

Los factores domésticos en la supervivencia de los ministros de Relaciones Exteriores en América Latina (1945–2020)

Pedro Feliú Ribeiro

Instituto de Relaciones Internacionales
Universidad de San Pablo - USP
Email: pedrofeliu@usp.br
<https://orcid.org/0000-0001-6857-8683>

Camilo López Burian

Departamento de Ciencia Política
Grupo Docente de Política y Relaciones Internacionales
Universidad de la República - UdelaR
Email: camilo.lopez@cienciasociales.edu.uy
<https://orcid.org/0000-0003-1185-853X>

Resumen

Este trabajo aborda la incidencia de factores de política doméstica en la supervivencia ministerial en la cartera de Relaciones Exteriores de América Latina en el período 1945-2020. Utilizamos una base de datos propia que abarca siete países (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay), 289 ministros y ministras de Relaciones Exteriores. Mediante curvas de Kaplan-Meier ilustramos la supervivencia ministerial, comparando entre países, y con un modelo de regresión de Cox encontramos como factores de supervivencia: el aumento del producto interno bruto (PIB) per cápita del país, el poder legislativo del presidente, y la pertenencia al grupo político del presidente. Contrariamente a lo que podríamos esperar a partir de la literatura, como factor de riesgo encontramos la experiencia política previa. A partir de estudiar un caso en el gobierno uruguayo (2005-2010) realizamos un análisis de cómo operan estos factores sobre la supervivencia ministerial.

Palabras clave: política exterior, América Latina, factores domésticos, supervivencia ministerial.

Domestic factors in the survival of foreign affairs ministers in Latin America (1945-2020)

Abstract

This paper studies the incidence of domestic factors on ministerial survival in the Foreign Affairs portfolio of the Latin American countries in the period 1945-2020. We use our own database that covers seven countries (Argentina, Brazil, Chile, Mexico, Paraguay, Peru and Uruguay), 289 foreign affairs ministers. Through Kaplan-Meier curves we illustrate ministerial survival, comparing between countries, and with a Cox regression model we find as survival factors: the increase in gross domestic product (GDP) per capita of the country, the legislative power of the president, and being part of the political group of the president. Contrary to what has been suggested by the literature, as a risk factor we find previous political experience. Through a case in the Uruguayan government (2005-2010) we analyse how these factors operate on ministerial survival.

Keywords: foreign policy, Latin America, domestic factors, ministerial survival.



Fecha recepción: 27-03-2023

Fecha aceptación: 12-06-2023

El tiempo de permanencia de las personas designadas a posiciones de liderazgo en la estructura funcional del Estado juega un papel importante en la estabilidad del gobierno y el éxito de la agenda política (Cao y Ward, 2015; Fischer et al., 2012; Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Wood y Marchbanks III, 2007). Si bien existe una amplia literatura centrada en la supervivencia de los regímenes y líderes políticos (Bernhard et al., 2001; de Mesquita y Siverson, 1995; Debs y Goemans, 2010; Przeworski et al., 1997), también existe interés por estudiar la supervivencia de personas en cargos relevantes de la administración pública (Dewan y Dowding, 2005), incluso en los presidencialismos multipartidarios latinoamericanos donde se analiza la selección y la permanencia de ministras y ministros (Amorim Neto y Accorsi, 2022; Araújo et al., 2016; Camerlo y Pérez-Liñán, 2015; Giorgi, 2014; González-Bustamante y Olivares, 2016; Inacio, 2013; Olivares et al., 2015; Olivares et al., 2020; Olivares, 2022).

Si bien el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores en América Latina es ampliamente abordado en la literatura, particularmente sobre el proceso de toma de decisiones en política exterior (Belém Lopes, 2017; Cason y Power, 2009; Cheibub, 1985), aún existen pocos estudios empíricos que se centren en la supervivencia de las y los líderes al frente de los ministerios de Relaciones Exteriores en la región (Maluf, 2012).

Ofrecemos aquí un aporte en este sentido, al analizar la influencia de variables domésticas en el tiempo de supervivencia de las ministras y los ministros de Relaciones Exteriores de América Latina en el período 1945-2020. Consideramos que atender a los factores domésticos que condicionan la política exterior nos permite avanzar en el conocimiento sobre el *policy making process* de esta arena de política pública.

El análisis de política exterior producido por la academia latinoamericana, como recientemente ha mostrado de manera detallada Sposito (2023), toma en cuenta factores sistémicos y domésticos. Sin embargo, existe un énfasis en los factores sistémicos a la hora de realizar planteos explicativos sobre el accionar de los Estados en el ámbito internacional (Milner, 1991).

A pesar de este énfasis, la literatura sobre el análisis de política exterior subraya la importancia de incluir a los factores domésticos, para así comprender como funcionan los procesos de elaboración de esta política y los resultados que arrojan en cuanto a su orientación, buscando de esta forma ofrecer explicaciones que coloquen múltiples factores interactuándolos, más allá de la preeminencia de unos sobre otros en función de la elección teórica realizada (Hill, 2003). En este caso, nuestro aporte se centra en dar una mirada específica sobre los factores domésticos, que nos permita comprender cómo operan en la dinámica política de la política exterior.

Para esto utilizamos una base de datos de elaboración propia que abarca siete países (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay), que incluye a 289 ministros y ministras de relaciones exteriores. Mediante regresiones de Cox demostramos que una serie de variables independientes, que recogen aspectos económicos, político-institucionales y atributos de los ministros y ministras, generan efectos aumentando su riesgo de salida o contribuyendo a su supervivencia en el cargo.

Dentro de las variables económicas, encontramos que el aumento del producto interno bruto (PIB) per cápita del país afecta positivamente a la supervivencia de las ministras y ministros de relaciones exteriores en su cargo, pudiendo pensarse que en un contexto económico como este —como la literatura muestra—, las posibilidades de situaciones críticas entre el ejecutivo y el congreso disminuyen.

Entre las variables institucionales, encontramos que cuanto mayor es el poder legislativo del presidente menor es la inestabilidad de las y los cancilleres. Y por último, encontramos que los y las cancilleres que pertenecen al grupo político del presidente tienen un menor riesgo de remplazo. El factor de riesgo que arroja nuestro análisis empírico, contrariamente a lo que podríamos esperar a partir de la literatura, está asociado a la experiencia política previa.

En algunos casos los resultados obtenidos sobre estos factores de supervivencia se adecuan a las expectativas teóricas de nuestras hipótesis, mientras que en otros casos no ocurre de esta forma; por esta razón, en este trabajo discutimos estos hallazgos.

En la siguiente sección revisamos las principales variables explicativas presentes en la literatura sobre supervivencia ministerial, organizando la revisión por variable y su respectiva hipótesis en este estudio. Posteriormente, se describen los datos y el método utilizado. Procedemos luego a la presentación de resultados y análisis empírico para los países de nuestra muestra, e incluimos un caso donde ilustramos los factores que consideramos más relevantes para comprender el fenómeno analizado. El caso presentado muestra un cambio de canciller en el gobierno uruguayo del presidente Tabaré Vázquez (2005-2010) del partido Frente Amplio. El abordaje del caso nos permite visibilizar algunos factores que tienen el potencial de ser estudiados en profundidad en futuros estudios y que podrían ayudarnos a avanzar con esta agenda de investigación. Finalmente, cerramos el texto con una serie de consideraciones finales discutiendo nuestros hallazgos.

Revisión de la Literatura e Hipótesis

Varios estudios analizan la duración de los nombramientos de personas en las carteras ministeriales enfatizando diferentes elementos explicativos como

el tipo de gobierno (Amorim Neto y Samuels, 2011), el régimen político (Hollmer y Rosendorff, 2012), la polarización ideológica (Huber y Martínez-Gallardo, 2008), los sistemas de partidos y electorales (Praça et al., 2011), las coaliciones de partidos (Dahlström y Holmgren, 2015), la experiencia profesional del ministro o ministra (Fleischer, 2016), elementos sociodemográficos del ministro o ministra (Berlinski et al., 2007), y las crisis (González Bustamente y Olivares, 2016).

Otro elemento crucial es la capacidad de un ministro o ministra para influir en la política según los tipos de carteras ministeriales (Laver y Shepsle, 1994). La relevancia del ministerio en términos de número de cargos, visibilidad, presupuesto y capacidad de inversión puede hacer que la cartera sea más deseada por las fuerzas políticas (Huber y Martínez Gallardo, 2008), impactando así en la supervivencia ministerial.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, en este sentido, reúne características peculiares que lo convierten en un caso interesante para el análisis comparativo en América Latina.

