

guration of their mandate, in order to get a bicameral majority. Conversely, the rate of minority coalitions (fully or partially) fell from 60,72% (0= 28.58% + 1= 32.14%) to 32,14% (7.14% +25%).

Additionally, among the presidents who failed to obtain bicameral majorities, the first three Chilean presidents since the return of democracy (Aylwin, Frei and Lagos), had to deal with a particular constitutional feature inherited from the Pinochet rule: the existence of 9 designated senators, mostly from the military forces, who prevented the government from reaching a majority in the Senate.

On the other hand, the data shows that bicameralism has been a central feature for presidents-elect that could not reach a bicameral majority while running alone. Indeed, among the three cases that ran alone at E.D, all of them negotiated the achievement of a bicameral majority with new partners.

Furthermore, the length hypothesis is only partially verified. The cases presenting the longer length between E.D and I.D –Uruguay and Brazil– present, indeed, a high rate of enlargement and only one president-elect who could not achieve a bicameral majority (Lula I). However, among the polities presenting the shortest length between E.D and

I.D, we can distinguish Bolivian presidents-elect who have always managed to obtain a bicameral majority. In turn, Argentine presidents, who led coalition cabinets, have never enjoyed majorities in the two houses. Therefore, the timing condition should deserve further attention.

## Conclusion

In this work I have highlighted the necessity to adapt the study of coalition cabinets under presidential regimes including the particularities of such regimes. Indeed, I showed that presidentialism has a critical impact on the timing of the coalition formation process. Moreover, bicameralism appears, also, as a central feature among the presidents-elect. These elements may, in turn, open a new field of studies leading scholars to focus on the particularities of these regimes, and their potential impact on the coalition process and governance. For instance, no study has ever considered the role of the vice-president. However, vice-presidents may have a key role, especially when considering that in some cases (e.g. Argentina, Uruguay, and Venezuela) they are also the chairs of the upper house.

ADRIÁN ALBALA

## JUNTOS Y ORGANIZADOS. COALICIONES Y COORDINACIÓN POLÍTICA EN SISTEMAS MULTINIVEL

El retorno a la democracia de finales de la década del 70 y comienzos del 80 planteó una serie de desafíos para los líderes políticos de América Latina. En primer lugar, consolidar regímenes políticos amplios, inclusivos y sólidos

que impidieran la salida abrupta de militares de sus cuarteles. En segundo lugar, fortalecer las instituciones políticas para aceptar los mecanismos de toma de decisiones. En tercer lugar, gobernar y alternar.

La resolución de los primeros dos desafíos contribuyó a fortalecer el tercero. Pero ahí no terminó la historia. Los actores políticos ingresaron en la década del 90 con una nueva pesadilla en puerta: la fragmentación política. Si Juan Linz tenía razón, entonces el terror estaba a la vuelta de la esquina de los presidencialismos latinoamericanos.

¿Cómo lo enfrentaron? A través de dos herramientas que la literatura especializada ha mantenido separadas, pero que consideramos están firmemente conectadas: la construcción de coaliciones y la coordinación política. Entremos en detalle.

### Las coaliciones como fórmula política

Los primeros trabajos especializados sobre las coaliciones en sistemas presidenciales encontraron importantes diferencias conceptuales para alcanzar una definición de coalición. Esto se debió, mayormente, a la necesidad de partir de teorías que se habían originado y desarrollado para estudiar las coaliciones en diseños parlamentarios de gobierno caracterizados, entre otros aspectos, por contar con uno (Parlamento) y no con dos agentes del electorado (Congreso y presidencia). La ausencia de elementos teóricos para estudiar las coaliciones presidenciales obligó a los especialistas a cubrir ese vacío con aportes “europeos”, algo que, si bien resultó una estrategia inicial necesaria para analizar el fenómeno, derivó en cierta falta de consenso general para indagar sobre el mismo.

La base sobre la que se asentaron estos estudios pioneros sobre las coaliciones se apoyan en tres elementos centrales: 1)

son acuerdos políticos entre partidos 2) que buscan alcanzar objetivos comunes y 3) que tienen ciertas características o elementos similares (metas, organización, ideología, plataforma electoral, programa de gobierno, etc.) que los llevan a alcanzar esos acuerdos.

