

ESCOGIENDO MINISTROS Y FORMANDO POLÍTICOS: LOS PARTIDOS EN GABINETES MULTIPARTIDISTAS

Ministry selection and politics training: political parties in multiparty cabinets

Magna INÁCIO

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

✉ magna.inacio@gmail.com

BIBLID [1130-2887 (2013) 64, 41-66]

Fecha de recepción: 7 de febrero del 2013

Fecha de aceptación: 1 de junio del 2013

RESUMEN: El artículo examina la elección de los ministros y estima las posibilidades de selección de los políticos profesionales *vis-à-vis* la selección de técnicos o políticos novatos en gabinetes multipartidistas. La selección ministerial es analizada como un cálculo partidario para convertir la designación ministerial en un recurso para la retención y/o proyección de sus cuadros partidarios. Se testearon dos hipótesis: a) la lealtad, los vínculos partidarios y la pertenencia a partidos competitivos aumentan las chances de selección de políticos profesionales para el cargo de ministro; b) las probabilidades de selección de políticos novatos o tecnócratas aumentan con la *expertise* o la pertenencia a partidos en fase de expansión organizacional. El análisis se concentra en los gobiernos multipartidistas formados en Brasil (1995-2010). Los resultados muestran que la trayectoria dentro del partido es decisiva para la selección de políticos profesionales, mientras que la pertenencia al partido del presidente favorece el ingreso de nuevos cuadros en el gobierno. El estudio presenta evidencias sobre la complejidad de la selección ministerial en gabinetes multipartidistas a la luz de los dilemas organizacionales enfrentados por los partidos.

Palabras clave: partidos políticos, selección ministerial, coalición gubernamental, Brasil.

ABSTRACT: The article examines the ministerial selection and estimates the chances of selection of professional politicians *vis-à-vis* the selection of technocrats or political novice in multiparty cabinets. The ministerial selection is analyzed as a supporter calculation to convert the ministerial appointment a resource for retention and/or projection of their party cadres. Two hypotheses were tested: (a) loyalty, the bonds belonging to supporters and parties increase the chances of competitive selection of professional politicians for the posts of ministers; (b) the chances of selection of political novices or technocrats increase with expertise and membership of parties under organizational expansion. The analysis focuses on multiparty governments formed

in Brazil (1995-2010). The results show that the trajectory within the party is decisive for the selection of professional politicians, while belonging to the party of the President favors the entry of new members in the high command of the government. The study provides evidence of the complexity of multiparty cabinet ministerial selection in light of organizational dilemmas faced by the parties.

Key words: political parties, ministerial selection, coalition government, Brazil.

I. INTRODUCCIÓN¹

El presente artículo analiza la selección ministerial en gabinetes multipartidistas centrado en la variación del perfil de los ministros. Los puestos ministeriales, en número reducido, ostentan una posición privilegiada de mando político del Ejecutivo y son un recurso estratégico para los políticos profesionales y sus partidos. Sin embargo, los gabinetes de composición heterogénea son cada vez más frecuentes. La creciente presencia de ministros no partidarios, seleccionados en base a su *expertise*, en gobiernos de coalición ha despertado el interés en relación a los modelos de decisión que tratan de la elección de estos actores políticos. El objetivo del trabajo es investigar la selección ministerial y estimar las posibilidades de designación de los políticos profesionales (PPs) *vis-à-vis* la selección de técnicos o políticos novatos en gabinetes multipartidistas. A lo largo del texto se argumenta que los análisis respecto a quién resulta seleccionado deben considerar los cálculos de los partidos en relación a la participación en el gabinete así como la política de distribución de carteras seguida por el presidente.

Una parte de los estudios sobre selección ministerial procuran explicar las decisiones partidarias a la luz de los retornos esperados de adhesión al gobierno de coalición. El acceso a recursos de patronazgo, la politización de las carteras y la influencia de los partidos sobre las políticas públicas constituyen parte de los incentivos involucrados en el cálculo partidario.

Dichos análisis sostienen que las recompensas electorales que resultan de la actuación en el gobierno son el principal, si no el único, incentivo que motiva dicho cálculo. Otras motivaciones, como objetivos de la organización del partido, están relativamente descuidadas en el estudio de la selección ministerial. Ambas brechas inhiben los avances teóricos y empíricos en el análisis de las decisiones de los partidos respecto a quién seleccionar para los puestos ministeriales en gabinetes multipartidistas. En primer lugar, se ha prestado poca atención al reclutamiento de los ministros como parte de los cálculos que los líderes partidarios realizan en pos de ampliar la competitividad del partido a través de la expansión vertical y horizontal de la organización. En segundo

1. El presente trabajo se realizó bajo el patrocinio del *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*-CNPQ. *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais*-FAPEMIG. La autora agradece los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciências Sociais*, a una primera versión de este artículo. Este trabajo ha sido traducido por Mara Pegoraro, con la asistencia de Daniela Paiva.

lugar, se ha explorado poco el impacto de la interacción partido-presidente en el proceso de preselección y nominación de los titulares de las carteras ministeriales.

Esa interacción tiene implicaciones importantes en los arreglos institucionales donde no existe regla de investidura del gabinete y donde el jefe del Ejecutivo tiene la potestad de nominar y remover a sus ministros, tal el caso de los diseños presidenciales y algunos semipresidenciales. Dichas brechas evidencian los límites de los análisis sobre la selección ministerial que no han explorado el doble constreñimiento vivido por los partidos: la dinámica interpartidista y las condiciones de negociación con el jefe del Ejecutivo. Concentrarse en tales constreñimientos puede contribuir, significativamente, en el entendimiento sobre los modelos de decisión partidaria involucrados en la selección ministerial. Por ejemplo, quién será seleccionado, por qué los partidos escogen perfiles diferentes de ministros según la cartera y el gobierno, por qué es mayor la rotación ministerial en algunos partidos que en otros.

El artículo se propone analizar algunas de estas brechas al estudiar el perfil de los ministros seleccionados a la luz de los dilemas organizativos que los partidos enfrentan y cómo la actuación y el gabinete contribuyen a superarlos. Se argumenta que los partidos, en tanto organizaciones, adoptan diferentes estrategias de preselección de ministros a lo largo del proceso de negociación con el jefe del Ejecutivo. La estrategia de reclutamiento es analizada como un cálculo partidario para transformar la designación ministerial en un recurso para retener o proyectar cuadros partidarios. El grado de consolidación de la estructura partidaria tanto como su competitividad en la arena electoral y de gobierno son elementos cruciales para identificar el objetivo que el partido busca maximizar: retener o proyectar sus cuadros partidarios. Sin embargo, la estructura de oportunidades vinculada a la carrera ministerial asume características diferentes según las carteras que controlen los partidos y en consecuencia la naturaleza y el volumen de recompensas potenciales. Por lo tanto, la política de distribución de las carteras utilizada por el jefe del Ejecutivo importa en la decisión del partido de quién debe ser elegido para el ministerio.

El estudio se concentra en los gobiernos multipartidistas formados en el presidencialismo de coalición brasileño en el período comprendido entre 1995 y 2010. Este período contempla cuatro mandatos presidenciales, los dos mandatos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) y los dos mandatos, también consecutivos, de Luis Inácio Lula da Silva (Lula). Esta práctica permitió a los partidos el acceso a los centros de decisión del país, con impactos considerables sobre su actuación en los demás niveles de gobierno. A pesar de la participación activa de los partidos en las carteras presidenciales y su influencia en la selección de la élite dirigente, existe un *gap* entre el análisis sobre los gobiernos de coalición y los estudios sobre carreras políticas en Brasil. Estos últimos tienden a focalizar la participación de los políticos en el gobierno desde la perspectiva del cálculo individual o de los grupos intrapartidarios, sin explorar los vínculos entre los incentivos de nivel individual y de nivel partidario.

El modelo de decisión partidaria analizado en este texto se concentra en la selección entre políticos profesionales y nuevos políticos o técnicos a ser nombrados en posiciones ministeriales. La selección entre esos perfiles varía de acuerdo con la estructura de

oportunidades configurada por la designación ministerial, que debe ser vista a la luz de los dilemas organizativos de los partidos y de los límites impuestos a la selección partidaria por el jefe del Ejecutivo. Se consideran dos movimientos diferentes: el primero busca retener a los políticos profesionales dentro de una estructura partidaria consolidada y competitiva. El segundo, se orienta a la expansión de tal estructura a través del reclutamiento de nuevos cuadros y la profesionalización de sus miembros.

El artículo se organiza en cuatro secciones. La primera discute la estructura de oportunidades que la selección de ministros representa en función de los dilemas organizativos que enfrentan los partidos y para las decisiones de actuar en el gobierno. Las dos secciones siguientes problematizan la experiencia brasileña de gobierno de coalición y los dilemas organizativos de los partidos integrantes de la cartera ministerial, destacando cómo la selección de ministros funciona como un elemento para enfrentar esos dilemas. Las hipótesis de trabajo se discuten a lo largo de esas dos secciones. Finalmente, se presentan los datos y modelos empleados así como los resultados.