En términos presupuestarios, los ministerios de Relaciones Exteriores no son políticamente atractivos, ya que representan pequeñas porciones del presupuesto nacional en América Latina y tienen una baja capacidad de inversión en comparación con otros ministerios (Batista, 2017). Además, los temas de política exterior no son percibidos por la opinión pública como parte de los más importantes en estos países (Latinobarometro, 2017), teniendo un bajo atractivo electoral (Borges y Chagas Bastos, 2017).

Al mismo tiempo, las cancillerías son consideradas actores relevantes en el proceso de formulación de la política exterior en la región (Schenoni y Ferrandi, 2014). La literatura de análisis de política exterior asigna gran importancia a las características personales de los líderes para explicar las decisiones en asuntos internacionales (Hermann et al., 2001; Greenstein, 2000; Hermann y Hermann, 1989; Byman y Pollack, 2001). Los y las cancilleres son descritas como actores con alta capacidad de influencia en la presidencia de la república y gran discrecionalidad en la toma de decisiones de política exterior (Bäck et al., 2021; Crichlow, 2005; Modelski, 1970).

El estudio de la supervivencia ministerial en la arena de la política exterior representa una oportunidad para enfocarse en los factores domésticos que la afectan. Como argumenta Quiroz Flores (2009), la supervivencia en los cargos ministeriales de Relaciones Exteriores está asociada a factores político-institucionales eminentemente domésticos.

De esta manera, la principal contribución de este artículo es realizar un análisis sobre los factores domésticos que afectan la supervivencia de los ministros de Relaciones Exteriores, ofreciendo un aporte empírico a la literatura de

análisis de política exterior. Los países de América Latina, en el período de 1945 a 2020, presentan elementos domésticos de alto interés teórico, como gobiernos de coalición y de partido, configuraciones institucionales diferentes, democracias y autocracias, variaciones en situaciones económicas, y ministras y ministros con atributos personales diferentes, entre otros elementos, siendo casos pertinentes para el análisis propuesto.

A continuación, exponemos los principales factores explicativos asociados a la supervivencia ministerial presentes en la literatura especializada, estableciendo hipótesis pertinentes para los países de nuestra muestra a partir de estas variables.

El primer conjunto de variables atiende a factores económicos. Seleccionamos para ver sus efectos dos factores: crecimiento económico y PIB per cápita. El nivel de crecimiento económico y de ingresos del país son variables destacadas por algunos estudiosos como condicionantes de crisis políticas de inestabilidad de régimen y conflicto entre poderes (Alesina et al., 1996; Przeworski, 2008; Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2016). Helmke (2010), por ejemplo, argumenta que cuanto mayor sea el PIB per cápita del país, menores serán las posibilidades de una crisis entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Con relación específica a la supervivencia ministerial como objeto de estudio, Camerlo y Pérez-Liñán (2015), al analizar una base de datos de 12 democracias latinoamericanas entre 1978 y 2007, demuestran que un aumento del 1% en el crecimiento económico reduce el riesgo de destitución del ministro en un 4%. Los estudios sobre supervivencia ministerial en diferentes países también encuentran una relación negativa entre el deterioro de los indicadores económicos y la permanencia de los ministros en el cargo (Olivares et al., 2015; Moura Palotii et al., 2019; Hansen et al., 2013; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2010). Siguiendo hallazgos previos en la literatura, esperamos que ambos indicadores económicos tengan un efecto positivo en la supervivencia ministerial.

Entre los factores políticos e institucionales, el tipo de régimen recibe por la literatura una especial atención. Tanto la teoría de las relaciones internacionales (Aron, 1962, pp. 283-287) como la literatura sobre análisis de política exterior (Hurrel, 2003) destacan los posibles efectos del cambio de régimen político en la política exterior. El efecto del tipo de régimen político, democrático o autoritario, sobre la supervivencia de los ministros no es consensuado en la literatura.

Hay argumentos que sostienen que en los regímenes autocráticos existe una menor presión —principalmente electoral— para destituir ministros por mal desempeño o percepción ciudadana, en comparación con regímenes democráticos (Fischer et al., 2012). En este escenario, el régimen autocrático tendería a aumentar el tiempo de supervivencia ministerial en comparación con los regímenes democráticos.

Sin embargo, debe señalarse que existe evidencia empírica que sugiere lo contrario. Para el caso de Chile, Siavelis (1999) muestra una mayor estabilidad ministerial en los gobiernos democráticos de la Concertación en comparación con el período autoritario liderado por Augusto Pinochet.

Otro factor institucional a considerar refiere a las características de los presidencialismos y atiende específicamente a los poderes legislativos del presidente. La estabilidad ministerial en los regímenes presidencialistas puede estar asociada al grado de necesidad del presidente de cooperar con el legislativo. En este sentido, altos poderes legislativos del presidente aumentarían su autonomía para legislar y permitirían a los presidentes tener mayor capacidad para cambiar de ministros (Martínez-Gallardo, 2012).

Los presidentes poderosos, con capacidad para legislar por decreto, por ejemplo, tienen menos probabilidades de dedicar esfuerzos y recursos a crear y mantener una coalición de apoyo en el Congreso (Alemán y Tsebelis, 2005). La expectativa es que cuanto mayor sea el poder legislativo del presidente, mayor será la inestabilidad ministerial.

En relación con el tipo de gobierno y atendiendo particularmente a los casos incluidos en nuestra muestra, incorporamos la variable gobierno de coalición. Kaarbo y Beasley (2008), al estudiar el efecto de los gobiernos de coalición en la política exterior, argumentan que la distribución del poder dentro de la coalición, el grado de consenso programático y las formas de relaciones internas impactan en el proceso de toma de decisiones y en los resultados obtenidos.

En América Latina, en los presidencialismos multipartidarios, la formación de coaliciones, es muy común, ya que el partido del presidente difícilmente obtiene la mayoría de los escaños en el Congreso (Chasqueti, 2001; Cheibub et al., 2004). En este contexto, la formación de una mayoría legislativa es un elemento crucial para la estabilidad de un gobierno (Negretto, 2006), siendo el nombramiento en el gabinete y en cargos de la administración pública un factor fundamental en la formación de una coalición mayoritaria (Batista, 2013).

La existencia de coaliciones partidarias de apoyo al gobierno restringe la capacidad del presidente para realizar cambios ministeriales, vinculando la elección de permanencia o cambio ministerial a una negociación más costosa con la base de apoyo del gobierno (Budge, 1985). Así, negociaciones intensas dentro de la coalición pueden favorecer a la estabilidad ministerial al hacer más cuidadosas las elecciones de los candidatos (Huber y Martínez, 2008).

Dada la importancia de las coaliciones en los presidencialismos latinoamericanos y el carácter multipartidario de estos, es relevante incluir una variable que dé cuenta del grado de fragmentación del sistema de partidos. Para ello

incluimos el número efectivo de partidos (NEP). De esta manera, esperamos que cuanto mayor sea el NEP, más difícil sea la formación de coaliciones mayoritarias y mayor sea la propensión del presidente a realizar cambios ministeriales para administrar la coalición (Cox y McCubbins, 2001; García-Montero, 2009). Así, un alto NEP podría aumentar la inestabilidad política y disminuir la supervivencia ministerial.

Además, entre los factores políticos consideramos relevante incluir una forma de medición de la presión social sobre un gobierno, ya que puede alentar a la Presidencia a modificar su gabinete en respuesta a la movilización de la sociedad civil (Dewan y Myatt, 2007). Camerlo y Pérez-Liñán (2015) demuestran que las protestas populares callejeras contra el gobierno tienen un efecto negativo en la supervivencia ministerial en América Latina, especialmente en los mandatos en los que el presidente busca la reelección. Apoyándonos en esta literatura, esperamos que una mayor frecuencia de protestas tenga un efecto negativo en la supervivencia de las y los ministros de Relaciones Exteriores.

La experiencia política y burocrática previa de las y los ministros es señalada en la literatura como un factor relevante en su supervivencia en el cargo (Back et al., 2016; Huber y Martínez-Gallardo, 2004; Muller, 2000). La experiencia política previa de las potenciales ministras y ministros sirve como parámetro fundamental de previsibilidad de su comportamiento para la elección presidencial. En el caso de los países de América Latina, existen varios estudios que muestran la relevancia de las características personales del ministro en su supervivencia en el gobierno, destacando su trayectoria pública (Camerlo, 2013; Chasquetti, et al., 2013; Rennó y Wojcik, 2015; González-Bustamante y Olivares, 2016). A partir de esta literatura podemos esperar que las y los ministros de Relaciones Exteriores con experiencia política previa tengan menor riesgo de perder su cargo.

