

# El partidismo de los ministros en la conformación de los gabinetes en Colombia

Luis Bernardo Mejía Guinand  
*Universidad de los Andes (Colombia)*

Juan Carlos Rodríguez-Raga  
*Universidad de los Andes (Colombia)*

Santiago Giraldo Daza  
*Universidad de los Andes (Colombia)*

## CÓMO CITAR:

Mejía Guinand, Luis Bernardo, Juan Carlos Rodríguez-Raga y Santiago Giraldo Daza. 2024. "El partidismo de los ministros en la conformación de los gabinetes en Colombia". *Colombia Internacional* 120: 51-80. <https://doi.org/10.7440/colombiaint120.2024.03>

RECIBIDO: 2 de abril de 2024

ACEPTADO: 10 de julio de 2024

MODIFICADO: 12 de agosto de 2024

<https://doi.org/10.7440/colombiaint120.2024.03>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** este artículo pone a prueba, mediante el desarrollo de un estudio empírico sobre el caso colombiano, una tipología flexible para identificar las variantes de partidismo de 196 ministros, agrupados en 91 gabinetes distintos, durante seis gobiernos comprendidos entre 1998 y 2022. El escrito, además, explora los factores asociados con la decisión estratégica que toma un presidente en relación con el grado de partidismo de su gabinete. **Metodología:** para lo primero, clasificamos diferentes variantes de partidismo, a partir de una bitácora biográfica, que gradúa la experiencia partidaria de los ministros al momento del nombramiento. Para lo segundo, estimamos un modelo de regresión lineal tomando el índice agregado de partidismo del gabinete como variable dependiente. **Conclusiones:** una mejor identificación de los ministros que se consideran como partidistas permite encontrar una correlación estadísticamente significativa entre la imagen del presidente y el grado de partidismo del gabinete. **Originalidad:** utilizamos una base de datos original que contiene información sobre 196 ministros.

PALABRAS CLAVE: formación de gabinetes; partidismo de los ministros; presidencialismo; tipología flexible.

## The Partisanship of Ministers in the Formation of Cabinets in Colombia

**ABSTRACT. Objective/context:** By developing an empirical study on the Colombian case, this article tests a flexible typology to identify the variants of partisanship of 196 ministers, grouped in 91 different cabinets, during six governments between 1998 and 2022. The paper also explores the factors associated with the strategic decision made by a president regarding the degree of partisanship of their cabinet. **Methodology:** For the former, we classified different variants of partisanship based on a biographical log, which grades the partisan experience of the ministers at the time of appointment. For the latter, we estimated a linear regression model, taking the aggregate index of cabinet partisanship as the dependent variable. **Conclusions:** A better identification of the ministers who are considered partisan allows for finding a statistically significant correlation between the president's image and the cabinet's degree of partisanship. **Originality:** We used an original database containing information on 196 ministers.

**KEYWORDS:** cabinet formation; partisanship of ministers; presidentialism; flexible typology.

## O partidatismo dos ministros na composição dos gabinetes na Colômbia

**RESUMO. Objetivo/contexto:** neste artigo, é testada, por meio do desenvolvimento de estudo empírico sobre o caso colombiano, tipologia flexível para identificar as variantes de partidatismo de 196 ministros, agrupados em 91 gabinetes diferentes, durante seis governos entre 1998 e 2022. Também são explorados os fatores associados à tomada de decisões estratégicas do presidente com relação ao grau de partidatismo em seu gabinete. **Metodologia:** para o primeiro caso, classificamos diferentes variantes de partidatismo, com base em registro biográfico, que classifica a experiência partidária dos ministros no momento da nomeação. Para o segundo, utilizamos modelo de regressão linear considerando o índice agregado de partidatismo do gabinete como variável dependente. **Conclusões:** a melhor identificação dos ministros que são considerados partidários permite encontrar correlação estatisticamente significativa entre a imagem do presidente e o grau de partidatismo do gabinete. **Originalidade:** utilizamos banco de dados original, que contém informações sobre 196 ministros.

**PALAVRAS-CHAVE:** formação de gabinete; partidatismo dos ministros; presidencialismo; tipologia flexível.

## Introducción

Una de las características propias del presidencialismo latinoamericano es que la persona que ocupa el cargo de presidente de la República es, de forma simultánea, jefe de Estado y jefe de Gobierno. Como jefe de Estado, el presidente simboliza la unidad de la nación tanto dentro del país como internacionalmente. En su papel de jefe de Gobierno, el primer mandatario debe poner en marcha una estrategia política que le permita gobernar, esto es, lograr un equilibrio entre el ejercicio de formular políticas públicas y la capacidad para implementarlas. Para lograr esto, los presidentes se apoyan en los ministros del gabinete. Estas personas no solo desempeñan funciones importantes en todas las etapas de la formulación de políticas públicas, sino que pueden constituirse en actores fundamentales para lograr el apoyo de los partidos políticos en el Legislativo. Tal y como lo muestra la literatura académica sobre el tema, los presidentes que cuentan con una representación minoritaria de su partido en el Congreso dedican un mayor esfuerzo a organizar unas bases parlamentarias que les permitan construir una mayoría para gobernar (Amorim Neto 2006; Chasquetti 2001 y 2006; Martínez-Gallardo 2014). Con este propósito, el presidente cuenta con una herramienta de negociación importante: entregarles representación política en el gabinete a los partidos que lo apoyen en el Legislativo.

En este intercambio, el presidente cede, en parte, el control de la administración de la política pública del sector del ministerio entregado a cambio de apoyo político en el Congreso para tramitar y aprobar sus proyectos de ley (Amorim Neto 2006; Martínez-Gallardo 2012). En este sentido, los nombramientos en el gabinete representan el interés del presidente por seleccionar ministros que le permitan conjurar ambientes políticos cambiantes, tales como los reajustes en las coaliciones de gobierno o las caídas en su popularidad (Martínez-Gallardo 2014). Sin embargo, como lo señalan Camerlo y Castaldo (2024), la afiliación partidista de los ministros del gabinete es una noción crítica, pero relegada. La operacionalización del partidismo de los miembros de un gabinete se ha centrado principalmente en la codificación dicotómica de la membresía formal de un ministro a un partido determinado. Esta es una condición que se da por sentada, en lugar de verificarse empíricamente. Considere el siguiente ejemplo.

En 2022 el electo presidente de Colombia, Gustavo Petro (2022-2026), alcanzó la presidencia de la República con el respaldo del Pacto Histórico, un movimiento político de izquierda con representación minoritaria en el Legislativo. Uno de los primeros retos como presidente fue buscar una mayoría en el Congreso que le permitiera tener gobernabilidad para sacar adelante su ambiciosa agenda legislativa. Petro logró el apoyo del Partido Liberal, que tiene

gran influencia en las votaciones por ser una de las bancadas legislativas más numerosas. En contraprestación, el presidente Petro nombró en el gabinete, a nombre de esa colectividad, a dos ministros. Sin embargo, los anuncios del presidente sobre su equipo ministerial generaron inquietud entre los congresistas del Partido Liberal. Como lo señala el periódico *El Espectador* en entrevista con un congresista de esa agrupación:

en el Partido Liberal, el 80% de sus congresistas dice no conocen a Catalina Velasco, la nueva ministra de Vivienda, ni a Néstor Osuna, el nuevo ministro de Justicia, quienes, se supone, son cuota de la colectividad [...] No conocemos personalmente a los ministros y por eso estamos a la espera de vernos con ellos. Esperamos que se comporten y actúen como verdaderos ministros liberales [...] Hay varias posturas al interior del Partido Liberal, pero hay una que es muy clara y es que los nuevos ministros que fueron nombrados a nombre de la colectividad no son verdaderamente liberales. (“Nuevo gabinete” 2022)

En la clasificación tradicional, los dos ministros del ejemplo anterior serían catalogados como partidistas, pues ambos representan formalmente al Partido Liberal. Sin embargo, si se considera la posición expresada en el ejemplo por algunos congresistas de ese partido, la representación partidaria se pone en tela de juicio. Esto evidencia que, políticamente, no es lo mismo un ministro recién llegado al partido que un miembro histórico que haya estado en la política partidaria durante mucho tiempo. Como lo resaltan Camerlo y Castaldo (2024), poner estos dos tipos de ministros, con sus diferencias en términos de lealtades, competencias y ambiciones, en la misma bolsa socava la validez del concepto de partidismo, así como su capacidad para explicar las implicaciones teóricas con las que este constructo está asociado.

Pero en esta historia hay un componente olvidado por la literatura: el cálculo del presidente que no cuenta con mayorías legislativas a la hora de elegir el nivel de partidismo de un ministro. ¿En qué condiciones un presidente minoritario, obligado a incorporar un partido a su gabinete, decide seleccionar a un ministro con escasa trayectoria en el partido? O, por otro lado, ¿qué lleva a un presidente minoritario a nombrar como ministro a una persona con una larga tradición partidaria? Este artículo busca responder a estas preguntas mediante el desarrollo de un estudio empírico sobre el caso colombiano que, al tiempo que identifique las diferentes formas y grados de pertenencia partidaria de los ministros en el gabinete, proponga explicaciones sobre las decisiones estratégicas de los presidentes al momento de designar a sus ministros. Para lo primero,

nos basamos en la tipología para categorizar y clasificar variantes de partidismo propuesta por Camerlo y Castaldo (2024). Para lo segundo, utilizamos tanto factores institucionales como aquellos propios del contexto.