II. SELECCIÓN MINISTERIAL Y DILEMAS ORGANIZATIVOS: LA ELECCIÓN PARTIDISTA DE LOS MINISTROS

El modelo de análisis propuesto en el presente trabajo busca dimensionar, desde la óptica de los partidos, la estructura de oportunidades configurada por la participación en el gabinete a través de la selección de los ministros. Adaptando la propuesta de Rohde (1979), tal estructura fue analizada a partir de los beneficios de cada posición ministerial, los costos de ocupar y mantener tal posición y la probabilidad del partido de reclutar al ministro para dicho cargo.

La relación entre beneficios y costos de participar en el gabinete multipartidista ha sido extensamente tratada por la literatura sobre gobiernos de coalición. Las tesis sobre el gobierno ministerial destacan la discrecionalidad de los ministros como un incentivo para adherir al gobierno en función de las ganancias partidarias potenciales asociadas a ocupar esos puestos en el centro decisorio. Desde una lógica de rendición mutua, los partidos verían ampliado su margen de acción por los acuerdos tácitos de no interferencia interministerial (Laver y Shepsle 1996). Los avances recientes de esta agenda de investigación, sin embargo, han señalado los límites a la discrecionalidad de los ministros que representan los mecanismos de control adoptados por el jefe del Ejecutivo (Müller y Strøm 2000; Thies 2001) así como la posibilidad de revisión legislativa a la que están sujetas las decisiones ministeriales que entran en contradicción con la agenda de coalición de los demás miembros del gabinete (Carroll y Cox 2005; Martín y Vanberg 2005, 2011).

Esta última vertiente afirma que la participación en coaliciones de gobierno involucra un *mixed-game* con incentivos y constreñimientos paralelos (Martín y Vanberg 2005, 2011). Por un lado, ocupar posiciones ministeriales genera oportunidades de diferenciación interpartidaria entre los miembros del gabinete, incrementando los activos de cada partido en elecciones futuras (Fortunato 2010). Por el otro, participar en el

gabinete implica costos pues se asienta sobre una dinámica de compromiso mutuo en relación al desempeño del gobierno. Esta situación puede limitar los movimientos del partido para incrementar la diferenciación partidaria en la medida en que se requieran ajustes programáticos, revisión de políticas y de prioridades de gobierno así como el tiempo para su implementación.

El valor esperado de la posición ministerial no está exclusivamente definido por factores exógenos a la organización partidaria. La construcción de un cuadro más exhaustivo de selección ministerial requiere incorporar la dinámica intrapartidaria en el análisis. En el marco de este trabajo, esa dinámica es tratada desde una perspectiva organizacional. Esto es, analizar los dilemas de naturaleza organizacional como filtros a partir de los cuales los partidos evalúan la estructura de oportunidades asociada a la designación ministerial.

Se argumenta que los partidos adoptan diferentes estrategias de designación ministerial en relación al perfil de los ministros en función del tipo de dilema organizativo que enfrentan. El modelo propuesto se concentra en dos dilemas relativos a la consolidación de la organización y a su participación en la selección de las élites políticas. Lejos de considerar a los partidos aisladamente, el análisis de la consolidación organizativa se realiza centrándose en la dinámica interpartidaria y utiliza como indicadores el grado de competitividad y capilaridad (cobertura territorial) de los partidos. El primer indicador toma como referencia el contingente legislativo del partido en el nivel nacional. Los partidos con mayor peso en el Congreso tienen mayor poder de negociación en la nominación de los ministros aun contra la resistencia del presidente. Esto aumenta la capacidad del partido de recompensar a sus cuadros a la vez que el costo de colocar un legislador experimentado en el Ejecutivo es menor que para un partido con una bancada legislativa reducida. El contingente legislativo del que dispone un partido es un factor decisivo que, en el modelo propuesto, actúa como indicador de la selección de políticos profesionales para cargos ministeriales. El grado de capilaridad de un partido se refiere a la capacidad que tiene de presentar candidatos a lo largo de todo el territorio nacional. Este rasgo indica la presencia de una máquina robusta y consolidada con capacidad de reclutamiento y retención en diferentes ámbitos electorales².

Los partidos organizacionalmente estructurados y competitivos tienen como desafío mantener un flujo continuo de recompensas para sus miembros. El acceso a recursos públicos ha sido señalado como una respuesta a tal desafío organizacional entre los partidos cartel (Katz y Mair 1996, 2002, 2009). Los estudios sobre el control partidario de los legislativos (Cox y McCubbins 1993, 2005) así como la producción sistemática respecto a las ventajas para los *incumbents* se concentran, principalmente, en el Legislativo y en las ganancias electorales derivadas de la reputación partidaria fortalecida a través

2. En el caso brasileño tal atributo asume una importancia especial. Aun cuando prevalezcan las mismas reglas electorales en todo el territorio nacional, existen variaciones entre las dinámicas locales y estatales de competencia política. El desempeño electoral de los partidos varía considerablemente entre los estados (distrito electoral para los cargos legislativos nacionales) y los municipios (distrito electoral para el gobierno local).

de esa estructura de poder. Los análisis sobre las ganancias asociadas a las posiciones en el Ejecutivo se han desarrollado a partir de las experiencias de los gobiernos de coalición. Bajo tales arreglos, la designación ministerial constituye un vector importante de recompensas, aunque su valor sea variable en función de los sesgos en la asignación de ministerios entre los partidos y de la importancia e influencia relativa de la cartera (Bright, Doring y Little 2012) en el modelo de decisión del gabinete (Müller y Strøm 2000, 2006).

Los gabinetes multipartidistas configuran un ambiente más complejo de selección ministerial por los partidos. El cálculo del partido está constreñido por la actuación del jefe del Ejecutivo y por su política de delegación de tareas de gobierno a los miembros de la coalición (Müller y Strøm 2000; Andeweg 2000; Strøm, Müller y Bergman 2008; Huber y Gallardo 2008; Inácio 2006) así como por la actuación de los demás socios de la coalición (Carroll y Cox 2005; Martin y Vanberg 2011). Los efectos de esos constreñimientos aumentan los costos de participación en el gabinete pero también pueden incentivar a escoger políticos con *expertise* y experiencia política, con poder en la mesa de negociación.

La hipótesis a ser testeada indica que los partidos que tratan con dilemas organizativos relativos a la consolidación partidaria tienden a seleccionar políticos profesionales para los ministerios. Ese movimiento busca ampliar los activos partidarios, manteniendo un cuadro partidario con *expertise* y experiencia política a la vez que aumenta la influencia del partido en el centro decisorio del gobierno. La asignación al ministerio favorece la retención de cuadros con carrera política de larga duración, políticos profesionales experimentados y con reputación consolidada. Esta estrategia puede ser descrita, por lo tanto, como un movimiento que busca consolidar la posición del partido en el centro decisorio del gobierno.

La segunda estrategia se orienta a la expansión de la organización partidaria, una vez que la designación ministerial busca incentivar o promover la carrera política de nuevos miembros o especialistas vinculados al partido. Los partidos menos competitivos o poco nacionalizados, con una oferta de candidatos con poca capilaridad, enfrentan barreras considerables en la expansión de la maquinaria partidaria. Esas barreras se agravan en sistemas en los que el acceso a los recursos públicos es crucial para esa expansión y reducen el atractivo del partido así como su capacidad de reclutar cuadros con potencial electoral. Interesa, por lo tanto, investigar en qué medida esas organizaciones recurren a la designación ministerial como un recurso para ampliar la oferta de nuevos candidatos o dirigentes para el partido en otros niveles de gobierno. En este caso, la actuación en el ministerio cumpliría el doble papel de proyección de esos cuadros: por un lado, les permite ganar *expertise* en la gestión; por el otro, contribuye a construir reputación política y formar redes de apoyo. La selección de políticos novatos o afiliados de perfil técnico tiende a ser más frecuente en los partidos que enfrentan este tipo de desafío organizacional.

Un punto clave del argumento es que esas estrategias se ven condicionadas por la política de delegación adoptada por el jefe del Ejecutivo. Así, la observación en los movimientos de los partidos y de los presidentes en las negociaciones respecto a la

composición del gabinete ministerial puede dilucidar cómo esa dinámica afecta las variaciones en los perfiles de los ministros reclutados por los partidos en los gobiernos de coalición.

Dada su participación en coaliciones consecutivas, algunos partidos ejercen el control partidario de determinados ministerios a lo largo de los mandatos presidenciales. En estos casos, el potencial de *credit claiming* de la posición ministerial se dilata dado que el partido tiene la oportunidad de beneficiarse de los resultados de la implementación de políticas en un período más largo. Se espera así que cuanto mayor sea el control partidista de un ministerio, mayores serán los incentivos que tendrá para seleccionar políticos experimentados, con reputación sólida y que no están presionados por ofrecer retornos inmediatos de la posición ministerial.