Sin embargo, estos primeros aportes estuvieron centrados exclusivamente en el estudio de las dinámicas parlamentarias de formación de gobiernos. Para comenzar a investigar el fenómeno en sistemas presidenciales hubo que realizar algunos ajustes teóricos y conceptuales, derivados de las particularidades propias de los sistemas políticos e institucionales de América Latina.

Los primeros investigadores que se abocaron a precisar el nuevo fenómeno coalicional regional plantearon sus propias definiciones, marcando qué entraba dentro del concepto y qué quedaba fuera. Definir y caracterizar al animal, pero con escaso consenso académico inicial. Para zanjar esas diferencias, Daniel Chasqueti, en su libro *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la 'difícil combinación*, publicado el año 2008, retomó a Kare Strom para entender a una coalición como i) un conjunto de partidos políticos que, ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas. Hay, entonces, reparto de costos, funciones y roles para cada uno.

Esta definición mínima y operativa nos permite considerar que las coaliciones pueden tener distintas dimensiones de estudio: de acuerdo a los cargos públicos por los que se compite (ejecutivo o legislativo), la arena en donde las observamos (electoral, de gobierno o legislativas), los objeti-

vos que se fijan (ganar elecciones, formar gobierno, implementar políticas públicas, resolver crisis gubernamentales, lograr apoyos legislativos o ampliar el apoyo social) y el nivel político del sistema (nacional, provincial/estatal o departamental/local).

Pero, ¿por qué resulta necesaria la construcción de coaliciones políticas? Estos acuerdos entre partidos son esenciales para contrarrestar un doble proceso político que ha impactado en la gobernabilidad de diversos países en América Latina. En primer lugar, los sistemas políticos regionales han evolucionado desde el clásico bipartidismo estable hacia sistemas más fragmentados y con diversos actores con presencia institucional. Esta situación ha generado desafíos para aquellos presidentes que han accedido a sus cargos con apoyos legislativos minoritarios.

En segundo lugar, y a la par de la fragmentación partidaria, la región se ha acercado hacia sistemas más desnacionalizados: esto es, los patrones de competencia partidaria han adquirido componentes provinciales o locales, haciendo que cada uno de los distritos que componen un Estado tenga características propias y distintas tanto de otros distritos como del nivel de competencia nacional. De esta forma, hay diferencias entre los sistemas partidarios subnacionales y el nacional, principalmente en su formato y en su dinámica competitiva. En este escenario, los partidos políticos dirigen su atención hacia el nivel provincial o local de la competencia partidaria, contribuyendo a realzar los clivajes regionales, provinciales o locales. Los niveles subnacionales de competencia resultan ser más atractivo que el nivel nacional para los actores y, por ende, la política partidaria se “territorializa”.

América Latina, entonces, se fragmenta y sus partes se diferencian. Cóctel riesgoso, que aumenta su intensidad si tenemos en cuenta que los sistemas políticos han adquirido una dinámica multinivel. En otras palabras, siguiendo la definición de Tomás Došek y Flavia Freidenberg en su artículo publicado el 2013 “La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición”<sup>1</sup>, 1) los partidos políticos compiten en distintos niveles y distritos en el territorio, 2) los electores cuentan con varios votos para 3) elegir entre distintos contendientes para 4) distintos cargos públicos y 5) mediados por diferentes tipos de reglas electorales.

De esta manera, los procesos de fragmentación combinados con la desnacionalización generan riesgos potenciales para los gobernantes. Tomemos, por ejemplo, dos arenas donde indagar al respecto. Tanto para acceder a los cargos públicos en juego (arena electoral) como para tomar decisiones políticas e implementar políticas públicas (arena de gobierno) resulta necesario la construcción de coaliciones. En un escenario de fragmentación partidaria, diferenciación regional de los patrones de competencia y dificultad para integrar verticalmente y horizontalmente distintos actores políticos, el desafío para los partidos políticos pasa por acordar, construir y mantener coaliciones sólidas y duraderas.

