

Presidentes, primeros ministros y designación de ministros outsiders: un análisis cuantitativo longitudinal de catorce países de Europa Central y del Este¹

Elena Semenova*

Resumen

En este artículo se examinan los principios de reclutamiento ministerial en catorce países de Europa Central y del Este (ECE), con un énfasis particular en la selección de ministros sin experiencia partidaria ni parlamentaria (*outsiders*). El análisis descriptivo del reclutamiento de los gabinetes en catorce países de ECE entre 1991 y 2012 revela que aproximadamente la mitad de los ministros eran *outsiders*. Examinamos las posibles razones para la selección de ministros *outsiders*, así como los factores que determinan su nombramiento en los gabinetes. Los resultados de una regresión binaria multinivel muestran que la probabilidad de nombrar ministros *outsiders* es alta en sistemas semipresidenciales, en gabinetes interinos, en parlamentos altamente fraccionalizados, y si hay *pathdependency*² en el reclutamiento de ministros *outsiders* inmediatamente después del colapso del comunismo. Asimismo, mostramos que el nombramiento de ministros *outsiders* tiende a ser tecnocrático, y que predomina en las carteras de finanzas y economía, así como en relaciones exteriores y defensa. Finalmente, argumentamos que el creciente reclutamiento de ministros *outsiders* en los gabinetes de los países de ECE es principalmente generado desde el lado de la demanda —los presidentes, primeros ministros y (hasta cierto punto) los partidos políticos— antes que desde los candidatos *outsiders*.

Palabras clave: Ministros; Formación de gabinetes; Asignación de carteras; Ministros *outsiders*; Tecnocracia.

* Directora de Política Germana e Investigadora. Freie Universität Berlin. Correo electrónico: elena.semenova@fu-berlin.de.

Artículo recibido: 22/2/2019

Artículo aprobado: 15/10/2019

MIRÍADA. Año 12, N.º 16 (2020), pp. 121-153

© Universidad del Salvador. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. (IDICSO). ISSN: 18519431

Abstract

In this article, the principles of ministerial recruitment in fourteen Central and Eastern European (CEE) countries are examined, with a particular emphasis on the recruitment of ministers with neither leading party nor parliamentary experience (i. e., outsider ministers). A descriptive analysis of all cabinet recruitments in fourteen CEE countries between 1991 and 2012 reveals that approximately half of ministers were outsider ministers. I examine the possible reasons for the selection of outsider ministers as well as the determinants of their appointments to cabinets. The results of a binary multilevel regression show that the likelihood of appointing outsider ministers is high in semipresidential systems, caretaker cabinets, highly fractionalized parliaments, and if there is a pathdependency in the recruitment of outsider ministers directly after the communist collapse. I also show that the appointments of outsider ministers tend to be technocratic, with their dominance over the portfolios of finance and economy as well as foreign affairs and defense. Most salient portfolios of the prime ministers and viceprime ministers tend to be occupied by politicians though. Finally, I argue that the increased recruitment of outsider ministers to CEE cabinets is primarily generated by the demand side—the presidents, the prime ministers, and (to some extent) parties—rather than by outsider candidates. *Keywords:* Minister; Cabinet formation; Portfolio allocation; Outsider minister; Technocracy.

En los países europeos, una posición ministerial es un cargo de primer orden para quien tiene ambiciones políticas. Los ministros son los principales tomadores de decisiones y se encuentran bien posicionados para contribuir al establecimiento de agendas políticas (Chabal, 2003). Esta posición predominante que tienen en la mayoría de los sistemas políticos europeos sugiere la importancia de que los estudios académicos examinen los aspectos más significativos de sus carreras y reclutamiento (Blondel, MüllerRommel y Malova, 2007; Blondel y Thiébault, 1991; Dowding y Dumont, 2009; Keman y MüllerRommel, 2012).

Entre los países de Europa se pueden distinguir dos tipos de sistema político. El primero es el sistema parlamentario, en el que los partidos ganadores construyen una coalición y seleccionan al primer ministro (PM), quien es responsable, a su vez, de la designación del gabinete (por ejemplo: Blondel y Thiébault, 1991; Dowding y Dumont, 2009). Las investigaciones sobre la selección de ministros en los países parlamentarios de Europa Occidental han resaltado los vínculos entre votantes, partidos políticos y ga-

binetes (Strom, Müller y Bergman, 2008), examinaron la naturaleza de los partidos gobernantes (Woldendorp, Keman, y Budge, 2000) y estudiaron las estrategias que utilizan los partidos políticos para distribuir los ministerios (Bäck, Debus y Dumont, 2011). Todos estos estudios operacionalizan la selección de ministros como la cadena de delegación en la que el armado del gabinete por parte del PM es un paso lógico que conecta a los votantes con los partidos políticos, quienes son los responsables de la formación del gobierno y de la selección del PM. Para los partidos políticos, entonces, el control sobre las posiciones ministeriales es crucial; razón por la cual prefieren, por lo tanto, seleccionar ministros con afiliación partidaria (Blondel y Thiébault, 1991; Carroll y Cox, 2012).

El segundo sistema que existe en Europa es el semipresidencial, es decir, un sistema con un presidente elegido por voto popular y un gabinete que es responsable tanto frente al presidente como frente al Parlamento (Elgie, 1999, p. 13). La cantidad de sistemas semipresidenciales en Europa aumentó de manera abrupta a principios de la década de los noventa cuando muchos países postsoviéticos y del Este eligieron un marco constitucional de esta naturaleza para sus transiciones democráticas poscomunistas. A diferencia de los sistemas parlamentarios, en los semipresidenciales los presidentes pueden tener poderes formales para intervenir en la formación del gabinete proponiendo la candidatura del PM al Parlamento, nombrando algunos ministros y disolviendo gabinetes a discreción. Estos poderes extensivos han llevado a que los sistemas semipresidenciales fueran considerados propensos al desarrollo intraejecutivo de conflictos que afectan negativamente la estabilidad de este tipo de gabinetes (por ejemplo: Bruère y Gaxie, 2018; Protsyk, 2006).

A diferencia del reclutamiento ministerial en los países parlamentarios de Europa Occidental, el reclutamiento de ministros en países parlamentarios y, particularmente, semipresidenciales de ECE y de los Estados postsoviéticos ha recibido menor atención por parte de los estudios académicos (con algunas notables excepciones: Blondel, MüllerRommel y Malova, 2007; Schleiter y MorganJones, 2009; Semenova 2015a, 2018). Los estudios de caso basados en países han identificado, entre otros, que el reclutamiento ministerial en países con sistemas parlamentarios de ECE ha seguido el patrón de los de Europa Occidental, por ejemplo, en el reclutamiento de un alto número de ministros con experiencia partidaria y parlamentaria (Cotta, 2018). Asimismo, se descubrió que los gabinetes en los países con sistemas semipresidenciales de ECE están formados por muchos no partidarios, tecnócratas y aliados de los presidentes (Schleiter y MorganJones, 2009; Semenova 2015a).

Este estudio contribuye con los estudios sobre reclutamiento ministerial en países de ECE al preguntarse por las razones por las cuales muchos de sus gabinetes incluyen ministros reclutados fuera de las jerarquías parlamentarias y partidarias. Con este objetivo, analizaré los patrones de carrera de todos los ministros reclutados en los gabinetes de catorce países de ECE. Así, se analizarán en detalle los efectos de los determinantes institucionales, políticos y de *pathdependency* en el reclutamiento de ministros *outsiders*. Este artículo contribuye a la literatura existente de tres maneras. En primer lugar, aborda a los ministros que no contaban con experiencia parlamentaria ni partidaria (a nivel nacional) antes de su primer reclutamiento (es decir, ministros *outsiders*). Este tema no ha recibido aún atención académica en Europa (con la excepción de Semenova 2018, 2019). El reclutamiento de ministros por fuera del Parlamento y de los partidos políticos va en contra de las expectativas formuladas en la literatura existente acerca del control de los partidos políticos sobre las posiciones ministeriales (Blondel y Thiébault, 1991; Dowding y Dumont, 2009). En segundo lugar, el estudio de las razones que motivan el reclutamiento de ministros *outsiders* contribuye a una mejor comprensión de la política de partidos, los gobiernos de coalición y la formación de gabinetes tanto en sistemas parlamentarios como semipresidenciales (Blondel, MüllerRommel, y Malova 2007; Druckman y Roberts, 2008; Protsyk, 2006). En tercer lugar, este artículo introduce el conjunto de datos más extensivo que existe acerca del reclutamiento de ministros en los países poscomunistas de ECE, región que ha recibido menos atención por parte del mundo académico en comparación con las democracias parlamentarias avanzadas de Europa Occidental.

Ministros *outsiders*: consideraciones teóricas

Para comprender la selección de ministros *outsiders*, utilizaré el marco teórico de la delegación, que se enfoca en la naturaleza de las relaciones principalagente dentro del gobierno. En los gobiernos parlamentarios, los partidos políticos ganadores seleccionan al PM, quien a su vez selecciona a los ministros del gabinete (Strom, Müller y Bergman, 2008). En estos sistemas, los gabinetes dependen en general del apoyo parlamentario, es decir, de las mayorías parlamentarias. Los partidos están habitualmente involucrados de manera indirecta en la selección de ministros y en la distribución de carteras en los gabinetes (Dowding y Dumont, 2009). En general, tanto el PM como sus ministros son partidistas, lo cual fortalece la cadena de delegación desde los votantes hacia los gabinetes (Huber y MartínezGallardo, 2008). En la literatura sobre coaliciones, la influencia de los partidos políticos en la construcción de los gabinetes es uno de los rasgos del gobierno de partidos (*partygovernment*). Se asume que en estos últimos los partidos ganadores conforman los gabinetes, que

son capaces de superar el voto de confianza y que tendrán la capacidad de llevar adelante de manera efectiva las preferencias políticas del partido en el marco de la coalición de la cual forman parte (Budge y Keman, 1993).