La jurisdicción del ministerio importa en la medida en que la capacidad de influencia de los ministros varía de acuerdo con el impacto que sus acciones tienen en el desempeño del gobierno. Dadas las complejidades, exigencias técnicas y presiones por mayor despolitización de determinadas agendas, es probable que los tecnócratas sean seleccionados para los ministerios que constituyen el núcleo coordinador del gobierno. De esta manera, los partidos tienden a reservar las carteras situadas al margen de ese núcleo para los políticos profesionales.

¿Qué miembros son seleccionados dentro del *pool* de alternativas de las que dispone un partido? Dos atributos individuales son considerados en el análisis. En primer lugar, se espera que los políticos leales al partido sean preferidos, considerando que la posición de ministro es crucial para la consecución de los objetivos partidarios. Como se ha mencionado anteriormente, la selección de políticos profesionales es una estrategia de retención de miembros de la élite interna de cada partido. Por otro lado, se espera que la *expertise* favorezca la selección de políticos novatos o tecnócratas porque en este caso la estrategia del partido es la de actuar en relación con los nuevos *issues* que son relevantes para su base electoral. La selección de ministros con ese perfil se orienta, por lo tanto, a aumentar la oferta de candidatos futuros con registros positivos en esas áreas de política.

Con relación a la política de distribución y designación de las carteras ministeriales seguida por el jefe del Ejecutivo importa resaltar que el volumen y las características de las carteras concedidas a cada partido definen diferentes condiciones y alteran los retornos esperados de la participación en el gobierno. La política de delegación no se limita al mayor o menor ajuste a la ley de Gamson, relativa a la distribución proporcional de carteras *vis-à-vis* el contingente legislativo del partido (Carroll y Cox 2007; Verzichelli 2008; Amorim Neto y Samuels 2010). Además de ese parámetro, interesa considerar los rasgos que adopta la delegación en relación a las áreas de políticas atribuidas a cada partido y la indicación de límites a la acción ministerial que realiza el jefe del Ejecutivo.

Las complejidades asociadas a la distribución de carteras ministeriales deben ser incorporadas en el análisis, pues los criterios de preselección de ministros por los partidos varían de acuerdo con la naturaleza de las opciones disponibles para los partidos. Esto es, el número, área de política y centralidad de el/los ministerio/s asignados a cada

partido. Aunque el número de ministerios define diferentes escenarios para el cálculo partidario, es la diferencia entre la fuerza del partido en el Parlamento y en el gabinete la que mejor describe la complejidad de la selección ministerial. La desproporcionalidad en la distribución de ministerios permite observar qué partidos han sido favorecidos y cuáles han sido penalizados. Los partidos beneficiados por este tipo de sesgo –proporcionalmente más ministerios que escaños en el Legislativo– tienen un margen ampliado de selección y se espera que ello favorezca la selección de novatos o técnicos en detrimento de la selección de los políticos profesionales. Por el contrario, los partidos penalizados serán más selectivos en la designación de sus ministros, concentrando sus opciones en los políticos profesionales. Cuando un partido ocupa proporcionalmente menos ministerios en comparación a su peso parlamentario, es fundamental evitar la selección adversa de sus agentes, cosa que puede ocurrir en caso de escoger políticos novatos o sin vínculos políticos más consistentes con el partido.

La atención a estas dos dimensiones busca captar cómo la selección de ministros configura una estructura de oportunidades para los partidos que enfrentan problemas organizacionales específicos y que hace variar el perfil de los ministros seleccionados.

III. LOS GABINETES MULTIPARTIDISTAS EN EL PRESIDENCIALISMO DE COALICIÓN EN BRASIL

La experiencia reciente del presidencialismo de coalición de Brasil ofrece condiciones excepcionales para testear las hipótesis sobre la selección ministerial con foco en la complejidad de las negociaciones entre partidos y presidente para la formación de gabinetes.

En primer lugar, el presidente es, recurrentemente, electo en «situación de minoría» y la formación de gabinetes multipartidistas se ha convertido en la regla. Los partidos legislativos han sido considerados actores decisivos en la formación de coaliciones (Figueredo y Limongi 1999; Amorim Neto 2002; Santos 2003) asegurando apoyo legislativo al gobierno a cambio de posiciones ministeriales. Sin embargo, la política de distribución de carteras adoptada por los presidentes en el período posredemocratización varió considerablemente (Amorim Neto 1998, 2002; Inácio 2006). Los partidos actúan directamente en la selección de los ministros pero lo hacen con constreñimientos importantes impuestos por el presidente. Tales restricciones modelan de manera no trivial la estructura de oportunidades que representa la nominación ministerial.

Formalmente, la palabra final sobre quién ocupará los puestos ministeriales y por cuánto tiempo es del jefe del Ejecutivo y considerando que el armado de los gabinetes es poselectoral, el poder presidencial de nominar tiene un impacto aún mayor. El sistema de elección presidencial de doble vuelta retrasa las negociaciones relativas a la coalición de gobierno y no existen acuerdos formales sobre la agenda de gobierno y la distribución de posiciones ministeriales. Más allá de las coaliciones electorales, la negociación interpartidaria es efectivamente conducida en dos momentos: después de conocer el peso electoral de cada partido en las elecciones legislativas y en la primera ronda presidencial y después del *ballotage*.

La política de distribución y designación ministerial adoptada por el presidente interfiere en los cálculos partidarios una vez que define el número, el área de política y el alcance distributivo de los puestos ministeriales de cada partido. Más allá del acceso restringido al núcleo coordinador, la recompensa ministerial de cada partido varía en función de la mayor o menor fragmentación de la coalición, de qué cargos son politizados –o reservados a los tecnócratas– y del acceso a las áreas de políticas más importantes para sus redes políticas y electorales.

A lo largo del período analizado se formaron 11 gabinetes multipartidistas³, como muestra la Tabla I. Conforme subraya Inácio (2012) los dos presidentes distribuían entre los partidos de la coalición entre el 60% (Cardoso) y el 85% (Lula) de los ministerios. En el caso de Cardoso, los tecnócratas ocuparon los ministerios restantes o cargos con *status* ministerial vinculados a la presidencia. Más allá del menor número de tecnócratas en los ministerios, la politización de los gabinetes durante los dos mandatos del gobierno Lula incluye tanto a los ministerios como a los cargos de la presidencia con *status* similar (Inácio 2012). En lo que respecta a la duración, los gabinetes funcionaron entre 3 y 45 meses, siendo la duración del mandato presidencial de 48 meses. Mientras que Cardoso experimentó una relativa estabilidad en la composición de su gabinete, hubo una mayor circulación de partidos en el gobierno de Lula, que resultó en la formación de 5 gabinetes durante su primer mandato presidencial.

En relación al recurso de negociación interpartidaria, el número de posiciones ministeriales ha variado a lo largo del período analizado aumentando de 22 a 31⁴. Con menos ministerios y órganos con *status* ministerial durante el gobierno de Cardoso, los gabinetes experimentaron una expansión importante bajo el fragmentado y heterogéneo sustento político del gobierno de Lula. Esta expansión no fue solamente numérica, ya que representó la creación de estructuras orientadas a nuevos *issues* y políticas, como por ejemplo el ministerio de Ciudades, Asistencia y Desarrollo Social, políticas para las mujeres, derechos humanos y promoción de la igualdad racial.

3. Los criterios utilizados para clasificar los gabinetes fueron las elecciones de entrada y/o de salida de los partidos en los gabinetes multipartidistas.

4. Las variaciones en el total de ministerios a lo largo del mandato es producto de la creación, fusión o extinción de los órganos (A. FIGUEREIDO 2008). El presidente tiene la prerrogativa de alterar la estructura del Poder Ejecutivo mediante aprobación legislativa y también como medida provisoria. Desde 2001, el presidente posee un tipo especial de decreto (decreto autónomo) para efectuar modificaciones en la estructura del Ejecutivo, que no requiere aprobación legislativa, en tanto el cambio no implique creación o extinción de carteras.

TABLA I
 GABINETES MULTIPARTIDISTAS EN BRASIL (1995-2010)

COALICIÓN	PARTIDO DEL PRESIDENTE	INICIO	FIN	DURACIÓN (meses)	PARTIDOS MIEMBROS	N.º DE PARTIDOS	APOYO LEGISLATIVO	GRADO DE PARTIDISMO DEL GABINETE
FHC I 1	PSDB	01/01/95	25/04/96	15,8	PSDB-PTB-PMDB-PFL	4	56,34	66,7
FHC I 2	PSDB	26/04/96	31/12/98	32,2	PSDB-PTB-PMDB-PFL-PPB	5	77,00	65,2
FHC II 1	PSDB	01/01/99	05/03/02	38,1	PSDB-PMDB-PPB-PTB-PFL	5	73,88	69,0
FHC II 2	PSDB	06/03/02	31/12/02	9,8	PSDB-PSDB-PPB	3	45,42	46,2
LULA I 1	PT	01/01/03	22/01/04	12,7	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV	8	42,69	87,1
LULA I 2	PT	23/01/04	31/01/05	12,3	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PMDB	8	77,19	87,1
LULA I 3	PT	01/02/05	19/05/05	3,6	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PV-PMDB	7	73,10	83,9
LULA I 4	PT	20/05/05	22/07/05	2,1	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	6	73,10	83,9
LULA I 5	PT	23/07/05	31/12/06	17,3	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	7	69,40	80,0
LULA II 1	PT	01/01/07	01/04/07	3,0	PT-PC-doB-PSB-PTB-PP-PMDB	6	53,80	85,7
LULA II 2	PT	02/04/07	31/12/10	45,0	PT-PC-doB-PTB-PP-PMDB-PR-PDT-PV	8	68,62	81

Fuente: Elaboración propia. Banco de datos de la investigación «Presidentes y sus agentes: el Poder Ejecutivo por dentro», 2012.

