



Política

ISSN: 0716-1077

rpolitic@uchile.cl

Universidad de Chile

Chile

Arana Araya, Ignacio

¿Quién le susurra al presidente? Asesores vs. ministros en América Latina

Política, vol. 50, núm. 2, 2012, pp. 33-61

Universidad de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64524974002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

¿QUIÉN LE SUSURRA AL PRESIDENTE? ASESORES VS. MINISTROS EN AMÉRICA LATINA

Ignacio Arana Araya (iga3@pitt.edu)

Department of Political Science
University of Pittsburgh

Este artículo analiza quiénes y cómo influyen en la toma de decisiones presidenciales al interior del Poder Ejecutivo. En base a entrevistas realizadas a 21 ex presidentes, se argumenta que la tensión entre asesores presidenciales y ministros varía según el tipo de liderazgo presidencial y si los ministros son seleccionados libremente por el mandatario o son impuestos por partidos políticos. La interacción de estas dos variables condiciona las relaciones entre ministros y asesores, la cual puede llevar a que los asesores complementen, sustituyan, acomoden o compitan con las tareas de los ministros. Para sistematizar este argumento, se propone una categorización del grado de conflicto que existe entre ministros y asesores.

Palabras Clave: *presidentes, ministros, asesores, Poder Ejecutivo.*

WHO WHISPERS TO THE PRESIDENT? ADVISORS VERSUS MINISTERS IN LATIN AMERICA

This article examines who influences presidential decisions within the Executive and how this occurs. Based on interviews with twenty-one former presidents, this paper argues that the tension between advisors and ministers varies according to the type of presidential leadership and whether the president freely appoints ministers or they are imposed by political parties. The interaction between both variables conditions relations between advisors and ministers, allowing advisors to complement, substitute, accommodate or compete with ministers' duties. To systematize this argument, this paper proposes a categorization of the degree of conflict that exists between ministers and advisors.

Keywords: *presidents, ministers, advisors, Executive Power.*

El poder formal de los presidentes ha sido profusamente estudiado (Shugart y Carey, 1992; Shugart y Mainwaring, 1997; Shugart y Haggard, 2001; Samuels y Shugart, 2003; Tsebelis y Alemán, 2005; Negretto, 2008). Sin embargo, poco es lo que se sabe en América Latina sobre cómo se toman las decisiones en el Poder Ejecutivo. Cada cierto tiempo la prensa revela las tensiones que existen entre los actores centrales del Ejecutivo, pero el funcionamiento interno del gobierno sigue siendo básicamente una caja negra. Este artículo busca contribuir a abrir la caja negra de la presidencia analizando la tensión inherente que existe entre el gabinete ministerial y el equipo de asesores personales del presidente, y proponiendo una tipología para clasificar el grado de conflicto que existe entre ambos grupos. Argumento que la tensión entre asesores presidenciales y ministros varía según el tipo de liderazgo presidencial y si los ministros son seleccionados libremente por el mandatario o impuestos por partidos políticos. Ambas variables ayudan a entender tanto el grado de conflictividad entre ambos grupos como la función que cumplen los asesores, quienes pueden complementar, sustituir, acomodar, o competir con las tareas de los ministros. Si bien la relación entre presidentes, ministros y asesores no es estática –evoluciona según el contexto–, la tipología ayuda a entender de manera sistemática los patrones de conducta que influyen sobre la toma de decisiones en la presidencia.

Los presidentes son los actores políticos más trascendentes en los sistemas presidenciales, y se les suele atribuir una gran cantidad de resultados políticos, sociales y económicos. Eso explica por qué son materia de permanente estudio y cobertura mediática; su gestión en la presidencia está estrechamente ligada al devenir del país y así es como lo registran los libros de historia. De hecho, una buena parte de la literatura politológica ha tendido a apuntar al sistema presidencialista como el culpable de la inestabilidad política latinoamericana en el siglo XX (por ejemplo, Linz y Valenzuela, 2004), si bien esta posición es cuestionada por otros autores (Amorim Neto, 2006; Cheibub, 2007).

La literatura que estudia los poderes presidenciales ha demostrado que los presidentes latinoamericanos ostentan muchos más poderes que el estadounidense y tienen más poderes en comparación con el congreso (Cox y Morgenstern, 2001). El estudio de la presidencia es particularmente necesario en Chile, ya que su presidente es considerado uno de los más poderosos en estudios que comparan los poderes formales. Shugart y Carey (1992) sitúan al presidente chileno como el segundo más poderoso en una muestra de 44 países, mientras que Samuels y Shugart (2003) lo clasifican tercero entre 26 países. Entre los trabajos que examinan sólo América La-

tina, Shugart y Mainwaring (1997) ubican al presidente chileno como el más poderoso junto al colombiano; Shugart y Haggard (2001) lo clasifican en segundo lugar, Tsebelis y Alemán (2005) en tercero y Negretto (2008) en cuarto. Sin embargo, al igual que en el resto de Latinoamérica, se sabe muy poco sobre el grupo de asesores que rodean al presidente chileno y cómo influyen sobre las decisiones presidenciales.

Algunos estudios han examinado el efecto de distintas variables políticas en la toma de decisiones por parte del Ejecutivo en América Latina. Investigaciones precedentes proponen que las relaciones entre el presidente y el partido de gobierno (Corrales, 2002), los tipos de partidos políticos (Levitsky, 2003), las estrategias políticas de los sindicatos (Murillo, 2001), los patrones de la carrera legislativa (Ames, 2001), los poderes constitucionales (Negretto, 2006), las encuestas de opinión pública (Stokes, 2001) y el liderazgo presidencial (Palermo y Novaro, 1996; Whitehead, 2010) tienen un impacto sobre cómo se toman decisiones en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, poco se sabe sobre cómo el capital humano del ejecutivo se organiza para diseñar, proponer e implementar proyectos legales y políticas públicas, y coordinar la relación con la sociedad civil, otros poderes del Estado y otros países. Por eso, la práctica inexistencia de estudios que comparen quiénes y de qué manera influyen sobre las decisiones presidenciales dificulta nuestra comprensión sobre el proceso de toma de decisiones en el Ejecutivo.

Un sistema político democrático en el que los poderes del Estado están organizados en balances y contrapesos fuerzan al presidente a negociar con instituciones (como el Congreso) y actores organizados (como la prensa y grupos de interés) para alcanzar los objetivos de su programa de gobierno. Para negociar de manera eficiente y eficaz, los presidentes necesitan información que por sí solos no pueden reunir. De acuerdo a Neustadt (1990), los presidentes requieren la información necesaria que les permita aumentar su influencia sobre los otros actores negociadores, y para ello necesitan múltiples vías de información para minimizar los sesgos en los contenidos que reciben. Es entonces cuando los asesores cumplen una función clave.

Los postulados esenciales de Neustadt son que la verdadera influencia del presidente en los resultados del gobierno es limitada, pero que independiente de cuán marginal es el poder presidencial éste se ejerce principalmente a través de negociaciones. Para el presidente, agrega, es de vital importancia tener la capacidad para usar tres fuentes de influencia: sus poderes constitucionales y estatutarios formales, su reputación como negociador profesional, y su prestigio público. En este esquema, quienes rodean al presidente ejercen una influencia determinante sobre su capacidad para ejercer

poder, ya que son los encargados de proveerle la información y ayuda necesaria para maximizar su capacidad negociadora. Desde el punto de vista del presidente, algo vital es lograr que los intereses de sus asesores estén lo más alineados que se pueda con los suyos, para lograr un óptimo resultado.

La propuesta teórica de Neustadt ha sido extensamente testeada y extendida en la literatura estadounidense. Los trabajos que han profundizado esta línea de investigación tienden a coincidir en que la influencia del presidente en el congreso se ve afectada por factores contextuales como la composición ideológica y partidaria del legislativo (Rudalevige, 2002), que el prestigio público del presidente es muy influenciado por factores externos a su control (Edwards, 2003) y que, asimismo, a lo más tiene una influencia marginal en los resultados legislativos (Canes-Wrone, 2002).

Las siguientes secciones se nutren tanto de una discusión de la literatura como de entrevistas exclusivas realizadas a 21 ex presidentes latinoamericanos de 8 países. Entre los meses de noviembre de 2010 y marzo de 2012 conduje entrevistas semiestructuradas a los 21 líderes en el marco de una investigación sobre liderazgo presidencial. Se entrevistó a Efraín Ríos Montt (1982-1983) y Vinicio Cerezo (1986-1991) de Guatemala; Armando Calderón Sol (1994-1999) y Antonio Saca (2004-2009) de El Salvador; Rafael Callejas (1990-1994), Manuel Zelaya (2006-2009) y Roberto Micheletti (2009-2010) de Honduras; Arnoldo Alemán (1997-2002) y Enrique Bolaños (2002-2007) de Nicaragua; Luis Alberto Monge (1982-1986), Óscar Arias (1986-1990, 2006-2010), Rafael Calderón (1990-1994), Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) y Abel Pacheco (2002-2006) de Costa Rica; Abdalá Bucaram (1996-1997) de Ecuador; Nicolás Ardito Barletta (1984-1985), Francisco Rodríguez (1989) y Ernesto Pérez (1994-1999) de Panamá, y a Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) y Ricardo Lagos (2000-2006) de Chile.