En este sentido, el artículo plantea que, si bien al momento de definir el perfil de su gabinete los presidentes se guían por la necesidad de generar apoyo para su agenda en el Congreso, esta no es su única consideración. El nivel de *partidismo* de los ministros es un factor importante dentro de su decisión. En la medida en que su margen de gobernabilidad —determinado no solo por el contingente legislativo de su propio partido, sino por factores como su nivel de aprobación entre el público— cambie, el presidente preferirá ministros con mayor o menor trayectoria partidaria. Esta discrecionalidad es ejercida de forma estratégica por los presidentes cuando enfrentan crisis de gobernabilidad y es especialmente eficaz si el Congreso está fragmentado y los partidos políticos no son muy disciplinados.

En la siguiente sección desarrollamos una serie de argumentos sobre por qué y cuándo los presidentes favorecen cambios en el nivel de partidismo de los ministros como parte de su estrategia política. En la tercera sección, a partir de Camerlo y Castaldo (2024), describimos la tipología para categorizar y clasificar las variantes de partidismo de 196 ministros colombianos, agrupados en 91 gabinetes distintos, durante seis gobiernos comprendidos entre 1998 y 2022. En la cuarta parte, detallamos la estrategia empírica y presentamos los principales hallazgos. Cerramos con una discusión de las implicaciones del artículo.

## 1. Partidismo en la formación y recambio en el gabinete

El retorno de la democracia en América Latina durante las últimas dos décadas del siglo XX contribuyó al tránsito progresivo de los sistemas bipartidistas a sistemas multipartidistas (Albala 2009; Fregosi 2004), y a la consecuente aparición de nuevos movimientos y partidos políticos con representaciones distintas a las tradicionales. Este aumento en el número de partidos en la escena política disminuyó la probabilidad de que los políticos ganaran las elecciones presidenciales a nombre de un solo partido y de que los presidentes con un apoyo minoritario en el Legislativo pudiesen gobernar. Como resultado, aumentó la posibilidad de que estos políticos minoritarios formaran coaliciones electorales y de gobierno (Cheibub y Limongi 2002). De hecho, las investigaciones empíricas de Daniel Chasquetti (2001 y 2006) y Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004), entre otros, muestran cómo los presidentes con un apoyo minoritario de su partido en el Legislativo dedican un mayor esfuerzo a formar coaliciones.

Como consecuencia de estos compromisos, y a partir del peso relativo de los partidos aliados, con base en los escaños que controlan en el Legislativo, los presidentes negocian una representación más o menos proporcional en el gabinete. Los trabajos de Amorim Neto (2006) y Raile, Pereira y Power (2011) resaltan cómo la asignación de las carteras ministeriales funciona como una herramienta utilizada por el presidente para optimizar el apoyo político y lograr gobernabilidad en el Congreso. Sin embargo, la decisión de formar gobierno con representantes de los partidos de la coalición es, como lo sugiere Amorim Neto (2006), un cálculo presidencial. Esto quiere decir que los mandatarios que enfrentan una situación de minoría en el Congreso podrían decidir no formar una coalición y gobernar sin los partidos y sin apoyos en el Legislativo. Si optan por esta vía, su gabinete estará formado por tecnócratas, representantes de grupos de interés o personas cercanas al presidente. Esta decisión de no incluir partidistas en el gabinete puede darse, según Amorim Neto (2006), como resultado de la falta de centralidad de los partidos en el sistema, el deseo de los presidentes de alejarse de partidos desprestigiados o el fracaso en las negociaciones políticas entre el presidente y los partidos por la distribución de cargos públicos. Pero también puede ocurrir que los presidentes seleccionen a ministros no partidistas con el fin de buscar una mayor coincidencia de sus incentivos con los propios. Esto es, como un intento del gobernante por reducir los riesgos de pérdida de agencia que enfrenta al entregarle una cartera a un ministro partidario (Martínez-Gallardo y Schleiter 2015). De hecho, Albala, Clerici y Olivares (2024) encuentran que la inclusión de independientes en el gabinete tiene un impacto directo en la reducción del tamaño de este. De acuerdo con estos autores, cuanto mayor es el número de ministros no partidistas, menor es el tamaño del gabinete.

De forma adicional, la literatura ha resaltado la importancia de comprender los nombramientos de ministros más allá del gabinete inicial. De acuerdo con Martínez-Gallardo (2014), los mandatarios afrontan, a lo largo de su periodo presidencial, perturbaciones exógenas que alteran los términos de la negociación política que sirvió de base para la formación del Gobierno. En esta dirección, los recambios en el gabinete les otorgan a los presidentes la flexibilidad necesaria, o válvula de escape, para enfrentar situaciones como las crisis económicas, las caídas en las encuestas de opinión de la imagen presidencial o los escándalos. Sin embargo, de acuerdo con Martínez-Gallardo (2014), la estrategia de cambio de ministros varía según la fortaleza o debilidad de los presidentes. Los mandatarios con un apoyo mayoritario en la legislatura son sistemáticamente menos propensos a utilizar recambios en el gabinete que los presidentes minoritarios. Esta respuesta a los eventos críticos señalados puede estar condicionada, además,

por consideraciones estratégicas y factores institucionales como el calendario electoral o la posibilidad de reelección presidencial (Camerlo y Pérez-Liñán 2015). Por ejemplo, “si los presidentes aspiran a la reelección, responden a los escándalos en los medios de comunicación destituyendo a los ministros al principio del mandato, cuando hay tiempo suficiente para limpiar la imagen de la administración” (Camerlo y Pérez-Liñán 2015, 617).

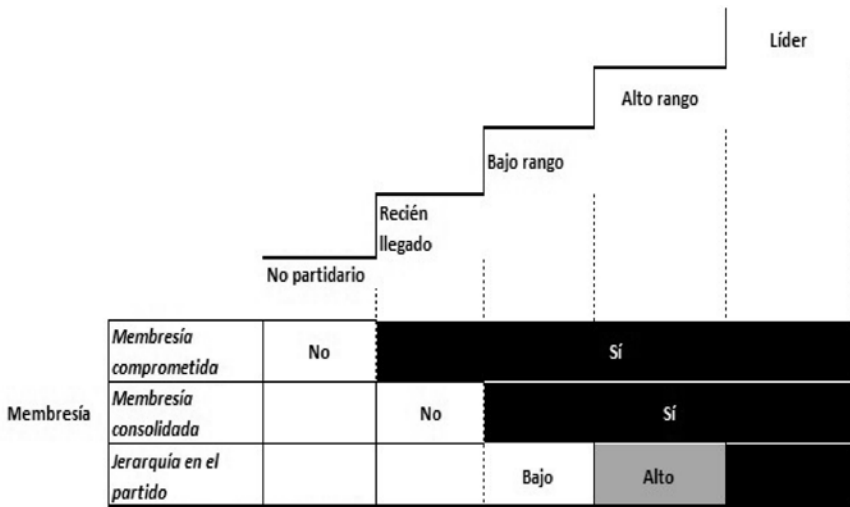
Estos dos enfoques, formación de gabinetes y reasignación de carteras, han aportado un conocimiento sustantivo sobre el funcionamiento del presidencialismo en la región. Sin embargo, aún dejan abiertas algunas cuestiones inexploradas. Por ejemplo, la operacionalización empírica de las personas que entran o salen del gabinete tiende a restringirse a categorizaciones dicotómicas: no partidario vs. partidario. Si bien, como lo señalan Camerlo y Castaldo (2024), la categorización de los perfiles de los no partidarios ha tenido avances en la literatura con el desarrollo de constructos como *tecnócratas* (McDonnell y Valbruzzi 2014), *tecnopols* (Domínguez 1997) y *outsiders* (Camerlo y Pérez-Liñán 2015; Carreras 2012), esto mismo no ha ocurrido con el perfil de ministros partidistas.

Camerlo y Castaldo (2024) buscan llenar este vacío en la literatura mediante la propuesta de una tipología que, a partir de una definición consistente con el modelo de gobierno de partido, permita categorizar y clasificar diferentes variantes de partidismo. Estos académicos definen un ministro partidista como un miembro del gabinete, designado por el presidente, que actúa en representación de un partido político específico. Según estos autores, dicha definición opera bajo cuatro supuestos o atributos: (i) *una membresía consolidada*: el ministro es un miembro activo, públicamente reconocido y comprometido con los principios y objetivos del partido que representa; (ii) *lealtad duradera y exclusiva a su partido*: esto es, que el ministro nombrado tenga una carrera política dentro del partido o, en otras palabras, que hubiese comenzado su trabajo político en las bases del partido antes de alcanzar un cargo distinguido en la colectividad; (iii) *una posición jerárquica en el partido*: el ministro designado en el gabinete es un integrante de alto rango de la organización a la que pertenece. Esto se basa en el entendido de que un miembro consolidado de un partido político puede contribuir de mejor forma a alinear la plataforma política de la colectividad que representa con los intereses del Gobierno; (iv) *la cohesión del partido*: el ministro nombrado en el gabinete pertenece a un partido político organizado capaz de asegurar la cohesión entre sus miembros.