Desde el gobierno de Cardoso (1995-2002), los presidentes han establecido gabinetes «cohesivos» (Amorim Neto 2002, 2008; Figueiredo 2008) pero con sesgos en la distribución de ministerios. Desde el punto de vista de los cálculos partidarios en relación a la selección ministerial, tales sesgos afectan de manera distinta a los partidos de la coalición. Más allá de eso, la permanencia de los partidos en control de los ministerios ha variado a lo largo del período, siendo la rotación ministerial utilizada no solo para recomponer el gabinete, en caso de salida o entrada de nuevos partidos, sino como instrumento para mitigar el control partidario sobre ministerios específicos.

TABLA II
 DISTRIBUCIÓN DE MINISTROS POR MANDATO PRESIDENCIAL Y TIPO DE CARGO
 OCUPADO. BRASIL (1995-2010)

MANDATO PRESIDENCIAL	MINISTERIO	MINISTERIO EXTRAORDINARIO	SECRETARÍA ESPECIAL/ESTATUS MINISTERIAL	TOTAL
FHC I	18	02	02	22
FHC II	20	02	07	29
LULA I	22	01	07	30
LULA II	24	01	06	31

Fuente: Elaboración propia. Banco de datos de la investigación «Presidentes y sus agentes: el Poder Ejecutivo por dentro», 2012.

Las estrategias de centralización de tareas de gobierno, inclusive a través del fortalecimiento de la *presidential office*, han sido utilizadas para definir ex-ante el alcance de la actuación de los partidos en el gobierno. A través de esas estrategias, los presidentes mantienen en sus manos el control de los ministerios que forman el corazón del gabinete, mediante la nominación de tecnócratas o de miembros de su partido. Los dos mandatos de Cardoso ejemplifican bien la primera estrategia, en el caso, por ejemplo, del Ministerio de Hacienda, principal centro de decisiones de gobierno, que fue controlado por un tecnócrata seleccionado directamente por el presidente que mantuvo su cargo durante ambos períodos presidenciales. Por el contrario, durante el gobierno de Lula la politización del núcleo coordinador del gabinete fue el rasgo distintivo, solo los miembros del partido del presidente asumieron tal cargo. Como señalan Power y Mochel (2004), los gabinetes presidenciales luego de la redemocratización en 1985 indican una mayor diversidad de perfiles reclutados por el presidente y los partidos,

desde el retorno de la democracia en 1980, el porcentaje de ministros con origen legislativo se ha incrementado. Sin embargo, no alcanza los niveles previos al Golpe de Estado de 1964. Solo el 44% de los 109 ministros entre 1995 y 2003 pueden clasificarse por haber tenido un *background* legislativo, aunque esta cifra esconde la mayor diferencia entre los gabinetes de Lula (más políticos) y los de Cardoso (más tecnocráticos). Más de un tercio de todos los ministros de Cardoso (34 de 88) tienen un *background* tecnocrático o burocrático (Power y Mochel 2004: 10).

En este escenario, ¿por qué participar del gabinete sigue siendo atractivo en Brasil? La literatura sobre carreras políticas ha caracterizado al caso brasileño como un sistema centrado en el Ejecutivo –*executive-centric system*– dado el control ejercido por el Poder Ejecutivo sobre la producción legislativa (Figuereido y Limongi 1999, 2008), sobre el aparato estatal (Amorim Neto 2002; Santos 2003) y sobre los recursos presupuestarios (Pereira y Müller 2002; Raile, Pereira y Power 2011).

Para parte de la literatura, los cargos en el Ejecutivo ejercen una atracción especial sobre los políticos en un sistema de representación proporcional de lista abierta (RPLA) que incentiva estrategias individuales de construcción de reputación política con base personal (Samuels 2003; Ames 2003). Desde esa perspectiva, las carreras políticas en Brasil se caracterizan como dinámicas, marcadas por la circulación entre puestos electivos, en el Legislativo y el Ejecutivo, y cargos de nominación política en el interior del aparato estatal.

Estas tesis, no obstante, dicen poco sobre la dinámica de la selección ministerial. Argumentar por la preferencia de los políticos en relación a tales cargos no esclarece cómo son seleccionados, particularmente en un diseño en el que la formación de gabinetes ocurre con bases partidarias. Analizar cómo los partidos seleccionan a los ministros y a partir de qué cálculos es un paso crucial para entender el sesgo partidario de las carreras políticas.

IV. PARTIDOS Y SELECCIÓN MINISTERIAL EN BRASIL

Los partidos políticos brasileños actúan en un contexto que promueve la competitividad. Multipartidismo, RPLA, distritos electorales de alta magnitud, una amplia gama de cargos electivos⁵ son algunos de los rasgos institucionales que exigen a los partidos respuestas organizacionales con miras a la supervivencia y al éxito político.

Desde mediados de la década de 1980, la configuración partidaria de Brasil viene mostrando una tendencia creciente de dispersión de fuerzas políticas. Al inicio del actual período democrático (1986), dos partidos concentraban casi el 90% de los escaños legislativos en el nivel federal, para 2010 ese porcentaje estaba distribuido entre 10 partidos. El resultado es reflejo de la dispersión de la fuerza electoral de los partidos, lo que ha modificado los patrones regionales de competencia interpartidaria.

Partidos con estructuras consolidadas, remanentes de las agrupaciones del período militar, se enfrentaron al incremento de la competencia en áreas antes fuertemente controladas por sus miembros. Desde el punto de vista organizacional, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y el Partido Democrático Social (PDS) sufrieron fracturas importantes con la consecuente deserción de parte de sus miembros que formaron nuevas organizaciones, el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y el Partido del Frente Liberal (PFL, actualmente Partido de los Demócratas, DEM) respectivamente. Asimismo, el aumento de la competitividad en «distritos electorales seguros», antaño controlados por sus cuadros locales, incrementó la presión por la provisión de compensaciones a los candidatos derrotados así como de nuevos recursos para contrabalancear el avance de nuevas fuerzas políticas en sus dominios políticos. El porcentaje

5. Son electos por votación mayoritaria el presidente de la República (1), los gobiernos estatales y del Distrito Federal (27), los alcaldes municipales (5560) y los senadores de la República (81). Por representación proporcional son electos los diputados federales, estatales y los vereadores municipales. En Brasil, las candidaturas sólo pueden ser formalizadas ante la justicia electoral por los partidos políticos registrados.

de votos del PMDB para la Cámara de Diputados descendió del 47,8% al 14,6% entre 1986 y 2006 (Braga 2009: 124). El partido vio disminuir su peso electoral a lo largo del tiempo y aumentar su número de políticos perdedores y sin cargos. Dado el incremento de la competitividad del sistema de partidos, la capacidad de retención de los cuadros por los partidos pasa a ser una variable crítica para su supervivencia organizacional.

Este aumento de la competitividad se relaciona con el fortalecimiento de los partidos que ocuparon la Presidencia desde 1995, el PSDB y el Partido de los Trabajadores (PT) y que transitaron de una organización regionalmente concentrada en el sudeste del país a una estructura partidaria capilar y competitiva en diferentes regiones.

Creado en 1988 por políticos disidentes del PMDB, el PSDB tuvo inicialmente una bancada equivalente al 8% del total de la Cámara de Diputados. Con la elección y reelección de FHC, esa bancada alcanzó el 12% en 1994 y el 19,3% en 1998. A lo largo de los dos periodos presidenciales, el partido experimentó una considerable dispersión territorial, inicialmente concentrada en la región sudeste del país⁶. La evolución de esa dispersión, en tanto, señala la importancia del acceso del partido a posiciones de poder para mantener la oferta política descentralizada. La participación de la región sudeste en la formación de la bancada de diputados federales del PSDB descendió del 43% al 31% entre 1998 y 2002. En ese mismo período, el crecimiento a nivel municipal fue notable, pasando de 290 a 988 el número de alcaldes afiliados al partido entre 1994 y el 2000.

El PT, cuya evolución es singular en vista de la ampliación de sus articulaciones con movimientos sindicales y sociales, tuvo una expansión organizativa excepcional, como destaca Meneguello (2012: 2):

De su primera experiencia electoral en 1982 a las elecciones generales de 2010, la bancada de diputados federales creció de 8 a 88, de 13 diputados estaduais pasó a 149, de un senador electo en 1990 a 13 senadores. A nivel local, su crecimiento fue aún más destacado: de 2 prefecturas conquistadas en 1982 el partido pasó a gobernar 558 municipios en 2008, de 118 bancas de vereadores en el país, pasó a 4162 en la última elección local. En 25 años, el partido construyó bases organizativas capaces de presentar en la contienda electoral más de 35 mil candidatos para elecciones locales y más de 1200 candidatos en elecciones generales.