Como en cualquier delegación, la selección de ministros es una actividad riesgosa para el PM porque los ministros pueden no llevar a cabo los intereses del principal de manera efectiva y eficiente, pueden ser elegidos de manera errónea y hasta desarrollar cursos de acción desaprobados por el PM (Dowding y Dumont, 2015). ¿Cómo puede el PM resolver estos problemas de delegación? Uno de los principales mecanismos es la evaluación *ex ante* de los candidatos. Los parlamentos y las organizaciones partidarias constituyen los espacios más propicios para dicha tarea, ya que el PM cuenta allí con un conjunto mayor de candidatos potenciales para seleccionar. Al mismo tiempo, en estos espacios los candidatos adquieren experiencia, aprenden las reglas del juego político y prueban su lealtad al partido y al PM. En términos empíricos, la mayoría de los miembros de los gabinetes de los países parlamentarios europeos son efectivamente seleccionados dentro del Parlamento (Dowding y Dumont, 2009). Más aún, la experiencia parlamentaria es considerada un factor de influencia que aumenta las posibilidades de supervivencia en los gabinetes (Huber y MartínezGallardo, 2008; Semenova, 2018).

En los sistemas con presidentes elegidos por voto popular, la cadena de delegación es diferente, ya que los gobiernos llevados adelante por presidentes dependen menos del apoyo del Parlamento. Los presidentes pueden negociar legítimamente con los líderes parlamentarios acerca del gabinete y de las políticas de gobierno y pueden designar ministros como parte de esas negociaciones. Así, la segunda estrategia para disminuir las probabilidades de que emerjan problemas de delegación es la selección de candidatos leales. La literatura existente sobre nombramiento ministerial sostiene que los presidentes utilizan esta estrategia de manera frecuente, lo cual queda en evidencia en la mayor proporción de ministros no partidistas en los sistemas semipresidenciales europeos (Neto y Strom, 2006; Schleiter y MorganJones, 2009). En estos casos, se espera que estos ministros sean los agentes del presidente y que ayuden a llevar adelante su agenda política (Tavits, 2009). Basados en esta lógica, los presidentes pueden estar interesados en reclutar no solo a agentes no partidistas, sino también a otros tipos de candidatos leales con diferentes calificaciones, como por ejemplo, tecnócratas y *tecnopols*.

La literatura existente resalta los incentivos que los presidentes pueden tener para nombrar ministros provenientes de afuera de las jerarquías partidarias y parlamentarias. Sin embargo, los PM pueden también estar interesados en elegir a este tipo de candidatos en determinadas circunstancias institucionales o políticas. Por ejemplo, el tipo de gabinete debería jugar un rol esencial

en esta elección. En los gabinetes mayoritarios³, los PM gozan de apoyo parlamentario y tienen más poder para reemplazar ministros, especialmente los que son miembros de sus partidos (Huber y MartínezGallardo, 2008), ya que estos reemplazos no ponen en riesgo a la coalición que integran. De los gabinetes minoritarios⁴, se espera que incluyan menos ministros *outsiders* debido a la alta fragilidad de un gobierno que no cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria y a que los partidos gobernantes buscarán minimizar la probabilidad del problema de la agencia, que puede emerger del reclutamiento de *outsiders* a los cargos ministeriales. La evidencia empírica, sin embargo, no es unívoca. Mientras que algunas investigaciones han mostrado que los gabinetes minoritarios incluyen una menor cantidad de *outsiders* (Semenova, 2018), otros han argumentado que estos incluyen una mayor cantidad de ministros no partidistas (Neto y Strom, 2006). Finalmente, en los gabinetes interinos, los PM deberían tener los mayores incentivos para reclutar *outsiders*, ya que los partidos políticos suelen tener menos interés en ellos debido a su carácter provisional y a su limitada capacidad para implementar políticas públicas. En general, estos gabinetes se conforman para lidiar con situaciones de crisis (Costa Pinto, Cotta y Tavares de Almeida, 2018) en las que los *outsiders* pueden ser la elección adecuada para resolver los problemas existentes.

Los PM y los presidentes pueden también preferir nominar a ministros *outsiders* en situaciones de alta fraccionalización parlamentaria. Estas situaciones complican la formación del gabinete, en particular, si el nivel de polarización del Parlamento es alto. Las coaliciones construidas bajo estas circunstancias son generalmente frágiles y se rompen fácilmente (Warwick, 1994). En Parlamentos fraccionalizados, los PM y los presidentes pueden designar ministros *outsiders* para disminuir el nivel de conflicto intrapartidario. Por ejemplo, Neto y Samuels (2010, p. 14) sostienen que, en Parlamentos altamente fraccionalizados, los partidos pueden preferir llegar a un acuerdo acerca de un ministro que no venga de ningún partido en particular, es decir, un no partidista.

Además de los incentivos ligados al gabinete y al Parlamento, los PM y los presidentes pueden estar motivados a nombrar ministros *outsiders* por sus calificaciones excepcionales. Es decir, que el reclutamiento se desarrolla con un criterio tecnocrático. Siguiendo la literatura existente sobre países parlamentarios europeos, la selección tecnocrática debe ser considerada una violación a los principios centrales de la distribución de carteras. Estos representan una contradicción con el principio proporcional, según el cual las coaliciones deben distribuir los cargos ministeriales de manera proporcional al aporte de bancas que cada partido de la coalición realiza (Carrol y Cox, 2012), y el principio ideológico, según el cual cada partido tiende a controlar los ministerios que le permiten llevar adelante sus promesas electorales (Bäck, Debus

y Dumont, 2011). La selección de ministros *outsiders* viola también el principio de relevancia (*saliency*) de la distribución de carteras, según el cual todos los partidos prefieren controlar alguna de las posiciones más importantes, que incluyen las de PM y vice PM seguidas por los Ministerios de Defensa, Interior, Asuntos Exteriores, Economía y Justicia (Browne y Feste, 1975; Druckman y Roberts, 2008; Warwick y Druckman, 2001).

En los países parlamentarios de Europa Occidental, los estudios han mostrado que estas carteras son usualmente conservadas por ministros con experiencia parlamentaria y partidaria. Los estudios sobre asignaciones de cargos en los países poscomunistas, por el contrario, muestran que las carteras de economía y de asuntos exteriores son generalmente controladas por ministros no partidistas (Schleiter y MorganJones, 2009). Basada en estas consideraciones, asumo que los PM pueden preferir ocupar algunas de las posiciones de las carteras principales con ministros que no pertenecen a las jerarquías de los partidos y del Parlamento, ya que es más fácil responsabilizar a los *outsiders* de políticas antipopulares. Este es frecuentemente el caso de la asignación de *outsiders* en la cartera de finanzas para implementar medidas de austeridad. Para los presidentes, algunas áreas de política son importantes desde el punto de vista constitucional (en particular, asuntos exteriores y defensa) y pueden preferir elegir para estas posiciones ministros *outsiders* que les resulten más leales.

Las investigaciones han llamado la atención, entre otras circunstancias políticas e institucionales, sobre las crisis económicas y políticas y la profesionalización de las burocracias como factores que motivan a los PM y a los presidentes a nombrar ministros provenientes de afuera del partido y del Parlamento. En las crisis, los PM pueden designar un *outsider* que provea soluciones rápidas, en lugar de ponerse a negociar con los partidos parlamentarios sobre la mejor solución política. Las investigaciones sobre países latinoamericanos han mostrado que, en contextos de condiciones económicas desfavorables y durante la implementación de reformas estructurales, la proporción de ministros no partidistas (es decir, externos a las jerarquías de los partidos políticos) aumenta en los gabinetes (Centeno y Silva, 1998; Domínguez, 1997). En los países parlamentarios de Europa Occidental, se han creado, sin embargo, gabinetes tecnocráticos durante situaciones de crisis económica (al menos en algunos países, [Pasquino y Valbruzzi, 2012]); pero la proporción de ministros sin experiencia partidaria reclutados en contextos de crisis parece decrecer (Neto y Strom, 2006).

Además de las crisis, la profesionalización de las burocracias puede aumentar los incentivos que tienen PM y presidentes para nombrar ministros *outsiders*. Frente a una burocracia profesionalizada, los PM pueden preferir ministros con experiencia partidaria y parlamentaria, quienes deberían

ayudarlos a implementar políticas asesorados por burócratas profesionales y no partidistas (Neto y Samuels, 2010, p. 14). Si la burocracia está politizada, en cambio, los PM pueden preferir designar *outsiders* con el objeto de reducir las posibilidades de bloqueo político por parte de burócratas nombrados por otros partidos, generalmente rivales.

La última de las circunstancias políticas que pueden motivar a PM y a presidentes a seleccionar ministros *outsiders* son las *pathdependencias* originadas en regímenes políticos anteriores (en nuestro caso, en los regímenes comunistas). Durante casi setenta años de comunismo, estos países experimentaron una versión extrema de gobierno de partido único cuando el Partido Comunista o sus partidos satélites seleccionaban a los candidatos para casi la totalidad de posiciones en los parlamentos, ministerios y gabinetes. Durante este período, una posición de gabinete era solo un paso dentro de un sistema más amplio, la *nomenklatura*, es decir, el sistema de reclutamiento, rotación y promoción en las áreas política, económica y burocrática en cada nivel territorial (Harasymiw, 1984). Los estudios históricos comparativos han mostrado que las transiciones democráticas no eliminan la herencia de los viejos regímenes; estos continúan influyendo en el desarrollo postransicional, entre otros motivos, debido a que las viejas elites aún operan en los nuevos ambientes o porque esa herencia ha influido (en algunos casos de manera no intencionada) en la formación de nuevas instituciones (Crawford y Lijphart, 1997). Los estudios han revelado dos elementos de *pathdependency* en el reclutamiento ministerial que pueden influir en la selección de ministros *outsiders* en los países poscomunistas. El primero de ellos está dado por las prácticas de reparto de ministerios originadas en el período comunista. A diferencia de los países parlamentarios de Europa Occidental, en los gabinetes poscomunistas, las carteras de finanzas, justicia y asuntos exteriores están generalmente ocupadas por tecnócratas, es decir, burócratas con una experiencia profesional relevante para sus cargos. Además, la cartera de defensa en los gabinetes postsoviéticos suele estar ocupada por militares profesionales, práctica poco común en los países de Europa Occidental (Semenova, 2018).