Todos los mandatarios fueron consultados sobre distintos aspectos de su carrera y su personalidad. A todos se les consultó la siguiente pregunta: “*Supongamos que usted quiere tomar una decisión pero no tiene todos los antecedentes que le gustaría como para tomar una decisión informada, ¿qué haría? ¿Seguiría sus instintos, pediría consejo, o se abstendría de tomar una decisión?*” Luego fueron consultados sobre su relación con asesores y ministros. La información que proveyeron es incorporada en el presente análisis, de tal manera que sirve para complementar lo desarrollado por teóricos y para proponer una tipología sobre la relación entre presidentes, ministros y asesores.

La próxima sección describe lo que se sabe sobre los gabinetes ministeriales en los sistemas presidencialistas. La tercera parte de este artículo examina la relación entre

los asesores personales y los presidentes, discutiendo especialmente cómo el liderazgo presidencial condiciona la relación. Tomando en cuenta la información generada a través de las entrevistas y la revisión de la literatura, un cuarto segmento plantea una tipología para sistematizar la relación entre los asesores presidenciales y los ministros bajo dos tipos de liderazgo. Primero, un liderazgo que promueve la superposición de funciones entre asesores y ministros. Segundo, un liderazgo que favorece la diferenciación de funciones entre ministros y asesores, con miras a reducir las fuentes de conflicto entre ambos grupos. En una sección final se discuten las posibles vías para acrecentar nuestro conocimiento sobre el capital humano en el ejecutivo y su influencia en la toma de decisiones presidencial.

1. Los gabinetes en el sistema presidencialista

Los estudios focalizados en América Latina se han centrado principalmente en la composición y la estabilidad de los gabinetes, pero poco se sabe de la relación entre presidentes y ministros o en el rol de estos últimos en la toma de decisiones al interior del Ejecutivo. Según el ex presidente de Panamá, Ernesto Pérez (2011), “en los regímenes presidencialistas, las decisiones fáciles y agradables las toman los ministros. Las decisiones que tiene que tomar el presidente son las que tienen algún costo político o no son agradables, y al menos yo las tomaba conjuntamente con el gabinete para que hubiese un espíritu de cuerpo en torno a lo que decidíamos”.

Lamentablemente no existe mucha evidencia para refutar o ratificar esta opinión, ya que la relación entre el presidente y los ministros no ha sido estudiada de manera sistemática a pesar de que existen muchos estudios de casos que describen conflictos entre mandatarios y miembros de su gabinete (Altman 2000; Corrales 2002). Sin embargo, para nadie es un misterio que los conflictos existen y para resolverlos los mandatarios recurren a asesores. Como dice el ex presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo (2011): “En el gabinete a veces hay posiciones encontradas. Entonces usted tiene que tomar la decisión en función de los propósitos fundamentales de su gobierno y para eso sirve buscar la opinión de los colaboradores”.

El estudio de los gabinetes es relevante para entender el funcionamiento de las democracias en América Latina. Los ministros pueden tener mucho poder en un gobierno ya que pueden participar activamente en el diseño, formulación e implementación de políticas públicas, y también pueden influir en la generación de leyes participando en la creación y promoción de iniciativas legales. En otras palabras, formalmente los ministros tienen bajo su control iniciar e implementar políticas

públicas, y controlar la ejecución de una gran parte de los recursos fiscales. Sin embargo, los ministros también pueden situarse en el extremo opuesto y ser prácticamente figuras decorativas. Esto sucede en aquellos casos en los que los presidentes los excluyen del proceso de toma de decisiones y suplantan su autoridad por otro funcionario (como un asesor presidencial o un subsecretario), o cuando principalmente obedecen directrices partidarias que les son encomendadas por los líderes de su partido. Entonces los ministros sirven la simple función de cumplir las órdenes dadas por miembros de sus partidos.

Sobre la composición de los gabinetes, estudios anteriores han examinado principalmente la distribución partidaria, pero también su estructura y el perfil de los miembros que los componen. De acuerdo a distintos trabajos, la mayoría de los gabinetes latinoamericanos se organizan en base a coaliciones de partidos (Martínez-Gallardo 2010), y se caracterizan por ser más inestables que los gobiernos controlados por un solo partido (Amorim Neto, 2006). Tanto Amorim Neto (2006) como Martínez-Gallardo (2010) han demostrado que los presidentes organizan su gabinete con el propósito de maximizar la supervivencia de las coaliciones legislativas que los apoyan. Algunos presidentes entrevistados ratificaron esta propuesta. Como dice el ex presidente de Honduras, Roberto Micheletti (2011): “Yo pienso que el presidente no debe olvidar jamás que llega al puesto por un partido político, y tiene que tener la suficiente audacia para darle participación a otros sin afectar a su partido. Porque tanto en el partido propio como en otros hay gente preparada para gobernar, entonces pienso que equilibrar las fuerzas es importante. Yo lo hice en mi gobierno”.

Amorim Neto (2006) revela que en 12 países latinoamericanos el 76% de los gabinetes entre 1978 y 2004 estuvieron compuestos por coaliciones. En algunos países, como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, el porcentaje de ministros que representan a partidos políticos supera el 92%, siendo el promedio de la muestra un 78%. Según el mismo autor, la distribución partidaria del gabinete en los casos en los que representan a coaliciones de partidos se deriva de una serie de variables como el porcentaje de apoyo legislativo del presidente, el número de partidos en el congreso, y los poderes legislativos formales de los presidentes. Amorim Neto (2006) encuentra, entre otras cosas, que el porcentaje de ministros afiliados a un partido político aumenta a medida que el número de asientos del partido del presidente en el congreso crece, y a medida que los poderes de decreto del presidente decaen. Es decir, aquellos presidentes con una mejor base política en el congreso y con poderes institucionales más débiles para seguir una estrategia unilateral es más probable que gobiernen a través del congreso y no obviándolo.

La evidencia provista por Amorim Neto (2006) sugiere que los presidentes que quieren avanzar sus proyectos de gobierno a través de leyes tienden a nombrar ministros a líderes partidarios, quienes les ayudan a conseguir las mayorías necesarias en el congreso. En cambio, aquellos mandatarios que no cuentan con suficiente respaldo en el congreso tienen mayor libertad para llenar el gabinete con aliados, amigos y tecnócratas. Los presidentes que se enfrentan a un congreso adverso se concentran en avanzar su programa de gobierno a través de instrumentos como decretos, vetos, y recurriendo a iniciativas exclusivas de ley. Los casos de los presidentes Alberto Fujimori (1990-2000) de Perú, Carlos Menem (1989-1999) de Argentina y Fernando Collor de Mello (1990-1992) de Brasil son ejemplos característicos de gobiernos que intentaron gobernar eludiendo al poder legislativo. En fin, la composición partidista de los gabinetes demuestra que para estudiar su composición es necesario examinar la correlación de fuerzas del gobierno en el congreso.

La proyección de los partidos legislativos en el ejecutivo a través de los ministros reduce un poco la separación entre ambos poderes pero favorece la gobernabilidad. Se podría decir que la práctica emula a los sistemas parlamentarios, en donde el gabinete es considerado una extensión del legislativo. Sin embargo, los ministros partidistas asumen un puesto complejo ya que si están sujetos al control de los partidos se pueden ver en la encrucijada de escoger entre responder a los intereses de los partidos o de los presidentes. Porque si bien el presidente es formalmente quien escoge a los ministros, en la práctica éstos le pueden deber su puesto a sus partidos políticos, los que posiblemente negociaron para ubicarlos a ellos en el gabinete. *Ceteris paribus*, mientras mayor distancia programática exista entre el presidente y los partidos a los cuales pertenece un ministro, mayor será la propensión del presidente a controlar, monitorear e incluso reducir las actividades de su ministro. Precisamente para eso están los asesores presidenciales, quienes pueden complementar, sustituir, acomodar, o competir con las tareas de los ministros. Estos asesores pueden reducir las asimetrías de información entre los ministros más dependientes de los partidos y el presidente.

La conexión entre el gabinete y el congreso es imbricada también por relaciones más complejas. Cox y Morgenstern (2001) dan cuenta de que en algunos países latinoamericanos el uso de asientos paralelos en el congreso y en el gabinete no está prohibido. En otros, el sistema de suplentes permite a un ministro ceder temporalmente su asiento en el congreso pero reclamarlo de vuelta en cualquier momento. En Brasil, por ejemplo, los ministros pueden renunciar a sus puestos en el gabinete, recuperar su escaño legislativo para votar por un proyecto de ley importante, y luego retomar el puesto ministerial. Este tipo de sistema también se usa en Bolivia, Colombia, El

Salvador, Honduras, Paraguay, Uruguay, y Venezuela. Asimismo, los presidentes de la región pueden nominar a reconocidos líderes de partidos que no tienen asiento en el legislativo pero que influyen para conseguir apoyo en el congreso (esto sucede típicamente en Chile y Argentina).