En relación al aumento de la competencia interpartidaria y los consecuentes desafíos que cada partido enfrenta en pos de mantener su participación en la oferta política de candidatos, la retención de candidaturas competitivas es un indicador crítico. En un estudio reciente, Meneguello (2012) presenta un cuadro exhaustivo de la capacidad de retención de candidatos por los partidos⁷. Pese a que la evolución de la tasa de retención de los partidos más antiguos, como el PMDB o el PFL, es significativa, se registra, igualmente, un movimiento de élites entre los partidos. Entre 1998 y 2010 el PMDB

6. La región sudeste, principal base electoral del PSDB y del PT, se destaca por el alto nivel de industrialización y de urbanización concentrando cerca del 55% del producto interno del país en 2010.

7. Las tasas de retención mencionadas a continuación fueron extraídas de R. MENEGUELLO (2012) y refieren a las candidaturas para los cargos de diputado federal y estadual, senador y gobernador.

retuvo, en promedio, el 70% de sus candidaturas de una elección a otra; el PFL, para el mismo período, mantuvo en promedio el 60% de sus candidaturas.

En el caso de partidos que compiten por el cargo presidencial, la trayectoria del PSDB y del PT en lo referente a la retención de sus cuadros difiere en función de las bases organizacionales de cada partido. Como señala Roma (2002: 72), el hecho de que el PSDB haya sido creado como un «partido interno al sistema legislativo proporcionó una estructura organizacional flaca, descentralizada, con escasas actividades por fuera de lo electoral, una pequeña participación de los afiliados y carente de instancias democráticas de veto sobre las decisiones de las élites dirigentes». Estas características confirieron amplios márgenes de acción a las cúpulas partidarias tanto en relación a las estrategias electorales como en la conducción del gobierno. La expansión organizacional del partido estuvo signada por la flexibilidad, con un reclutamiento difuso de sus miembros, incluida la migración partidaria. En función de esto, los desafíos que enfrentó el PSDB en materia de retención fueron considerables, alcanzando una media de retención del 67% entre los candidatos que participaron en las elecciones entre 1998 y 2010.

La trayectoria del PT, en cambio, estuvo marcada por tasas elevadas de retención de sus cuadros entre elecciones. Según Meneguello (2012), fue del orden del 93,4% entre 1998 y 2002 y del 91,8% entre 2006 y 2010, con un ligero declive (78,8%) en las elecciones intermedias de 2002-2006. Si por un lado ese resultado puede ser interpretado como consecuencia de una estructura partidaria poco permeable y de una dinámica de selección de élites entre los propios afiliados (Ribeiro 2012); por el otro, indica la presión sobre la organización para generar oportunidades de acomodación de los políticos derrotados electoralmente. Cabe señalar que los vínculos del PT con los movimientos sindicales y sociales diversificaron, desde la perspectiva de la trayectoria personal, el *pool* potencial de candidatos a ser nominados para puestos de gobierno.

Por otra parte, los pequeños y medianos partidos experimentaron movimientos de expansión de sus cuadros por medio de la migración partidaria así como también por el crecimiento de la organización. La primera tendencia fue, hasta 2007, alimentada por la expectativa de retornos derivados de la participación en el gobierno. Entre 1987 y 1999, en promedio, el 29,5% de los diputados federales cambiaron de partido, siendo un fuerte polo de atracción los partidos de base gubernamental (Melo 2000). Parte de este movimiento es resultado de iniciativas deliberadas de los partidos políticos para reclutar cuadros de otros partidos con miras a aumentar su poder de negociación frente al presidente. El PTB, por medio de la migración partidaria, duplicó el tamaño de su base parlamentaria en el primer año del gobierno de Lula, pasando de un 5% a un 10% el contingente de diputados federales.

Otro movimiento de expansión de los partidos pequeños y medianos está relacionado con las oportunidades abiertas por la política de coalición que, en los años recientes, ha asumido una dinámica federativa más clara. La participación en la coalición de gobierno, más allá de visibilizar el control de ministerios y estructuras del aparato estatal, tiene impacto sobre las alianzas electorales en el nivel subnacional. De forma recurrente, las coaliciones electorales para la presidencia involucran acuerdos para que el partido del candidato a presidente, a cambio de apoyo, desista de competir y apoye a

los demás partidos en las elecciones a senadores y gobernadores a nivel estadual. El efecto arrastre del presidente, derivado de estos acuerdos, les genera a estos partidos oportunidades para el acceso al poder, con un impacto positivo en la expansión de la organización partidaria, aun cuando ésta se dé en el nivel local. La trayectoria reciente del PSB ilustra bien ese movimiento. El partido se mantuvo en la oposición a FHC, obteniendo en 1996 el equivalente al 2,7% de prefectos municipales y al 3,3% del total de diputados federales y, en 1998, el 7% de los gobernadores. Como miembro del gabinete, durante los dos mandatos del presidente Lula, el partido logró controlar cerca del 7% de los gobiernos locales en 2008 y como consecuencia de ello aumentó su área de influencia logrando la elección del 22% de los gobernadores y del 6,6% de los diputados federales en 2010.

Esa evolución debe ser entendida a la luz de la dinámica de la disputa presidencial, marcada persistentemente por la polarización entre el PSDB y el PT⁸, que impone un efecto estructurador a la competencia política en el país (Melo y Câmara 2012). La consolidación del sistema partidario que se hace evidente a partir de la década de 1990 se da en paralelo a la alineación de los partidos en el eje gobierno-oposición (Inácio 2006) en el nivel nacional. En consecuencia, el *cleavage* entre, de un lado, partidos con vocación presidencial y, del otro, partidos orientados a la disputa legislativa y subnacional tiene un elevado valor relativo a las posiciones ministeriales. En el caso de los partidos que no son competitivos en la contienda presidencial, la nominación ministerial se vuelve crucial para el acceso al centro decisorio del gobierno. Cabe señalar, sin embargo, que las posiciones ministeriales son recursos escasos. Como se señalara anteriormente, en la negociación de ministerios con el gobierno, los partidos mantienen un ojo en lo que ofrece el presidente y otro en las demandas y presiones internas de su organización. El análisis del perfil de los ministros debe, por lo tanto, mirar en ambas direcciones.

V. DATOS Y RESULTADOS

El proceso de selección ministerial involucró 102 posiciones y 164 nominaciones ministeriales a lo largo de los cuatro mandatos presidenciales analizados, distribuidas entre 13 partidos⁹ a la vez que ocupados, en parte, por ministros sin vínculos partidarios. Los gabinetes formados por FHC en sus dos mandatos presidenciales contaron con la participación de 6 partidos, mientras que 11 siglas controlaron posiciones ministeriales en los gobiernos de Lula.

La Tabla III presenta la distribución de las posiciones y nominaciones ministeriales por partido en cada gobierno. Los números refieren el conjunto de ministerios

8. Desde el retorno a la elección directa para presidente en 1989, el PT participó de todas las elecciones realizadas. Su candidato disputó la segunda vuelta en 3 de 5 elecciones y fue electo consecutivamente en 2002 y 2006. A partir de la elección de 1994, el PSDB asumió la posición de principal adversario del PT.

9. Se incluyen las posiciones con *status* ministerial atribuido por la legislación que regula la organización del Poder Ejecutivo. El total de cargos incluye, por lo tanto, ministerios, secretarías y otros cargos.

por los que circularon miembros designados por los partidos a lo largo del período. Para cada partido, la circulación de sus ministros es indicada por la relación entre el número de carteras y el total de ministros nominados a tales cargos. Algunos partidos destacan por la mayor circulación de sus miembros, como el PMDB que nominó, en promedio, 3,3 y 2,2 ministros para cada cartera en los gobiernos de FHC y Lula, respectivamente.

Aunque el partido del presidente controlaba el mayor número de ministerios, la circulación de sus miembros se sitúa próxima a la media de nominados por ministerio obtenida para el conjunto del gabinete: 1,7 (FHC I/II) y 1,6 (Lula I/II).

TABLA III
 PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS EN EL GABINETE MINISTERIAL EN BRASIL (1995-2010)

PARTIDOS	FHC (I/II)			LULA (I/II)		
	MINISTERIOS (A)	MINISTROS (B)	B/A	MINISTERIOS (A)	MINISTROS (B)	B/A
PSDB(1)	13	24	1,8			
PFL/DEM	5	11	2,2			
PMDB	3	10	3,3	7	15	2,1
PPB/PP	3	5	1,7	1	1	1,0
PPS	1	1	1,0	1	1	1,0
PTB	3	4	1,3	2	3	1,5
PT(2)				21	36	1,7
PCDOB				2	3	1,5
PV				1	2	2,0
PL/PR				3	4	1,3
PRB				1	1	1,0
PSB				2	3	1,5
PDT				2	2	1,0
S/F	17	20	1,2	14	18	1,3
TOTALES	45	75	1,7	57	89	1,6

Fuente: Banco de datos de la investigación «Presidentes y sus agentes: el Poder Ejecutivo por dentro», 2012. Partido del Presidente FHC. Partido del Presidente Lula.