Esta definición funciona como un tipo ideal que, al momento de compararse con una observación empírica, pueda mostrar diferentes grados de cumplimiento, variación o laxitud de los atributos mencionados. Por ejemplo, el atributo ii, lealtad duradera y exclusiva a su partido, puede dar lugar a diferentes

categorías de clasificación que reconozcan desde los individuos que se afiliaron recientemente al partido hasta los que muestran una relación consolidada con este. Para operacionalizar esto, Camerlo y Castaldo (2024) proponen, a partir de las posiciones extremas en el continuo de cada atributo (totalmente no comprometido frente a totalmente comprometido, etc.), considerar un elemento de gradación. Esto pone de relieve la “secuencialidad” entre los atributos definitorios, de modo que la lealtad duradera y exclusiva a su partido (atributo ii) requiere la presencia de una membresía consolidada (atributo i); y una posición jerárquica en el partido (atributo iii) requiere la presencia de una lealtad duradera y exclusiva a su partido (atributo ii) y de una membresía consolidada (atributo i). La figura 1 ilustra la sucesión ordenada de los atributos del concepto de partidismo desarrollado por Camerlo y Castaldo (2024).

**Figura 1.** Sucesión ordenada de los atributos partidarios



**Fuente:** elaboración propia a partir de Camerlo y Castaldo (2024).

Esta clasificación de referencia proporciona un primer conjunto de variantes de los atributos del concepto a partir del cual se pueden captar otras posibles expresiones partidistas o variaciones idiosincráticas del sistema de partidos de cada país. Por ejemplo, los políticos que, traicionando la colectividad, pactan con otras fuerzas políticas para cambiar su filiación o para representarlos en un gabinete durante un periodo electoral.

Pero ¿en qué condiciones un presidente minoritario, obligado a incorporar un partido a su gabinete, decide seleccionar a un ministro con escasa



trayectoria en el partido? O, por otro lado, ¿qué lleva a un presidente minoritario a nombrar como ministro a una persona con una larga tradición partidaria? En los siguientes párrafos desarrollamos una serie de argumentos sobre por qué y cuándo los presidentes favorecen el uso de nombramientos de ministros con diferentes niveles de partidismo como parte de su estrategia política.

La opinión pública sobre la imagen del presidente influye en la dinámica política dentro del Gobierno. Si la percepción ciudadana sobre la gestión del presidente se ve afectada negativamente, los partidos políticos aliados en el Congreso pueden buscar desmarcarse de esta valoración y mostrarse como críticos de la gestión gubernamental. Frente a esto, el presidente puede sentir la necesidad de consolidar el apoyo dentro de su propio partido político y entre sus aliados más cercanos. Esto podría manifestarse en una mayor tendencia a nombrar ministros con un recorrido político más amplio en sus partidos, en lugar de priorizar la competencia técnica o la representación partidaria difusa. Políticos partidarios más experimentados están mejor posicionados para negociar con los partidos en el Congreso el apoyo requerido.

Hipótesis H<sub>1</sub>: Existe una correlación significativa entre los cambios en la imagen del presidente y los cambios en el grado de partidismo del gabinete, de modo que una imagen presidencial negativa está asociada con un mayor número de ministros con un nivel de partidismo alto en el gabinete.

Si bien el nombramiento de miembros de otros partidos, distintos al del presidente, en el gabinete puede mejorar la gobernabilidad de los mandatarios minoritarios, estos corren el riesgo de perder agencia sobre las áreas de política pública confiadas a dichos ministros. Por lo tanto, con el fin de minimizar esta pérdida de agencia, los presidentes mantienen un control selectivo sobre el nivel de partidismo de los políticos que invitan a hacer parte del Gobierno. En términos generales, los presidentes prefieren no tener pesos pesados de los partidos políticos que hacen parte de la coalición en el gabinete, ya que estos, por su experiencia política, tienen una mayor capacidad de negociación e influencia sobre el sector de política pública que representan.

Hipótesis H<sub>2</sub>: Existe una correlación inversa entre el tamaño del partido del presidente en el Congreso y el nivel de partidismo del gabinete, de modo que los presidentes con un partido de gobierno con amplia representación en el Legislativo tienden a formar gabinetes con un número menor de ministros con un recorrido amplio en el partido.

Los cambios negativos en la economía pueden aumentar la incertidumbre de los inversionistas, disminuir las proyecciones de ingresos del Gobierno y, por lo tanto, influir en el desempeño de la administración. Esto hace que, durante los periodos de crecimiento bajo o recesión económica, los ciudadanos tiendan a estar más descontentos con el desempeño del Gobierno. Esta situación es aprovechada por los partidos políticos de la oposición, quienes capitalizan este malestar ciudadano resaltando las deficiencias del Gobierno en el manejo de la economía. Si la crítica de la oposición crece y logra encauzar el malestar de la ciudadanía, existe el riesgo de que los partidos aliados al Gobierno en el Congreso replanteen su apoyo. Este hecho hace que el presidente requiera tanto de ministros técnicos, capacitados para enfrentar la crisis económica, como de ministros con experiencia política, hábiles en el manejo de los partidos en el Congreso y con experiencia para sortear una posible pérdida de apoyo de los partidos de la coalición.

Hipótesis H<sub>3</sub>: Existe una correlación entre la fluctuación de la economía y los cambios de partidismo en el gabinete, de modo que los periodos de bajo crecimiento o recesión económica aumentan el número de ministros con un nivel de partidismo alto en el gabinete.

## **2. El sistema de partidos y el nivel de partidismo de los ministros en Colombia**

A lo largo de los últimos 35 años, el sistema de partidos políticos en Colombia ha sufrido importantes transformaciones. Con la promulgación de la Constitución Política del año 1991, los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, que durante más de un siglo se alternaron en el poder, perdieron su centralidad. Esta nueva Constitución bajó sustancialmente las barreras para la participación política y abrió el régimen mediante la garantía y protección a una mayor pluralidad de posiciones políticas e ideológicas. Como resultado, emergieron nuevos movimientos y partidos políticos distintos a los tradicionales. En tan solo una década, el país se movió de un sistema bipartidista a un sistema multipartidista, como lo refleja el número efectivo de partidos en el Congreso que pasó de 2,2 en 1990 a 7,1 en 2002 en el Senado, y de 2,2 en 1990 a 8,6 en 2002 en la Cámara. Como lo señala Duque Daza (2014), los partidos tradicionales pasaron de concentrar más del 80 % de los escaños en el Congreso a ser minorías en competencia, lo que significó no solo un realineamiento electoral, sino la fragmentación política en el Congreso.

Con el fin de enfrentar esta situación, el Congreso colombiano aprobó, en el año 2003, una reforma política que tenía como objetivo reestructurar y racionalizar el sistema de partidos en el país (Acto Legislativo 01 de 2003). La

reforma introdujo cambios en el sistema electoral (umbral del 2 % para el Senado y el 50 % del último residuo para la Cámara, listas únicas por partido, voto preferente, cifra repartidora, prohibición de la doble militancia), en las reglas de comportamiento legislativo y en las normas que rigen a los partidos políticos. Muchas de las agrupaciones políticas que habían emergido como resultado de la Constitución de 1991 no lograron mantenerse en el escenario electoral. La aparición y la desaparición de partidos que no alcanzan a generar vínculos con la población contribuyeron a la ya existente volatilidad del sistema político.

De acuerdo con Duque Daza (2014), durante la segunda mitad de la década del 2000 se consolidaron tres eventos que contribuyeron a la reconfiguración del sistema de partidos en el país. Primero, aparecieron nuevas agrupaciones políticas que se escindieron de los partidos históricos. Por ejemplo, en 2005 miembros del Partido Liberal y seguidores del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez se escindieron de dicho partido y crearon el Partido Social de la Unidad Nacional (o Partido de la U). Segundo, ese mismo año la izquierda partidista construyó una alternativa de oposición unificada mediante el partido Polo Democrático Alternativo (PDA). En tercer lugar, maduraron algunos de los pequeños partidos que habían visto luz hacia finales de la década de 1990 y principios del 2000. Por ejemplo, agrupaciones como la Alianza Verde pasaron de ser *efímeros* a consolidarse como organizaciones plurales con escaños en el Congreso y reconocimiento legal. En la misma dirección se apuntalaron los movimientos surgidos de las organizaciones indígenas (Autoridades Indígenas de Colombia [AICO] y Alianza Social Indígena [ASI]) y de las agrupaciones político-cristianas, como el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA). Si bien con estas tres dinámicas políticas el sistema de partidos se transformó de forma definitiva y el bipartidismo histórico quedó en el pasado, la aparición, la desaparición, la agregación y la desagregación de partidos contribuyeron a la alta volatilidad del sistema (Duque Daza 2014).