En lo relativo a la estructura de los gabinetes, en cada país los ministerios tienen un peso distinto. Si bien los ministerios de Finanzas (o Hacienda) e Interior suelen tener una gravitación central, la relevancia de muchos ministerios depende de las características del país. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos la secretaría de Estado (equivalente al ministerio de RR.EE.) es muy relevante debido a los intereses de Estados Unidos en el exterior, mientras que en los países latinoamericanos la estructura de la economía determina el peso de sectores como Agricultura, Pesca, Minería, Turismo y Comercio. Asimismo, factores temporales como la ideología de los partidos en el gobierno puede reasignar el peso de los ministerios. Por ejemplo, gobiernos de izquierda deberían darle una mayor relevancia a los ministerios sociales –típicamente Educación, Salud, Vivienda y Trabajo–, mientras que los de derecha destacar los vinculados al orden, la seguridad y el comercio –como Defensa, Justicia y Comercio. Los ministerios más relevantes suelen trabajar más estrechamente con el presidente y tienen objetivos de dimensiones nacionales, mientras que los demás ministerios tienden a tener objetivos más focalizados, y cobran o pierden relevancia de acuerdo a las circunstancias. Por eso, se espera que los líderes de los ministerios más relevantes sean políticos de trayectoria y cercanos al mandatario (Riddlesperger y King, 1986), mientras que los de los demás ministerios estarían más disponibles para ser repartidos por partidos o caer en manos de técnicos.

Finalmente, el perfil individual de quienes componen el gabinete ha sido materia de examen, pero aún se sabe muy poco del perfil de los ministros. Presumiblemente, la experiencia política, la formación académica, la cercanía con el presidente y la red de contactos son variables que pesan en la decisión presidencial a la hora de designar quién liderará un ministerio.

El perfil de los ministros puede ofrecer información relevante sobre el tipo de políticas que sigue un gobierno. Si hay más mujeres en el gobierno, ¿se implementarán políticas públicas que reducen la discriminación de género? Un gabinete con empresarios, ¿es signo de un gobierno que favorece a los ricos? ¿Son los ministros religiosos una señal de captura religiosa por parte del Estado? Si hay más indígenas como secretarios de Estado, ¿eso predice una mejora en la calidad de vida de los pueblos originarios? Este tipo de preguntas plantean incógnitas que ameritan ser resueltas con evidencia empírica.

2. Asesores, ¿cuánto influyen?

El equipo de asesores presidenciales ayuda al mandatario a jerarquizar y centralizar el proceso de toma de decisiones en el ejecutivo y a administrar las presiones que vienen de ministros, burócratas y legisladores para desviar el rumbo del programa presidencial en su favor. La labor de los asesores es contrapesar estas presiones para maximizar el liderazgo presidencial. La interacción resultante con los asesores afecta el contenido del mensaje y el tiempo en que es entregado al político más poderoso del país, quien a su vez sopesa la relevancia y la credibilidad de la información que recibe de acuerdo a quién se lo dice.

Por ello, su relevancia es inequívoca y todos los presidentes entrevistados reconocieron rodearse con un grupo de asesores personales que desempeñaban funciones paralelas a los ministros. Como dice el ex presidente de Honduras, Roberto Micheletti (2011): “Un gobernante no puede estar gobernando solo. Nadie puede gobernar solo un país, tiene que tener asesores, gente que lo oriente correctamente para poder dar los pasos que corresponden. Yo me apoyaba en asesores legales, económicos y de todo tipo”.

Algunos ex mandatarios reconocieron tener diferentes círculos de consejeros, que coexistían con los gabinetes. “Yo tenía tres grupos de consejeros. En uno estaban los miembros de mi gabinete, un grupo multisectorial donde llevé gente que representaba todos los puntos de vista y servía de colador de opiniones. Tenía otro grupo de opinión que yo convocabo, de amigos selectos que me daban opiniones con patriotismo. Tengo todas las minutillas con las cosas que me recomendaban. El tercer grupo era un ‘kitchen cabinet’, con el que nos reuníamos tres veces al mes, y ahí veíamos el panorama total, me orientaban en política y estrategia, entonces salían tópicos de todo. Yo me apoyaba mucho en mis asesores”, dice el ex presidente de Nicaragua, Enrique Bolaños (2011).

Algunos ex mandatarios entrevistados comentan que la influencia de los asesores en la toma de decisiones presidencial fue claramente menor que la de los ministros, en quienes recayeron las tareas principales de la administración del Estado. Tal es el caso del ex presidente chileno Eduardo Frei Ruiz-Tagle (2012): “Teníamos diversos tipos de equipos (de asesores). Yo me apoyaba mucho en un grupo de auditoría interna que funcionaba permanentemente. A través del ministerio de la Presidencia teníamos equipos de coordinación en los distintos ministerios que también funcionaban muy fuertemente y varias leyes importantes trabajamos con eso. Pero básicamente yo trabajaba con los ministros; con ellos tomaba las decisiones sectoriales”. De similar manera se expresa el ex presidente de Panamá Ernesto Pérez (2011): “Mi equipo de asesores eran fundamentalmente mis ministros”.

Otros presidentes, como el ex mandatario de Costa Rica Rafael Calderón (2011), se apoyaban tanto en ministros como asesores personales de manera indistinta. “Siempre oía mucho a la gente. Una de las cosas que uno aprende es a no precipitar sus decisiones, a meditarlas bien. Yo permanentemente me apoyaba en los vicepresidentes, el ministro de la Presidencia y dos personas más. Un vicepresidente estaba encaminado a la parte económica, mientras que el otro a la parte social. En materia legal, teníamos a un ex magistrado de la sala constitucional ya jubilado y a dos abogados de mucho peso. Tuvimos un equipo de mucho peso”.

Los presidentes han contado con un grupo estrecho de asesores desde que se creó el sistema presidencialista en Estados Unidos. La primera vez que los asesores llamaron notoriamente la atención fue durante el gobierno del presidente Andrew Jackson (1829-1837), cuando otros políticos de su partido los denominaron como “*kitchen cabinet*” o “gabinete de cocina”, aludiendo a la enorme influencia que se les atribuyó sobre el mandatario en desmedro de su equipo de ministros. En Chile al equipo de asesores presidenciales de los últimos gobiernos se les ha llamado “segundo piso”, por la ubicación de sus oficinas en el palacio La Moneda. Tal como con Jackson, el equipo de asesores de La Moneda no ha estado exento de cuestionamientos públicos por parte de sus correligionarios: “Cuando digo que pasen desde el ‘segundo piso’ al ‘segundo subterráneo’ estoy diciendo que tienen que tener menos influencia, porque si nos atenemos a los resultados, los resultados son malos”, dijo recientemente Carlos Larraín, el presidente del partido del mandatario Sebastián Piñera (Renovación Nacional), en alusión a los asesores personales de su líder (El Mercurio, 2012).

Los asesores presidenciales son motivo de recelo en la clase política porque tienen acceso frecuente y directo al presidente. Los asesores no suelen ostentar cargos formales, hablar a la prensa o contestar acusaciones hechas a través de los medios como las de Larraín. A diferencia de otros actores políticos (por ejemplo, legisladores o ministros), los asesores evitan todo tipo de controversia pública. De hecho, su misión es ejercer influencia desde las sombras y evitar cualquier tipo de publicidad es muy relevante para desempeñarse con efectividad. Si bien los altos círculos políticos del Estado pueden identificar a los asesores y estar interesados en su influencia sobre el presidente, su función lleva a los asesores a actuar con sigilo para evitar represalias de políticos antagónicos de su partido o coalición. A menos que alguna tarea específica los force a lo contrario, las luchas que emprenden los asesores sólo son conocidas por un grupo selecto, discreto y poderoso de funcionarios. Los asesores presidenciales son prácticamente desconocidos para la ciudadanía, y por ello nunca trascienden los aciertos o desaciertos de sus tareas. Como resultado, es extraño que los nombres de los asesores

presidenciales aparezcan en los libros de historia y no existen estadísticas sobre su número, grado de influencia y poder. A lo más, algunas fuentes revelan anécdotas relativas a ellos, pero trascienden más que nada como rumores.

Si bien hay estudios que han examinado diarios de vida y agendas presidenciales para tratar de desentrañar la diferencia entre la distancia formal y la real entre asesores y presidentes (Link, 2002), y aunque es posible diferenciar entre el círculo íntimo y asesores periféricos, finalmente el grado de influencia de los asesores en la decisión de un presidente sólo se puede inferir de manera indirecta. Probablemente ni siquiera el mandatario es consciente de los distintos factores que guían su decisión.