Conforme se ha señalado previamente, la variable dependiente de este estudio es el perfil del ministro seleccionado, diferenciado en dos grupos. El primer grupo incluye a los políticos profesionales (PP), ministros con experiencia electiva previa (2 o más mandatos previos) independientemente de que sea en cargos legislativos o ejecutivos y en cualquier nivel de gobierno. El segundo grupo considera a los políticos novatos (primera elección) o tecnócratas (N/T). Este segundo grupo es la categoría de referencia de esta medida dicotómica dado el interés del estudio en evaluar la selección de los políticos profesionales y experimentados.

Una magnitud considerable de posiciones ministeriales fueron ocupadas por ministros sin vínculos partidarios y cuya nominación no fue realizada por un partido político.

En términos generales, tales nominaciones se refieren como «cuota presidencial». Esto es, ministerios que el presidente no involucra en la mesa de negociación con los partidos y para los cuales se nominan personas del círculo de confianza o con preferencias políticas convergentes con las del presidente. Esos casos fueron excluidos del análisis dado que el foco de este estudio recae en las nominaciones negociadas entre los partidos y el presidente. El estudio se concentra, por tanto, en los ministros partidarios, con un total de 126 casos, siendo 55 nominaciones en los gobiernos de FHC y 71 en las dos gestiones de Lula.

La Tabla IV presenta la distribución de ministros designados por los partidos de acuerdo con su perfil. La comparación entre los gabinetes presidenciales verifica que, en relación a los ministerios partidarios, la selección de políticos profesionales prevalece en ambos gobiernos. Este resultado refleja la lógica del gobierno de coalición que permite la partidización del gabinete. Como señala D'Araújo (2009), los ministros nominados desde la redemocratización cuentan con experiencia y un alto involucramiento en la vida partidaria. La experiencia acumulada es resultado de la circulación previa de esos ministros en posiciones en el Ejecutivo así como en el ejercicio de mandatos legislativos en los tres niveles de gobierno.

Llama la atención, sin embargo, el hecho de que son los partidos que compiten para el cargo presidencial los principales responsables de generar, dentro de su cuota partidaria, las oportunidades de acceso a puestos ministeriales de políticos nuevos o tecnócratas. Diversos trabajos han destacado la presencia de técnicos y especialistas en el gobierno de FHC, pero se ha prestado poca atención a ese grupo que, pese a su escasa o ninguna experiencia en cargos electivos y carente de reputación como «especialista», tiene vínculos con el partido del presidente. La partidización del Ejecutivo está fuertemente asociada al gobierno del PT no solo por el mayor porcentaje de ministerios distribuidos entre los partidos, sino por la diversificación de las estrategias de reclutamiento. D'Araújo (2009) destaca el crecimiento de la participación de exdirigentes sindicales en los gabinetes formados por el gobierno de Lula, señalando un patrón diferenciado de reclutamiento de la élite gobernante con el ascenso del PT a la Presidencia. La contraposición entre técnicos y partidarios en los gabinetes requiere, por lo tanto, una evaluación más exhaustiva de los cálculos que los partidos realizan al momento de escoger ministros que se mueven en ambos campos.

Con relación a los demás partidos, la preferencia por los PPs en los ministerios es predominante en la coalición de FHC, la imagen es menos clara en el gobierno de Lula. Los partidos consolidados diversifican sus estrategias con la selección de nuevos políticos y tecnócratas para la conducción de las carteras conquistadas. El PMDB recluta a la mitad de sus ministros con ese perfil y el Partido Progresista (PP) designa a un técnico para el único ministerio obtenido en el gabinete del gobierno de Lula¹⁰. Entre los

10. El PP se destaca como partido tradicional situado a la derecha del espectro político, remanente del partido de gobierno durante el período militar, el PDS. El PP adhirió al gobierno durante la más grave crisis de corrupción (el escándalo de *mensalão*) y asumió el Ministerio de Ciudades, una innovación del gobierno Lula, hasta entonces controlado por el PT. El ministro señalado por el PP, de perfil técnico, tenía una larga trayectoria en órganos del Ejecutivo, ocupando posiciones en niveles jerárquicos inferiores a la de ministro, en gobiernos anteriores.

pequeños partidos que accedieron al gobierno con la victoria del PT, la selección de políticos sin trayectoria política consolidada también se registra en el caso de las nominaciones del Partido Verde (PV) y del PSB.

TABLA IV
 DISTRIBUCIÓN DE MINISTROS PARTIDARIOS POR PERFIL EN BRASIL (1995-2010)

PARTIDOS	FHC (I/II)			LULA (I/II)		
	NÚMERO DE MINISTERIOS	MINISTROS SELECCIONADOS		NÚMERO DE MINISTERIOS (A)	MINISTROS SELECCIONADOS	
		PP	N/T		PP	N/T
PSDB	13	10	14			
PFL/DEM	5	9	2			
PMDB	3	8	2	7	10	5
PPB/PP	3	4	1	1	0	1
PPS	1	0	1	1	1	0
PTB	3	2	2	2	3	0
PT				21	23	13
PCDOB				2	2	1
PV				1	0	2
PL/PR				3	3	1
PRB				1	0	1
PSB				2	1	2
PDT				2	2	0
TOTALES	28	33	22	43	45	26

Fuente: Banco de datos de la investigación «Presidentes y sus agentes: el Poder Ejecutivo por dentro», 2012.

La distribución de ministros por perfil muestra que los partidos adoptan estrategias diversificadas de selección ministerial. Si los partidos son un vector importante para la entrada tanto de políticos profesionales como de tecnócratas y políticos sin trayectoria consolidada, importa analizar qué factores intervienen en la selección de esos perfiles.

El modelo propuesto busca estimar las razones que explican la probabilidad de seleccionar políticos profesionales frente a los novatos o tecnócratas por medio de modelos de regresión logística. Para testear las hipótesis propuestas, se construyeron dos conjuntos de medidas. El primero relativo a las condiciones de participación de los partidos en la selección ministerial. El segundo relativo a las condiciones relacionadas a la acción del Ejecutivo en el proceso. La Tabla II muestra las estadísticas descriptivas de las variables del modelo.

El primer conjunto de variables incluye medidas sobre las relaciones entre los ministros y el partido y el grado de consolidación de la organización:

- 1) lealtad partidaria: años de filiación del ministro al partido responsable de su nominación;
- 2) *expertise*: si el área de formación del ministro se corresponde con el campo del ministerio. En caso de que el ministro tenga una formación distinta, la variable tendrá valor 0 (cero) –categoría de referencia–;
- 3) vínculo partidario: si antes de la nominación el ministro era (1) apenas afiliado al partido, (2) miembro de la ejecutiva nacional o (3) ocupó posición formal de líder partidario en instituciones representativas;
- 4) capilaridad del partido en el nivel subnacional: número de gobernadores electos por el partido en la elección inmediatamente anterior a su nominación como ministro;
- 5) contingente legislativo del partido: proporción de bancas legislativas ocupadas por el partido en la Cámara de Diputados en el año anterior a la nominación del ministro;
- 6) control partidario del ministerio: si el partido ha nominado al ministro anterior (1) o si éste fue nominado por otro partido (0);
- 7) jurisdicción del ministerio: variable categórica discriminando 6 grupos de ministerios. El primero es «economía y gestión» (categoría de referencia que incluye los ministerios de Hacienda, Planeamiento y Presupuesto, Justicia, Defensa y la Casa Civil)¹¹; «Desarrollo Económico y Regional» (ministerios relacionados con Industria, Comercio, Integración Nacional y Turismo); «Agricultura, Política Agraria y Medio Ambiente»; «Infraestructura» (Minas y Energía, Transportes, Comunicaciones, Ciudades y Ciencia y Tecnología); «Políticas Sociales» (Seguridad Social, Salud, Educación, Trabajo, Desarrollo Social y las Secretarías para Mujeres, Derechos Humanos y Promoción de la Igualdad Racial); «Asesoramiento Presidencial» (Secretarías subordinadas a la Presidencia con estatus ministerial).

En cuanto a los constreñimientos al reclutamiento ministerial impuestos por el jefe del Ejecutivo fueron introducidas en el modelo las siguientes medidas:

- 8) desproporcionalidad bancas-ministerios: diferencia entre la proporción de bancas de cada partido en la Cámara de Diputados y la proporción de ministerios controlados por ese partido;
- 9) curso del mandato presidencial: número de meses entre la nominación de los ministros y la siguiente elección presidencial;
- 10) partido del presidente: si el ministro es nominado por el partido del presidente o por los demás partidos (categoría de referencia).

11. Se incluyó la Casa Civil debido a sus competencias en la coordinación y articulación de las acciones de gobierno.

La Tabla V presenta los estadísticos descriptivos relativos a estas variables independientes.