El segundo elemento de *pathdependency* se vincula con la tensión entre la valoración de la lealtad y la valoración de la idoneidad como criterios de reclutamiento para una posición de elite. Kitschelt (1995) ha identificado tres tipos de comunismo en los países de ECE, clasificados de acuerdo a la manera en que funcionaba la burocracia y a la manera en que las elites y los líderes políticos colaboraban entre sí. En el *comunismo patrimonial* — existente en Rusia y Ucrania—, las lealtades personales hacia los líderes políticos eran de central importancia. En estos casos, luego del colapso del comunismo, los regímenes serán fuertemente personalistas. Por ende, espero que en estos regímenes la selección de ministros leales a los PM y a los

presidentes y que no cuenten con experiencia partidaria o parlamentaria esté más difundida que en otros tipos de régimen. En el extremo opuesto de esta tipología definida por Kitschelt (1995) está el modelo *burocráticoautoritario*, con un nivel alto de institucionalización burocrática y un nivel bajo de debate político y de articulación pública —este es el caso de Alemania del Este y de la República Checa—. Luego del colapso del comunismo, sus elites fueron completamente reemplazadas por nuevas elites liberales, que, a su turno, seleccionaron instituciones que despersonalizaron el poder. En estos países, las posiciones burocráticas deberían distribuirse de acuerdo a las capacidades de los candidatos en lugar de sus lealtades. Por lo tanto, espero que en estos países los ministros *outsiders* sean menos frecuentes que en los países con regímenes del tipo de comunismo patrimonial.

Finalmente, el tercer tipo de comunismo es el comunismo de *consenso nacional*, con un grado intermedio de debate político y de articulación pública y un nivel moderado de institucionalización burocrática. Tras el colapso del comunismo, viejas y nuevas elites negociaron el tipo de transición y seleccionaron las instituciones políticas con elementos tanto del poder personalizado como despersonalizado. Ejemplos de este tipo de comunismo encontramos en Hungría y en Polonia, tanto como en los Estados bálticos. Dependiendo del tipo de comunismo, podemos asumir diferentes pesos de las redes personales en la elección de ministros, siendo los países patrimoniales y los burocráticoautoritarios dos opuestos.

De acuerdo con estas consideraciones, formularé hipótesis empíricas sobre la selección de ministros *outsiders*, discutiré la operacionalización de variables dependientes e independientes y desarrollaré un análisis cuantitativo de una muestra de catorce países de ECE. Primero, sin embargo, el marco institucional de los países poscomunistas debe ser examinado, ya que enmarca los procesos de formación de gabinetes y de selección de ministros.

Países del centro y del este europeo: marco institucional

En la mayoría de los países de ECE, las reglas constitucionales para la formación de gabinetes estipulan que los candidatos a PM deben ser propuestos formalmente por el presidente del país y requieren ser aprobados por el Parlamento nacional. En Eslovenia, Moldavia y Croacia, la candidatura del PM es propuesta por el Parlamento. En algunos países, cuando la candidatura del PM no recibe apoyo parlamentario —como ha ocurrido por lo menos dos veces en Estonia y en República Checa y una vez en Polonia—, el derecho a nominar a un PM es transferido del presidente al Parlamento. Si el PM nominado por el Parlamento no logra formar gobierno, se llevan adelante elecciones parlamentarias adelantadas.

En la mitad de los países de ECE analizados, se permite a los parlamentarios nacionales ocupar posiciones de gabinete. Con algunas excepciones, esta es la norma en los países parlamentarios. Por ejemplo, las constituciones de Eslovaquia y de Estonia estipulan la figura del “mandato en suspenso” (*sleeping mandate*) —en otras palabras, el derecho a reasumir un mandato parlamentario luego de haber servido en el gabinete (tabla 1)—. En Ucrania (entre 1994 y 2006 y de 2010 a 2014) y en Rusia (desde 1991), los ministros no pueden combinar sus cargos de gabinete con cargos parlamentarios. Los PM pueden también forzar a los miembros de sus gabinetes a renunciar al Parlamento para dedicarse enteramente a sus actividades de gabinete, aunque esto pocas veces ocurre —por ejemplo, en la República Checa—.

Como mencionamos anteriormente, la mayoría de los países excomunistas de ECE, así como los países exsoviéticos, han adoptado sistemas de gobierno semipresidenciales que combinan un PM con un presidente elegido por voto popular. Dado que los presidentes elegidos popularmente tienen poderes constitucionales mayores a los de sus contrapartes elegidas de manera indirecta, resulta esencial resaltar los poderes con los que cuenta la presidencia para seleccionar ministros y disolver gabinetes. En Ucrania y en Croacia, por ejemplo, los presidentes podían disolver gabinetes a discreción a principios de la década de 1990 y hacia fines de la década de los 2000. En Rusia este es aún el caso, aunque este poder haya sido solo utilizado por la presidencia durante la década de 1990 (Semenova, 2015a). En Rusia y en Ucrania, los presidentes también nombran ministros en determinadas áreas, como por ejemplo en los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa. (Ver tabla 1).

La descripción del marco institucional apoya nuestra expectativa teórica de que los presidentes y los PM son los principales selectores de candidatos para las posiciones en los gabinetes de los países de ECE. Basada en las previsiones derivadas de este marco institucional y en la literatura acerca de la formación de gabinetes y de la selección de ministros, asumo que los ministros con experiencia partidaria y parlamentaria deberían ser la norma en los gabinetes de estos países. En consecuencia, la pregunta sobre las razones por las cuales los *outsiders* son reclutados en los gabinetes es interesante por dos razones. La primera es una razón teórica: el reclutamiento de ministros *outsiders* viola la mayoría de los principios conocidos a través de la literatura sobre coaliciones y control partidario del nombramiento de ministros. Por lo tanto, resulta esencial comprender las razones por las cuales se violan estos principios. La segunda razón es de naturaleza empírica: el reclutamiento de ministros *outsiders* en países poscomunistas de ECE es una práctica común y aceptable (ver sección empírica). La comprensión de los determinantes de esta práctica ayudará a los investigadores a predecir

el desarrollo de los procesos de construcción de gabinetes en los países de la tercera ola de democratización.

Tabla 1. Reglas constitucionales de los países elegidos de ECE sobre formación de gabinetes y nombramiento de ministros

	CZ	PL	HU	SK	EE	LT	LA	HR	BG	SI	RO	MD	UA	RU
<i>Reglas constitucionales</i>														
Presidente elegido por voto directo*	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Disolución discrecional del gobierno**	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí
Nombramiento discrecional de ministros***	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Incompatibilidad entre mandato parlamentario y puesto en el gabinete	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	-	No	Sí	Sí	Sí

Nota: República Checa (CZ), Hungría (HU), Polonia (PL), Eslovaquia (SK), Estonia (EE), Letonia (LA), Lituania (LT), Croacia (HR), Bulgaria (BG), Eslovenia (SI), Rumania (RO), Ucrania (UA), Moldavia (MD) y Rusia (RU).

* El presidente de República Checa es elegido en forma directa desde 2013; y el de Eslovaquia, desde 1999. Desde 2000 el presidente de Moldavia es elegido de forma indirecta.

** Los presidentes de Ucrania podían disolver gabinetes de manera discrecional hasta 2006; en Croacia, hasta 2001; en Rumania, hasta 2003.

*** Los presidentes de Polonia podían nombrar ministros de manera discrecional hasta 1997.

Fuente: clasificación de la autora basada en las constituciones de los respectivos países.

Metodología

Datos, operacionalización de variables y método

Este análisis se basa en la información biográfica de 3244 ministros de 75 gabinetes. La base de datos abarca desde 1991 hasta 2012. Incluye información de once países miembro poscomunistas de la Unión Europea (UE): los cuatro del Grupo Visegrád (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia), los tres bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) y los cuatro del sudeste europeo (Croacia, Bulgaria, Eslovenia y Rumania). La selección de la muestra sigue un diseño de los *casos más similares* que incluye a todas las nuevas democracias que lograron integrarse a la Unión Europea. Los datos

también incluyen información de tres países postsoviéticos sin perspectivas inmediatas de membresía de la UE (Rusia, Ucrania y Moldavia) (figura 1).

Figura 1



Fuente: creado por la autora con mapchart.net.

Dentro de la muestra, cinco países (Estonia, República Checa, Letonia, Hungría y Eslovaquia hasta el 2000) habían tenido sistemas parlamentarios, mientras que el resto pueden clasificarse como semipresidenciales. Dentro de esta muestra, hay variaciones sustanciales en cuanto a las competencias que tienen los presidentes (tabla 1). En la mayoría de los países seleccionados, los gabinetes han sido nombrados por los partidos políticos vencedores, en general bajo la forma de coaliciones.

Los datos fueron recolectados por expertos nacionales en el marco del proyecto EurElite, que investigó principalmente los patrones de reclutamiento parlamentario en los países de Europa del Este (Semenova, Edinger y Best, 2014). La estructura de las bases de datos era idéntica para cada país y está ba-

sada en una codificación compartida. Cada conjunto de datos incluye variables que contemplan los perfiles sociales y ocupacionales de los ministros, su experiencia política, sus carreras y sus principales posiciones luego de formar parte de un gabinete (por ejemplo, posiciones en el parlamento nacional).

La variable dependiente expresa si un ministro es un *outsider*, es decir, si no ha tenido ni experiencia parlamentaria ni experiencia en un partido político a nivel nacional. Esta operacionalización ha sido utilizada recientemente en dos estudios extensivos y comparativos sobre el reclutamiento de ministros en, predominantemente, Europa Occidental (Costa Pinto, Cotta y Tavares de Almeida, 2018) y América del Norte y Latina (Camerlo y MartínezGallardo, 2018). Ello nos permite considerar nuestros resultados en una perspectiva comparada, pero tiene, al mismo tiempo, algunas desventajas. Entre otras, no permite un análisis más minucioso de grupos específicos dentro de la categoría de ministros *outsiders*, como por ejemplo, con base en las diferencias entre no partidistas, tecnócratas, expertos y *tecnopols* (Camerlo y MartínezGallardo, 2018; Centeno y Silva, 1998). Asimismo, ignora cualquier posición política a nivel local que, si bien no es crucial para el reclutamiento ministerial de los países de ECE (Semenova, Edinger y Best, 2014), puede ser necesaria para convertirse en ministro en otras partes del mundo.