Pese a las dificultades para conocer el círculo presidencial, estudiar el perfil, número, rotación, funciones y rutinas de quienes rodean estrechamente al presidente es necesario para entender el contenido y la forma de la información que recibe el mandatario cuando toma una decisión. Quienes componen el círculo presidencial establecen la cadena que conecta la información con la decisión del mandatario, y por lo tanto influencian su desempeño y los resultados del gobierno. De acuerdo a varios entrevistados, la información que recibe el presidente es muchas veces subóptima. El ex presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez (2011), fue enfático: “Todos los días enfrenté tener que tomar decisiones con falta de información”.

Asimismo, algunos ex mandatarios entrevistados coincidieron en que el no tomar decisiones puede llevar a costos muy altos. En palabras del ex presidente Cerezo (2011): “Yo creo que uno de los problemas fundamentales de muchos gobiernos latinoamericanos se crea cuando el presidente no toma decisiones, se retrasa o no está claro. Entonces se va creando un problema y las presiones después se vuelven demasiado grandes”.

Los asesores presidenciales pueden ser de muy diversa índole: simples amigos del mandatario, académicos, técnicos, experimentados operadores políticos, antiguos burócratas o una combinación de características. De acuerdo a Dickinson (2005), si el equipo de asesores de la presidencia es marcadamente técnico, entonces los consejos tomarán menos en cuenta las implicancias políticas de las decisiones, así como los consejeros políticos tienden a tomar menos en consideración los aspectos técnicos en sus consejos. Una tarea pendiente para los polítólogos es investigar si son las características individuales de los presidentes o las condiciones ambientales las que inciden sobre el perfil de asesor que es seleccionado por el mandatario.

Más allá de versiones periodísticas o descripciones breves, poco es lo que se sabe sobre el número de asesores con los que se rodean los presidentes en América Latina.

En cambio, en Estados Unidos está bien documentado que existe una tendencia clara hacia el incremento sistemático de asesores (Hess y Pfiffner, 2002). Para algunos autores, el aumento de asesores ha sido una respuesta de los presidentes a las crecientes demandas sobre el liderazgo presidencial tras la Segunda Guerra Mundial, debido a que el gobierno se hizo más grande y complejo. Sin embargo, de acuerdo a Dickinson (2005), el crecimiento del staff refleja la búsqueda de los presidentes por mejorar su acceso a información y contar con conocimiento especializado para reducir la incertidumbre que envuelve a las negociaciones políticas. Para Lewis (2008), el interés de los presidentes por expandir su control sobre ciertas áreas de políticas públicas ha llevado a un aumento de consejeros políticos por sobre los técnicos.

La rotación del grupo de asesores presidenciales también ha sido objeto de estudio en la presidencia estadounidense. El problema con la alta rotación de especialistas es la evidente falta de continuidad en un equipo que debe estar coordinado y preparado para informar y monitorear asuntos relevantes y apremiantes de manera rutinaria.

Una razón intuitiva en la rotación de asesores es la rotación en el poder: cuando el gobierno es controlado por otro partido, el staff cambia. Pero otra menos evidente es la señalada por Dickinson y Dunn Tenpas (2002), quienes destacan que la importancia que han cobrado las campañas electorales mediáticas y centradas en los candidatos los han llevado a rodearse de muchos asesores de campaña. Este tipo de asesores se especializa en ganar elecciones, pero no es particularmente ducho en la administración del Estado o en la formulación de políticas públicas. Por lo tanto, una vez los presidentes son electos, tienden a reemplazar a sus consejeros por asesores más apropiados para gestionar el poder. Aunque en América Latina las campañas electorales también tienden a ser muy mediáticas y centradas en los candidatos, desconocemos si han tenido el mismo efecto que en Estados Unidos en lo relativo al equipo de asesores presidenciales.

Link (2002) asegura que los presidentes tienden a reducir su número de interacciones con los asesores a medida que avanza su mandato debido a que el incremento en el número y complejidad de problemas que deben resolver les impide relacionarse con tantos asesores. Por ello, restringen su interacción a los asesores más cercanos, o a aquellos que rápidamente pueden proveer información y soluciones fáciles de implementar. En consecuencia, una alta rotación de asesores también podría ser una señal de un giro en el tipo de decisiones a tomar o la creciente dificultad del mandatario para administrar y resolver problemas.

El fin último de los asesores es maximizar el liderazgo presidencial. Es decir, ayudar a que el presidente logre cumplir los objetivos que se propone con la menor cantidad de concesiones y costos posible. “La gente que tienes cerca es de tu confianza, lo que significa que además de la lealtad, que es fundamental, tienen que conocer el tema para el cual los seleccionaste”, dice el ex presidente salvadoreño Antonio Saca (2011). Para alcanzar este objetivo final, los asesores presidenciales cumplen a lo menos cuatro funciones.

La primera tarea de los asesores consiste en recolectar, procesar y distribuir información objetiva y precisa al presidente cuando lo requiere. Para ello necesitan monitorear permanentemente las materias a las que están abocados y una comunicación fluida y directa con el mandatario. Los presidentes pueden no recibir la información que necesitan de burócratas y ministros si los intereses que defienden estos últimos no están alineados con los del mandatario. Los intereses de altos burócratas no están alineados con los del presidente si responden a criterios técnicos reñidos con la visión política del mandatario, o si responden a grupos de interés o a legisladores (como lo demuestra Ferraro 2008 en el caso chileno). Asimismo, los intereses de los ministros no representan a los del presidente si los primeros siguen su propia agenda política o representan los intereses particulares del partido político al que pertenecen.

Los presidentes escogen a un grupo de asesores justamente porque son quienes pueden entregar la información más libre de sesgos. Ante la eventual contradicción entre asesores y ministros, en la función de consejeros los asesores pueden entrar en abierta contradicción con los ministros, cuya labor no sólo monitorean, sino también evalúan. En las reuniones con ministros, los ministros gozan de una asimetría de información a su favor en lo relativo a sus carteras, y la única manera en la que el presidente puede reducir esa asimetría es a través de la duplicación de reportes a través de asesores asignados a monitorear cada cartera. Pese a ello, los asesores también pueden fallar como proveedores de información. Esto se da cuando se guían por sus propias metas políticas, cuando tratan de destacarse en comparación a otros consejeros, cuando tienen una agenda oculta que les lleva a sobreponer los intereses de terceros por sobre los del presidente, o cuando buscan maximizar las ganancias políticas en el corto plazo (ya sea en elecciones o en encuestas) en vez del largo.

Si bien la tarea de los asesores es minimizar los costos por la falta de información, la forma como el presidente decide resolver condiciona el resultado. Algunos mandatarios, como el ex presidente chileno Ricardo Lagos (2012), aseguran seguir un estilo prudente en la toma de decisiones. Pese a ello, al igual que la mayoría de los mandatarios entrevistados, argumenta que la falta de información no puede ser impedimento

para decidir: “Si la decisión la tengo que tomar en 24 horas porque si no se cae el mundo, trataré de pedir algún consejo, y si no, bueno, qué diablos, porque los presidentes están para tomar decisiones todo el día. Uno trata de tener la mayor cantidad de información, claro, pero también a veces el costo que pagas por no tomar una decisión es muy grande”. En forma similar se expresa el ex presidente de El Salvador, Antonio Saca (2011): “Las decisiones que hay que tomar, hay que tomarlas. No dejes para mañana lo que se puede hacer hoy y si tenía que llamar asesores, los llamaba”. Complementa el ex presidente salvadoreño Armando Calderón Sol (2011): “Yo siempre consultaba a los asesores aunque casi estuviera seguro de la decisión que tomaría. En algún momento tienes que dejarte ir y tomar las decisiones, esos son los riesgos del poder y la soledad del mando, a veces eres sólo tú y tus circunstancias”.

El ex presidente hondureño, Manuel Zelaya (2011), tiene una visión distinta. El ex mandatario asegura que para él “no se toma la decisión hasta que esté la información”, y si la información no llega, “no se toma la decisión”. Finalmente, otros ex mandatarios destacaron que la falta de antecedentes no es tan grave. El ex presidente hondureño Rafael Callejas (2011) asegura que “cuando no hay mucha información, normalmente el presidente es el más informado de todos porque es el que tiene más conocimiento del país y los poderes existentes”.

La segunda tarea de los asesores consiste en ser consejeros políticos del presidente, permitiéndole contrapesar visiones alternativas. Si bien en esta función los asesores se basan en información objetiva, ellos proveen un valor agregado personal al ofrecerle al mandatario una serie de opciones sobre las implicancias que tendrán las decisiones presidenciales. Cuando el presidente solicita este tipo de información, es porque valora la experiencia, inteligencia y conocimientos de los asesores.