Las coaliciones son la fórmula política contra la fragmentación partidaria y el remedio a la diversidad de colores. Este proceso de construcción requiere de un

<sup>1</sup> En: *Politai. Revista de Ciencia Política*, año 4, segundo semestre, nº 7, pp. 161-178.

alto grado de coordinación política. En lo que respecta a la arena electoral, podemos retomar y adaptar la definición de coalición esbozada anteriormente: son acuerdos electorales entre partidos políticos para competir en múltiples niveles del sistema político por diversos cargos públicos en juego y mediados por distintos sistemas electorales. Las coaliciones, en la dimensión electoral de análisis, pueden estar integradas por distintos actores en cada distrito o nivel, pero que (en algunos de ellos o en todos) acuerdan competir conjuntamente en un determinado nivel del sistema político. Estos acuerdos, a su vez, tienen tantos niveles como existan en el sistema político: tenemos una coalición nacional que oficia como paraguas en todo el territorio de distintas coaliciones subnacionales (provinciales/estatales y departamentales/locales) que se construyen en cada unidad política que conforma un Estado.

En lo que respecta a la arena de gobierno, nos tenemos que conectar con otra agenda de investigación.

### Las relaciones intergubernamentales (RIG) y la coordinación intergubernamental

Si en los sistemas políticos multinivel aumentan las chances de fragmentación y diferenciación partidaria, pero son las coaliciones su remedio, otra parte de la literatura también ha dado cuenta de la posibilidad de fragmentación en el acceso a los bienes públicos. Ya O'Donnell llamó la atención sobre este punto cuando hablaba de las "zonas marrones" en los países protagonistas de la Tercer Ola de Democratización.

La dimensión electoral impacta en la de gobierno. Porque si los que ganan en distintos niveles y distintos distritos no son los mismos, entonces surge la necesidad de coordinación política. Para llevar adelante el ciclo de políticas públicas que implique equidad territorial de acceso al bienestar ciudadano es necesario que se den relaciones intergubernamentales de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Estas pueden estar o no institucionalizadas: donde no lo están, es la agenda de coaliciones la que ayuda a capturar estos procesos de coordinación, que de otro modo no podrían ser comprendidos.

La literatura sobre las RIG y la coordinación intergubernamental en sistemas multinivel es amplia, aunque fundamentalmente de corte europeo. Uno de los primeros en conceptualizar las RIG fue William Anderson en 1960 en su libro *Intergovernmental Relations in Review*. Estas son todas las actividades e interacciones que se dan entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel dentro de los sistemas multinivel, y que permiten capturar la forma concreta en que el Estado se articula territorialmente para llevar a cabo sus funciones. Son, además, una dimensión omnipresente y a veces subestimada de este tipo de Estados, pero sin embargo parte integral y significativa de cualquiera de ellos.

Las RIG pueden adoptar dos formas, que no son mutuamente excluyentes. Pueden ser RIG de cooperación, allí donde la distribución del poder y la autoridad entre el nivel nacional y subnacional se encuentran superpuestas. Pero también pueden ser RIG de competencia cuando ambos niveles son soberanos e iguales

en sus esferas respectivas y en sus capacidades para diseñar e implementar política pública, y cuando cada uno de ellos cuenta con los medios y recursos para implementar la mayor parte de las políticas sin interferencia del otro nivel. Ronald L. Watts realiza esta distinción en su libro *Comparing federal systems in the 1990s*, publicado en 1996.

Cuando las RIG adoptan una forma cooperativa debido a la superposición de funciones hablamos de coordinación intergubernamental. Existen dos dimensiones. Una dimensión vertical en donde la coordinación se da entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, y una dimensión horizontal, en donde lo que observamos son las relaciones entre los gobiernos subnacionales entre sí. Esta dimensión horizontal ha sido menos explorada por la literatura, concentrándose casi exclusivamente en el ámbito legislativo nacional. Pero, ¿cuáles son los desafíos de coordinación para ambas dimensiones?

Si en la perspectiva vertical se asume que solo se alcanzaran mayores niveles de coordinación cuando el gobierno central puede transferir recursos y liderazgo, en la perspectiva horizontal son los problemas de coordinación entre unidades subnacionales, y de estas con el gobierno central, los que impiden mayores niveles de coordinación. Para esta literatura entonces, la centralización del ciclo de las políticas públicas está enraizada en la incapacidad de los gobiernos subnacionales para unificar posiciones contrarias a las federales y coordinar políticas sin la intervención central. En otras palabras, la construcción de coaliciones subnacionales horizontales en la arena gubernamental es más difícil de alcanzar sin un centro nacional.