Basándonos en esta operacionalización de los ministros *outsiders*, el análisis empírico de su designación se desarrollará en dos partes. La primera es un análisis descriptivo que incluirá una evaluación de sus patrones de reclutamiento, perfiles sociodemográficos y patrones de asignación de carteras que registra este tipo de ministros. La segunda parte constituye un análisis cuantitativo de los factores que determinan la designación de ministros *outsiders*. Metodológicamente, se utilizará una regresión binaria multinivel (RabeHesketh y Skrondal, 2012). La variable dependiente es si el ministro es un *outsider* político (se indica con el número 1 si lo es). Dado que el análisis se basa en datos de catorce países, no se puede asumir que la asignación de ministros *outsiders* sea independiente de factores específicos de cada país que no son captados por variables institucionales y políticas generales. Pueden existir riesgos específicos no contemplados para cada país y que aumentan las posibilidades de que se den este tipo de designaciones. Para controlar este factor, se calculan también efectos aleatorios agrupados por país. Asumo que los gabinetes de una unidad —un país— comparten el mismo tipo de riesgos, los cuales pueden diferir entre países.

Hipótesis e indicadores

Basándome en la literatura sobre coaliciones, semipresidencialismo y reclutamiento ministerial, formularé algunas hipótesis que explican los factores que determinan el nombramiento de ministros *outsiders*. Comenzando por la literatura sobre semipresidencialismo, las investigaciones han mostrado

que en los países europeos los presidentes elegidos por voto popular son actores importantes en la formación y disolución de los gabinetes (por ejemplo: Tavits, 2009; Schleiter y MorganJones, 2009; Semenova, 2019). Al nombrar ministros *outsiders*, el presidente puede intencionalmente extender el círculo de ministeriales al promover candidatos que provengan de fuera de las jerarquías partidarias y parlamentarias, que le sean leales y que lo ayuden a implementar su política. Espero, entonces, que la representación de los ministros *outsiders* sea mayor bajo el mandato de presidentes electos por voto directo en los países de ECE, en contraste con los presidentes electos de manera indirecta (hipótesis 1). Se utilizará una variable dicotómica: *presidente electo por voto popular* (indicando con 1 si el presidente del país es electo por voto popular). Estos datos fueron tomados de Elgie (1999).

De acuerdo a lo desarrollado en la sección teórica, el margen que el PM tiene para seleccionar y reemplazar ministros varía entre los diferentes tipos de gabinete. En gabinetes mayoritarios, los primeros ministros tienen mayor poder para reemplazar ministros que en gabinetes minoritarios (Huber y MartínezGallardo, 2008). En consecuencia, se espera que, si el PM lidera un gabinete mayoritario, tendrá mayores posibilidades de nombrar a ministros *outsiders*, dado que sus decisiones no ponen en peligro la supervivencia de la coalición que integra. Se espera que el poder de los PM para designar *outsiders* sea mayor en gabinetes interinos por su carácter transitorio (Neto y Strom, 2006; Schleiter y MorganJones, 2009); la probabilidad de que presidentes y partidos con representación en el Parlamento se opongan a estos nombramientos es mínima. Las investigaciones sobre el reclutamiento de ministros no partidistas revelan que estos predominan en los gobiernos interinos. En consecuencia, espero encontrar más ministros *outsiders* en gabinetes interinos y mayoritarios que en gabinetes minoritarios (hipótesis 2). Utilizaré la variable multinominal *tipo de gabinete*, con la que codifiqué cada gabinete que existió en países de ECE desde 1990.

Existen también factores parlamentarios que pueden aumentar la probabilidad de que se recluten ministros *outsiders*. Las investigaciones sobre coaliciones revelan que los parlamentos fraccionalizados tienden a producir coaliciones altamente heterogéneas y frágiles (Warwick, 1994). En estas circunstancias, los PM pueden preferir nombrar *outsiders* para el gabinete con el fin de disminuir la probabilidad de conflictos ideológicos intragabinete entre ministros nombrados por diferentes partidos políticos (hipótesis 3). Se utilizará la variable *número efectivo de partidos* (Laakso y Taagepera, 1979). Estos datos fueron tomados de la base de datos ParlGov (Döring y Manow, 2018).

Las investigaciones sobre coaliciones (Druckman y Roberts, 2008) revelaron que los partidos prefieren controlar las carteras más importantes

—por ejemplo, el propio cargo de PM— por los recursos que habilitan. La asignación de un ministro *outsider* a una cartera central es un indicador confiable del fracaso del partido en el control de las posiciones de gabinete. Por lo tanto, espero que los ministros *outsiders* en los gabinetes de los países de ECE sean nombrados en menor medida para los cargos de PM y vice PM. Sin embargo, los presidentes y los PM pueden tener cierta motivación para asignar *outsiders* a carteras relevantes. En particular, los primeros pueden estar interesados en nombrar *outsiders* leales a carteras vinculadas al núcleo de políticas que el mandatario desea impulsar, como asuntos exteriores y defensa. Los PM, a su vez, pueden estar interesados en designar *outsiders* a carteras relevantes con alto potencial de conflictos interpartidos, como finanzas y economía. Finalmente, tanto presidentes como PM pueden tener incentivos para asignar carteras de acuerdo a un principio tecnocrático; por ejemplo, un abogado al ministerio de justicia o un economista al de finanzas (Semenova, 2019). Por lo tanto, espero que las carteras más importantes, como asuntos exteriores, finanzas, justicia e interior, sean ocupadas con mayor frecuencia por ministros *outsiders* (hipótesis 4). Para testear los nombramientos vinculados a la cartera, codifiqué el tipo de ministerio al que cada ministro fue asignado. Entonces, las variables dicotómicas son *PM* (1 si el ministro fue designado como PM), *vice PM* (1 si fue vice PM), *finanzas/economía* (1 si fue nombrado para la cartera de finanzas o economía), *justicia* (1 si fue nombrado en esa cartera), *interior* (1 si fue designado a interior) y *asuntos exteriores/defensa/Europa* (1 si fue nombrado en alguna de estas tres carteras).

Las investigaciones sobre el reclutamiento ministerial y parlamentario en los países de ECE han mostrado que la formación de elites en estos países está afectada por patrones de *pathdependency* originados en tiempos del comunismo (Semenova, 2015a). Con el objetivo de testear el efecto de las *pathdependencies* en el nombramiento de ministros *outsiders*, utilizo tres indicadores. El primero es el porcentaje de ministros *outsiders* en el primer gabinete democrático; espero que, si los primeros gabinetes elegidos democráticamente estaban dominados por este tipo de ministros, luego habría una tendencia *pathdependent* para continuar de ese modo (hipótesis 5). El segundo indicador son los años transcurridos desde la primera elección democrática; espero que, con el curso de la democratización, los partidos tomen mayor control sobre las posiciones del gabinete y que la cantidad de ministros con experiencia política, por lo tanto, se incremente (hipótesis 6). Los datos fueron codificados por la autora. El tercer indicador es el tipo de comunismo que existía en los países excomunistas (Kitschelt, 1995). Espero que, en los países con un comunismo patrimonial, las redes de patronazgo continúen ejerciendo un rol importante en la asignación de ministros, por lo tanto, incrementando la

probabilidad de que se asignen ministros leales por fuera de las jerarquías partidarias y parlamentarias. En países con un comunismo burocrático-autoritario, por el contrario, la alta institucionalización del reclutamiento burocrático y político debería llevar a una tasa más baja de *outsiders* en los ministerios (hipótesis 7). Los países con un comunismo de consenso nacional (Kitschelt, 1995) deberían también incluir una menor cantidad de *outsiders* que los del comunismo patrimonial. Se utilizará la variable multinomial *tipo de comunismo*, codificada a partir de Kitschelt (1995).

Finalmente, utilizo un indicador que capta la profesionalización de la burocracia, que debería estar asociada negativamente con la representación de ministros que provienen de afuera de la jerarquía partidaria (Neto y Samuels, 2010). Específicamente, espero que, si la burocracia está débilmente profesionalizada, entonces habrá una alta probabilidad de que las posiciones políticas —incluidas aquellas en el gabinete— sean distribuidas a través de redes de patronazgo —es decir, a través de la corrupción política— y no por un criterio de idoneidad. Por lo tanto, la cantidad de ministros *outsiders* será mayor en países con un nivel más alto de corrupción política comprobada (hipótesis 8). Los datos fueron tomados de la Guía Internacional de Riesgo País (Howell, 2011).

Resultados

Ministros *outsiders* en los gabinetes de Europa Central y del Este: un análisis descriptivo

El resultado más notable está dado por el hecho de que aproximadamente un 50 % de todos los ministros reclutados en los catorce países de ECE fueron nombrados en gabinetes sin contar con experiencia parlamentaria ni partidaria. Es decir, han sido ministros *outsiders*. Hay, sin embargo, una variación considerable entre países. Por ejemplo, los gabinetes de Rusia, Eslovaquia, Eslovenia y Moldavia cuentan con, por lo menos, 65 % de ministros *outsiders*, mientras que los gabinetes de Letonia, con un 30 % (tabla 2).

Con respecto a los ministros con experiencia política, aproximadamente un 40 % de todos los ministros de ECE fueron reclutados de parlamentos nacionales. En general, quienes ocuparon cargos en el gabinete lo hicieron luego de un término legislativo (en Letonia y Estonia, aún luego de tan solo dos años en el Parlamento). Sin embargo, algunos candidatos lograron convertirse en ministros sin haber ocupado ninguna banca legislativa: 9 % declinó su primer mandato parlamentario para asumir posiciones ministeriales (tabla 2). Esta cadena de reclutamiento desde el Parlamento al gabinete es una característica común de los países parlamentarios (De Winter, 1991).

Teniendo en cuenta el carácter altamente inestable del sistema de partidos en los países de ECE (Kitschelt, 1995; Sikk, 2005), no esperábamos un alto porcentaje de ministros con experiencia de liderazgo partidario (aproximadamente un 30 %) (tabla 2). No obstante, en todas las organizaciones partidarias, ocupar una posición de liderazgo a nivel nacional incrementa las chances de convertirse en ministro. Evidentemente, el anclaje en las redes de política nacional es un factor crucial a la hora de ser promovido a posiciones ministeriales en los países de ECE.