Característico de esta función es lo que relata el ex presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez (2011). “Yo traté de montar una cosa parecida al Council of Economic Advisors o el staff de la Casa Blanca. Fue un grupo de 5 ó 6 asesores de confianza personal que no estaban metidos en la administración diaria, ni tenían contacto con la opinión pública, ni estaban metidos en discusiones. Eran especialistas en política, economía, administración, leyes y comunicación. Eran un ‘think tank’ al cual yo les sometía los temas que me parecían y de los que yo quería obtener su apoyo y opiniones”, relata el ex mandatario, quien precisa que se reunía con el grupo dos veces a la semana por entre tres y cuatro horas.

Una tercera función de los asesores consiste en desempeñarse como coordinadores de actividades relevantes para el mandatario. Por ejemplo, cuando el presidente

quiere reunirse con algún actor social, político o económico relevante. Asimismo, cuando el presidente quiere asegurarse de que una actividad particularmente sensible sea ejecutada como lo anhela. Entre otras cosas, los asesores sirven de enlace con legisladores, el poder judicial, grupos de interés, organizaciones civiles, la prensa, publicistas y otro personal del ejecutivo. Los asesores a veces también manejan la agenda presidencial, coordinan la gestión dentro del Ejecutivo y en los asuntos vinculados a la política exterior de un país.

Finalmente, los asesores cumplen la función de representar al presidente en aquellas ocasiones que prefiere evitar ya sea para ganar tiempo o evitar una situación incómoda. Por ejemplo, para que lo represente en negociaciones políticas, para reprender a algún subalterno, o para representarlo en conferencias y cumbres internacionales.

Los roles de los asesores –ya sea como recolectores y transmisores de información técnica, consejeros políticos, coordinadores de actividades gubernamentales, o remplazantes del presidente– tienen el fin último de reforzar el poder del presidente y ayudar a que su proyecto de gobierno se materialice. Sin embargo, esta meta está fuertemente condicionada por el tipo de liderazgo presidencial.

Por ejemplo, si el presidente tiene una marcada tendencia a seguir su visión, la influencia de los asesores puede resultar mínima. Por ejemplo, el ex presidente de Costa Rica, Óscar Arias (2011), destaca que tomaba decisiones “según mis convicciones. No dejé de tomar decisiones, realmente no me importaba si eran populares o no. Reconocí a Cuba, hice un TLC (Tratado de Libre Comercio) con China, y nunca pregunté si los costarricenses estaban de acuerdo o no”. “Yo no me apoyaba mucho en asesores, porque el día antes de ganar las elecciones sabía lo que quería hacer”, dice el ex mandatario. Pese a ello, el ex presidente confidenció que para su segundo mandato tuvo un “*kitchen cabinet*” íntimo con el político chileno John Biehl, su hermano y su esposa. De manera similar se expresa el ex presidente de Costa Rica, Luis Alberto Monge (2011): “Primero hacía un sondeo con mis asesores, luego sectores, empresarios, sindicales, cooperativistas, y al final a veces tenía que discrepar de sus recomendaciones y no nos fue mal. Yo tengo un olfato político, entonces algunas veces los asesores no estaban tomando en cuenta ciertos factores que yo sí estaba tomando en cuenta”. De una manera menos categórica se expresa el ex presidente de Ecuador, Abdalá Bucaram (2011): “Yo básicamente tomaba decisiones basado en mis creencias políticas, aunque tenía asesores jurídicos y económicos que me hacían ver la debilidad y las fortalezas de mis posiciones”.

3. Asesores y liderazgo presidencial

Algunos autores proponen que los presidentes pueden organizar su staff de asesores de manera jerárquica, competitiva o de manera colegiada (Johnson 1974). En el estilo jerárquico, el presidente asigna a unos asesores clave la misión de coordinar un sistema de consejeros bajo ellos, quienes cumplen labores diferenciadas. Los asesores clave son los encargados de decidir qué información es la que le llega al presidente y cuáles son las opciones con las que cuenta para decidir. En el estilo competitivo, el presidente se sitúa en una posición como árbitro y permite que las áreas de cobertura temática de los asesores se sobrepongan, de tal manera que la duplicación de tareas lleva a la rivalidad entre asesores. Finalmente, en el estilo colegiado el presidente encabeza un grupo de discusión en donde se busca la toma de decisiones colectivas.

Cada uno de estos estilos tiene pros y contras. El estilo jerárquico maximiza la especialización en la recolección de la información pero puede generar distorsiones en la información que llega al mandatario y ser un sistema muy lento para decidir en situaciones de crisis. El estilo competitivo favorece el control del presidente en la toma de decisiones y favorece la contraposición de distintos puntos de vista. Sin embargo, al facilitar la confrontación entre los asesores, éstos pueden supeditar la eficacia de su trabajo a imponerse sobre sus rivales, y el presidente puede enfrentar muchos costos asociados a administrar las consecuencias derivadas de conflictos intestinos. Finalmente, el estilo colegiado puede maximizar la cantidad de puntos de vista alternativos que se discuten, pero también llevar a que los asesores no se expresen con completa honestidad para forzar un consenso. Asimismo, esta opción requiere de un presidente con habilidades para manejar grupos de discusión con el fin de explotar su potencial.

Si los presidentes se rodean solamente con especialistas sectoriales es posible que reciban información sesgada que proteja los intereses sectoriales, los errores cometidos en el pasado y a los burócratas involucrados en el área. De acuerdo a Rudalevige (2005), si el presidente se rodea con especialistas cuyas labores se superponen, el estilo presidencial o la personalidad de los asesores pueden llevar a dos tipos de dinámicas. Si el presidente favorece la competencia o si se genera una competencia entre los asesores por ganar ascendencia sobre el presidente, al mandatario se le hace difícil discernir entre visiones antagónicas. Pero si el presidente o el equipo de asesores favorecen las decisiones grupales, la búsqueda de consenso puede llevar a la omisión, tergiversación y negación de información con tal de favorecer una visión consensual.

Para algunos autores, los estilos de liderazgo están determinados por las estructuras organizacionales y, por lo tanto, el contexto condiciona fuertemente el tipo de liderazgo que un presidente puede ejercer (Walcott y Hult 1995). En consecuencia, si los presidentes enfrentan un escenario de incertidumbres, favorecerán los tipos organizacionales que promueven una mayor diversidad de información y consejos (como el competitivo y el colegiado). En contraste, el estilo jerárquico favorece escenarios de certidumbre.

Otro promotor de la perspectiva contextual es Rudalevige (2002), quien analiza el proceso de toma de decisiones desde la perspectiva de los costos de transacción (aquellos costos derivados de un intercambio económico). Este autor argumenta que la centralización de la formulación de políticas públicas en la presidencia depende de los costos de adquirir información. Estos costos dependen, asimismo, de si el presidente tiene mayoría en el congreso o no, del tamaño del contingente legislativo presidencial, del apoyo público que goza el mandatario, la distancia ideológica entre el presidente y la legislatura, los temas de política pública, la complejidad de los temas en los que se debe decidir, si el gobierno afronta una situación de crisis, y la duración del mandato presidencial. Los presidentes centralizarían la toma de decisiones en su oficina si así pueden adquirir información al menor costo posible. En consecuencia, los estilos de administración deberían cambiar de acuerdo a las condiciones que determinan los costos de información, y la estructura del staff asesor debería estar preparada para afrontar las distintas contingencias posibles.

La perspectiva contextual invita a pensar de qué manera la relación entre presidentes y asesores es condicionada por variables institucionales como la composición del congreso y el sistema de partidos de un país. Es necesario, por ejemplo, considerar el tipo de apoyo partidario con que el presidente cuenta. Presidentes procedentes de una estructura partidaria sólida podrían tender a apoyarse en asesores de manera distinta a si es alguien ajeno al sistema de partidos tradicional. Asimismo, los presidentes que afrontan circunstancias apremiantes probablemente se rodeen con asesores más inclinados a ayudarlo a sobrevivir los momentos de zozobra que con técnicos capaces de estimar las consecuencias a largo plazo de las decisiones que toman.

Al igual que los ex presidentes costarricenses Óscar Arias y Rafael Calderón, el ex presidente Abel Pacheco (2011) destaca que el contexto institucional costarricense ha tendido a limitar mucho la capacidad del presidente para tomar decisiones. “El presidente está mucho más atado para tomar decisiones hoy que hace 30 años. Aquí creamos leyes y leyes para controlar: un organismo que controla al gobierno, otro organismo que controla a ese organismo y otro organismo que controle al organismo

que controla a ese organismo, y nos perdemos en una maraña inmensa. Entonces se toma una decisión, esta tiene que ir a la contraloría, a la sala constitucional, a esto, a lo otro, y se vuelve casi imposible avanzar”.