Otro atributo personal de las y los ministros es su formación. Por ello incluimos la variable “tecnócrata”, que busca identificar a quienes cuentan con formación y/o experiencia profesional en el área de actuación del ministerio. Nuestra expectativa es que las y los ministros técnicos tengan mayores posibilidades de supervivencia debido a la asimetría de la información y la propensión a delegar en ellos, aumentando la autonomía y longevidad de los ministros y ministras tecnócratas (Dargent, 2014).

Finalmente, incluimos la variable “pertenencia al grupo político del presidente”. La elección de personas vinculadas al partido político del líder es un método común en diferentes gobiernos (Dahlström y Niklasson, 2013). Si bien existe variación en elementos relevantes como el número relativo de nombramientos políticos en relación con los nombramientos técnicos y el currículo de los ministros, abundan los estudios de caso y comparativos que apuntan

a la relevancia de la variable partidaria en la elección ministerial (Blondel, 1988; Eichbaum y Shaw, 2007; Lewis, 2007; Mayntz y Derlien, 1989; Rauch y Evans, 2000). En el caso de los países de América Latina, los estudios también demuestran la relevancia de los nombramientos políticos de los ministerios, principalmente en términos del apoyo que reciben los presidentes en el Poder Legislativo (Amorim Neto, 2006; Batista, 2013).

La actuación en un partido político permite evaluar previamente la competencia y lealtad de las y los potenciales candidatos a ser designados para un cargo ministerial, aumentando las expectativas sobre su desempeño en la cartera y, en consecuencia, reduciendo el riesgo de dejar el ministerio (Bäck et al., 2016). Describas las variables independientes a considerar y las hipótesis que nos planteamos, en la siguiente sección se describen los datos y el método utilizado.

Métodos y Datos

Para testear los efectos de los factores señalados en el apartado anterior, analizamos el mandato de los cancilleres de un conjunto de países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay) entre 1945 y 2020. Construimos una base de datos propia con 289 ministros y ministras de relaciones exteriores, estableciendo como unidad de análisis el liderazgo de la burocracia estatal dedicada a los asuntos internacionales en los presidencialismos de la región, en consonancia con un volumen creciente de trabajos sobre política exterior cuyo objeto es el liderazgo individual (de Mesquita y Siverson, 1995; McGillivray y Smith, 2008). Se consideraron únicamente las y los ministros designados para el cargo, excluyendo de la muestra a las personas que asumieron el cargo de manera interina.

La supervivencia del ministro o ministra suele estar asociada al destino del líder político. Es decir, en el escenario donde el líder político deja el gobierno, la probabilidad de un cambio ministerial es muy alta (Dahlström y Holmgren, 2015; Quiroz Flores, 2009). Así, se optó por construir la variable dependiente que registra las dimisiones (fallas) cuando hay cambio de canciller durante el mismo período presidencial, ya sea destitución o renuncia, contabilizando 164 eventos. Aquellos ministros que renuncien por problemas de salud, muerte o cambio de presidente no se cuentan como fracasos.

Operacionalización de variables

En el caso de los factores económicos, el crecimiento anual se mide como porcentaje de las economías de los países de la muestra y el PIB per cápita está

medido en miles con base en el dólar de 2005. Estos datos se tomaron de Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich (2016).¹

El régimen político del país, se midió utilizando la base de datos Polity IV, al igual que otros estudios similares al nuestro han hecho (Camerlo y Pérez-Liñán, 2015; Quiroz Flores, 2009). Esta variable se recodificó de manera dicotómica dándole el valor “1” a las autocracias y “0” a las democracias.

Los poderes legislativos de los presidentes de la muestra también utilizan como fuente la base de datos de Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich (2016). Los autores recurren a la escala elaborada por Negretto (2013), que construye una variable continua que va del 1 al 100 a partir de un análisis de componentes principales de los puntajes de los poderes constitucionales de los presidentes.

La variable coalición se codificó de manera dicotómica. Los años en los que el país tuvo un gobierno de coalición se codificaron como “1”, mientras que los años en los que el gobierno no estuvo integrado por una coalición de partidos se codificaron como “0”.

El número efectivo de partidos (NEP) permite ver el número de partidos relevantes en el sistema político de un país (Laakso y Taagepera, 1979) y en la base de datos incorporamos el cálculo de este valor para cada mandato presidencial de la muestra.²

Usando la misma fuente de datos que utilizamos para las variables económicas (Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2016), tomamos los datos que dan cuenta de la frecuencia anual de protestas antigubernamentales por país de la muestra. Para los años más recientes de la muestra, no contamos con datos de manifestaciones disponibles, codificándolas como ausentes en nuestra base de datos.

Los atributos personales de las y los ministros se codificaron de manera dicotómica. Quienes ocuparon un cargo político (legislativo o ministerial) inmediatamente antes de asumir la titularidad del Ministerio de Relaciones Exteriores fueron codificados como “1”, mientras quienes no ocuparon un cargo político se codificaron como “0”.

Otro atributo, la variable “tecnócrata”, tiene como objetivo identificar a las y los ministros que cuentan con formación y/o experiencia profesional en el área de actuación del ministerio, donde “1” indica la presencia de estas características y “0” su ausencia. El criterio de clasificación sigue al utilizado por Camerlo y Pérez Liñán (2015). Consideramos tecnócrata a diplomáticos de carrera o personas que ocuparon cargos de embajador antes de asumir el cargo de ministro.

¹ Los datos para los años más recientes de la muestra se completaron con datos del Banco Mundial, manteniendo la coherencia con los datos de los autores.

² La fórmula de este índice consiste en dividir uno por la suma de los cuadrados de las proporciones (en este caso bancas) que los partidos obtienen. Su fórmula es $NEP = 1/p_i^2$

La pertenencia al partido o agrupación política del presidente también se codificó de manera dicotómica, adjudicando el valor “1” a la pertenencia y “0” a la no pertenencia. La Tabla 1, a continuación, resume las estadísticas descriptivas de la variable dependiente y las variables independientes del presente estudio.

Tabla 1. Estadísticas descriptivas de la variable dependiente y de las variables independientes

	N	Media	sd	Min.	Máx.
<i>Variable dependiente</i>					
Meses en el cargo	289	22.6	23.6	0.03	240.7
<i>Variables independientes</i>					
Crecimiento económico	289	1.082	4.326	-13.87	11.881
PIB per cápita	289	8.003	.751	6.426	9.62
Régimen político (Autocracia)	289	.332	.471	0	1
Poderes legislativos del presidente	289	51.506	25.62	1	100
Gobierno de coalición	289	.442	.497	0	1
Número efectivo de partidos	259	3.802	2.316	1	16.4
Manifestaciones	263	1.038	2.493	0	26
Experiencia política previa	289	.328	.47	0	1
Tecnócrata	289	.446	.497	0	1
Pertenencia al grupo político del presidente	289	.442	.497	0	1

Fuente: Elaboración propia.

Análisis de datos

Analizamos la supervivencia de los ministros de relaciones exteriores usando curvas de Kaplan-Meier y un modelo de riesgos proporcionales de Cox para estimar los predictores de supervivencia (Therneau y Grambsch, 2000). En este tipo de estimación, la variable dependiente es la tasa de riesgo, interpretada en nuestro caso como la probabilidad instantánea de que una o un canciller deje el ministerio dado que aún no lo ha hecho. La ventaja de usar modelos de Cox es su flexibilidad para manejar coeficientes dependientes del tiempo, que no requieren suposiciones paramétricas muy sólidas sobre la distribución de probabilidades de eventos (Dahlström y Holmgren, 2015).

El modelo de regresión de Cox se ajustó con el método de Efron debido a su adecuación para el análisis de eventos adyacentes, observados al mismo tiempo, como la rotación ministerial en diferentes países (Box-Steffensmeier y Jones, 2004). Otro aspecto relevante de la estimación de la regresión de Cox realizada es la utilización del modelo de fragilidad compartida (*cox shared-frailty model*) cuya función es detectar cómo las variables latentes pueden afectar a la función

de supervivencia. Este tipo de estimación es similar al uso de efectos aleatorios en un modelo de regresión lineal. La lógica detrás de este modelo es suponer que es más probable que algunos ministros dejen el cargo debido a atributos del país no observados. Los datos están organizados en grupos, representados por los siete países del estudio, cuyas observaciones comparten una debilidad theta (Therneau y Grambsch, 2000). El modelo de riesgos proporcionales se ajusta por fragilidad y se estima con el logaritmo de máxima verosimilitud (*LogLikelihood*) ponderado por theta, condicionando el cálculo de coeficientes y error estándar a la fragilidad asumida.