Tabla 2. Carreras políticas de todos los ministros debutantes en los gabinetes democráticos, 1991/1992/1993*2012 (%)

	EE	LT	LV	PL	SK	CZ	HU	SK	RO	HR	BG	SI	UA	MD	RU	Media
Intendente o concejal	31	20	26	10	16	20	20	17	12	26	11	3	35	5	9	23
Legislador regional	n.a.	n.a.	n.a.	8	3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0	n.a.	16	7
Ministro regional	n.a.	n.a.	n.a.	8	2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0	n.a.	19	12
Legislador nacional (diputado o senador)**																
Con experiencia parlamentaria	40	35	56	46	39	44	46	65	35	34	36	18	41	24	26	39
Nombrado durante su primer mandato legislativo	19	10	5	11	3	8	16	3	13	7	10	14	2	5	14	9
Puestos de liderazgo partidario nacional	31	24	36	33	22	22	41	27	37	15	21	12	38	26	27	28
Diputado en el Parlamento Europeo	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	2	n.a.	n.a.	n.a.	1
Sin experiencia política	39	52	32	39	40	46	36	66	46	55	51	66	46	65	74	50
N***	110	133	129	214	112	138	138	112	230	130	154	106	184	140	204	

Fuente: cálculos de la autora.

Notas:

Más de una categoría es posible, en tanto una persona puede haber ocupado varios puestos.
n. a.: no aplica.

* Refiere al año en el que el primer gobierno democrático fue formado en cada país.

** Las categorías son mutuamente excluyentes.

*** Total de individuos designados.

Efectos diacrónicos en el reclutamiento de ministros *outsiders*

Las transiciones de régimen político otorgaron nuevas oportunidades para el ingreso a la política nacional a candidatos sin experiencia política, a causa tanto de cambios generacionales como de la exclusión legal de los antiguos comunistas de la carrera política en los nuevos sistemas. En consecuencia, entre principios y mediados de la década de los noventa, los gabinetes de

los países de ECE estaban poblados de *outsiders* (aproximadamente 60 % de todos los ministros).

Se espera que este efecto temporal desaparezca con el avance de la democratización y la estabilización del sistema de partidos en la región (Semenova, Edinger y Best, 2014). Desde el punto de vista empírico, el panorama es, sin embargo, complicado. En el caso de los gabinetes estonios, lituanos, croatas y búlgaros, el reclutamiento de *outsiders* fue efectivamente una estrategia aplicada directamente luego de la transición. Los gabinetes letones, eslovacos y húngaros se fueron profesionalizando gradualmente hasta principios de los 2000, cuando un creciente número de *outsiders* comenzó nuevamente a ser designado. En los gabinetes checos y eslovacos, el reclutamiento de *outsiders* se ha incrementado continuamente, en particular durante la década de los 2000. Finalmente, en Polonia, Rumania, Ucrania, Rusia y Moldavia, no han emergido tendencias claras en la designación de *outsiders* políticos a posiciones de gabinete. Nuestra hipótesis sobre el efecto diacrónico en el reclutamiento de ministros *outsiders* fue, entonces, solo parcialmente confirmada. En promedio, su reclutamiento en países de ECE mostró una forma de letra “U”, con una cantidad decreciente hasta los 2000, pero con un incremento desde entonces.

El lado de la demanda: características estructurales del reclutamiento de *outsiders*

Es evidente que la profesionalización gradual solo explica parcialmente el reclutamiento de ministros *outsiders* en los gabinetes poscomunistas. Propongo mirar los lados de la demanda y la oferta en el proceso de selección (Best y Cotta, 2000; Norris, 1997) con el objeto de identificar otros factores que contribuyen al establecimiento de este patrón de reclutamiento. En esta sección, examinaré el lado de la demanda del proceso de selección ministerial, es decir, bajo qué circunstancias tanto constitucionales como específicas de los gabinetes los *outsiders* son reclutados.

El factor constitucional más importante que se espera que influya en el reclutamiento de ministros *outsiders* es el tipo de sistema político. Como indicamos anteriormente, en los países parlamentarios, los principales selectores de ministros son los PM, y este proceso está sujeto al control del partido. En sistemas semipresidenciales, sin embargo, la selección de ministros está bajo el control no solo del PM, sino también del presidente. Si nos basamos en estas diferencias, los ministros *outsiders* deberían ser más comunes en países semipresidenciales. Este es efectivamente el caso: aproximadamente 70 % de los ministros *outsiders* fueron reclutados en gobiernos semipresidenciales.

En gabinetes mayoritarios, aproximadamente un 57 % de todos los ministros eran *outsiders* políticos; en contraste, solo un 20 % de los ministros reclutados a gabinetes minoritarios eran *outsiders*. Como esperábamos, los ministros *outsiders* constituyeron el principal grupo en los gabinetes interinos (aproximadamente el 75 %).

El lado de la oferta: los perfiles de los ministros *outsiders* de la política

En este punto surge la pregunta por las razones para seleccionar ministros *outsiders*. Una de ellas pueden ser sus calificaciones, tanto educativas como laborales y profesionales, que los vuelven atractivos para los PM y los presidentes. Comenzando por la *expertise* educacional, los ministros *outsiders* tienden efectivamente a ser altamente calificados y predominan quienes cuentan con titulaciones en ciencias técnicas y naturales (tabla 3). Un 18 % tiene formación en leyes. Además, al menos la mitad de ellos cuentan con una formación de doctorado. Los antecedentes educativos más comunes entre los ministros *outsiders* son las ciencias técnicas y naturales, aunque muchos de ellos también estudiaron economía y ciencias sociales luego del colapso del comunismo. Esta distribución de títulos educativos es similar a la de la mayoría de los parlamentarios de los países de ECE (Semenova, Edinger y Best, 2014) y no es, por lo tanto, la razón principal para su selección para los gabinetes.

En términos ocupacionales, la mayor parte de los ministros *outsiders* provienen de posiciones de alto prestigio social y económico, en particular, de altos cargos de la administración pública, de empresas y universidades (tabla 3). Sin embargo, el peso representativo de cada grupo ocupacional varía entre países. Mientras que la proporción media de altos funcionarios —por ejemplo, ministros *juniors*— en los países de ECE fue tan alta como el 38 %; en países postsoviéticos que no forman parte de la Unión Europea —Moldavia, Rusia y Ucrania—, entre un 60 % y un 70 % de los ministros *outsiders* fueron seleccionados en este grupo ocupacional. El reclutamiento de altos funcionarios públicos en los gabinetes de los países postsoviéticos es un elemento *pathdependent* que se originó en la tradición soviética de reclutar en el ejecutivo (Semenova, 2015a).

Aproximadamente un 19 % de los ministros *outsiders* vienen de la esfera de la educación universitaria —profesores y rectores de universidades—. Quienes poseen este tipo de antecedentes ocupacionales están particularmente bien representados en los gabinetes eslovacos (tabla 3). Asimismo, los gerentes y propietarios de grandes empresas comprenden aproximadamente un 17 % de los ministros *outsiders*. En la comparación entre países de ECE, los gabinetes húngaros constituyen la excepción en el reclutamiento

de ministros provenientes del ámbito empresarial. Vale la pena mencionar que, a diferencia de los gabinetes de Europa Occidental (Thiébaud, 1991, p. 22), los profesionales del ámbito legal son, en general, rara vez reclutados en los gabinetes de los países de ECE; los abogados representan aproximadamente un 1 % de los *outsiders*.

En síntesis, los PM y los presidentes probablemente valoran la *expertise* profesional de los ministros *outsiders* más que sus calificaciones educativas, dado que estos últimos son tan altamente educados como sus contrapartes con experiencia política.

Tabla 3. Perfil de ministros outsiders debutantes, 1991/1992/1993-2012 (%)

Ministros sin carrera política	CZ	EE	LT	LV	PL	HU	HR	BG	RO	SI	SK	UA	MD	RU	Mean
Mujeres	14	12	4	22	17	6	13	11	7	16	11	1	10	4	11
Edad media (primera designación)	50	43	48	42	51	52	47	50	49	48	47	48	46	48	48
Graduados universitarios	97	100	100	100	100	98	100	99	99	98	100	100	100	100	99
...con doctorado	57	12	42	22	59	82	46	44	45	48	47	19	22	60	43
Campo académico*															
Derecho	19	24	14	18	19	28	22	22	15	14	18	13	15	14	18
Economía, ciencias sociales	33	27	30	31	40	41	33	27	25	56	23	28	25	46	33
Ciencias naturales, ingeniería, arquitectura, medicina	34	37	57	53	32	39	41	47	50	26	50	63	42	47	44
Ocupación inmediatamente anterior															
Empresas (gerentes)	20	25	16	17	17	36	12	13	18	12	18	12	17	10	17
Altos funcionarios públicos	41	17	49	29	30	20	37	47	49	27	2	73	57	58	38
Abogados	2	8	3	5	5	6	2	1	3	0	9	0	2	1	3
Maestros, profesores	12	33	10	15	27	26	26	10	18	41	16	10	7	9	19
N	61	43	69	41	84	50	68	79	105	69	44	85	91	126	

Fuente: cálculos de la autora.

Notas

* Los porcentajes pueden sumar más de 100, ya que algunos ministros obtuvieron dos o más títulos universitarios.

El lado de la oferta: ministerios ocupados por *outsiders* en los gabinetes

El análisis descriptivo revela que los cargos más prestigiosos dentro del gabinete —el de PM y el de vice PM— fueron en muy pocas ocasiones asignados a *outsiders*, excepto en el caso de gobiernos interinos. Sin embargo, los ministros de este tipo fueron frecuentemente designados en otros cargos

prestigiosos. En particular, ocuparon puestos en las áreas de finanzas/economía, asuntos exteriores / defensa, justicia e interior (tabla 4).