El ex presidente también destaca que el cambio en la estructura partidaria del congreso, que pasó desde un bipartidismo a un multipartidismo, ha dificultado la capacidad del mandatario costarricense para llegar a acuerdos. Pacheco argumenta que bajo el sistema bipartidista “negociar no era difícil, nos entendíamos y hablábamos el mismo idioma. Pero cuando surgen los mini partidos se vuelve algo difícilísimo de manejar”.

Además de las instituciones, otra variable contextual relevante es el tiempo; la coyuntura afecta dramáticamente la relación entre presidente y asesores. Light (1999) argumenta que los conflictos entre los asesores del presidente de Estados Unidos suelen arreciar cuando los presidentes se empiezan a enfocar en su reelección o cuando se aproximan al fin de su mandato. El autor también propone que un exceso de asuntos por resolver puede llevar al procesamiento ineficiente de información, redundando en deliberaciones sesgadas que llevan a decisiones inadecuadas. Precisamente relacionado con el tiempo, el ex presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (2011) destaca el desafío que plantean al presidente los asuntos inesperados. “Yo diría que lo más problemático al momento de tomar decisiones son los eventos que se llaman ‘resurgen’, porque surgen de un día para otro. Uno se levanta en la mañana con un programa, voy a hacer tal cosa y de repente surge un tema y ahí sí que hay poco tiempo. Entonces se hace costoso tener toda la información, y muchas veces no se pueden postergar las decisiones porque hay que tomarlas sobre la marcha”.

Otro factor contextual relevante es el tipo de metas que los presidentes se proponen; si de corto, mediano o largo plazo. En opinión del ex presidente salvadoreño Armando Calderón Sol (2011), “la tragedia de las presidencias en América Latina ha sido la nueva clase política que ha surgido, de polítólogos y encuestadoras, que pasa pendiente de las encuestas, los focus groups, y no gobiernan para el Estado, para su visión, para su compromiso, para su pueblo. Gobiernan para la encuesta. Eso ha desfigurado mucho el hacer político de muchos líderes”.

Complementando los análisis que abordan el liderazgo presidencial desde una perspectiva contextual, la literatura sobre la estructura de la personalidad también ha entregado luces sobre cómo entender la toma de decisiones presidencial. De hecho, sicólogos han evaluado diversos aspectos de los líderes estadounidenses, incluyendo su narcisismo (Deluga, 1997), proactividad (Deluga 1998), gestos de manos (Whitehead y Smith, 2002), psicodinámica (Elovitz, 2003), inteligencia (Simonton, 2002), y los

cinco grandes factores de la personalidad (Rubenzer y Faschingbauer 2004). Esta literatura también ha asociado la personalidad del presidente con su desempeño (Simonton 1986, 1988; Rubenzer et al., 2000).

Link y Glad (1994) argumentan que la personalidad del presidente es una variable importante que afecta la selección de quienes componen el staff que lo rodea, y por lo tanto también afecta el tipo de consejo que recibe así como la medida en que les hace caso. Los autores clasifican cinco tipos de asesores en su relación con los presidentes. Primero están los comprobadores de la realidad, quienes están orientados a proveer información relevante de manera objetiva. La personalidad del presidente no influye en el comportamiento de estos asesores, quienes pueden perder relevancia si sus consejos van contra las emociones o ideas del mandatario. Segundo, están los reforzadores, quienes cumplen la función de sostener sicológicamente al presidente en el desempeño de su cargo. Este grupo refuerza la autoestima del presidente, apuntalando las defensas de su ego y buscando que el mandatario se encuentre cómodo. Estos asesores aíslan al presidente de las críticas, lo que en exceso puede contribuir a la idealización del líder a través de la exaltación de su figura. Asimismo, estos asesores tienden a reforzar los rasgos problemáticos de los presidentes, lo que lleva a más problemas.

Un tercer grupo lo compone una mezcla de las dos categorías anteriores, que incluye a quienes reconcilan las necesidades sicológicas de los presidentes con la información objetiva dependiendo de las circunstancias. Link y Glad (1994) sostienen que los asesores que rutinariamente son comprobadores de la realidad tienden a transformarse en reforzadores de la personalidad presidencial en momentos adversos. Naturalmente, esta categoría depende del criterio de los asesores para saber cuándo ejercer una función en desmedro de la otra. En un cuarto grupo están quienes representan al líder en ciertas situaciones para así liberarle tiempo útil. En la categoría final se encuentran quienes complementan al líder en situaciones donde padece carencias. Por ejemplo, un asesor puede suplantar a un líder al que le cuesta expresar su enojo o expresarse asertivamente cuando es necesario.

Los autores aplicaron esta teoría al gobierno del presidente James Carter (1977-1981). Según ellos, la personalidad del presidente estadounidense le permitió mantener relaciones estrechas con sus asesores en tiempos normales; éstos le suministraban información objetiva que cuestionaba sus propias creencias (perteneían al primer grupo). Sin embargo, si su prestigio personal y poder estaban bajo amenaza, el mandatario se relacionaba más con los consejeros que endosaban más su visión de sí mismo.

La clasificación de Link y Glad (1994) puede ser corregida, pero muestra la utilidad de categorizar los tipos de relaciones que se pueden dar entre el mandatario y sus asesores para entender cómo éstas varían según la personalidad del líder y de las circunstancias. El contexto puede incidir en la manera como el presidente se relaciona con los asesores o como éstos le presentan la información al mandatario.

Desde un punto de vista normativo, es difícil establecer cuál es la relación ideal entre el presidente y sus asesores. Sin embargo, lo esperable es que si los asesores se concentran en simplemente reforzar la autoestima presidencial, los mandatarios quedan más expuestos a cometer errores de juicio. Como dice el ex presidente salvadoreño Antonio Saca (2011): “Tienes que tener la capacidad de salirte de la burbuja de la presidencia, porque mucha gente te dice lo que quieras oír. Si tienes la capacidad de salirte de esa burbuja, vas a tener éxito. No puedes ganar todas las batallas y tienes que reconocer tus errores. Para eso hay que saber escuchar”.

Considerando el pasado autoritario en América Latina, una duda que aún queda por despejar es si los gobernantes siguen el mismo patrón de relaciones con asesores y ministros cuando no han sido electos en las urnas. A primera vista podría pensarse que no, ya que los presidentes autoritarios no tienen que negociar con un congreso electo ni su gobierno es evaluado en elecciones. “Solamente los dictadores se creen omnipotentes y omnipresentes, pero en todo gobierno democrático existe un soporte de asesores social, económico e interdisciplinario”, dice el ex presidente de Nicaragua, Arnoldo Alemán (2011). Sin embargo, los gobiernos autoritarios también necesitan garantizar cierta gobernabilidad para no enfrentar violencia civil ni perder apoyo de las élites ni grupos fácticos.

Ninguno de los presidentes entrevistados y que gobernarón en períodos autoritarios –Efraín Ríos Montt (2011) de Guatemala, Francisco Rodríguez (2011) y Nicolás Barletta (2011) de Panamá– afirma no haber necesitado de asesores personales. Al contrario. Los mandatarios panameños entrevistados fueron formalmente líderes de su país en circunstancias que el monopolio de la fuerza recaía en el hombre fuerte del régimen, el general Manuel Noriega. Tanto Rodríguez (2011) como Barletta (2011) niegan haber sido meros títeres de Noriega y aseguran que éste les permitía gobernar aunque ejercía un poder de veto sobre sus decisiones. Rodríguez (2011) asegura que entre él y Noriega no hubo intermediarios en los tres meses que estuvo en el poder ya que se conocían desde la juventud. Rodríguez aclara que sí se rodeó de consejeros: “Tenía consejeros políticos, personales, legales, económicos e incluso ex presidentes, como por ejemplo Barletta, quien era amigo mío y le consultaba algunas cosas”. Respecto a cómo tomaba decisiones, Rodríguez (2011) afirma que las tomaba “depen-

diendo del riesgo que iba a tener esa decisión, y eso posiblemente me tomó muchos malos momentos porque yo seguía mis convicciones”.

Barletta (2011), quien acabó renunciando a la presidencia de Panamá tras 11 meses en el poder debido a serias divergencias con Noriega, asegura que el mayor error de su breve gestión se basó en un error de cálculo: “Mi principal error fue asumir que yo podía ayudar a despolarizar al país y yo subestimé ese problema, porque la polarización era muy fuerte e intensa”. Se podría argumentar que si Barletta (2011) hubiese contado con mejores asesores, éstos le podrían haber transmitido información de mejor calidad que le hubieran ayudado a tener una lectura más precisa de la coyuntura política.

4. Una propuesta para sistematizar la relación entre presidentes, ministros y asesores

Las secciones anteriores discutieron lo que se sabe sobre la relación entre presidentes y su equipo de ministros y asesores. La discusión fue complementada con el testimonio de 21 ex presidentes latinoamericanos, quienes revelaron cómo tomaban las decisiones cuando detentaron el poder y con quiénes interactuaban para tomar decisiones.