En las elecciones de 2014 apareció un nuevo actor partidista: el Centro Democrático. Este partido, de carácter caudillista y con un alto contenido personalista en su dirección, fue creado por Álvaro Uribe Vélez, quien para ese entonces ya se había distanciado del Partido Social de Unidad Nacional. Tal y como ya había ocurrido en el pasado, esta nueva agrupación política congregó a sectores de diversa procedencia, especialmente de disidencias de los partidos de la Unidad Nacional y Conservador. Como se puede deducir de lo anterior, la flexibilidad ideológica se convirtió en una característica común entre los políticos. Muchos de ellos están dispuestos a desviarse de la línea oficial o a abandonar la filiación partidista según las circunstancias y las oportunidades que se presenten. En estos casos, la disciplina de partido es débil y su volatilidad, alta.

Para las elecciones legislativas del último periodo de nuestro análisis (2018-2022), el electorado se distribuyó entre doce partidos en el Senado y catorce en la Cámara de Representantes, con un número efectivo de partidos de 6,3 y 7,4, respectivamente. En términos generales, cuanto más alto es el número efectivo de partidos, más alta es la probabilidad de que aparezcan presidencialismos minoritarios que requieran formar Gobiernos de coalición (Albala 2016). Con el tránsito del bipartidismo al multipartidismo, desde mediados de la década de los 1990, esta fue la situación que enfrentaron los mandatarios colombianos. En este contexto, los gabinetes se constituyeron en una de las herramientas para asegurar la formación de coaliciones políticas y lograr la gobernabilidad del presidente. Esto se puede observar al analizar la proporcionalidad partidista entre el gabinete ministerial y el contingente legislativo. Para esto, utilizamos el índice de congruencia partidista del gabinete (ICPG) propuesto por Amorim Neto (1998). Este índice toma valores entre 0 y 1, donde a mayor representación de la distribución partidista del Legislativo en el gabinete ministerial adquirirá valores más cercanos a 1. Por otro lado, tomará valores más cercanos a 0 si el gabinete no representa la distribución partidista en el Congreso. El promedio del ICPG para las seis administraciones analizadas es de 0,83. Esto significa que, en promedio, los gabinetes reflejan en alta medida la composición del Legislativo.

La caracterización del sistema de partidos arriba presentada evidencia algunos desafíos para definir el carácter partidario de un ministro en Colombia. El primero de ellos es identificar la existencia del vínculo efectivo entre el ministro y el partido (Camerlo y Coutinho 2019). En sistemas de partidos poco institucionalizados, como el colombiano, donde las migraciones interpartidarias son fáciles y la membresía no es un proceso gradual que requiera de tiempo, la aceptación del ministro al momento de su nombramiento, su identificación como representante de una colectividad política en el gabinete y la no objeción del partido sobre esta filiación se constituyen en los principales indicadores de la existencia del vínculo. El segundo desafío consiste en determinar la intensidad de la relación. En Colombia, el encargo ministerial no es entendido como uno de los peldaños superiores del *cursus honorum* del político profesional (Camerlo y Coutinho 2019). De hecho, entre los ministros que son considerados como representantes de un partido político se observan variaciones importantes en la fortaleza de su vínculo partidario. Estas variaciones van desde individuos políticamente desconocidos, que son presentados, *ex post* a la designación, como miembros del partido hasta personas que han ocupado cargos de elección popular a nombre de la colectividad. El tercer desafío tiene que ver con la presencia o ausencia, en carteras importantes, de ministros con un nivel de jerarquía en el partido político. Algunas de estas carteras, por ejemplo el Ministerio de Hacienda, son ocupadas

por ministros que, si bien no pertenecen oficialmente a una colectividad ni se autodeclaran como miembros de un partido político, sí expresan su simpatía por este. Siguiendo a Camerlo y Coutinho (2019), un adecuado tratamiento de la cuestión partidista requiere, en este caso, la aplicación de criterios operativos que permitan establecer si el ministro tiene una *membresía consolidada* (desafío 1), si posee una *lealtad duradera y exclusiva a su partido* (desafío 2) y si ocupa una *posición jerárquica en el partido* (desafío 3).

A partir de lo anterior y a la luz de la operacionalización propuesta por Camerlo y Castaldo (2024), exploramos la aplicación de los atributos discutidos en 196 ministros, correspondientes a los últimos seis gobiernos, comprendidos entre los años 1998 y 2022. Escogimos como punto de partida este periodo presidencial porque, después de la apertura política que trajo consigo la Constitución de 1991, fue la etapa con un mayor número efectivo de partidos en el Congreso. Como se mencionó, los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, pasaron de concentrar más del 80 % de los escaños en el Congreso a ser minorías en competencia, lo que significó la fragmentación política en el Legislativo. Cabe aclarar que la fragmentación política en el Congreso hace más difícil a los presidentes el tránsito de sus proyectos de ley en el Legislativo y, por lo tanto, obliga a un mayor nivel de negociación con los partidos.

Para cada uno de los 196 ministros observados, elaboramos una bitácora biográfica a partir de fuentes secundarias, especialmente de la prensa. Esta bitácora nos permite reconstruir, al momento del nombramiento, la trayectoria del ministro en el partido que dice representar o por el cual fue nominado por el Gobierno al cargo. La bitácora registra indicadores como el tiempo de permanencia continua en el partido, los cargos administrativos en este, los cargos públicos ocupados a nombre del partido, los cargos de elección popular a nombre del partido, entre otros. Lo importante en esta medición es el orden de los valores del indicador. Por ejemplo, para llegar a ser un miembro jerárquico del partido, una persona debe primero ingresar a la organización y luego cumplir un determinado *cursus honorum*. Por ejemplo, representar al partido como concejal, luego como representante a la Cámara, luego como senador, etc. La tabla 1 muestra las tres medidas agregadas de intensidad partidaria y sus respectivos indicadores. La bitácora gradúa la experiencia partidaria de cada ministro según los atributos propuestos, a partir de indicadores observables.

**Tabla 1.** Atributos e indicadores del concepto de partidista

Atributos operacionales	Indicadores empíricos
Membresía consolidada	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Membresía declarada o autodeclarada de afiliación a un partido político</li> </ul>
Lealtad duradera y exclusiva al partido	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tiempo de vinculación continua en el mismo partido al momento de ser nombrado ministro</li> <li>➤ Experiencia en cargos administrativos en el partido al momento de ser nombrado ministro</li> <li>➤ Cargos administrativos a nombre del partido al momento de ser nombrado ministro</li> <li>➤ Curules de elección popular en el Legislativo a nombre del partido al momento de ser nombrado ministro</li> </ul>
Jerarquía	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cargos directivos en el partido al momento de ser nombrado ministro</li> <li>➤ Participación en la orientación programática del partido al momento de ser nombrado ministro</li> <li>➤ Cargos administrativos de elección popular a nombre del partido al momento de ser nombrado ministro</li> <li>➤ Precandidato presidencial a nombre del partido al momento de ser nombrado ministro</li> <li>➤ Líder del partido al momento de ser nombrado ministro</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia a partir de Camerlo y Castaldo (2024).

Las diferentes combinaciones de los tres atributos, y de su gradación interna, permiten identificar distintos tipos de relaciones partidistas, tal como se muestra en la tabla 2.

**Tabla 2.** Tipos de partidismo

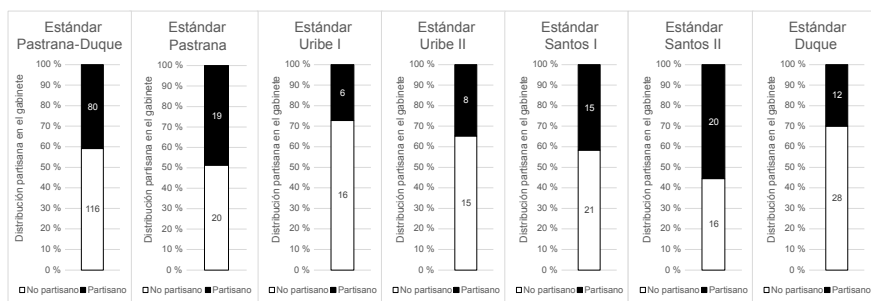
Tipo	Dimensiones	Definición
No partidista		(a) No tiene vinculación efectiva
Partisano blando	Simpatizante	(a) Un no miembro del partido que apoya al partido
	Cuota	(a) Un no miembro del partido designado consistentemente en nombre de un mismo partido
	Recién llegado	Tiene vinculación efectiva de reciente adquisición y bajo rango
	Partidista de bajo rango	Tiene vinculación efectiva pero no consolidada y/o no jerárquica
	Partidista de alto rango	Tiene vinculación efectiva consolidada

Tipo	Dimensiones	Definición
Partidano estricto	Jerarca rápido	Alguien que ingresa al partido en un puesto jerárquico sin trayectoria previa en dicho partido
	Jerarca	Tiene vinculación efectiva consolidada jerárquica (nivel máximo)
	Líder del partido	(a) Tiene vinculación efectiva (b) consolidada y (c) es jefe del partido

Fuente: elaboración propia a partir de Camerlo y Castaldo (2024).