Para determinar la robustez del modelo se comprobó la no violación del supuesto de proporcionalidad, con base en el efecto constante de las variables a lo largo del tiempo de análisis. Además, evaluamos el ajuste del modelo utilizando los residuos de Cox-Senell, indicando un buen ajuste cuando la función de riesgo acumulada tiene una distribución exponencial con una tasa de riesgo igual a uno (Box-Steffensmeier y Jones, 2004). El modelo estimado presenta adecuación en relación con el supuesto de proporcionalidad y ajuste del modelo. Los resultados se informan en la Tabla 3.

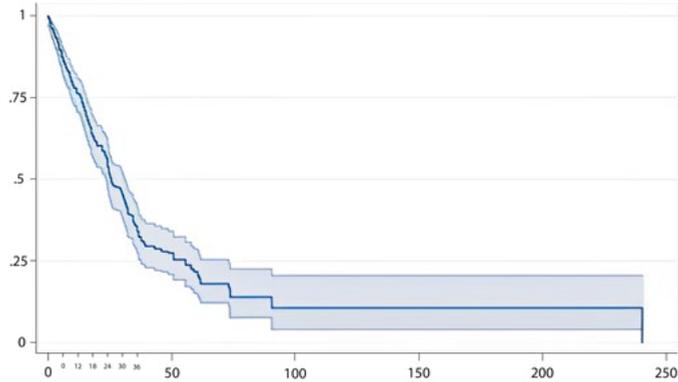
Resultados y Discusión

Análisis general de los países de la muestra

Comenzamos el análisis de los resultados mostrando la curva de Kaplan-Meier para la variable dependiente sin ninguna covariación, con el fin de describir de forma agregada la función de supervivencia de los cancilleres de América Latina incluidos en la muestra. A continuación, la Figura 1 muestra la función de supervivencia (línea negra) y el respectivo intervalo de confianza del 95 % de la estimación (líneas azules). El eje horizontal muestra los meses en que el o la ministra permaneció al frente del ministerio de su país, mientras que el eje vertical representa la proporción de cancilleres que dejaron el cargo en cada momento.

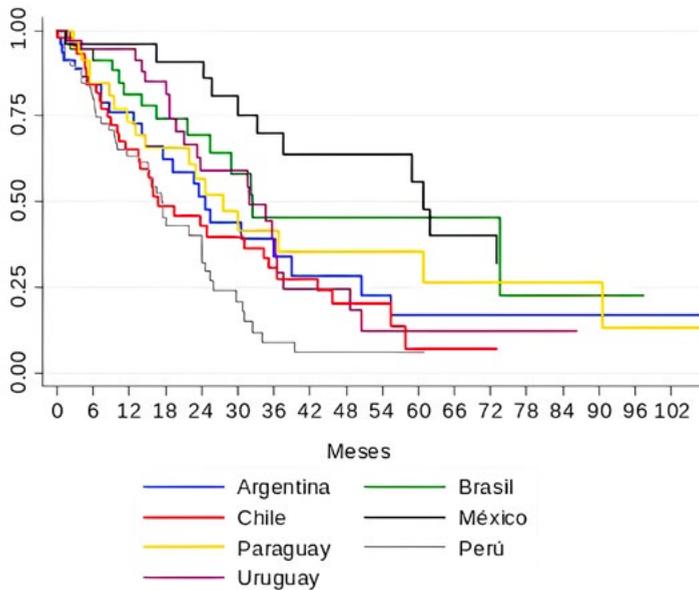
La Figura 1 muestra que, en el momento inicial (cero), todas las ministras y ministros de Relaciones Exteriores de la muestra están ocupando el cargo. Poco después de pasado 12 meses de ejercicio en el cargo, la proporción de ministras y ministros que aún permanecen en el cargo cae al 75% de nuestra muestra. Pasados poco más de dos años de mandato, la mitad de las ministras y ministros han dejado sus cargos. Transcurridos poco más de 55 meses del mandato presidencial, solamente el 25% de las ministras y ministros permanecen en el frente de las carteras de Relaciones Exteriores.

Figura 1. Estimación de Supervivencia Kaplan-Meier para Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores latinoamericanos de la muestra (1945-2020)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Estimación de Supervivencia Kaplan-Meier para Ministras y Ministros latinoamericanos por país de la muestra (1945-2020)



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, como puede verse en la Figura 2, la supervivencia de los ministros y ministras de Relaciones Exteriores no es uniforme en todos los países de la muestra. Por ello es necesario examinar la duración de los mandatos ministeriales de manera desagregada por país.

Para ello, la Tabla 2 presenta las tasas de incidencia y exposición al riesgo de los ministros por país. En la tabla, el riesgo (en meses) se calcula en función del número de ministros de cada país y la suma del tiempo de permanencia de todos ellos en el gabinete. La tasa de incidencia corresponde al número de casos nuevos que salen del ministerio dividido por el riesgo medido en meses. A mayor tasa de incidencia, mayor “mortalidad” del ministro.

Tabla 2. Riesgo, Incidencia y cambio de cancilleres por país (1945-2020).

País	Riesgo (meses)	Tasa de incidencia	Ministros	Cambio Ministerial		
				25%	50%	75%
Argentina	906.8	.026	48	12.6	24.5	50.6
Brasil	912.3	.015	36	16.3	32.2	73.4
Chile	939.1	.034	46	8.3	16.8	43.2
México	974.3	.011	24	33.3	60.8	
Paraguay	940.5	.020	36	11.6	27.5	90.5
Perú	937.28	.045	63	6.5	17.6	26
Uruguay	926.1	.022	36	18.7	31.8	37.6
Total	6536.5	.025	289	13.1	25.3	55.4

Fuente: Elaboración propia.

México es el país con menor tasa de incidencia, seguido por Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina. Perú y Chile son los países con mayor tasa de mortalidad de cancilleres. Una cuarta parte de las y los ministros peruanos son dimitidos cuando cumplen 6.5 meses en el cargo, mientras que en Uruguay esto ocurre después de más de un año y medio en el cargo. En México, la mitad de los ministros salen de sus cargos al cumplir aproximadamente 5 años en sus cargos. La mitad de los ministros en Brasil y Uruguay se cambian después de poco menos de 3 años en el cargo, mientras que en Perú y Chile este período no supera los dos años. Paraguay tiene un caso peculiar. Cuando se considera el 75% de los ministros, el país tiene la mayor duración de mandatos ministeriales con 90,5 meses. Esto se debe a que el ministro Raúl Sapena Pastor estuvo en el cargo casi veinte años durante el régimen autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989).

Para comprender los factores asociados con la permanencia en el cargo de las y los ministros de relaciones exteriores, construimos un modelo de regresión de Cox con las variables independientes anteriormente señaladas. Los resultados se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3. Predictores de la duración de los ministros de Relaciones Exteriores en el cargo: Cox proportional hazard regressions

Crecimiento económico	.961
	(.235)
PIB per cápita	.533**
	(.114)
Régimen político (Autocracia)	.833
	(.232)
Poderes legislativos del presidente	.988**
	(.004)
Gobierno de coalición	.891
	(.213)
Número efectivo de partidos	1.106
	(.083)
Manifestaciones	1.012
	(.044)
Experiencia política previa	1.999**
	(.423)
Tecnócrata	.952
	(.198)
Pertenencia al grupo político del presidente	.475**
	(.103)
Observaciones	233
Grupos (países)	7
Dimisiones	129
Crecimiento económico	.961
χ^2	47.68***
Log Likelihood	-553.79
<i>Theta</i>	0.14(0.12)
PH Assumption	7.82

Nota. Hazard ratios con desvíos estándares entre paréntesis. (conditional on frailty; agrupado por país). Método Efron. *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05.

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla anterior, los coeficientes de riesgo (*hazard ratio*) representan el riesgo relativo correspondiente a un cambio de una unidad en la variable predictora. Cuando el coeficiente es menor que uno, la variable se caracteriza como un predictor de supervivencia, ya que reduce la probabilidad de salida del ministro o ministra de su cargo. En coeficientes mayores a uno, por el contrario, la variable representa un factor de riesgo, cuyas probabilidades de salida del ministerio aumentan.

De las variables que atienden a factores económicos, el crecimiento económico no tiene un efecto estadísticamente significativo en el modelo. Sin embargo, sí lo tiene el aumento del PIB per cápita que reduce el riesgo de destitución del ministro o ministra constituyéndose en un factor de supervivencia tal como podíamos prever a partir de la literatura de referencia.