Tabla 4. Ministros outsiders debutantes en diferentes tipos de carteras, 1991/1992/1993-2012 (%)*

Ministros	CZ	EE	LT	LV	PL	SK	HU	HR	BG	RO	SI	UA	MD	RU	Mean
Economía y Finanzas	(24)	41	71	20	60	36	65	54	57	46	71	61	81	79	53
Justicia	(57)	(40)	(29)	(33)	(29)	71	(57)	(63)	70	(27)	(100)	(20)	(63)	(50)	51
Bienestar (Asuntos Sociales, Salud, Familia)	39	(29)	59	62	33	46	33	60	67	32	79	36	56	56	49
Educación, Ciencia y Cultura	56	60	53	40	50	33	36	(60)	47	52	41	54	69	72	50
Defensa y Asuntos Exteriores	59	(12)	(20)	(25)	48	41	(30)	(50)	(29)	55	57	90	82	69	46
Interior, Asuntos Regionales	(43)	55	50	(8)	(47)	50	(14)	(50)	(36)	(50)	75	(67)	(100)	62	51
Agricultura, Medio Ambiente	47	(14)	53	40	(19)	(30)	28	(100)	66	63	(56)	19	(64)	55	46
Transporte, Obras Públicas/Vivienda /Planificación**	47	83	53	0	48	39	31	70	62	53	(57)	(56)	64	71	52
N	63	43	69	41	86	44	50	67	79	105	69	85	91	126	

Fuente: cálculos de la autora.

Notas

* Excepto primeros ministros y ministros sin cartera.

** Porcentajes entre paréntesis: pocos casos.

Si comparamos países, la asignación de cargos a ministros *outsiders* muestra tres patrones significativos. El primero de ellos está dado por su dominio continuo sobre casi todas las carteras más relevantes (asuntos exteriores, defensa, justicia, finanzas e interior) en los gabinetes rusos, ucranianos, moldavos, eslovenos, lituanos y croatas. El segundo patrón está dado por su preponderancia sobre las carteras de economía/finanzas y justicia. Este es el caso de Polonia, Eslovaquia, Bulgaria y Hungría. El tercer patrón está constituido por su dominio sobre carteras asociadas con seguridad externa e interna (asuntos exteriores, defensa e interior), como muestran los gabinetes checos, estonios, eslovacos y rumanos.

Los datos sobre la distribución de carteras menos prestigiosas muestran que los ministros *outsiders* generalmente ocupan cargos relacionados con bienestar social, educación, cultura, agricultura e industria (tabla 4). En la mayoría de los casos, fueron reclutados por su *expertise* en el área: doctores en el ministerio de salud, rectores de universidades en el de ciencia, empre-

sarios teatrales en el de cultura e ingenieros en el de transporte y en el de industria.

En suma, la asignación de ministros *outsiders* tanto a carteras prestigiosas como no prestigiosas generalmente siguió un criterio tecnocrático de asignación de cargos. Es decir, se asignaron *outsiders* a las carteras en las que tendrían un mejor desempeño (Semenova, 2018).

El reclutamiento ministerial de ministros *outsiders* en gabinetes de ECE: un análisis cuantitativo

En esta sección del artículo, se analizarán cuantitativamente los factores que determinan el reclutamiento de ministros *outsiders* en gabinetes de los países de ECE. La variable dependiente es la variable dicotómica *outsider político* (1 indica si el ministro lo es). La tabla 5 muestra los resultados de una regresión logística binaria multinivel de efectos mixtos. Los coeficientes están expresados como $\exp(B)$, es decir, si son superiores a 1, con cada unidad que aumenta, la probabilidad de que un ministro *outsider* sea asignado aumenta. Si el coeficiente es menor a 1, la probabilidad decrece. En este artículo se calculan dos modelos. El primero incluye la variable explicativa derivada de la literatura sobre semipresidencialismo, coaliciones, reclutamiento ministerial y estudios sobre transiciones. El modelo II incluye dos variables adicionales sobre el efecto de las transiciones (el tipo de comunismo) y el efecto de la profesionalización de la Administración pública (la percepción acerca de la corrupción en esta). Dado que ambas variables incluían valores perdidos, solo fueron incluidas en el modelo II.

Los efectos de los determinantes son fuertes en ambos modelos. La hipótesis 1, por ejemplo, fue confirmada; los sistemas semipresidenciales se encuentran significativamente asociados con el reclutamiento de *outsiders*. Estos tienen aproximadamente tres veces más chances de ser nombrados en los gabinetes semipresidenciales que en los parlamentarios. El tipo de gabinete es también un factor de predicción central para el reclutamiento de ministros *outsiders*. Mientras que la probabilidad de que se los designe no varía entre gabinetes mayoritarios y minoritarios, los gabinetes interinos tienen entre 5 y 6 veces más probabilidad de incluirlos en comparación a los mayoritarios (tabla 5, modelos I y II). La hipótesis 2 fue, entonces, parcialmente confirmada. Como se esperaba (hipótesis 3), una alta fraccionalización de los parlamentos está positivamente relacionada con la probabilidad de que se nombren ministros *outsiders*. Los parlamentos fraccionalizados tienden a construir coaliciones heterogéneas y conflictivas, que incrementan la probabilidad de que se nominen para los gabinetes a candidatos por fuera del parlamento. La magnitud de este efecto es, sin embargo, pequeña: $\exp(B)$ entre 1,03 y 1,05.

Tabla 5. Probabilidad de nombrar outsiders en los gabinetes en catorce países de ECE [en exp(B)]

	Modelo I	Modelo II
<i>Determinantes</i>		
Presidente electo por voto popular (H 1)	2,88** (0,89)	3,27*** (1,08)
Tipo de gabinete(H 2)		
Minoría (versus mayoría)	1,09 (0,16)	1,08 (0,16)
Interino (versus mayoría)	5,85*** (1,07)	5,13*** (0,96)
Número efectivo de partidos (H 3)	1,03** (0,01)	1,05*** (0,01)
Tipo de cartera(H 4)		
Finanzas, economía (1)	1,70*** (0,24)	1,67** (0,25)
Justicia (1)	1,33 (0,28)	1,46 (0,32)
Asuntos exteriores, defensa, Europa (1)	1,59** (0,24)	1,54** (0,24)
VicePM (1)	0,47*** (0,09)	0,32*** (0,09)
PM (1)	0,40** (0,11)	0,53* (0,15)
Interior (1)	1,27 (0,24)	1,31 (0,28)
Porcentaje de ministros <i>outsiders</i> en el primer gabinete democrático (H 5)	1,04*** (0,01)	1,03* (0,01)
Tiempo desde la primera elección democrática (H 6)	1,03* (0,01)	1,01 (0,02)
<i>Tipo de comunismo</i> (H 7)		0,46
Burocráticoautoritario (versus comunismo patrimonial)		(0,51)
Consenso nacional (versus comunismo patrimonial)		0,67 (0,49)
Estimación de la corrupción en el país (H 8)		1,00 (0,01)
Efectos aleatorios (país)	0,70*** (0,31)	0,82*** (0,37)
Log likelihood	-1522,36	-1522,16
Wald chi2	180,39 (12)	158,19 (15)
Número de grupos	14	14
Número de observaciones	3244	2757

Nota: *** p <0,01; ** p <0,05; * p <0,10; los errores estándar están entre paréntesis.

Fuente: cálculos de la autora.

Confirmando nuestra cuarta hipótesis, algunas carteras tienen mayor probabilidad de ser ocupadas por ministros *outsiders*. Específicamente, las carteras de finanzas/economía y asuntos exteriores / defensa / Europa tienen aproximadamente entre 1,7 y 1,5 más probabilidad de ser ocupadas por este tipo de ministros en comparación con sus contrapartes con experiencia política. En contraste, las probabilidades de ser designados como PM y vice PM son significativamente menores para los *outsiders* en comparación con los que sí poseen experiencia parlamentaria y partidaria. Evidentemente, los partidos políticos prefieren controlar los cargos ejecutivos más prestigiosos de los gabinetes —como muestra la dirección del efecto—, aunque los efectos no alcanzaron el nivel de significado estadístico (modelos I y II).

Las hipótesis sobre los efectos *pathdependent* en la asignación de ministros *outsiders* en los gabinetes de ECE fueron, ciertamente, corroboradas en forma parcial. Los gabinetes que estaban más poblados de *outsiders* inmediatamente después del colapso del comunismo (hipótesis 5) tendieron a reclutar más ministros de este tipo durante el período poscomunista, aunque la magnitud del efecto es más bien reducido: $\exp(B) = 1,03$ a $1,04$. El efecto diacrónico (hipótesis 6) en la probabilidad de que se asignen ministros *outsiders* es solo significativo en el modelo I (cada año de democratización incrementa la probabilidad de que se designe uno), pero no resulta significativo en el modelo II. El último indicador de *pathdependency*, el tipo de comunismo que se había desarrollado en cada país, no tiene ningún efecto en la probabilidad de que se asignen ministros *outsiders*, lo que refuta la hipótesis 7.

Finalmente, la constatación acerca de si los cargos públicos son distribuidos por corrupción o por idoneidad (hipótesis 8), que fue utilizada como un indicador de la profesionalización del servicio público, no tiene efecto en la probabilidad de que se asignen ministros *outsiders*.

Discusión

En este estudio, he examinado la selección de ministros en los gabinetes de los países de ECE. Los resultados revelan una imagen un tanto compleja. Teniendo en cuenta solo a los políticos con experiencia, está claro que los principios centrales de construcción de gabinetes en Europa Occidental también se aplican en los países exsoviéticos. Es decir, la expectativa de experiencia parlamentaria y de un vínculo con un partido político entre los candidatos a posiciones ministeriales. Sin embargo, aproximadamente la mitad de los ministros reclutados en los países de ECE fueron *outsiders*.

Desde la perspectiva de los partidos de gobierno, este gran número de *outsiders* en los gabinetes de ECE es un indicador de su fallido control sobre

los puestos del gabinete en las nuevas democracias (Semenova, 2018). Algunas de las principales explicaciones para este hallazgo son el alto nivel de volatilidad electoral y partidaria en los países de ECE (Kitschelt, 1995; Sikk, 2005), así como la existencia generalizada de coaliciones heterogéneas, que dificultan la traducción en políticas concretas de las preferencias ideológicas de los partidos. Las coaliciones heterogéneas se rompen fácilmente y son generalmente sucedidas por gobiernos interinos llenos de *outsiders*. Sin embargo, el fracaso de los partidos en el gobierno es solo una explicación posible. Otra explicación está dada por las motivaciones específicas de los PM y de los presidentes para el nombramiento de estas figuras.