A partir de la propuesta metodológica planteada arriba, mapeamos inicialmente la distribución de ministros partidistas y no partidistas identificados según el criterio dicotómico estándar, para el periodo 1998-2022. La figura 2 ilustra esta concepción estándar de la literatura para el periodo señalado (columna de la izquierda) y discriminado por cada uno de los Gobiernos de nuestra muestra: Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe (2002-2006), Álvaro Uribe (2006-2010), Juan Manuel Santos (2010-2014), Juan Manuel Santos (2014-2018) e Iván Duque (2018-2022).

Figura 2. Clasificación dicotómica estándar de partidismo según administración



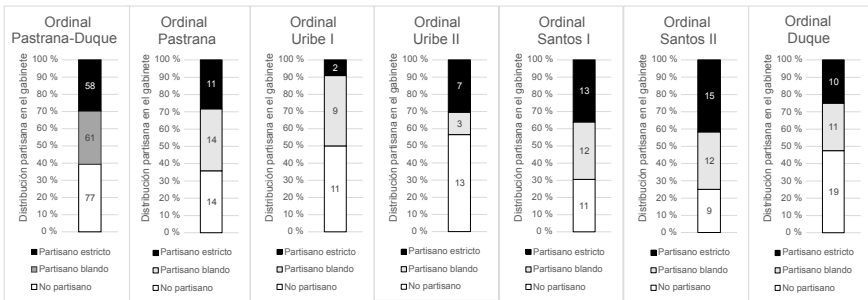
Fuente: elaboración propia a partir de Camerlo y Castaldo (2024).

Esta clasificación dicotómica para todo el periodo muestra que el 41% de los ministros tienen una afiliación partidaria, mientras que el 59% restante se clasifican como no partidanos. De acuerdo con esta codificación, los presidentes que más recurrieron a los políticos partidarios para conformar sus gabinetes fueron Juan Manuel Santos en su segundo periodo (2014-2018), Andrés Pastrana (1998-2002), Juan Manuel Santos en su primer mandato (2010-2014) y Álvaro Uribe en el segundo mandato (2006-2010), con el 55%, el 49%, el 42% y el 35%, respectivamente. El primer periodo de Álvaro Uribe (2002-2006), con un 27%, y

el de Iván Duque (2018-2022), con un 30 %, son aquellos que presentan un menor número de ministros partidistas en el gabinete. Estos datos son consistentes con el tamaño del contingente legislativo de la coalición de estos presidentes en el Legislativo. La configuración tradicional, presentada en la figura 2, también sugiere que los presidentes colombianos entre 1998 y 2022 confiaron sus carteras ministeriales primordialmente a ministros no políticos. El 59 % de los ministros codificados caen en esta categoría, siendo los presidentes Álvaro Uribe (2002-2006), con un 73 %, e Iván Duque (2018-2022), con un 70 %, los mandatarios que más recurrieron a este tipo de funcionarios.

Sin embargo, cuando exploramos el empleo de los atributos propuestos en los párrafos anteriores, puede observarse una importante variación en el nivel de partidismo en los últimos seis Gobiernos colombianos. La figura 3 muestra las tres medidas agregadas de intensidad partidaria, tanto para el conjunto del periodo estudiado como discriminadas por cada periodo de gobierno.

**Figura 3.** Clasificación ordinal del grado de partidismo según administración



**Fuente:** elaboración propia a partir de Camerlo y Castaldo (2024).

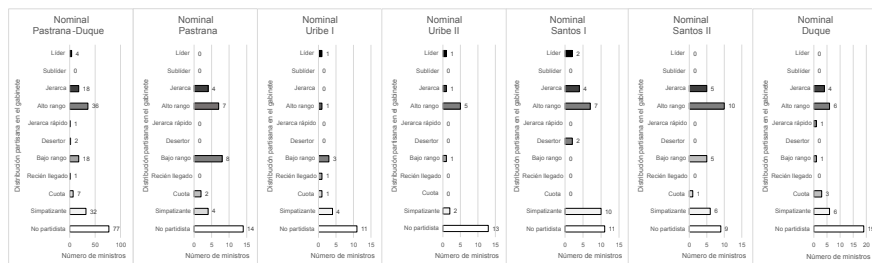
Bajo esta medición, en el agregado, los ministros estrictamente partidistas se reducen a un 30 %, comparado con el 41 % obtenido en la medición estándar. Lo mismo ocurre con los ministros no partidistas, los cuales pasan del 59 % a representar el 39 % del gabinete. Esto quiere decir que el 30 % restante pasa a ser caracterizado por una nueva categoría, los partidistas “blandos” (*soft-partisan*). Estos son ministros que no cumplen a cabalidad con los tres atributos de partidismo: membresía consolidada, lealtad duradera y exclusiva y jerarquía. Al desagregar los datos por periodo presidencial, encontramos que en todas las administraciones hay una reducción de los ministros estrictamente partidistas con respecto a la medición dicotómica. Sin embargo, resalta la pérdida de este tipo de ministros en las administraciones de Andrés Pastrana (1998-2002), que pasó del 49 % al 28 %; Álvaro Uribe (2002-2006), del 27 % al 9 %, y Juan Manuel



Santos (2014-2018), del 55 % de ministros partidarios al 42 %. Lo mismo ocurre con los ministros no partisanos, quienes pasaron a ocupar el 36 %, el 50 % y el 25 %, respectivamente, en el gabinete de los gobernantes mencionados.

Como se señaló, el espacio perdido por las categorías de ministros estrictos y ministros no partisanos pasó a ocuparlo la de ministros blandos. En esta se clasifican ministros que pueden ir desde aquellos que, sin ser miembros del partido, apoyan a la colectividad hasta los que tienen una larga trayectoria en la actividad partidista, pero una membresía oficial reciente a un partido dado. Los Gobiernos en los cuales creció más esta nueva categoría fueron los de Álvaro Uribe (2002-2006), con un 41 %; Andrés Pastrana (1998-2002), con un 36 %, y los dos de Juan Manuel Santos (2010-2018), con un promedio aproximado del 33 % de los ministros del gabinete. La figura 4 desagrega las dimensiones de los atributos de partidismo para cada gobierno. Las dimensiones *partidistas de alto rango (senior)*, *simpatizante (sympathizer)* y *partidista de bajo rango (junior)* son las más comunes a lo largo del periodo analizado. Llamen la atención los dos Gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2018) por ser las administraciones tanto con el mayor número de ministros simpatizantes en el gabinete como con el mayor número de ministros con membresía consolidada, lealtad duradera y jerarquía (*líder, hierarch, senior*). Esto contrasta con los dos Gobiernos de Álvaro Uribe, especialmente el primero (2002-2006), que fueron las administraciones con una menor participación de ministros estrictamente partisanos en el gabinete. Algo similar ocurre con los ministros simpatizantes; sin embargo, su frecuencia fue mayor durante su primer mandato (2002-2006) que durante el segundo (2006-2010). El Gobierno con un mayor número de ministros de bajo rango (*junior*) fue el de Andrés Pastrana (1998-2002).

**Figura 4.** Dimensiones de los atributos de partidismo según administración



Fuente: elaboración propia a partir de Camerlo y Castaldo (2024).

La evidencia empírica presentada permite resaltar las diferencias en la medición del constructo de partidismo entre la modalidad estándar dicotómica y la tipología práctica propuesta por Camerlo y Castaldo (2024). Cuando esta medición es operacionalizada siguiendo los atributos presentados, la caracterización de la afiliación partidaria muestra rasgos diferentes a los provistos por el criterio dicotómico. Para el caso colombiano, el promedio general de ministros partidistas cae del 41% al 30%; y, al considerar la variación entre los seis Gobiernos estudiados, la medición tradicional asigna en promedio 69% más de ministros en la categoría de partisanos respecto a la metodología propuesta por estos autores. En las próximas secciones aventuramos una explicación sobre los incentivos que tiene el presidente para seleccionar ministros con diferentes niveles de partidismo.