En relación con las variables de tipo político institucional, el tipo de régimen no es una variable significativa en nuestro modelo, no afectando a la supervivencia de los y las ministras de la muestra. Los poderes legislativos del presidente, una variable relevante para los presidencialismos latinoamericanos, si tiene un efecto significativo, aunque su coeficiente es muy cercano a 1. Por una parte, debe señalarse que el efecto registrado va en sentido contrario con las expectativas teóricas de asociación que señala la literatura de referencia, constituyéndose en el caso de las y los cancilleres en un factor de supervivencia. Por otra parte, las variables gobierno de coalición, número efectivo de partidos y manifestaciones no tienen efecto estadísticamente significativo sobre la variable dependiente.

Además, incluimos en el modelo variables que refieren a atributos de las y los cancilleres. El carácter de tecnócratas de las y los ministros no es estadísticamente significativo.

Sobre este resultado vale la pena problematizar la forma en la que codificamos esta variable para los casos de nuestra muestra. Por una parte, imputamos el atributo de ser tecnócrata a diplomáticos de carrera o personas que ocuparon cargos de embajador antes de ser ministros. Esta forma de codificación puede subrepresentar a los tecnócratas. Si optásemos por una definición más amplia que incluyese por ejemplo a quienes anteriormente hayan desempeñado cargos en organismos internacionales, podrían incluirse posiblemente más casos de cancilleres con este atributo. Por otra parte, un variable que también podría dar cuenta de la experiencia previa de las y los ministros podría referir a los casos de quienes tienen experiencia parlamentaria en comisiones de relaciones internacionales en los congresos, aunque en este caso estos podrían ser considerados technopols. Estos últimos comparten con los tecnócratas el poseer recursos técnicos que provienen de su formación profesional, pero se diferencian de estos por poseer también habilidades políticas y apoyos partidarios (Joignant, 2011), constituyéndose en políticos especialistas en una arena de política pública.

Con respecto a la pertenencia al grupo político del presidente, es una variable estadísticamente significativa y se constituye en un factor de supervivencia, en convergencia con las expectativas teóricas presentes en la literatura de referencia.

Por último, la experiencia política previa de las y los ministros es una variable también estadísticamente significativa, pero su efecto es contrario al que

se podía hipotetizar a partir de la literatura, ya que en el modelo construido para nuestra muestra constituye un factor de riesgo de sustitución.

Una forma de dar sentido a los resultados que arroja el modelo construido es abordar un caso para mostrar cómo los factores operan en una situación históricamente concreta. La variable “poderes legislativos del presidente”, tal como se señaló, muestra en el modelo un coeficiente muy cercano a uno. Si bien aparece como un factor de supervivencia, su valor se aproxima al valor que constituye a esta variable como factor de riesgo. Por lo tanto, no nos concentraremos en este factor. A la vez que el crecimiento del PIB per cápita, como indicador de una situación económica favorable que contribuye a la estabilidad política, será un elemento para la selección del caso, pero no recibirá nuestra atención, más que como condición contextual.

Creemos que, en las variables relativas a la pertenencia al grupo político del presidente y la experiencia política previa, existe una potencialidad analítica para comprender algunas posibles implicancias de la dinámica de la política de la política exterior latinoamericana. Como forma de analizar estos factores nos ocuparemos de analizar un cambio de canciller en el gobierno uruguayo del presidente Tabaré Vázquez (2005-2010) del partido Frente Amplio (FA).

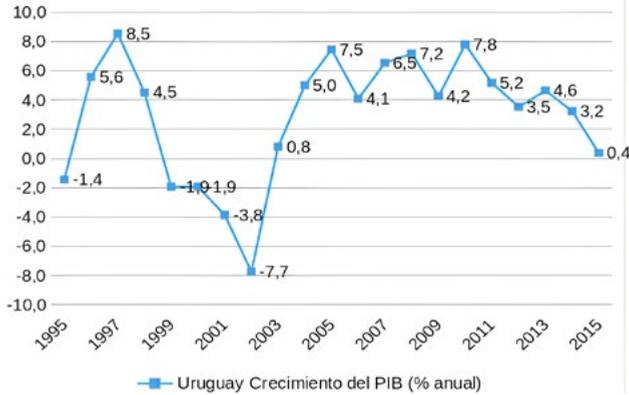
El caso del canciller Reinaldo Gargano en Uruguay

En octubre de 2004, el FA triunfó en las elecciones nacionales con una votación del 51,7% de los votos válidos. Ese resultado le permitió obtener mayorías parlamentarias propias, 52 de los 99 diputados y 17 de las 31 bancas del senado, incluyendo al Vicepresidente de la República que integra el Senado. Y, a la vez, el FA obtuvo la Presidencia de la República sin que fuese necesaria la realización del balotaje.

Tabaré Vázquez, líder del partido, asumió el gobierno nacional el primero de marzo de 2005. Uruguay, luego de la crisis económica de 2002, una de las más importantes de su historia, había retomado un escenario económico positivo que caracterizaría los años posteriores. La Figura 3 muestra la evolución del PIB per cápita de Uruguay, dando cuenta de un escenario económico favorable para el gobierno uruguayo.

El cargo de ministro de Relaciones Exteriores quedó en manos de Reinaldo Gargano, un experimentado político con vasta experiencia parlamentaria en el tema, quien, entre otras actividades destacables, había participado en las Comisiones de Asuntos Internacionales tanto de la Cámara de Representantes como del Senado.

Figura 3. Evolución del PIB per cápita de Uruguay (1995-2015) en % anual



Fuente: Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org>)

Gargano en su trayectoria dentro del Frente Amplio (FA) combinó la construcción de liderazgo dentro de su fracción, el Partido Socialista (PS), con una intensa actuación política a nivel internacional y un foco, entre otros asuntos, en la política exterior y las relaciones internacionales. Fue secretario general de la Juventud del PS, integró el Comité Ejecutivo Nacional del PS, el Comité Coordinador del FA durante la última dictadura desde el exilio y al retornar al país en 1984 fue designado secretario general del PS, cargo que ocupó hasta el año 2000. En 2001 fue nombrado presidente del PS. Integró el Senado de la República desde 1985, donde integró la comisión de asuntos internacionales, siendo incluso su presidente. También integró el Parlamento Latinoamericano, participó en momentos muy relevantes de la política regional en el marco de la Comisión Parlamentaria del Mercosur y en negociaciones de la política exterior uruguaya que involucraron a legisladores.

Ocupó el cargo de ministro de Relaciones Exteriores desde el 1° de marzo de 2005 y al 3 de marzo de 2008. Su mandato al frente de la cartera de Relaciones Exteriores se caracterizó por un relacionamiento tenso, e incluso conflictivo con el presidente Vázquez y con el Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori. A la salida de Gargano, el cargo de canciller fue ocupado por Gonzalo Fernández, un hombre de confianza del Presidente Vázquez. Fernández, al igual que Gargano integraban el partido (FA) y la fracción del presidente (PS). Fernández no había sido legislador ni había ocupado cargos ministeriales.³

³ Desde el comienzo del gobierno de Vázquez se había desempeñado como secretario de la Presidencia de la República. Este es un cargo que forma parte de la Presidencia de la República y cumple la función de secretario de gobierno en el Consejo de Ministros. No posee rango ministerial. Es nombrado y destituido por el presidente de la República, cesando en su cargo al culminar el gobierno si no fue removido.

Como se señaló, Gargano tuvo durante su tiempo al frente de la cancillería varias tensiones con el presidente Vázquez, que dejaron a la vista una serie de divergencias sobre la política exterior uruguaya. La más visible estuvo centrada sobre un aspecto clave: la inserción económica del país. Particularmente al entrar en agenda la posibilidad de que Uruguay concretase un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos.

El tema ingresó en la agenda del gobierno a fines del año 2005, cuando el presidente Vázquez señaló la posibilidad de explorar negociaciones de un TLC como continuación del acuerdo bilateral de protección de inversiones que se había concretado.³ Contemporáneamente a estos acontecimientos, el gobierno uruguayo daba señales contradictorias sobre su relacionamiento con Estados Unidos. En noviembre, durante la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata (Argentina), el presidente Tabaré Vázquez en ejercicio de la presidencia pro tempore del Mercosur comunicó el rechazo de los países del bloque al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesta por Estados Unidos. Pero, al mismo tiempo, concretaba la firma del tratado de protección de inversiones con este país.