Formalmente, el grupo más importante de apoyo de los presidentes son sus ministros, quienes lideran las carteras de las áreas más relevantes de la administración del Estado. Sin embargo, en ciertas ocasiones los presidentes escogen a ministros que no son sus candidatos ideales. Estos ministros, que pueden ser descritos como “impuestos”, suelen llegar a liderar una cartera gracias a que su partido negoció ese puesto con el presidente. Por lo tanto, los ministros “impuestos” no sólo representan los intereses del mandatario. De hecho, responden a dos jefes; a su partido y al presidente. Aunque los partidos pueden proponer varios nombres para llenar una cartera ministerial y el presidente puede escoger a alguien que respeta en términos profesionales, los ministros “impuestos” son esencialmente distintos a aquellos escogidos libremente por el mandatario, debido a su doble subordinación y a que su selección es producto de una transacción.

La otra cara de la moneda la ofrece el presidente y su estilo de liderazgo. Para simplificar, se podría decir que los presidentes hacen que sus ministros y asesores se relacionen de dos maneras; competitiva y no competitiva. En la primera categoría, el presidente permite que sus ministros y sus asesores compitan superponiendo sus áreas de competencia. Como las fronteras entre los ministerios y entre los asesores

y los ministros no están completamente definidas, se dan muchos espacios para el conflicto. En estos casos, el presidente se arroga la posición de administrar el conflicto y los ministros y asesores están en un permanente estado de alarma para no distanciarse del liderazgo presidencial. En la segunda categoría, el presidente es más sensible a los roles que asigna a sus ministros y asesores y tiende a favorecer la separación de las funciones que cumplen con el fin de reducir las instancias de conflicto. Precisamente esa fue la estrategia que siguió el ex presidente costarricense Miguel Ángel Rodríguez (2011) para evitar tensiones entre su grupo de asesores y ministros. “Con mis asesores tuve un muy claro entendimiento desde el principio de que ni participarían en temas de opinión pública, ni darían declaraciones, ni ejercerían funciones ejecutivas. Además en muchos temas a la hora ya de tomar decisiones, no de elaborar o discutir posiciones, lo hacía generalmente en una reunión con el o los ministros correspondientes y los asesores presidenciales”. Respecto a la división del trabajo entre ambos tipos de funcionarios, precisa que “los ministros me daban la información técnica de su ministerio, y me expresaban y defendían sus posiciones. Los asesores preparaban opciones de solución con sus costos y consecuencias. Principalmente vislumbraban situaciones futuras, no temas operativos o del momento”.

El siguiente cuadro resume la relación que se da entre ministros libremente seleccionados por el presidente y los ministros “impuestos” en términos de los grados de conflicto que se producen al interior del Ejecutivo, considerando un estilo de liderazgo presidencial competitivo y otro pro-diferenciación de roles.

Cuadro1:
Grado de Tensión según el Estilo de Liderazgo

	Asesores bajo presidente pro-competencia	Asesores bajo presidente pro-diferenciación
Ministro impuesto	Mucho conflicto	Conflicto
Ministro no impuesto	Conflicto	Poco conflicto

Fuente: elaboración propia

El mayor grado de conflicto se produce cuando el presidente favorece una relación de competencia entre sus ministros y asesores, y cuando los ministros no gozan de la confianza presidencial ya que han sido impuestos por los partidos. En estos casos es esperable que el conflicto trascienda los pasillos del palacio de gobierno y sea conocido en la prensa. Asimismo, los costos deberían ser visibles, y podrían expresarse, por ejemplo, con el reemplazo de asesores o ministros, o con la pérdida de apoyo

legislativo para el Ejecutivo si el presidente termina por marginar a ministros impuestos. Finalmente, las funciones competitivas que se superponen entre asesores y ministros impuestos se pueden expresar en el diseño e implementación de políticas públicas, proyectos legislativos y resoluciones administrativas contradictorias entre sí. Esta contradicción emite señales confusas no sólo hacia el electorado, sino también hacia la clase política, ya que no queda claro el programa de gobierno que la presidencia desea realizar.

Un nivel intermedio de conflictividad tiene lugar cuando los ministros no son impuestos por partidos pero el presidente ejerce un liderazgo competitivo. En este caso, la superposición de tareas lleva hacia la emergencia de conflictos entre asesores y ministros, si bien estos conflictos se producen por la competencia entre ministros y asesores que fueron seleccionados libremente por el presidente. También se produce un nivel de conflictividad intermedio cuando el presidente busca diferenciar las tareas de ministros y asesores, pero los ministros son impuestos. En estos casos, la doble función de los ministros –como subordinados del presidente y representantes de su partido– inevitablemente lleva a que sus posturas antagonicen con la de asesores únicamente contratados para maximizar el liderazgo presidencial.

Finalmente, el menor grado de conflicto se produce cuando el presidente ejerce un liderazgo diferenciado y cuando los ministros fueron libremente seleccionados por el presidente, no para atrapar el apoyo de partidos políticos. En estos casos las funciones de ministros y asesores no tienden a toparse, a lo que se suma el que ambos grupos comparten la confianza y los objetivos del presidente.

El tipo de liderazgo presidencial y el hecho de que los ministros sean impuestos o no, lleva a cuatro tipos de interacciones entre ministros y asesores, como sugiere el siguiente cuadro.

Cuadro 2:
Interacciones entre Ministros y Asesores

	Asesores bajo presidente pro-competencia	Asesores bajo presidente pro-diferenciación
Ministro impuesto	Sustitución	Complemento
Ministro no impuesto	Competencia	Acomodo

Fuente: elaboración propia

Entre asesores y ministros se pueden dar a lo menos cuatro tipos de interacciones, dependiendo de cómo sea el tipo de liderazgo presidencial (pro-competencia o pro-diferenciación) y si los ministros son impuestos por los partidos o no.

Recordemos que el mayor grado de conflicto se da cuando los asesores se encuentran bajo un liderazgo competitivo y los ministros son impuestos por los partidos. Argumento que en estos casos los asesores tienden a sustituir a los ministros, ya que los presidentes favorecen la superposición de funciones y naturalmente se inclinarán por sus asesores de confianza antes que por ministros que también representan a partidos. Sin embargo, aun bajo ministros impuestos, si el liderazgo presidencial favorece la diferenciación de funciones, entonces la función de los asesores tenderá a complementar la labor del ministro, para que el desempeño subóptimo de los secretarios de Estado sea completado gracias a su gestión. Esta relación se da porque, si bien el asesor goza de mayor confianza presidencial que el ministro, el mandatario tiende a respetar la labor del secretario de Estado con miras a evitar conflictos con los partidos políticos.

Cuando los ministros no son impuestos por los partidos, entonces la relación con los asesores tiende a estar basada en la competencia si es que así lo promueve el liderazgo presidencial. En estos casos, si bien tanto ministros como asesores cuentan con la confianza del presidente, el líder prefiere que compitan en sus funciones con el fin de ampliar el abanico de opciones a su disposición cuando necesita tomar una decisión. Asesores y ministros, entonces, compiten entre sí para ganarse el apoyo del líder. Finalmente, si los ministros no son impuestos por los partidos y el presidente evita la superposición de tareas, lo que se da es un acomodo entre las funciones de los secretarios de Estado y los asesores.

Discusión Final

La categorización realizada en este trabajo permite entender cómo emergen los distintos grados de tensión entre asesores y ministros, así como los tipos de interacción que se producen entre ambos grupos. Argumenté que el tipo de liderazgo presidencial (pro-competencia versus pro-diferenciación) y la manera como el presidente designa a sus ministros (si fueron impuestos por terceros o no) llevan a que los asesores complementen, sustituyan, acomoden, o compitan con las tareas de los ministros. Estas categorizaciones son propuestas como abstracciones, lo que implica reconocer que la relación entre ministros y asesores puede no recaer inequívocamente en una

de las categorías propuestas o que puede variar con el tiempo. Sin embargo, la categorización de las relaciones entre asesores y ministros ayuda a comprender lo que sucede al interior del Ejecutivo y a hacer comparaciones entre distintos gobiernos.

Lo que sabemos sobre lo que sucede al interior del Ejecutivo en América Latina es muy superficial. Para ir descubriendo la caja negra de las presidencias los científicos políticos tienen que ir un paso más allá de las descripciones de poderes formales e investigar qué sucede al interior del palacio de gobierno. Las entrevistas semiestruturadas con ex mandatarios, asesores, políticos, y funcionarios son particularmente útiles para acceder a fuentes que permiten revelar eventos que no son expuestos en la prensa. Otra fuente valiosa de información son las agendas presidenciales, así como los registros de la presidencia que permiten conocer los nombres de asesores, sus salarios, tipo de tareas encomendadas, frecuencia de reuniones con el mandatario y extensión en el cargo. Finalmente, una fuente valiosa para desarrollar una agenda de investigación en América Latina es la literatura que ha estudiado la presidencia estadounidense. Existe literatura especializada en las disciplinas de sociología, ciencia política y economía que pueden orientar una fructífera agenda de investigación regional, aunque es necesario también saber identificar las peculiaridades latinoamericanas para no forzar las comparaciones.