### 3. Datos y métodos

La base de datos que sirve como punto de partida para el análisis contiene 196 eventos en los que hubo un cambio en al menos un ministerio entre el 7 de agosto de 1998 y el 6 de agosto de 2022. Para cada una de estas instancias, se registró el nombre de la persona que ocupó la cartera, su partido político, su nivel de partidismo —tanto mediante el indicador ordinal (no partidista, partidista blando y partidista estricto) como a través del indicador categórico más detallado (no partidista, simpatizante, cuota, recién llegado, júnior, jerarca rápido, sénior, jerarca, líder) mencionados en secciones anteriores (Camerlo y Castaldo 2024)—, las fechas de entrada y de salida, así como la cartera que ocupó.<sup>1</sup> Cada uno de estos ministerios está a su vez clasificado según su importancia, como se ve en la tabla 3. Dicha clasificación se llevó a cabo siguiendo el orden de precedencia de los ministerios establecido por ley.<sup>2</sup>

---

1 Una persona pudo haber hecho parte del gabinete en más de una ocasión. En nuestra base de datos aparece tantas veces como esto haya sucedido, con la información de partidismo, las fechas de ingreso y salida, y la cartera al momento de ocupar el cargo.

2 La Ley 2162 del 6 de diciembre de 2021, en su artículo 20, determina el orden y precedencia de los ministerios de la siguiente forma: Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Trabajo; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Ministerio de Transporte; Ministerio de Cultura; Ministerio del Deporte, y Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

**Tabla 3.** Importancia de las carteras en Colombia

<b>Cartera</b>	<b>Importancia</b>
Relaciones Exteriores	Alta
Interior	Alta
Hacienda y Crédito Público	Alta
Justicia	Alta
Defensa	Alta
Agricultura y Desarrollo Rural	Media
Salud y Protección Social	Media
Minas y Energía	Media
Comercio, Industria y Turismo	Media
Educación	Media
Vivienda	Media
Transporte	Media
Comercio Exterior	Media
Trabajo	Baja
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Baja
Tecnologías de la Información	Baja
Cultura	Baja
Ciencia y Tecnología	Baja
Deporte	Baja

**Fuente:** elaboración propia a partir de la Ley 2162 del 6 de diciembre de 2021.

A partir de estos 196 eventos de toma de posesión de un nuevo ocupante de una cartera ministerial, identificamos 91 gabinetes distintos.<sup>3</sup> La distribución de los 196 ministros y los 91 gabinetes en las seis administraciones estudiadas se muestra en la tabla 4.

---

3 Se considera que hay un nuevo gabinete en nuestra base de datos cuando hay al menos un ministro diferente al del gabinete anterior.

**Tabla 4.** Ministra/os y gabinetes por administración

Administración	Periodo	Ministras/os	Gabinetes
Pastrana	1998-2002	39	18
Uribe I	2002-2006	22	10
Uribe II	2006-2010	23	11
Santos I	2010-2014	36	15
Santos II	2014-2018	36	15
Duque	2018-2022	40	22
<b>Total</b>		<b>196</b>	<b>91</b>

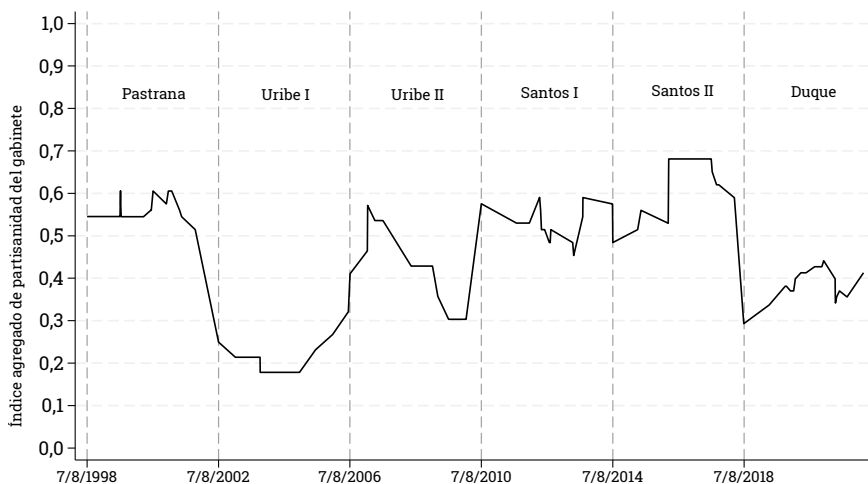
Fuente: elaboración propia.

Para cada uno de estos gabinetes computamos un índice agregado del grado de partidismo, como un promedio de la medida ordinal de partidismo de cada ministro o ministra, ponderado por la importancia de cada cartera.<sup>4</sup> Este índice va de 0 (cuando todos los ministerios están ocupados por *no partisanos*) a 1 (cuando los titulares de todas las carteras son *partisanos estrictos*). La ponderación por la importancia de la cartera obedece a la intuición de que hay un grado más alto de partidismo en un gabinete en el que las carteras más importantes están ocupadas por partisanos estrictos que cuando estos son titulares de ministerios de importancia media o baja. La figura 5, que muestra el comportamiento de este índice durante el periodo examinado, evidencia una notable variación en el tiempo y entre las diferentes administraciones. El argumento teórico y las hipótesis planteadas arriba, así como el análisis estadístico que desarrollamos abajo, tienen como objetivo intentar comprender cuáles factores están asociados con dicha variación.

---

4 La ponderación se computa asignando un peso de 1 a las carteras de baja importancia, 2 a las de importancia media y 3 a las de importancia alta (ver tabla 3). El resultado se estandariza para que adopte valores entre 0 y 1.

**Figura 5.** Índice agregado de partidismo del gabinete, 1998-2022



Fuente: elaboración propia.

Los estadísticos descriptivos de este índice agregado de partidismo del gabinete, tanto de manera global como para cada administración estudiada, aparecen en la tabla 5.

**Tabla 5.** Índice agregado de partidismo del gabinete: estadísticos descriptivos

Administración	N	Mín.	Máx.	Media	Desv. Est.
Pastrana	18	0,515	0,606	0,561	0,029
Uribe I	10	0,179	0,321	0,229	0,043
Uribe II	11	0,304	0,571	0,433	0,090
Santos I	15	0,455	0,591	0,527	0,041
Santos II	15	0,485	0,682	0,616	0,069
Duque	22	0,294	0,443	0,384	0,036
<b>General</b>	<b>91</b>	<b>0,179</b>	<b>0,682</b>	<b>0,470</b>	<b>0,130</b>

Fuente: elaboración propia.

Con el fin de explorar los factores asociados con la decisión estratégica de un presidente en relación con el grado de partidismo de su gabinete, estimamos un modelo de regresión lineal tomando el índice agregado de partidismo del gabinete como variable dependiente. En las siguientes subsecciones

describimos la operacionalización de los factores asociados con cada una de las hipótesis discutidas arriba.

### a. Favorabilidad del presidente

En relación con la hipótesis  $H_1$ , incluimos una medida de la favorabilidad del presidente. Para cada observación de la base de datos de gabinetes, utilizamos la última encuesta publicada hasta ese momento por la firma Invamer-Gallup en el país. Esta medida de favorabilidad va de 0 a 100. Los estadísticos descriptivos de la favorabilidad presidencial para los gabinetes de cada administración estudiada aparecen en la tabla 6.<sup>5</sup>

**Tabla 6.** Favorabilidad presidencial para las distintas administraciones: estadísticos descriptivos

Administración	N	Mín.	Máx.	Media	Desv. Est.
Pastrana	18	21	36	24,6	4,12
Uribe I	10	53	79	71,3	7,38
Uribe II	11	70	83	74,9	4,95
Santos I	15	25	72	55,5	15,38
Santos II	15	21	53	29,5	10,02
Duque	22	18	52	28,4	9,31

**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos publicados por Invamer-Gallup (2023).

Según lo planteado en la  $H_1$ , esperamos que el coeficiente asociado con la favorabilidad presidencial en el modelo de regresión tenga signo negativo: cuanto mayor sea la opinión favorable de la ciudadanía en relación con el presidente, menor será el nivel de partidismo del gabinete.

---

5 Con el fin de evitar atribuirles a los presidentes que comenzaban su (primer) mandato el nivel de favorabilidad de su antecesor, se imputó como valor de la favorabilidad a los gabinetes iniciales de las administraciones Pastrana, Uribe I, Santos I y Duque el porcentaje de votos obtenidos en la primera vuelta de su respectiva elección. Dado que, según nuestro argumento, la favorabilidad es una señal que reciben los presidentes para calibrar su propio nivel de apoyo entre la población y que utilizan para tomar las decisiones sobre la composición (la partisanidad) de su gabinete, en ausencia de esta información para los presidentes que acaban de asumir el cargo por primera vez, creemos que su respaldo electoral es el mejor *proxy*.

## b. Contingente legislativo del partido del presidente

Nuestra  $H_2$  asocia un mayor tamaño de la bancada del partido del presidente en el Congreso con un menor nivel de partidismo del gabinete. Para esto, computamos el porcentaje de escaños ocupados por el partido por el que se presentó el presidente a las elecciones agregando ambas cámaras. Este dato, entre 0 y 1, no varía a lo largo de los cuatro años del periodo presidencial. La tabla 7 muestra la porción de escaños congresionales que tiene el partido del presidente en cada una de las administraciones estudiadas.