A comienzos de 2006, Danilo Astori (ministro de Economía y Finanzas) señaló que Uruguay debía comenzar a hacer esfuerzos para lograr un TLC con Estados Unidos. Los cancilleres de Argentina, Jorge Taiana, y de Brasil, Celso Amorim, reaccionaron a estas declaraciones recordando que la negociación con terceros por fuera de Mercosur debía realizarse en bloque. Al mismo tiempo, el canciller Gargano públicamente sostenía que un TLC con Estados Unidos no tenía sentido, porque la lista de excepciones a la apertura del mercado incluiría trescientos productos, en los que se inscriben las principales exportaciones uruguayas. A la vez, el canciller planteó que la iniciativa estaba fuera de la propuesta programática del partido de gobierno, sosteniendo que el FA tenía una postura contraria al TLC y que si se quería cambiar esta posición debía convocarse un nuevo Congreso del partido para decidir al respecto.

Algunas fracciones del FA se iban alineando detrás de la postura Astori y otras convergían con la de Gargano. Durante la primera reunión del Consejo de Ministros de 2006, el presidente Vázquez propuso que debían rediscutirse los lineamientos programáticos sobre inserción internacional. A finales de enero, posteriormente a una reunión de la Mesa Política del FA,⁵ el ministro Jorge Brovetto señaló que el tema del TLC no estaba en la agenda del FA. Un mes después, en reunión del Consejo de Ministros, el presidente Tabaré Vázquez insistió en el tema del TLC. La Mesa Política del FA, el 6 de febrero, convocó a una reunión

³ La descripción de este proceso se basa en López Burian (2015: 219-227), donde pueden consultarse las fuentes de prensa utilizadas para el análisis del proceso.

⁵ Organismo ejecutivo del Plenario Nacional que ejerce la conducción política cotidiana del FA. En este órgano están representadas las fracciones del FA en proporción a los votos que cada una obtuvo en las elecciones primarias que constituyen el Plenario Nacional.

del Plenario Nacional para que, el 25 de marzo, tratara este tema. El 10 de febrero, ante la Comisión Permanente del Poder Legislativo, el canciller Gargano volvió a manifestar que el TLC era inconveniente para el país.

El 25 de marzo, el Plenario del FA aprobó una declaración muy ambigua que mostraba las divergencias en el debate interno del partido, que sostenía que se debía fortalecer el Mercosur y a la vez ampliar y diversificar el acceso a mercados de Uruguay.

En abril de 2006 el presidente Vázquez anunció su apoyo a la postura del ministro de Economía, Danilo Astori. En junio, el Plenario Nacional del FA volvió a discutir el tema. En agosto el enfrentamiento del presidente y el canciller estaba en su punto más alto. Vázquez sostuvo que él sería el único vocero del gobierno en el tema del TLC, mientras comenzaban a articularse voces cuestionando la iniciativa desde los movimientos sociales, sindicatos, actores productivos, académicos y políticos. Finalmente, “el 28 de setiembre el presidente de la República dijo «no habrá TLC», y en forma contundente cerró el capítulo de uno de los temas que más dividió al FA en los cinco años de gobierno” (Moreira, 2009, pp. 28-29).

La Presidencia de la República, el 2 de octubre de 2006, informó a la Mesa Política del FA sobre el cese de las negociaciones por el TLC. En diciembre de ese año, el Congreso del FA ratificó su posición contraria al TLC.⁶ En marzo de 2008, Gargano fue sustituido por Gonzalo Fernández, también integrante del partido y la fracción del presidente Vázquez, pero fundamentalmente un “hombre de confianza del presidente”. Con este cambio se descomprimieron las tensiones entre la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la orientación de la política exterior en este período de gobierno.

Este caso relatado permite problematizar el papel de la experiencia política previa de los ministros y la pertenencia al grupo político del presidente. Si bien en ambos casos estos atributos pueden indicar un parámetro de previsibilidad en el comportamiento de la persona designada para el cargo de ministerial, hay algunos elementos que permiten visibilizar otros factores que pueden ayudar a comprender mejor la temática que abordamos.

Tal como muestra el caso, entre el presidente y el canciller pertenecían al mismo sector político, se conocían y el canciller tenía una dilatada experiencia política previa, incluso en el área temática, pero había diferencias entre ellos en materia de política exterior que se agudizaron. Estas diferencias vivieron un au-

⁶ Este órgano se integra con: los miembros del Plenario Nacional que lo presiden; los delegados de Comités de Base y donde estos no existen de las Asambleas Locales (departamentales del interior del país); pudiendo participar con voz en el Congreso todos aquellos que habiendo sido electos representen al FA, a nivel parlamentario, ejecutivo y electoral, nacional, departamental y local, salvo aquellos que la Constitución se los prohíbe. La cantidad de representantes de cada Comité es proporcional a la cantidad de adherentes que participan en las asambleas para tratar los temas del Congreso. Estas reglas hacen que los sectores de mayor militancia, que además se ubican en el ala izquierda del partido, estén a veces sobrerrepresentados en relación a los votos que reciben en las elecciones nacionales legislativas.

mento de tensiones en una coyuntura histórica específica: se planteó una alternativa de reorientación importante en materia de política exterior.

La alternativa de avanzar en un TLC con Estados Unidos implicaba dar un paso muy importante y que no tenía los consensos suficientes dentro del partido del presidente. Estas divergencias tenían fundamentos ideológicos, en visiones diferentes sobre la economía, el desarrollo regional y su consiguiente estrategia de inserción, y también tensionaba la tradición en política exterior de la izquierda uruguaya que se ha históricamente posicionado de manera crítica frente a Estados Unidos, cuando no francamente en oposición a la política de este país, tanto para con Uruguay como para con la región latinoamericana.

No solamente la propia coyuntura puede considerarse una variable posible, en clave de momento de cambio, sino que esta contingencia también puede operar como un posible elemento catalizador de diferencias ideológicas, en este caso entre el presidente y el canciller. Este factor también merecería ser atendido en futuros estudios, al igual que la importancia que el presidente le atribuye a la política exterior en su agenda de gobierno, haciendo que la importancia atribuida a esta política en su agenda de gobierno lo haga intensificar la tensión con quien ocupa el cargo de canciller si hay diferencia entre las preferencias de ambos.

En el caso analizado, el presidente Vázquez optó por no buscar apoyos fuera de su partido para lograr el resultado que buscaba en política exterior, de esta forma abandonó el impulso del TLC para no generar más tensiones dentro de sus bases de apoyo político. Algunos de los factores que emergen del análisis del caso pueden constituirse en aspectos relevantes que contribuyan a mejorar la agenda de investigación que abordamos: la supervivencia de las y los cancilleres.

Consideraciones Finales

El análisis se enfocó en la supervivencia de los ministros y ministras de Relaciones Exteriores latinoamericanos de nuestra muestra para el período 1945-2020. Por una parte, empíricamente vimos que existe variación entre los países. Mientras la tasa de incidencia es menor en México, Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina, las tasas de pérdida del cargo más altas las registran Perú y Chile. Por otra parte, el modelo de regresión de Cox que construimos mostró que, tal como esperábamos, el aumento del PIB per cápita reduce el riesgo de destitución de las y los cancilleres, ya que esta situación económica puede asociarse como un factor de estabilidad de los gobiernos, tanto en términos de régimen y como en lo relativo al relacionamiento entre poderes.

La variable poderes legislativos del presidente mostró un efecto estadísticamente significativo como factor de supervivencia. Si bien este hallazgo no era el

esperado a partir de la literatura de referencia, su coeficiente es muy cercano a 1 y por ello decidimos concentrar el análisis en otras dos variables, a partir de explorar un caso. Estas variables fueron la pertenencia al grupo político del presidente y la experiencia política previa del ministro o ministra.

A partir de la literatura puede pensarse que cuando el presidente elige a personas de su partido puede garantizar apoyos político-partidarios, a la vez que elegir personas que ya conoce y de la que puede esperarse un cierto grado de convergencia programática e ideológica. En el caso abordado, el presidente Vázquez de Uruguay seleccionó inicialmente un canciller de su propio partido y de su propia fracción, garantizando así el apoyo de este sector. Sin embargo, la experiencia previa del canciller, puede operar al contrario de lo que propone la literatura, siendo entonces un factor de riesgo de salida del gabinete.