TABLA V
ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LAS VARIABLES DEL MODELO DE SELECCIÓN DE
POLÍTICOS PROFESIONALES PARA EL CARGO DE MINISTRO EN BRASIL (1995-2010)

VARIABLES	ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS				
	N(OBS)	MEDIA	S.D.	MÍN	MÁX.
LEALTAD	126	11,18	7,40	0,288	29,62
EXPERTISE	126	0,44	,497	0	1
VÍNCULO PARTIDARIO	126	2,61	1,73	1	5
CAPILARIDAD DEL PARTIDO	126	4,13	2,64	0	9
CONTINGENTE LEGISLATIVO	126	14,72	5,49	0,77	21,44
CONTROL PARTIDARIO DEL MINISTERIO	126	0,44	,50	0	1
ÁREA DE JURISDICCIÓN DEL MINISTERIO	126	3,68	1,69	1	6
DESPROPORCIONALIDAD	126	3,78	6,35	-6,6	17
CURSO DEL MANDATO	126	30,99	16,01	4,17	46,56
PARTIDO DEL PRESIDENTE	126	0,48	0,50	0	1

Fuente: Elaboración propia.

Se construyeron tres modelos de regresión logística para estimar las probabilidades de selección de un político profesional *vis-à-vis* un político novato o tecnócrata para el cargo de ministro. El primer modelo incluye las variables relativas al vínculo partidario del ministro; el segundo incorpora las variables relativas a la competitividad y consolidación de la organización partidaria a la cual el ministro está afiliado y el último modelo incluye las variables relativas al presidente y su mandato.

La Tabla VI presenta los resultados de los modelos, mostrándose las probabilidades estimadas. En el modelo 1, la dirección de los efectos de las variables independientes está de acuerdo con lo esperado: lealtad y vínculo partidario aumentan las chances de un político profesional de ser escogido, mientras que la *expertise* actúa en sentido contrario. Sin embargo, el vínculo partidario apenas presentó significancia estadística. La actuación como dirigente o líder partidario contribuye fuertemente a la selección de un político profesional para que desempeñe el papel de agente del partido en el gabinete. Haber participado en la dirección nacional del partido aumentó 5,8 veces las chances de ser seleccionado en comparación a las de un militante de partido. El liderazgo partidario presentó un efecto considerablemente mayor en la selección de este perfil para el ministerio. Um miembro del partido con experiencia previa tiene 70,1 veces más posibilidades de ser seleccionado para una posición ministerial. Este resultado confirma la hipótesis de que los partidos utilizan la selección ministerial para recompensar a sus miembros, retenidos a través de la oferta de nuevas posiciones.

TABLA VI
 MODELOS DE REGRESIÓN LOGÍSTICA: PROBABILIDAD DE SELECCIÓN DE POLÍTICOS
 PROFESIONALES PARA EL CARGO DE MINISTRO EN BRASIL (1995-2010)

variables	MODELOS		
	1	2	3
lealtad	1,035 (0,036)	1,031 (0,039)	1,121** (0,057)
<i>expertise</i>	0,475 (0,224)	0,517 (0,271)	0,416 (0,262)
vínculo partidario (0=miembro)			
Dirección partidaria	5,829*** (3,344)	7,128*** (4,364)	5,932*** (4,080)
líder partidario	70,14*** (74,03)	88,21*** (97,47)	120,0*** (143,6)
capilaridad		1,014 (0,127)	1,007 (0,155)
contingente legislativo		1,053 (0,010)	1,203** (0,089)
control partidario del ministerio		1,217 (0,637)	3,622* (2,787)
área de política (0=economía y gestión)			
desarr. econ. y regional		0,442 (0,439)	0,0871* (0,110)
agricultura, pol. agraria y medio ambiente		7,417* (8,305)	2,933 (3,892)
infraestructura		0,980 (0,850)	0,186 (0,217)
políticas Sociales		1,302 (1,048)	0,588 (0,593)
asesoramiento presidencial		1,682 (1,659)	1,952 (2,266)
desproporcionalidad			0,944 (0,044)
mandato presidencial			1,062** (0,0271)
partido del Presidente			0,0636*** (0,0533)
constante	0,505 (0,247)	0,154* (0,172)	0,0107*** (0,0176)
Observaciones	126	126	126
pseudo r-squared	0,333	0,383	0,496

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

Variable dependiente: 1 = político profesional; 0 = novato o tecnócrata.

Error estándar entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia.

En el segundo modelo se introdujeron las variables relativas a la competitividad y la consolidación del partido y el área de política para la cual el partido debe indicar un ministro. Las tres variables que buscan captar el efecto de la fuerza política del partido (capilaridad, contingente legislativo y control partidario del ministerio) presentaron efectos en la dirección esperada, elevando las chances de selección de políticos profesionales. Esos resultados, no obstante, no fueron estadísticamente significativos. Con la introducción de esas variables, aumentó la magnitud del efecto del vínculo partidario. Con relación a la variable asociada a la jurisdicción del ministerio, los ministerios que tratan temas como Agricultura, Política de Tierras y Medio Ambiente, Políticas Sociales y de Asesoramiento Presidencial tienden a aumentar las chances de los PPs, pero sólo el primer grupo presentó significancia estadística a nivel del 10%. De forma no esperada, en el grupo relativo a los ministerios de infraestructura, codiciado por los políticos debido a su aparato territorial disperso y su impacto potencial sobre sectores económicos y grupos de presión, tiende a disminuir las chances de selección de PPs. Este resultado, sin embargo, no es estadísticamente significativo.

Las variables vinculadas a la actuación presidencial fueron incluidas en el último modelo (3). Los resultados obtenidos fueron bastante interesantes para el análisis en curso. En primer lugar, algunas variables ganaron significancia estadística al mantener bajo control la (des)proporcionalidad entre bancas y ministerios de cada partido, el *timing* de selección partidaria (mandato presidencial) y el perfil del ministro que el partido escoge. La lealtad partidaria (1,12), el contingente legislativo del partido (1,20) y su control sobre la cartera (3,62) aumentan las chances de selección de los PPs. Con respecto a la consolidación y competitividad del partido, la fuerza parlamentaria apenas mostró significación estadística. Los resultados indican que, cuando la selección es para los ministerios de las áreas de desarrollo económico, disminuyen las chances de los PPs. De hecho, esas carteras son reservadas para el ingreso de ministros asociados a la iniciativa privada, ya que implementan política para el sector industrial y comercial.

El *timing* de selección mostró relevancia en la selección ministerial, cuanto más distante está la elección presidencial, mayores son las chances de los PPs de ser escogidos. En otras palabras, en la fase inicial del mandato presidencial, cuando está en curso la negociación no sólo para escoger ministros sino para definir la participación del partido en el gobierno, la selección partidaria recae en los miembros experimentados. El efecto de la desproporcionalidad en la distribución de los ministerios, que busca captar el sesgo partidario en la política de la coalición, es negativo como se esperaba, indicando que los partidos beneficiados con ministerios «extras» pueden realizar elecciones más flexibles. Sin embargo, ese resultado no es estadísticamente significativo. En este grupo se destaca el efecto de selección del partido presidencial, si el ministro pertenece a este partido hay una reducción del 94% en las chances de los políticos profesionales de ser escogidos. Esto evidencia que, de hecho, los partidos que llegaron a la presidencia abrieron las puertas para ministros novatos o tecnocráticos.

VI. DISCUSIÓN

El artículo partió de una cuestión central en el estudio de la elección de los ministros: ¿qué perfil de ministros privilegian los partidos políticos? Esta pregunta cobra relevancia a medida que los gabinetes se vuelven estructuras con una composición cada vez más heterogénea, reuniendo ministros con diferentes perfiles y trayectorias. En el contexto de gabinetes multipartidistas, en los que volver a un ministro agente del partido es el cemento básico de la política de coaliciones, es fundamental comprender si, y en qué medida, la selección de los partidos contribuye a esa heterogeneidad.

La discusión se concentró en la selección partidaria sin ser un análisis de selección de ministros partidarios versus apartidarios. Por el contrario, se focalizó en el conjunto de agentes del gobierno indicados por los partidos del gabinete presidencial. Los hallazgos son particularmente interesantes para la discusión en tanto mostraron evidencias importantes de que la selección partidaria respecto a quién indicar para el gabinete responde a las demandas intrapartidarias y a los costos y beneficios calculados de la participación en el gabinete.

Los resultados mostraron que la recompensa ministerial a los políticos profesionales se destina a aquellos con fuertes vínculos con la organización partidaria. La trayectoria en el interior del partido se mostró como un factor determinante, indicando que la selección tiende a privilegiar a la élite interna, en especial a aquellos que ocuparon puestos claves en la organización. Más que el cargo en la conducción partidaria, es el ejercicio de liderazgo partidario en los legislativos lo que configura una trayectoria exitosa en dirección a los puestos ministeriales. Lejos de ser una inversión individual, la movilidad de los políticos del Legislativo hacia el Ejecutivo, carrera zigzag, está mediada por la elección partidaria que se concentra en los políticos que registran actuaciones previas como agentes del partido o que se encuentran en la cúspide de la estructura interna de poder.