**Tabla 7.** Contingente legislativo del partido del presidente para cada administración

Administración	Porción de escaños del partido del presidente
Pastrana	0,019
Uribe I	0,000
Uribe II	0,000
Santos I	0,285
Santos II	0,217
Duque	0,184

**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

Clasificamos como parte del contingente legislativo del presidente a aquellos congresistas que lograron su escaño utilizando exactamente la misma etiqueta partidista que empleó el presidente para hacerse elegir. Esto explica los datos presentados en la tabla. Álvaro Uribe, por ejemplo, logró la presidencia en ambas ocasiones a nombre de un movimiento llamado Primero Colombia que no presentó listas a las elecciones legislativas.

Esto no significa que un presidente como Uribe no haya tenido una coalición robusta en el Legislativo durante sus dos administraciones. Sin embargo, el tamaño de las coaliciones de gobierno es potencialmente el resultado del manejo político y de las negociaciones de los presidentes cuyas herramientas incluyen la conformación de sus gabinetes. Por lo tanto, contemplar en el modelo el tamaño de la coalición en lugar del tamaño de la bancada del partido del presidente podría acarrear un problema de endogeneidad.

De acuerdo con la hipótesis  $H_2$ , esperamos que el coeficiente correspondiente al porcentaje de escaños del partido del presidente tenga signo negativo.

### c. Estado de la economía

Finalmente, con el fin de evaluar la hipótesis  $H_3$ , incluimos el dato de la variación del producto interno bruto (PIB) del país correspondiente al trimestre anterior a la fecha de conformación de cada gabinete en nuestra base de datos, utilizando como fuente la información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).<sup>6</sup> Los estadísticos descriptivos de este indicador aparecen en la tabla 8.

**Tabla 8.** Variación trimestral del PIB para los gabinetes de cada administración: estadísticos descriptivos

Administración	N	Mín.	Máx.	Media	Desv. Est.
Pastrana	10	0,001	0,031	0,018	0,012
Uribe I	10	0,007	0,054	0,033	0,015
Uribe II	11	-0,006	0,054	0,018	0,015
Santos I	15	-0,039	0,052	0,006	0,033
Santos II	15	-0,040	0,069	-0,000	0,040
Duque	22	-0,189	0,172	0,031	0,082

**Fuente:** elaboración propia con base en los datos del DANE (cifras en fracciones de 1 a partir de datos del PIB a precios corrientes en series desestacionalizadas).

De acuerdo con lo que postulamos como  $H_3$ , cuanto menor sea el crecimiento del PIB, mayor será el nivel de partidismo del gabinete, por lo que esperamos que el coeficiente asociado a este factor en nuestro modelo estadístico tenga un signo negativo.

### d. Control: el ciclo electoral

Finalmente, incluimos en el modelo, como variable de control el año, en el ciclo electoral en el que se produce la conformación de cada gabinete. Este indicador va de 1 a 4, y los gabinetes para cada administración examinada se distribuyen como se ve en la tabla 9.<sup>7</sup>

---

6 Los datos del PIB trimestral están disponibles desde el primer trimestre de 2000; dado que tomamos la variación del PIB con respecto al trimestre anterior, la primera observación con esta información corresponde al segundo trimestre de ese año, lo que explica por qué, en nuestra base de datos, solo existe para diez de los dieciocho gabinetes distintos de la administración Pastrana.

7 Dado que los presidentes en Colombia toman posesión del cargo el día 7 de agosto del año de su elección, cada año del ciclo electoral va desde esa fecha hasta el 6 de agosto del año siguiente.



**Tabla 9.** Gabinetes conformados según año del ciclo electoral por administración.

Administración	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Pastrana	2	8	6	2	18
Uribe I	3	3	2	2	10
Uribe II	4	3	2	2	11
Santos I	1	7	5	2	15
Santos II	4	2	4	5	15
Duque	1	9	9	2	22

Fuente: elaboración propia.

### e. Modelo de regresión

Los resultados del modelo de regresión lineal sobre el índice agregado de partidismo del gabinete aparecen en la tabla 10.

**Tabla 10.** Resultados de la regresión lineal sobre el índice agregado de partidismo del gabinete

Índice de partidismo del gabinete		
Factor	Coef. (error est.)	
Favorabilidad	-0,002 (0,0007)	*
Variación trimestral del PIB	-0,304 (0,270)	
Bancada del partido del presidente	0,356 (0,125)	**
Ciclo electoral	0,010 (0,014)	
N	83	
R <sup>2</sup> ajust.	0,219	

Nota: \*\*\* p < 0,001; \*\* p < 0,01; \* p < 0,05

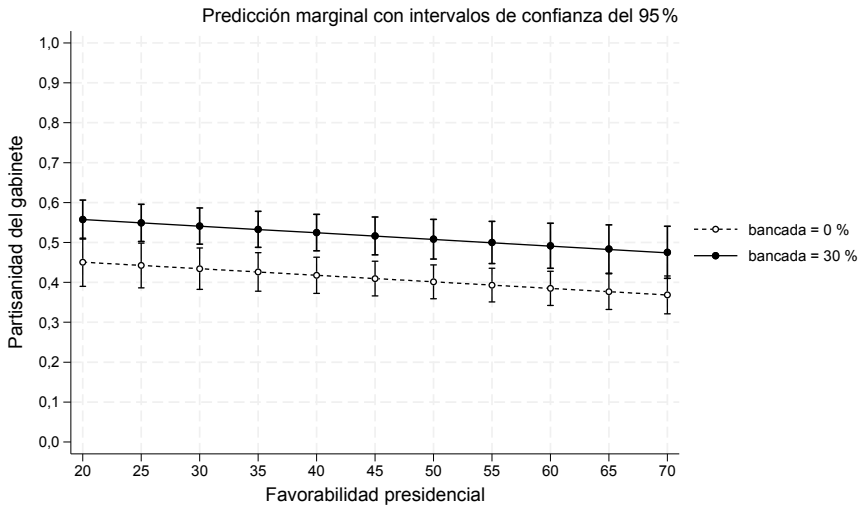
Fuente: elaboración propia.

Como se ve en la tabla, encontramos evidencia que respalda nuestra hipótesis H<sub>1</sub>. La asociación hallada entre la medida de favorabilidad presidencial y el partidismo del gabinete es estadísticamente significativa y tiene el signo negativo esperado. En efecto, a medida que aumenta la favorabilidad de un presidente en las encuestas, este adquiere mayor margen de maniobra política para adelantar

su agenda de gobierno y, por consiguiente, tiene menos incentivos o necesidad de perder agencia al incluir en su gabinete ministros con un alto grado de relevancia política dentro de su partido, particularmente en las carteras que revisten mayor importancia.

Por el contrario, no solo los resultados del modelo no brindan respaldo empírico a la hipótesis H<sub>2</sub>, sino que el coeficiente, si bien resulta estadísticamente significativo, tiene un signo opuesto al esperado. En efecto, encontramos que, al mantener los otros factores constantes, una mayor bancada del partido del presidente en el Congreso está asociada con un grado mayor de partidismo del gabinete ministerial. El grado predicho de partidismo del gabinete para dos diferentes tamaños de bancada presidencial y el rango de niveles de favorabilidad del primer mandatario se muestran en la figura 6.

**Figura 6.** Valores predichos del partidismo del gabinete según bancada y favorabilidad



**Fuente:** elaboración propia.

Finalmente, los resultados del modelo tampoco respaldan lo postulado en la hipótesis H<sub>3</sub>. Aunque el coeficiente correspondiente a la variación del PIB es negativo, no es estadísticamente significativo, lo que sugiere que las fluctuaciones de la economía no parecen afectar el margen de maniobra del presidente en la conformación de su gabinete.

## Conclusiones

Este artículo puso a prueba, usando como estudio de caso el sistema presidencialista colombiano, una propuesta de tipología flexible para analizar la afiliación partidaria del gabinete. Este ejercicio deja al menos tres lecciones. Primero, la nueva tipología permite identificar de forma más aguda la afiliación partidaria efectiva de los ministros. Esto quiere decir que tanto el número de ministros que tradicionalmente se consideraban partidistas como la intensidad de su adscripción al partido pueden cambiar con la nueva clasificación. De hecho, en nuestro estudio de caso observamos cómo esta medición pasa del 41 % al 30 %. Lo mismo ocurre con los ministros no partisanos, quienes pasan del 59 %, bajo la medición estándar, al 39 %, cuando se utiliza la metodología evaluada. Una mejor identificación de los ministros partidistas permite no solo una descripción comparativa más afinada de los perfiles del gabinete, sino avanzar en explicaciones sobre el papel que este tipo de ministros desempeñan en la gobernabilidad del presidente. Segundo, la nueva tipología, al trascender la clasificación dicotómica clásica, está en capacidad de capturar variaciones idiosincráticas de la expresión del partidismo en el gabinete. Estos ministros, que no cumplen a cabalidad con los tres atributos de partidismo (membresía consolidada, lealtad duradera y exclusiva y jerarquía), pueden ser analizados desde su contribución al Gobierno como ministros simpatizantes, ministros cuota, ministros desertores, etc. En nuestro caso de estudio, alrededor del 30 % de los ministros analizados son clasificados con estas nuevas categorías, las cuales se pueden agrupar bajo el rótulo de partisanos “blandos” (*soft-partisan*). Entender la variación de este tipo de partidismo, a lo largo del tiempo y entre Gobiernos, ofrece luces sobre las decisiones estratégicas que un presidente toma al momento de conformar o reasignar su gabinete. Este tipo de dinámicas no puede ser observado bajo la clasificación dicotómica tradicional. Tercero, el nivel de partidismo importa en la conformación del Gobierno. Nuestros datos permiten entrever que hay un grado más alto de partidismo en un gabinete en el que las carteras más importantes están ocupadas por partisanos estrictos que cuando estos son titulares de ministerios de importancia media o baja.