Si bien la literatura señala que la experiencia política previa de las candidatas y candidatos a canciller es un parámetro de previsibilidad de su comportamiento para la elección presidencial, esta elección puede recaer en una persona con trayectoria política previa, pero donde existan algunas divergencias que, luego de encontrarse en el cargo, pueden escalar en su dimensión. Esto puede deberse a que una persona que se encuentra en un abierto proceso de carrera política tiene incentivos para responder a sus electores y a su grupo político, necesita mostrar coherencia con sus posiciones previas y también pensará en su futuro político. De esta manera, las personas que se encuentran frente a la cancillería pueden utilizarla como forma de marcar su perfil, tanto ante el electorado como ante la interna partidaria y el sistema político, para posicionarse como actores relevantes, siempre pensando en su futuro en política.

El caso analizado nos permite pensar en la importancia y el fundamento de las posibles divergencias entre presidentes y cancilleres. Esto puede estar catalizado por situaciones críticas o momentos donde está en juego un cambio sustantivo en la orientación o la forma de elaboración de la política exterior. Por ello, emerge también como un factor a considerar la importancia que los presidentes dan a la política exterior dentro de su agenda, ya que puede pensarse que esa importancia puede operar como un factor que gradúe o intervenga en el nivel de tensión entre estos y sus cancilleres. A la vez que las divergencias ideológicas y los estilos personales de ambos también pueden operar sobre la estabilidad en el cargo de quienes ocupan la cancillería.

El análisis del caso que planteamos nos permite pensar en estas ideas. Un estudio de tipo cualitativo con varios casos y otras técnicas y métodos podría dar luz sobre las configuraciones causales que desembocan en situaciones conflictivas entre presidentes y cancilleres y que también afectan la estabilidad de la política exterior a partir de factores domésticos.

Agradecimientos

Agradecemos a dos árbitros anónimos que ayudaron a mejorar este trabajo, especialmente para visibilizar factores que, a partir del estudio de caso abordado, pueden pensarse como nuevas variables que contribuyan a pensar la especificidad del relacionamiento entre presidentes y cancilleres, particularmente en la que atañe a la supervivencia de estos últimos en sus cargos.

Referencias

- Alemán, E., y Tsebelis, G. (2005).** The Origins of Presidential Conditional Agenda Setting Power in Latin America. *Latin American Research Review*, 40(2), 3–26. <https://doi.org/10.1353/lar.2005.0017>
- Alesina, A., Ozle, S., Roubini, N., y Swagel, P. (1996).** Political instability and economic growth. *Journal of Economic Growth*, 1(2).
- Amorim Neto, O. (2006).** The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415–440. <https://doi.org/10.1177/0010414005282381>
- Amorim Neto, O., y Accorsi, P. (2022).** Presidents and Generals: Systems of Government and the Selection of Defense Ministers. *Armed Forces & Society*, 48(1), 136–163. <https://doi.org/10.1177/0095327X19900368>
- Amorim Neto, O., y Samuels, D. (2011).** Democratic regimes and cabinet politics: A global perspective. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 1(1), 10–23. <https://doi.org/10.12660/riελ.v1.n1.2010.4123>
- Araújo, C., Costa, S., y Fittipaldi, Í. (2016).** Boa noite, e boa sorte: Determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff. *Opinião Pública*, 22(1), 93–117. <https://doi.org/10.1590/1807-0191201622193>
- Aron, R. (1962).** *Paix et guerre entre les nations*. Calmann-Lévy.
- Bäck, H., Teorell, J., y Hagen-Jamar, A. (2016).** War, Performance and the Survival of Foreign Ministers. *STANCE Working Paper Series*, 4, 6–38.
- Bäck, H., Teorell, J., Hagen-Jamar, A., y Quiroz Flores, A. (2021).** War, Performance and the Survival of Foreign Ministers. *Foreign Policy Analysis*, 17(2), 1–19. <https://doi.org/10.1093/fpa/oraa024>
- Batista, M. (2013).** O poder no Executivo: Uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, 19(2), 449–473. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000200009>
- Batista, M. (2017).** Taking Portfolios Difference Seriously: A Composite Measure Based on Policy, Office, and Budget in Brazil. *Bras. Political Sci. Rev*, 11(1). <https://doi.org/10.1590/1981-382120170001000600>
- Belém Lopes, D. (2017).** *A Política Externa na Nova República*. Editora da UFMG.
- Berlinski, S., Dewan, T., y Dowding, K. (2007).** The length of ministerial tenure in the UK, 1945–1997. *British Journal of Political Science*, 37(2), 245–262.
- Bernhard, M., Nordstrom, T., y Reenock, C. (2001).** Economic performance, institutional intermediation, and democratic survival. *Journal of Politics*, 63(3), 775–803.
- Blondel, J. (1988).** Ministerial careers and the nature of parliamentary government: The cases of Austria and Belgium. *European Journal of Political Research*, 16(1), 51–71.
- Box-Steffensmeier, J. M., y Jones, B. (2004).** *Event History Modeling: A Guide for Social Scientists*. Cambridge University Press.
- Budge, I. (1985).** Party Factions and Government Reshuffles: A General Hypothesis Tested against Data from 20 Post-war Democracies. *European Journal of Political Research*, 13(3), 327–333. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1985.tb00127.x>

- Burges, S., y Chagas Bastos, F. (2017).** The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. *Policy Studies*, 38(3), 277–290. <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1290228>
- Byman, D. L., y Pollack, K. (2001).** Let us now praise great men: Bringing the Statesman Back In. *International Security*, 25(4), 107–146.
- Camerlo, M. (2013).** Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, 64, 119–142. <https://doi.org/10.14201/alh.10245>
- Camerlo, M., y Pérez-Liñán, A. (2015).** Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies. *The Journal of Politics*, 77(3), 608–619. <https://doi.org/10.1086/681028>
- Cao, X., y Ward, H. (2015).** Winning Coalition Size, State Capacity and Time Horizons: An Application of Modified Selectorate Theory to Environmental Public Goods Provision. *International Studies Quarterly*, 59(2), 264–279. <https://doi.org/10.1111/isqu.12163>
- Cason, J. W., y Power, T. J. (2009).** Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, 30(2), 117–140.
- Chasqueti, D. (2001).** Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación. En J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 319–359). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Chasqueti, D., Buquet, D., y Cardarello, A. (2013).** La designación de gabinetes en Uruguay: Estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy*, 64, 15–40. <https://doi.org/10.14201/alh.10230>
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., y Saiegh, S. (2004).** Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(4), 565–587. <https://www.jstor.org/stable/4092290>
- Cheibub, Z. B. (1985).** Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, 28(1), 113–131.
- Cox, G., y McCubbins, M. (2001).** The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. En E. S. Haggard y M. McCubbins (Eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy* (pp. 21–63). Cambridge University Press.
- Crichlow, S. (2005).** Psychological Influences on the Policy Choices of Secretaries of State and Foreign Ministers. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 40(2), 179–205.
- Dahlström, C., y Holmgren, M. (2015).** The Politics of Political Appointments. QoG Working Paper Series, 2015(4), 1–29.
- Dahlström, C., y Niklasson, B. (2013).** The politics of politicization in Sweden. *Public Administration*, 91(4), 891–907. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02113.x>
- Dargent, E. (2014).** *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge University Press.
- de Moura Palotti, P. L., Costa Cavalcante, P., y Gomes Betini Fachini, J. (2019).** Here Today, Gone Tomorrow—Political Ambition, Coalitions, and Accountability as Determinants of Ministerial Turnover in the Brazilian Multiparty Presidential System. *Brazilian Political Science Review*, 13(2). <https://doi.org/10.1590/1981-3821201900020009>
- Debs, A., y Goemans, H. E. (2010).** Regime Type, the Fate of Leaders, and War. *American Political Science Review*, 104(3), 430–445. <https://doi.org/10.1017/S0003055410000195>
- Dewan, T., y Dowding, K. (2005).** The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity. *American Journal of Political Science*, 49. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2005.00109.x>
- Dewan, T., y Myatt, D. (2007).** Scandal, Protection, and Recovery in the Cabinet. *American Political Science Review*, 101(1), 63–67.
- Eichbaum, C., y Shaw, R. (2007).** Ministerial Advisers, Politicization and the Retreat from Westminster: The Case of New Zealand. *Public Administration*, 85(3), 609–640.
- Escobar-Lemmon, M. C., y Taylor-Robinson, M. M. (2010).** Coming or going: How background affects duration in 5 presidential systems. *APSA 2010 Annual Meeting Paper*.
- Fischer, J., Dowding, K., y Dumont, P. (2012).** The duration and durability of cabinet ministers. *International Political Science Review*, 33(5), 505–519. <https://doi.org/10.1177/0192512112462971>
- Fleischer, J. (2016).** Partisan and professional control: Predictors of bureaucratic tenure in Germany. *Acta Política*, 51(4), 433–450. <https://doi.org/10.1057/s41269-016-0006-0>
- García Montero, M. (2009).** *Presidentes y Parlamentos ¿quién controla la actividad legislativa*