Esto último se vincula con la cantidad de áreas de decisión superpuestas que existan entre el gobierno central y los subnacionales. Allí donde existan una cantidad importante de responsabilidades compartidas, los especialistas apuntan que los mecanismos de coordinación deberían estar altamente institucionalizados y se debería por tanto asistir a mayores niveles de coordinación. Pero acá es donde la realidad regional choca con la teoría: la experiencia en América Latina muestra que estos niveles de coordinación aumentan cuando existe congruencia y homogeneidad de las coaliciones, y que estas tienen impacto tanto en la distribución de recursos como en la dinámica del diseño y la implementación de políticas públicas que hacen al ejercicio del gobierno.

A nuestro juego nos llamaron. Son las coaliciones, entonces, las que permiten capturar los niveles de coordinación intergubernamental allí donde existen déficit institucional. La capacidad para coordinar actores y esfuerzos a nivel nacional y subnacional entonces estará dada por la extensión territorial de estos acuerdos y serán estas las que garantizarán (o no) el acceso igualitario en todo el territorio a los bienes públicos.

En definitiva, que los actores se junten y coordinen cumple con dos funciones políticas específicas en la administración de los Estados latinoamericanos: resolución de conflictos entre niveles de gobierno (horizontal y vertical), y actuar como un medio de adaptación a circunstancias cambiantes.

FACUNDO CRUZ  
LARA GOYBURU

## COALICIONES Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES: LOS PAÍSES ANDINOS

En los últimos quince años ha crecido sostenidamente la participación política de las mujeres mundialmente. Este crecimiento se ha observado más sistemáticamente en los cuerpos legislativos, donde el promedio mundial del porcentaje de asientos ocupados por mujeres se incrementó de un 13% en 2000 a un 18% en 2010 y un 22% en 2016. En el ámbito ejecutivo, de las 72 líderes nacionales (presidentas o primeras ministras) que ejercieron como primeras mandatarias, un 18% lo hizo en las tres décadas previas a 1990, un 24% durante esa década, otro 24% en la siguiente, y en lo que va de la década del 2010, el restante 35%. Esto constituye, en relación con sus pares varones y según datos de 2015, alrededor del 7% de los jefes de Estado y Gobierno. Asimismo, las mujeres representan en la actualidad cerca del 18% de los ministros de todo el mundo.

Dentro de esta realidad, América Latina constituye un caso especial. Actualmente ocupa el segundo puesto, detrás de los países nórdicos, en el *ranking* del promedio de porcentajes de asientos legislativos por región, con un 27,7%, considerablemente superior al promedio mundial del 22,8%, y duplicando el porcentaje regional alcanzado en 1997 del 12,9%. Además, un 15% de las líderes mencionadas han pertenecido o pertenecen a esta región. En cuanto a su presencia en los gabinetes, en 2003 el 18% de los ministros eran mujeres, mientras que el promedio global era del 12%.

A pesar de esta situación, en América Latina los gabinetes pueden ser

considerados instituciones generizadas, lo que significa que operan de tal forma que niegan sistemáticamente a las mujeres una equitativa oportunidad para participar. Esto puede afirmarse a partir de observar que las mujeres reciben cargos asociados a cuestiones consideradas “femeninas” y los hombres, a cuestiones “masculinas”. Por ejemplo, las carteras Niñez y Familia y Asuntos de la Mujer son abrumadoramente ocupadas por ministras, en tanto que otras carteras más poderosas, como Salud o Educación, también son ocupadas en gran número, pero en menor medida, por mujeres. Además observamos poca presencia femenina en carteras de alto prestigio e influencia, como Economía o Defensa. Asimismo, los ministerios asociados a cuestiones masculinas tienden a ofrecer mayor potencial para la movilidad ascendente. Muchos ministros de Economía, Finanzas o Relaciones Internacionales ha tenido roles centrales en la política de sus respectivos países. Finalmente, otro proceso ampliamente observado es que las mujeres tienen que estar mejor calificadas y gozar de mayor experiencia que los hombres para recibir las mismas nominaciones.

Todo ello sugiere la necesidad de sumergirse en estudios más profundos sobre la participación femenina en los gabinetes. Estos ocupan un rol central en la política en tanto que, cada vez que los presidentes realizan un nombramiento, están dando una señal al sistema político de cuáles son los intereses que están dispuestos a complacer, cómo esperan poder