En países parlamentarios, el alto número de ministros *outsiders* puede ser considerado un indicador del creciente poder de los PM —es decir, su presidencialización (Poguntke y Webb, 2005)— cuando intencionalmente incrementan el círculo de candidatos al incluir aquellos que provienen de fuera de la esfera política. Otro incentivo para seleccionar a un ministro *outsider* es la posibilidad de pedirle la renuncia sin poner en riesgo la supervivencia del propio PM. Estos supuestos están apoyados por el hecho de que, en los países de ECE, la mayoría de los ministros *outsiders* fueron reclutados en gabinetes mayoritarios. En este tipo de coaliciones, el gobierno goza de apoyo parlamentario y, en caso de una crisis de la coalición de gobierno, el PM puede usar las carteras de los *outsiders* como incentivos para atraer a nuevos aliados a la coalición.

En los países semipresidenciales de ECE, sin embargo, el presidente electo por voto popular es otro actor poderoso que puede intervenir en la constitución de los gabinetes. Este puede favorecer a *outsiders* políticos en tanto expertos independientes que puedan maniobrar entre las variadas preferencias ideológicas de los partidos que componen su coalición. Este supuesto ha sido apoyado por el hallazgo de que la mayoría de los ministros *outsiders* fueron reclutados en gabinetes semipresidenciales.

Tanto para los PM como para los presidentes, la motivación para integrar elites provenientes de varios sectores sociales puede ser también tenida en cuenta a la hora de reclutar candidatos de afuera de la política. En algunos aspectos, los gabinetes de los países de ECE se asemejan a una plataforma institucional en la que los representantes de las elites políticas —líderes parlamentarios y partidarios—, académicas —profesores y rectores de universidades—, económicas —gerentes de grandes empresas— y administrativas —altos funcionarios públicos— trabajan juntos por un período limitado de tiempo y luego regresan a sus ocupaciones originales. Esta integración estructural de elites de distintos sectores asegura la transferencia de políticas y saberes, así como el mantenimiento de las conexiones intraelite (Semenova, 2019). Más aún, a través de esta integración estructural

ral, se puede crear un núcleo de valores compartidos, lo cual es considerado importante para la estabilidad del régimen general (Higley y Burton, 2006).

También resulta importante tener en cuenta los posibles incentivos que los *outsiders* políticos tienen para ocupar cargos en el gabinete. Estos tienen altas calificaciones y, generalmente, experiencia en áreas específicas, como finanzas, educación y negocios. Por lo tanto, su mayor incentivo es tecnocrático: la participación en un gabinete es una oportunidad para influir en determinadas áreas y desarrollar iniciativas políticas (Semenova, 2018).

En suma, argumento que el creciente reclutamiento de ministros *outsiders* en los gabinetes de ECE es principalmente generado por el lado de la demanda —presidentes, PM y, hasta cierto punto, partidos políticos— más que por el lado de la oferta —candidatos *outsiders*—. Estos ministros son generalmente reclutados para desarrollar tareas específicas y se les pide normalmente su renuncia cuando los problemas que enfrentan dejan de ser políticamente relevantes. Nombrar ministros por fuera de las jerarquías del partido y del parlamento puede ser beneficioso para los PM, que usan este reclutamiento para ejercer influencia sobre ellos. Además, los presidentes que seleccionan *outsiders* tienen la ventaja de poder llevar adelante sus propias iniciativas políticas. El reclutamiento de estos ministros tiene también ventajas para los partidos políticos: por ejemplo, pueden ser reclutados para liderar carteras en áreas que son objeto de descontento público (en las que, por ejemplo, se desarrollan medidas de austeridad). Esta estrategia minimiza la probabilidad de que el partido experimente pérdidas electorales en las siguientes elecciones debido a las medidas impopulares.

Ministros *outsiders* en los gabinetes de ECE: una comparación transregional

En esta sección final, analizaré brevemente los resultados acerca del reclutamiento de ministros *outsiders* desde una perspectiva comparativa transregional. En primer lugar, resulta crucial considerar la proporción de ministros *outsiders* nombrados en gabinetes de los países de ECE en comparación con otros de Europa. Un análisis comparativo de catorce países europeos, incluido Turquía (Costa Pinto, Cotta y Tavares de Almeida 2018), reveló que la proporción de ministros *outsiders* era baja en los gabinetes franceses e italianos (aproximadamente 18 %), moderada en los españoles (aproximadamente 36 %) y alta en los portugueses (aproximadamente 47 %) y en los turcos (58 %) (Cotta 2018, p. 273). La proporción media de *outsiders* en los gabinetes de ECE excede los números presentados; solo en Letonia y Hungría, estos comprenden una proporción moderada de todos los ministros comparable con el porcentaje español (tabla 2). Los gabinetes eslovacos,

eslovenos, moldavos y, particularmente, rusos superan el caso turco con porcentajes de entre el 65 % y el 70 %.

En su estudio comparativo sobre siete países de América Latina y los Estados Unidos, Camerlo y MartínezGallardo (2018) han analizado también los perfiles de los ministros en países con sistemas presidenciales. Utilizaron una operacionalización más compleja de los perfiles de los ministros, clasificándolos en expertos, partidarios, partidarios expertos y una categoría residual (“ninguno”). Aunque la operacionalización de Camerlo y MartínezGallardo difiere de la utilizada en este artículo, es posible comparar nuestros resultados con los patrones latinoamericanos de reclutamiento de ministros expertos, es decir, ministros con habilidades técnicas en las carteras para las que fueron convocados (Camerlo y MartínezGallardo, 2018, pp. 120). Esta comparación es posible porque la gran mayoría de los ministros *outsiders* de los gabinetes de ECE son también expertos en el área de su cartera (ver la sección empírica de este artículo). Los resultados de un análisis comparativo muestran que los gabinetes de los Estados Unidos y de Ecuador han incluido la mayor cantidad de ministros expertos (aproximadamente 40 %), mientras que en los gabinetes chilenos estos alcanzan alrededor de un 5 % (Camerlo y MartínezGallardo, 2018, pp. 207220). La proporción de ministros *outsiders* en países excomunistas ha sido, entonces, igual o incluso más alta que en los casos de Ecuador y de los Estados Unidos.

¿Cómo han sido explicados estos patrones regionales de asignación de ministros *outsiders*? En el caso de los gabinetes europeos se han remarcado particularmente dos factores. El primero de ellos es el efecto diacrónico en relación con los cambios institucionales de los respectivos países (Cotta, 2018, p. 280). Por ejemplo, los gabinetes franceses incluían más *outsiders* en los primeros años de la Quinta República cuando el sistema de partidos se estaba consolidando y el sistema político estaba dominado por el presidente De Gaulle. En el caso italiano, la transición a la Segunda República (que tuvo lugar en 1994, luego de profundos cambios electorales y en el sistema de partidos) estimuló e incrementó la demanda de *outsiders* para los gabinetes. En general, este tipo de ministros ha sido más común en las nuevas democracias, mientras que las democracias avanzadas —en este caso, Francia e Italia— tienden a incluir una mayor cantidad de ministros con experiencia parlamentaria y partidaria. Si tomamos esta explicación, podríamos asumir que el fenómeno de los ministros *outsiders* en los gabinetes de ECE es temporal y que desaparecerá cuando los regímenes democráticos de cada país maduren. Sin embargo, nuestros hallazgos empíricos muestran que hubo una pequeña tendencia hacia la profesionalización política de los gabinetes hasta principios de la década de los 2000, pero que esta decayó durante

los últimos años. Además, los gabinetes españoles y portugueses tampoco encajan en el argumento de la antigüedad democrática. En estos países, una proporción relativamente alta de ministros *outsiders* fue reclutada en los primeros períodos de democratización, tendencia que continuó desde entonces; este patrón tampoco fue afectado por cambios institucionales (Cotta, 2018, p. 279). Por lo tanto, los gabinetes de ECE pueden llegar a seguir los patrones de control débil de los partidos sobre las posiciones de gabinetes que presentan España y Portugal.

El segundo patrón que parece incrementar la probabilidad de asignar ministros *outsiders* son los sistemas semipresidenciales. A excepción de Francia, en Europa estos países tienden a incluir más *outsiders*; por ejemplo, Portugal, Lituania y Polonia (Cotta 2018, p. 282). Mi estudio agrega a Rusia, Ucrania y Moldavia a esta lista, donde los ministros *outsiders* constituyen más la norma que la excepción.

Aunque las competencias y el poder de los presidentes en los sistemas semipresidenciales no llegan a ser el de sus contrapartes latinoamericanas, algunos de los factores que afectan el reclutamiento de ministros *outsiders* en gabinetes presidenciales pueden también aplicar para los semipresidenciales. En primer lugar, tanto en los sistemas semipresidenciales europeos como en los sistemas presidenciales latinoamericanos, los presidentes tienen una cantidad limitada de mandatos. Aunque la supervivencia de los presidentes no dependa del apoyo legislativo, los presidentes electos por voto popular deben construir apoyo legislativo para sus agendas de gobierno, incluida la representación de diferentes partidos en el gabinete (por ejemplo: Neto, 2006; Neto y Samuels, 2010). Sin embargo, los ministros afiliados a un partido no siempre son leales al presidente, como muestra la recurrencia de conflictos entre ministros —aun si estos pertenecen al partido presidencial— y presidentes (Corrales, 2003; MartínezGallardo, 2014; Protsyk, 2006; Semenova, 2015a). Los presidentes, entonces, pueden reclutar a ministros *outsiders* para disminuir la probabilidad de pérdida de agencia, en particular si los presidentes no cuentan con recursos institucionales adecuados para controlar a sus partidos o si se enfrentan a situaciones de crisis política o institucional (MartínezGallardo y Schleiter, 2015). En el caso de los gabinetes de los países de ECE, un bajo nivel de disciplina de voto parlamentario y un alto nivel de cambio de partidos tienden a debilitar el control presidencial sobre los partidos que gobiernan (por ejemplo: Semenova, 2015b), lo cual puede otorgar al presidente incentivos adicionales para reclutar *outsiders* para los cargos de gabinete.