Referencias Bibliográficas

- Alemán, Arnoldo (2011). Entrevistado por el autor. Managua, Nicaragua, 6 de agosto.
- Altman, David (2000). “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay (1989-1999)”. *Party Politics*, Vol. 6, N° 3, pp. 259-283.
- Ames, Barry (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Amorim Neto, Octavio (2006). “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”, *Comparative Political Studies* 39, No. 4: 415-440.
- Arias, Óscar (2011). Entrevistado por el autor. San José, Costa Rica, 9 de agosto.
- Aylwin, Patricio (2010). Entrevistado por el autor. Santiago, Chile, 9 de noviembre.
- Barletta, Nicolás (2011). Entrevistado por el autor. Ciudad de Panamá, Panamá, 17 de agosto.
- Bolaños, Enrique (2011). Entrevistado por el autor. Managua, Nicaragua, 5 de agosto.

- Bucaram, Abdalá (2011). Entrevistado por el autor. Ciudad de Panamá, Panamá, 16 de agosto.
- Calderón, Rafael (2011). Entrevistado por el autor. San José, Costa Rica, 11 de agosto.
- Calderón Sol, Armando (2011). Entrevistado por el autor. San Salvador, El Salvador, 25 de julio.
- Callejas, Rafael (2011). Entrevistado por el autor. Tegucigalpa, Honduras, 28 de julio.
- Canes-Wrone, Brandice y De Marchi, Scott (2002). "Presidential Approval and Legislative Success". *The Journal of Politics*, Vol. 64, N° 2, pp. 491-509.
- Cerezo, Vinicio (2011). Entrevistado por el autor. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 20 de julio.
- Cheibub, Jose Antonio (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Corrales, Javier (2002). *Presidents without Parties: The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. Philadelphia: Penn State University Press.
- Cox, Gary W. y Morgenstern, Scott (2001). "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". *Comparative Politics*, Vol. 33, N° 2, pp. 171-189.
- Deluga, R. (1997). "Relationship among American presidential charismatic leadership, narcissism, and rated performance". *Leadership Quarterly* Vol. 8, N° 1, pp. 49-65.
- Deluga, R. (1998). "American presidential proactivity, charismatic leadership and rated performance". *Leadership Quarterly* Vol. 9, N° 3, pp. 265-291.
- Dickinson, M.J. y Dunn Tempas, Kathryn (2002). "Explaining Increasing Turnover Rates among Presidential Advisers, 1929-1997". *The Journal of Politics*, Vol. 64, N° 2, pp. 434-448.
- Dickinson, M.J. (2005). "The Executive Office of the President: The Paradox of Politicization", en J.D. Aberbach y M.A. Peterson (compiladores). *The Executive Branch*. Oxford: Oxford University Press.
- Edwards, George C. III. (2003). *On deaf ears: The limits of the bully pulpit*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Elovitz, P. (2003). "Psychoanalytic scholarship on American presidents". *Annual of Psychoanalysis*, Vol. 31, pp. 135-149.
- El Mercurio On-Line (2012). "Carlos Larraín insiste en cambio de asesores en 'segundo piso' de La Moneda". Noticia correspondiente al 15/5/2012; <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/05/15/540621/carlos-larrain-insiste-en-cambios-de-asesores-en-segundo-piso-de-la-moneda.html>
- Ferraro, Agustín (2008). "Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile". *Latin American Politics and Society*, Vol. 50, N° 2, pp. 101-129.

- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo (2012). Entrevistado por el autor. Santiago, Chile, 5 de marzo.
- Hess, Stephen, y Pfiffner, James P. (2002). *Organizing the Presidency*. Washington, DC: Brookings.
- Johnson, R.T. (1974). *Managing the White House*. New York: Harper & Row.
- Lagos, Ricardo (2012). Entrevistado por el autor. Santiago, Chile, 18 de enero.
- Levitsky, Steven (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewis, David E. (2008). *The Politics of Presidential Appointments. Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton: Princeton University Press.
- Light, Paul C. (1999). *The President's Agenda. Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Link, Michael W. y Glad, Betty (1994). "Exploring the Psychopolitical Dynamics of Advisory Relations: The Carter Administration's 'Crisis of Confidence'". *Political Psychology*, Vol. 15, N° 3, pp. 461-480.
- Link, Michael W. (2002). "The Presidential Kaleidoscope: Advisory Networks in Action", en Shapiro R. et al. (compiladores). *Presidential Power. Forging the Presidency for the Twenty-First Century*. New York, Columbia University Press.
- Linz, Juan and Valenzuela, Arturo (1994). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Martínez-Gallardo, C. (2010): "Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process", en Carlos Scartascini et al. (compiladores). *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington DC, Inter-American Development Bank.
- Micheletti, Roberto (2011). Entrevistado por el autor. Tegucigalpa, Honduras, 3 de agosto.
- Monge, Luis Alberto (2011). Entrevistado por el autor. San José, Costa Rica, 9 de agosto.
- Murillo, M.V. (2001). *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Negretto, Gabriel (2006). "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America". *Latin American Politics & Society*, Vol. 48, N° 3, pp. 63-92.
- Negretto, Gabriel (2008). Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America. *British Journal of Political Science*, Vol. 39, N° 1, pp. 117-139.
- Neustadt, Richard E. (1990). *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York: Free Press.
- Pacheco, Abel (2011). Entrevistado por el autor. San José, Costa Rica, 10 de agosto.

- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996). *Política y Poder en el Gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma.
- Pérez, Ernesto (2011). Entrevistado por el autor. Ciudad de Panamá, Panamá, 16 de agosto.
- Riddlesperger, James W. y King, James D. (1986). “Presidential Appointments to the Cabinet, Executive Office, and White House Staff”. *Presidential Studies Quarterly*, N° 16, pp. 691-699.
- Ríos Montt, Efraín (2011). Entrevistado por el autor. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 19 de julio.
- Rodríguez, Miguel Ángel (2011). Entrevistado por el autor. San José, Costa Rica, 12 de agosto.
- Rodríguez, Francisco (2011). Entrevistado por el autor. Ciudad de Panamá, Panamá, 16 de agosto.
- Rubenzer, Steven J.; Faschingbauer, Thomas R. y Ones, Deniz S. (2000). “Assessing the U.S. Presidents Using the Revised NEO Personality Inventory”. *Assessment* 2000, N° 7, pp. 403-420.
- Rubenzer, Steven J., y Faschingbauer, Thomas R. (2004). *Personality, character & leadership in the White House: Psychologists assess the presidents*. Washington: Brassey's.
- Rudalevige, A. (2002). *Managing the President's Program .Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton University Press.
- Rudalevige, A. (2005). “The Structure of Leadership: Presidents, Hierarchies, and Information Flow”. *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 35, N° 2, pp. 333-360.
- Saca, Antonio (2011). Entrevistado por el autor. San Salvador, El Salvador, 26 de julio.
- Samuels, David J. y Shugart, Matthew Soberg (2003). “Presidentialism, Elections and Representation”. *Journal of Theoretical Politics* Vol. 15, N° 1, pp. 33-60.
- Shugart, Matthew Soberg, y Carey, John M. (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg, y Mainwaring, Scott (1997). “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (compiladores). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg y Haggard, Stephen (2001). “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins. *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Simonton, Dean K. (1986). "Presidential personality: Biographical use of the Gough Adjective Checklist." *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 51, pp. 149-160.
- Simonton, Dean K. (1988). "Presidential style: Personality, biography, and performance". *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 55, pp. 928-936.
- Simonton, D. (2002). "Intelligence and predicted greatness: Equation replication using updated IQ estimates", en S. Shovov (compilador). *Advances in Psychology Research*. New York: Nova Science Publishers, Inc.
- Stokes, Susan C. (2001). *Public Support for Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sullivan, Terry (1991). "Bargaining with the president: A simple game and new evidence". *American Political Science Review*, Vol. 84, N° 4, pp. 1167-1195.
- Tsebelis, George, y Alemán, Eduardo (2005). "Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America". *World Politics* Vol. 57, N° 3, pp. 396-420.
- Walcott, Charles E. y Hult, Karen M. (1995). *Governing the White House from Hoover to LBJ*. Lawrence, University Press of Kansas.
- Whitehead III, George I., y Smith, Stephanie H. (2002). "The use of hand gestures and smiles in the inaugural addresses of presidents of the United States", *Journal of Social Psychology*, N° 142, pp. 670-672.
- Whitehead, Lawrence (2010). "Fernando Henrique Cardoso: The AstuziaFortunata of Brazil's Sociologist-President". *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 1, N° 3, pp. 111-129.
- Zelaya, Manuel (2011). Entrevistado por el autor. Tegucigalpa, Honduras, 29 de julio.