La hipótesis de que los partidos competitivos utilizan la selección ministerial para premiar o conservar cuadros es corroborada por el último modelo. Con excepción del partido del presidente, los partidos con mayores bancadas legislativas tienden a seleccionar PPs para los puestos ministeriales, principalmente en el inicio del mandato presidencial. Dado que las chances de nominación de PPs son mayores cuando el partido controla el ministerio en forma ininterrumpida, los partidos legislativos con bancadas significativas utilizan las posiciones ministeriales para mantener un flujo constante de recompensas para sus cuadros dentro de la estructura del Ejecutivo. En dirección contraria, los partidos menos competitivos tienden a crear oportunidades de acceso al gabinete para políticos inexpertos, con trayectorias en burocracias externas al Estado. Este resultado debe ser analizado más exhaustivamente con la ampliación de la serie temporal, dado que en el período analizado la participación de pequeños partidos legislativos en el gabinete ganó ímpetu solamente con la coalición del gobierno de Lula.

Los resultados relativos a la lealtad partidaria, medida por los años de afiliación, señalan el bajo potencial de este atributo en lo referente a la selección ministerial. Esto indica que en el período de consolidación del sistema partidario, pero con tasas

significativas de migración partidaria, el reclutamiento de las élites internas fue más poroso y abierto, facilitando que miembros de afiliación reciente ascendieran a puestos estratégicos, tanto internos como externos a la organización partidaria. Basta con señalar que el propio PSDB cuando ganó la Presidencia y tuvo que formar el gabinete ministerial era un partido de formación reciente, construido por políticos provenientes de otras organizaciones partidarias. Un hallazgo importante del análisis de los datos es que la lealtad parece importar cuando es el partido del presidente el que selecciona a los ministros. Conforme se ha demostrado con el último modelo, la selección del partido que ocupa la Presidencia tiende a disminuir las chances de los PP en favor de un tecnócrata o un novato. Lo interesante es que, en este caso, la lealtad sí es considerada. Si bien el partido del presidente tiene un margen de maniobra mayor para usar los cargos ministeriales para proyectar nuevos políticos o incorporar especialistas al gobierno, escoge entre aquellos que tienen historia partidaria.

Este punto sirve para calificar la visión recurrente de que el gobierno de FHC promovió gabinetes más gerenciales mientras que el gobierno Lula politizó el Ejecutivo. De hecho, el número de ministros apartidarios de perfil tecnocrático es más recurrente en el gobierno de FHC. Sin embargo, cuando se considera la cuota del partido presidencial, queda claro que tales cargos son movilizadas con intereses distintos, tanto para incorporar especialistas como para promover nuevos cuadros del partido. Como se ha destacado previamente, tanto en el PSDB como el PT llegaron a la Presidencia como partidos regionalmente concentrados, con una capilaridad reducida a lo largo de todo el territorio nacional y presionados por expandir su estructura con miras a dar sustento político al gobierno y ampliar sus chances electorales futuras. El uso de la cuota partidaria para incluir tales cuadros describe un escenario más complejo de decisión sobre esas posiciones y, como se argumentó, esas decisiones se vinculan a los objetivos de expansión de la organización partidaria.

Los resultados obtenidos contribuyen a ampliar el estudio del gobierno de coalición haciendo hincapié en el papel que la selección ministerial tiene a los ojos partidarios. Más allá del análisis de los recursos de patronazgo, del acceso a los recursos presupuestarios y de formación de la agenda legislativa, este estudio llamó la atención respecto a las oportunidades para la retención y renovación de los cuadros partidarios que surgen a partir de las posiciones ministeriales. Estas oportunidades dan espacio para poner en práctica las estrategias electorales de mediano y largo plazo basadas en la capacidad del partido para participar en la oferta política de candidatos con experiencia, si están disponibles, y de nuevos cuadros cuando sea necesario.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AMORIM NETO, Octavio. *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers*. Tesis de Doctorado. University of California, San Diego, 1998.
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, 2002, vol. 43 (2): 479-519.

- AMORIM NETO, Octavio y SAMUELS, David. Democratic Regimes and Cabinet Politics: A Global Perspective. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 2010, vol. 1 (1): 14-27.
- ANDEWEG, Rudy. Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers. *European Journal of Political Research*, 2000, vol. 37 (3): 377-395.
- BRAGA, Socorro. Partidos Políticos no Brasil: Organização Partidária, Competição Eleitoral e Financiamento Público. *Perspectivas*, 2009, vol. 35 (jan/jun): 117-148.
- BRIGHT, Jonathan; LITTLE, Conor y DÖRING, Holger. Ministerial Careers and 'The Missing Piece'. *EUI SPS Working Paper*, 2012.
- CARROLL, Ray y COX, Gary W. The Logic of Gamson's Law: Pre-election Coalitions and Portfolio Allocations. *American Journal of Political Science*, 2007, vol. 51 (2): 303-313.
- CARROLL, Ray y COX, Gary W. Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments. *Comparative Political Studies*, 2011, vol. 45 (2): 220-236.
- COX, Gary W. y MCCUBBINS, Matthew D. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, CA: University of California Press, 1993.
- COX, Gary W. y MCCUBBINS, Matthew D. *Setting the agenda: responsible party government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2009.
- FIGUEIREDO, Argelina C. Government coalition in Brazilian democracy. *BPSR*, 2008, vol. 1 (2): 182-216.
- FIGUEIREDO, Argelina C. y LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- FORTUNATO, David. *Legislative Review and Party Differentiation in Coalition Governments*. Paper presented at APSA 2010 Annual Meeting Paper. En línea: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1642438>, 2010.
- HUBER, John D. y MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*, 2008, vol. 102 (2): 169-180.
- INÁCIO, Magna. *Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial no Brasil*. Tesis de Doctorado en Ciencias Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.
- KAM, Christopher y INDRIDASON, Indridi. Cabinet dynamics and ministerial careers in the French Fifth Republic. En DOWDING, Keith M. y DUMONT, Patrick (eds.). *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. London: Routledge, 2009.
- KATZ, Richard y MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1995, vol. 1 (1): 5-28.
- KATZ, Richard y MAIR, Peter. The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies. En GUNTHER, Richard; MONTERO, José Ramón y LINZ, Juan José (eds.). *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- KATZ, Richard y MAIR, Peter. The Cartel Party Thesis: A Restatement. *Perspectives on Politics*, 2009, vol. 7 (4): 753-766.
- LAVIER, Michael y SHEPSLE, Kenneth. *Making and Breaking Governments*. New York: Cambridge University Press, 1996.
- MARTIN, Lanny W. y VANBERG, Georg. Coalition Policymaking and Legislative Review. *American Political Science Review*, 2005, vol. 99 (1): 93-106.
- MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Partidos e migração partidária na câmara dos deputados. *Dados*, 2000, vol. 43 (2): 207-240.
- MELO, Carlos Ranulfo y CÂMARA, Rafael. Estrutura da competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. *Dados*, 2012, vol. 55 (1): 71-117.

- MENEGUELLO, Rachel. O impacto do PT no sistema partidário: alinhamentos, arranjos políticos e movimentação de elites em torno do eixo petista. Paper presentado en el *Workshop «The PT from Lula to Dilma: Explaining Change in the Brazilian Worker's Party»*. Oxford, enero de 2012.
- MITCHELL, Paul. Coalition Discipline, Enforcement Mechanism, and Intraparty Politics. En BOWLER, Shaun; FARRELL, David M. y KATZ, Richard S. (eds.). *Party Discipline and Parliamentary Government*. Ohio University Press, 1999.
- MÜLLER, Wolfgang C. y STRØM, Kaare. *Coalition governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- PEREIRA, Carlos y MÜELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, 2002, vol. 45 (2): 265-301.
- POWER, Timothy J. y MOCHEL, Marília G. Political Recruitment in an Executive-Centric System: Presidents, Ministers, and Governors in Brazil. Paper Prepared for the Pathways to Power: *Political Recruitment and Democracy in Latin America - WFU Conference*, April 2-4, 2004.
- RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos y POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, 2011, vol. 64 (2): 323-334.
- RIBEIRO, Pedro. Changing for Victory (and Government): Understanding the Transformation of the Workers' Party via an Organizational Approach (1980-2010). Paper presentado en *Workshop The PT from Lula to Dilma: Explaining Change in the Brazilian Worker's Party*. Oxford, enero de 2012.
- ROHDE, David. Risk-Bearing and Progressive Ambition: The Case of the United States House of Representatives. *American Journal of Political Science*, 1979, vol. 23 (february): 1-23.
- ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2002, vol. 17 (49): 71-92.
- SAMUELS, David J. y SHUGART, Matthew S. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the separation of powers affects party organization and behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- SANTOS, Fabiano Mendes. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. 1.ª edição. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang C. y BERGMAN, Torbjorn. *Cabinets and Coalition Bargaining*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- THIES, Michael F. Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. *American Journal of Political Science*, 2001, vol. 45 (3): 580-598.
- VERZICHELLI, Luca. Portfolio Allocation. En STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang y BERGMAN, Torbjorn (eds.). *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. *Comparative politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008.