En segundo lugar, tanto las investigaciones sobre ECE como sobre América Latina muestran que los presidentes están interesados en nombrar ministros *outsiders* que traigan su capital político y *expertise* técnica (Camerlo y

MartínezGallardo, 2018). Estas calificaciones hacen de los *outsiders* figuras particularmente adecuadas para controlar las carteras de finanzas y economía, como muestran la mayoría de los países europeos (Cotta, 2018, p. 277), algunos de los países latinoamericanos (por ejemplo: Dargent, 2011; Silva, 1991) y todos los países de ECE (ver el desarrollo de este artículo).

Se requiere continuar con investigaciones sobre la asignación de carteras de gobierno a ministros *outsiders*, particularmente desde una perspectiva comparativa entre regiones, para mejorar nuestra comprensión sobre la estabilidad de los gabinetes, así como para ampliar las investigaciones sobre tecnocracia, *accountability* electoral y sobre las consecuencias de las políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- Bäck, H., Debus, M. y Dumont, P. (2011). Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 50(4), 441-478.
- Best, H. y Cotta, M. (Eds.). (2000). *Parliamentary Representatives in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Blondel, J., MüllerRommel, F. y Malova, D. (2007). *Governing new European democracies*. Basingstoke, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Blondel, J. y Thiébault, J.L. (Eds.). (1991). *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Browne, E. C. y Feste, K. A. (1975). Qualitative Dimensions of Coalition Payoffs Evidence from European Party Governments, 1945-1970. *American Behavioral Scientist*, 18(4), 530-556.
- Bruère, M. H. y Gaxie, D. (2018). Non-partisan Ministers Under the French Fifth Republic (1959-2014). En A. Costa Pinto, M. Cotta y P. Tavares de Almeida (Eds.), *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies* (pp. 295-1). Londres: Palgrave Macmillan.
- Budge, I. y Keman, H. (1993). *Parties and democracy: Coalition formation and government functioning in twenty states*. Oxford: Oxford University Press.
- Camerlo, M. y Martínez-Gallardo, C. (2018). Portfolio Allocation in the Americas. En M. Camerlo y C. Martínez-Gallardo (Eds.) (2018), *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets. Comparative Analysis in the Americas* (pp. 1-20). Londres, Nueva York: Routledge.
- Camerlo, M. y Martínez-Gallardo, C. (Eds.) (2018). *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets. Comparative Analysis in the Americas*. Londres, Nueva York: Routledge.

- Carroll, R. y Cox, G.W. (2012). Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments. *Comparative Political Studies*, 45(2), 220-236.
- Centeno, M. A. y Silva, P. (Eds.). (1998). *The Politics of Expertise in Latin America*. Nueva York: St Martin's Press.
- Chabal, P. M. (2003). Do ministers matter? The individual style of ministers in programmed policy change. *International Review of Administrative Sciences*, 69(1), 29-49.
- Corrales, J. (2003). *Presidents without parties: The politics of economic reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Costa Pinto, A., Cotta, M. y Tavares de Almeida, P. (Eds.) (2018). *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. Basingstoke, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Cotta, M. (2018). Technocratic Government Versus Party Government? Nonpartisan Ministers and the Changing Parameters of Political Leadership in European Democracies. En A. Costa Pinto, M. Cotta, y P. Tavares de Almeida (Eds.), *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies* (pp. 267-288). Londres: Palgrave Macmillan.
- Crawford, B. y Lijphart, A. (1997). Old legacies, new institutions: Explaining political and economic trajectories in post-communist regimes. En B. Crawford y A. Lijphart (Eds.), *Liberalization and Leninist Legacies: Comparative Perspectives on Democratic Transition* (pp. 139). Oakland: University of California at Berkeley Press.
- Dargent, E. (2011). Agents or actors?: Assessing the autonomy of economic technocrats in Colombia and Peru. *Comparative Politics*, 43(3), 313-332.
- De Winter, L. (1991). Parliamentary and Party pathways to the Cabinet. En J. Blondel y J.-L. Thiébaud (Eds.). *The Profession of government minister in Western Europe* (pp. 44-69). Nueva York: St. Martin's Press.
- Domínguez, J. I. (1997). *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Döring, H. y Manow, P. (2018). *Parliaments and governments database (ParlGov): Information on parties, elections and cabinets in modern democracies*. Recuperado de www.parlgov.org.
- Dowding, K. y Dumont, P. (2015). Introduction: Agency rent, adverse selection and moral hazard. En K. Dowding y P. Dumont (Eds.). *The Selection of Ministers around the World* (pp. 1-24). Londres, Nueva York: Routledge.
- Dowding, K. M. y Dumont, P. (Eds.). (2009). *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. Londres, Nueva York: Routledge.

- Druckman, J. N. y Roberts, A. (2008). Measuring portfolio salience in Eastern European parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 47(1), 101134.
- Elgie, R. (1999). The Politics of Semi-Presidentialism. En R. Elgie (Ed.), *SemiPresidentialism in Europe* (pp. 1-21). Oxford: Oxford University Press.
- Harasymiw, B. (1984). *Political elite recruitment in the Soviet Union*. Londres: MacMillan Press.
- Higley, J. y Burton, M. G. (2006). *Elite foundations of liberal democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Howell, L. D. (2011). *International country risk guide methodology*. East Syracuse: PRS Group.
- Huber, J. D. y Martínez-Gallardo, C. (2008). Replacing cabinet ministers: Patterns of ministerial stability in parliamentary democracies. *American Political Science Review*, 102(2), 169180.
- Keman, H. y Müller-Rommel, F. (Eds.). (2012). *Party Government in the New Europe*. Londres, Nueva York: Routledge.
- Kitschelt, H. (1995). Formation of party cleavages in post-communist democracies: Theoretical propositions. *Party politics*, 1(4), 447472.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). "Effective" number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 327.
- Martínez-Gallardo, C. (2014). Designing cabinets: Presidential politics and ministerial instability. *Journal of Politics in Latin America*, 6, 338.
- Martínez-Gallardo, C. y Camerlo, M. (2018). Portfolio allocation in the Americas: A recap. En M. Camerlo y C. Martínez-Gallardo (Eds.) (2018), *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets. Comparative Analysis in the Americas* (pp. 207-220). Londres; Nueva York: Routledge.
- Martínez-Gallardo, C. y Schleiter, P. (2015). Choosing whom to trust: Agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies. *Comparative Political Studies*, 48(2), 231-264.
- Neto, O. y Strom, K. (2006). Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies. *British Journal of Political Science*, 36, 619643.
- Neto, O. A. (2006). The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415440.
- Neto, O. A. y Samuels, D. (2010). Democratic regimes and cabinet politics: A global perspective. *RIEC - Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos*, 1(1), 1023.

- Norris, P. (Ed.). (1997). *Passages to power: Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pasquino, G. y Valbruzzi, M. (2012). Non-partisan Governments Italian-Style: Decision-Making and Accountability. *Journal of Modern Italian Studies*, 17(5), 612629.
- Poguntke, T. y Webb, P. (Eds.). (2005). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Protsyk, O. (2006). Intraexecutive competition between president and prime minister: Patterns of institutional conflict and cooperation under semipresidentialism. *Political Studies*, 54(2), 219244.
- Rabe-Hesketh, S. y Skrondal, A. (2012). *Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata*. College Station: Stata Press.
- Schleiter, P. y Morgan-Jones, E. (2009). Party government in Europe? Parliamentary and semi-presidential democracies compared. *European Journal of Political Research*, 48(5), 665693.
- Semenova, E. (2015a). Russia: Cabinet formation and careers in a super-presidential system. En K. Dowding y P. Dumont (Eds.). *The Selection of Ministers Around the World* (pp. 139155). Londres, Nueva York: Routledge.
- Semenova, E. (2015b). Parliamentary Party Switching: A Specific Feature of PostCommunist Parliamentarism? *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 46, 272291.
- Semenova, E. (2018). Recruitment and Careers of Ministers in Central Eastern Europe and Baltic Countries. En A. Costa Pinto, M. Cotta y P. Tavares de Almeida (Eds.), *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies* (pp. 173202). Londres: Palgrave Macmillan.
- Semenova, E. (2019). Farewell to the party elites?: Politically inexperienced ministers in Central and Eastern European cabinets. En L. Vogel, R. Gebauer y A. Salheiser (Eds.), *The Contested Status of Political Elites* (pp. 160182). Londres, Nueva York: Routledge.
- Semenova, E., Edinger, M. y Best, H. (Eds.). (2014). *Parliamentary Elites in Central and Eastern Europe: Recruitment and Representation*. Londres, Nueva York: Routledge.
- Sikk, A. (2005). How unstable? Volatility and the genuinely new parties in Eastern Europe. *European Journal of Political Research*, 44(3), 391412.
- Silva, P. (1991). Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks. *Journal of Latin American Studies*, 23(2), 385410.
- Strom, K., Müller, W. C. y Bergman, T. (Eds.) (2008). *Cabinets and coalition*

bargaining: the democratic life cycle in Western Europe. Oxford: Oxford University Press.

- Tavits, M. (2009). *Presidents with prime ministers: Do direct elections matter?* Oxford: Oxford University Press.
- Thiébault, J. L. (1991). The social background of Western European cabinet ministers. En J. Blondel y J. L. Thiébault (Eds.), *The profession of government minister in Western Europe* (pp. 1930). Nueva York: St. Martin's Press.
- Warwick, P. (1994). *Government survival in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warwick, P. V. y Druckman, J. N. (2001). Portfolio salience and the proportionality of payoffs in coalition governments. *British Journal of Political Science*, 31(4), 627-649.
- Woldendorp, J., Keman, H. y Budge, I. (2000). *Party government in 48 democracies (1945-1998): composition, duration, personnel*. Dordrecht; Boston: Kluwer Academic Publishers.

Notas

¹ Traducido por María Eugenia Funes.

² Enfoque que enfatiza el peso de la dimensión diacrónica en la explicación de los fenómenos, es decir, si el pasado condiciona y en qué medida al presente. En consonancia con la mayor parte de la literatura, conservamos la expresión en inglés [N. de la T.].

³ Aquellos en los que el partido o coalición que gobierna posee mayoría parlamentaria [N. de la T.].

⁴ Aquellos en los que el partido o coalición que gobierna carece de mayoría parlamentaria [N. de la T.].