- en América Latina?* Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Giorgi, G. I. (2014).** Los factores “extrapolíticos” de la carrera política: Una aproximación a las sociabilidades de los ministros de la nación en la Argentina (1854-2011). *Política*, 52(2), 243–275. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2014.36158>
- González-Bustamante, B., y Olivares, A. (2016).** Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Colombia Internacional*, 87, 81–108. <https://doi.org/10.7440/colombiaint87.2016.04>
- Greenstein, F. (2000).** The Qualities of Effective Presidents: An Overview from FDR to Bill Clinton. *Presidential Studies Quarterly*, 30(1), 178–185. <https://www.jstor.org/stable/27552077>
- Hansen, M. E., Klemmensen, R., Hobolt, S. B., y Bäck, H. (2013).** Portfolio saliency and ministerial turnover: Dynamics in Scandinavian postwar cabinets. *Scandinavian Political Studies*, 36(3), 227–248.
- Helmke, G. (2010).** The Origins of Institutional Crisis in Latin America. *American Journal of Political Science*, 54(3), 737–750. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00457.x>
- Hermann, M. G., Preston, T., Korany, B., y Shaw, T. M. (2001).** Who leads matters: The effects of powerful individuals. *International Studies Review*, 3(2), 83–131. <https://www.jstor.org/stable/3186566>
- Hermann, M., y Hermann, C. (1989).** Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. *International Studies Quarterly*, 33(4), 361–387. <https://doi.org/10.2307/12600518>
- Hill, C. (2003).** *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave Macmillan.
- Hollyer, J. R., y Rosendorff, B. P. (2012).** Leadership Survival, Regime Type, Policy Uncertainty and PTA Accession. *International Studies*, 56(4), 748–764.
- Houghton, D. P. (2007).** Reinigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach. *Foreign Policy Analysis*, 3(1), 24–45. <https://www.jstor.org/stable/24907219>
- Huber, J. D., y Martínez-Gallardo, C. (2004).** Cabinet Instability and the Accumulation of Experience: The French Fourth and Fifth Republics in comparative perspective. *British Journal of Political Science*, 34(1), 27–48. <https://www.jstor.org/stable/4092398>
- Huber, J. D., y Martínez-Gallardo, C. (2008).** Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*, 102(2), 169–180. <https://doi.org/10.1017/S000305540808012X>
- Hudson, V. M. (2005).** Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1–30. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>
- Hurrell, A. (2003).** Political Regimes and Foreign Policies: An Introduction en D. En Rolland y J. F. Saraiva (Eds.), *Foreign Policy and Political Regime. A Historical Perspective* (pp. 25–52). Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- Inácio, M. (2013).** Escogiendo ministros y formando políticos: Los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, 64, 41–66. <https://doi.org/10.14201/alh.10231>
- Joignant, A. (2011).** Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: Tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la Concertación (1990-2010). En A. Joignant y P. Güell (Eds.), *Notables, tecnócratas y mandarin: Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)* (pp. 49–76). Ediciones Universidad Diego Portales.
- Kaarbo, J., y Beasley, R. (2008).** Taking It to the Extreme: The Effect of Coalition Cabinets on Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*, 4(1), 67–81. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2007.00058.x>
- Laakso, M., y Taagepera, R. (1979).** Effective number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3–27.
- Latinobarómetro. (2017).** Informe Latinobarómetro 2017. <https://www.latinobarometro.org/latContent.jsp>
- Laver, M., y Shepsel, K. A. (Eds.). (1994).** *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge University Press.
- Lewis, D. E. (2007).** Testing Pendleton’s Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4), 1073–1088. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00608.x>
- López Burian, C. (2015).** Partidos políticos y política exterior en Uruguay. *Colombia Internacional*, 83, 135–169.
- Martínez-Gallardo, C. (2012).** Out of the cabinet: What drives defections from the government in presidential systems? *Comparative Political Studies*, 45(1), 62–90.

- Mayntz, R., y Derlien, H. (1989). Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987. *Toward Hybridization? Governance, an International Journal of Policy and Administration*, 2(4), 384–404. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1989.tb00099.x>
- Mcgillivray, F., y Smith, A. (2008). *Punishing the Prince: A Theory of Interstate Relations, Political Institutions, and Leader Change*. Princeton University Press.
- Mesquita, B. B., y Siverson, R. (1995). War and the Survival of Political Leaders: A Comparative Study of Regime Types and Political Accountability. *American Political Science Review*, 89(4), 841–855. <https://doi.org/10.2307/2082512>
- Milner, H. (1991). *Interests, Institutions and Information*. Princeton University Press.
- Modelski, G. (1970). The World's Foreign Ministers: A Political Elite. *Journal of Conflict Resolution*, 14(2), 135–175. <https://www.jstor.org/stable/173261>
- Mora, F. O. (1998). From Dictatorship to Democracy: The U.S. and Regime Change in Paraguay, 1954–1994. *Bulletin of Latin American Research*, 17(1), 59–79. [https://doi.org/10.1016/S0261-3050\(97\)00062-4](https://doi.org/10.1016/S0261-3050(97)00062-4)
- Moreira, C. (2009). *Entre la protesta y el compromiso: La izquierda en el gobierno en Uruguay y América Latina*. Ediciones Trilce.
- Negretto, G. (2013). *Making constitutions: Presidents, parties, and institutional choice in Latin America*. Cambridge University Press.
- Negretto, G. L. (2006). Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48(3), 63–92. <https://www.jstor.org/stable/4490478>
- Olivares, A. (2022). *Survival of Ministers and Configuration of Cabinets in Chile and Uruguay*. Springer Nature.
- Olivares, A., Baeza, J., y Dávila, M. (2015). Los gabinetes ministeriales en la democracia chilena post-1990: Un caso de estabilidad, continuidad histórica y negociación interpartidaria. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 15(24), 7–32. <https://doi.org/10.14409/da.v0i24.4808>
- Olivares, A., González Bustamante, B., Toro, S., Arellano, J. C., Yanes-Rojas, A., Zurita-Tapia, J., Lopes, A., Robelo, C., y Canavesi, J. (2020). Nuevos desafíos, enfoques y perspectivas para estudiar élites políticas. *Iberoamericana*, 20(74), 229–259. <https://doi.org/10.18441/ibam.20.2020.74.229-259>
- Pérez-Liñán, A., y Polga-Hecimovich, J. (2016). Explaining military coups and impeachments in Latin America. *Democratization*, 24(5), 839–858. <https://doi.org/10.1080/13510347.2016.1251905>
- Praça, S., Freitas, A., y Hoepers, B. (2011). Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007–2010. *Journal of Politics in Latin America*, 3(2), 141–172. <https://doi.org/10.1177/1866802X1100300205>
- Przeworski, A. (2008). The poor and the viability of democracy. *En Poverty, Participation and Democracy: A Global Perspective* (pp. 125–147).
- Przeworski, A., Álvarez, M., Cheibub, J. A., y Limongi, F. (1997). O que mantém as democracias? *Lua Nova*, 40–41, 113–135. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451997000200006>
- Quiroz Flores, A. (2009). The political survival of foreign ministers. *Foreign Policy Analysis*, 5(2), 117–133.
- Rauch, J., y Evans, P. (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49–71. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4)
- Rennó, L., y Wojcik, S. (2015). The Changing Role of Ministers in the Legislative Agenda in Brazil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 4(1), 57–69.
- Schenoni, L., y Ferrandi Aztiria, A. (2014). Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil. *CONfinés de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 10(19), 113–142.
- Siavelis, P. M. (1999). Continuidad y transformación del sistema de partidos en una transición “modelo”. En P. Drake y I. Jaksic (Eds.), *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa (colección Sin Norte)* (pp. 223–260). LOM Ediciones.
- Soroka, S. N. (2003). Media, Public Opinion, and Foreign Policy. *The International Journal of Press/Politics*, 8(1), 27–48. <https://doi.org/10.1177/1081180X02238783>
- Sposito, I. B. (2023). Análisis comparado de políticas exteriores latinoamericanas: Actores y estructuras para teorías de rango medio. *Revista Brasileira De Ciência Política*, 40. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.40.257700>
- Therneau, T., y Grambsch, P. (2000). *Modeling Survival Data: Extending the Cox Model*. Springer.
- Wood, B., y Marchbanks III, M. P. (2007). What Determines How Long Political Appointees Serve? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(3), 375–396. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum019>