Más allá de las bondades operativas de esta nueva tipología de afiliación partidaria del gabinete, un resultado relevante de la herramienta es que permite aventurarse en la identificación y medición de los factores que influyen en el cálculo del presidente a la hora de elegir el nivel de partidismo de un ministro. Nuestros datos muestran que existe una correlación estadísticamente significativa entre la imagen del presidente y el grado de partidismo del gabinete. Un presidente que siente más apoyo de la población tiene un margen de maniobra mayor a la

hora de conformar su gabinete y menos necesidad de incluir ministros con fuerte representación partidaria que podrían infligirle pérdidas importantes de agencia.

Finalmente, la agenda de investigación hacia el futuro debe buscar comprender y avanzar en dos aspectos. Primero, tratar de entender cómo funciona la negociación entre el presidente, los partidos y los candidatos a ministros al momento de convenir el ingreso al gabinete. En especial, es importante conocer cuál es el peso del tamaño del contingente legislativo del presidente cuando selecciona a un ministro con un nivel de partidismo dado. Por ahora, los resultados de nuestro modelo no brindan un respaldo empírico a nuestra intuición. En la misma dirección, nos interesa tener una mejor comprensión de la discrecionalidad ejercida de forma estratégica por los presidentes cuando enfrentan partidos políticos indisciplinados. Por ejemplo, ¿partidos más disciplinados estarán asociados con una representación más partisana en el gabinete? Y, al contrario, si los partidos son indisciplinados, ¿los presidentes seleccionarán ministros con un nivel de partidismo más bajo? Segundo, es importante un mayor conocimiento sobre el efecto que el nivel de partidismo de los ministros tiene en la administración de las coaliciones políticas. Esto es, ¿un mayor nivel de partidismo de los ministros está asociado a un mayor riesgo de pérdida de agencia, por parte del presidente, del ministerio sectorial?

## Referencias

1. Acto Legislativo 01 del 3 de julio de 2003, “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial* 45237, 3 de julio de 2003.
2. Albala, Adrián. 2009. “Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial: incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005)”. *Documentos Cidob América Latina* 29.
3. Albala, Adrián. 2016. “Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: un análisis del papel de las instituciones”. *Revista de Ciencia Política* 36 (2): 459-479. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000200003>
4. Albala, Adrián, Paula Clerici y Alejandro Olivares. 2024. “Determinants of the Cabinet Size in Presidential Systems”. *Governance* 37 (3): 771-784. <https://doi.org/10.1111/gove.12803>
5. Amorim Neto, Octavio. 1998. *Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*. Río de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
6. Amorim Neto, Octavio. 2006. “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in Americas”. *Comparative Political Studies* 39 (4): 415-440. <https://doi.org/10.1177/0010414005282381>
7. Camerlo, Marcelo y Antonio Castaldo. 2024. “Government Partisans: A Practical Typology”. *Party Politics* 30 (3): 505-518. <https://doi.org/10.1177/13540688231159862>

8. Camerlo, Marcelo y María Eugenia Coutinho. 2019. "Ministros y afiliación partidaria. Propuesta metodológica aplicada al caso argentino". *América Latina Hoy* 81: 99-118. <https://doi.org/10.14201/alh20198199118>
9. Camerlo, Marcelo y Anibal Pérez-Liñán. 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>
10. Carreras, Miguel. 2012. "The Rise of Outsiders in Latin America, 1980-2010: An Institutionalist Perspective". *Comparative Political Studies* 45 (12): 1451-1482. <https://doi.org/10.1177/0010414012445753>
11. Chasqueti, Daniel. 2001. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, editado por Jorge Lanzaro, 319-359. Buenos Aires: Clacso.
12. Chasqueti, Daniel. 2006. "La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina". *Postdata* 11: 163-192. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235599006>
13. Cheibub, Jose Antonio y Fernando Limongi. 2002. "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered". *Annual Review of Political Science* 5: 151-179. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.5.102301.084508>
14. Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski y Sebastian Saiegh. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science* 34 (4): 565-587. <https://doi.org/10.1017/S0007123404000195>
15. Domínguez, Jorge, ed. 1997. *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
16. Duque Daza, Javier. 2014. "Partidos y partidismo. Los partidos políticos colombianos y su enraizamiento en la sociedad". *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 44 (120): 311-347. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/3265>
17. Fregosi, Renée. 2004. "La déconstruction du bipartisme en Argentine, au Paraguay et en Uruguay". En *Voter dans les Amériques*, editado por Jean Michel Blanquer, 127-136. París: Éditions de l'Institut des Amériques. <https://shs.hal.science/halshs-00156912/>
18. Invamer-Gallup. 2023. "Gallup Poll Colombia" # 158, diciembre. <https://es.scribd.com/document/692259733/2023-12-Invamer-Poll-158>
19. Ley 216 del 6 de diciembre de 2021, "Por medio de la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones". *Diario Oficial* 51880, 6 de diciembre de 2021.
20. Martínez-Gallardo, Cecilia. 2012. "Out of the Cabinet: What Drives Defections from the Government in Presidential Systems?" *Comparative Political Studies* 45 (1): 62-90. <https://doi.org/10.1177/0010414011421306>
21. Martínez-Gallardo, Cecilia. 2014. "Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability". *Journal of Politics in Latin America* 6 (2): 3-38. <https://doi.org/10.1177/1866802X1400600201>
22. Martínez-Gallardo, Cecilia y Petra Schleiter. 2015. "Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies". *Comparative Political Studies* 48 (2): 231-264. <https://doi.org/10.1177/0010414014544361>

23. McDonnell, Duncan y Marco Valbruzzi. 2014. “Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments”. *European Journal of Political Research* 53 (4): 654-671. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12054>
24. “Nuevo gabinete: ¿conejo a los partidos?”. 2022. *El Espectador*, 9 de agosto. <https://www.elespectador.com/politica/nuevo-gabinete-conejo-a-los-partidos/>
25. Raile, Eric, Carlos Pereira y Timothy Power. 2011. “The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime”. *Political Research Quarterly* 64 (2): 323-334. <https://doi.org/10.1177/1065912909355711>

—

**Luis Bernardo Mejía Guinand** es antropólogo y politólogo de la Universidad de los Andes (Colombia), máster en Políticas Públicas de New York University y doctor en Política Pública de la Universidad de Maastricht (Países Bajos). Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Sus intereses de investigación tratan el estudio del Gobierno, la formación de gabinetes, los efectos organizativos de la política burocrática y las políticas públicas. Últimas publicaciones: “El análisis de políticas públicas en el Gobierno central de Colombia”, en *El análisis de las políticas públicas en Colombia*, editado por Pablo Sanabria Pulido y Nadia Rubaii, 67-84 (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2022); y “Exploring Agency Termination in Colombia: Understanding the Impact of Political and Economic Factors on the Survival of Public Administrations” (en coautoría), *Colombia Internacional* 112: 3-27, 2022, <https://doi.org/10.7440/colombiaint112.2022.01> ✉ [luimejia@uniandes.edu.co](mailto:luimejia@uniandes.edu.co) \* <https://orcid.org/0000-0003-1339-6262>

**Juan Carlos Rodríguez-Raga** es Ph. D. en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh. Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes. Sus investigaciones tratan sobre partidos políticos y elecciones, y cortes y política. Últimas publicaciones: “Legislative Twitter Style: Electoral Vulnerability, Social Media, and Constituency Building in Large Multimember Electoral Systems” (en coautoría), *Bulletin of Latin American Research* 42: 607-621, 2023, <https://doi.org/10.1111/blar.13468>; y “People Are More Engaged on Facebook as They Get Older, Especially in Politics: Evidence from Users in 46 Countries” (en coautoría), *Journal of Quantitative Description: Digital Media* 2: 1-20, 2022, <https://doi.org/10.51685/jqd.2022.018> ✉ [jotacerrerre@gmail.com](mailto:jotacerrerre@gmail.com) \* <https://orcid.org/0000-0002-6491-478X>

**Santiago Giraldo Daza** es politólogo de la Universidad de los Andes (Colombia). Sus intereses de investigación tratan sobre las políticas públicas, la educación, el género y el medio ambiente. ✉ [s.giraldod2@uniandes.edu.co](mailto:s.giraldod2@uniandes.edu.co)