

Centros Presidenciales en América Latina: una revisión de la literatura

Rodrigo Curto

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Resumen

El presente trabajo se centra en analizar una parte del poder ejecutivo, los Centros Presidenciales (CP). Los CP son el grupo de instituciones que proveen de apoyo directo al presidente, están subordinadas directamente a él y tienen como función apoyarlo en las tareas de gobierno. Los CP son importantes ya que sus unidades sirven de apoyo directo al presidente a la hora de gobernar, son una herramienta clave en la coordinación de políticas y en reducir los costos de información para el presidente. La literatura sobre CP ha argumentado que las características del CP impactan en los recursos que los presidentes tienen para gobernar. El tamaño, nivel de institucionalización y expertise del CP impacta en las relaciones del presidente con el Congreso y la burocracia, en su capacidad de manejo frente a crisis institucionales y en la coordinación de políticas. La mayoría de las investigaciones sobre CP se han centrado en analizar el CP de Estados Unidos, pero recientemente se han trasladado a estudiar los CP de América Latina. El objetivo del presente trabajo es realizar una reconstrucción de la literatura sobre Centros Presidenciales en América Latina, marcar las fortalezas y los problemas en que aún falta profundizar.¹

Palabras clave: Centros Presidenciales; América Latina; presidencialismo; Poder Ejecutivo.

1. Introducción

El Centro Presidencial (CP) refiere al grupo de instituciones que proveen de apoyo directo al jefe del poder ejecutivo de un país y se encuentran directamente subordinadas a él (Alessandro, et al., 2013). En los últimos años se han desarrollado diversas investigaciones sobre el Centro Presidencial, originalmente sobre el CP de Estados Unidos, pero luego se han trasladado a estudiar los CP de América Latina. El objetivo del presente trabajo es realizar una reconstrucción de la literatura sobre Centros Presidenciales en América Latina, marcar las fortalezas y los problemas en que aún falta profundizar.

En su revisión de literatura sobre el Poder Ejecutivo Bonvecchi y Scartascini (2011) encuentran que existe una importante literatura desarrollada que analiza el Poder Ejecutivo en Estados Unidos; sin embargo, los avances en el estudio del Poder

¹ Una versión previa del presente trabajo fue presentada en las Jornadas de Ciencia Política 2022 organizada por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Ejecutivo en América Latina no han tenido el mismo desarrollo. Los autores argumentan que los estudios sobre el Poder Ejecutivo en América Latina se han centrado en analizar la construcción de coaliciones y su manejo, así como también en la toma de decisiones política y económica en administraciones específicas, pero se han realizado pocos estudios sobre la organización del poder ejecutivo y los recursos de la presidencia.

El presente trabajo se centra en una parte del poder ejecutivo, los Centros Presidenciales (CP). Los Centros Presidenciales son el grupo de instituciones que proveen de apoyo directo al presidente, están subordinadas directamente a él y tienen como función apoyarlo en las tareas de gobierno (Alessandro, et al., 2013; Moe, 1985). A pesar de que el CP no es un fenómeno nuevo, su importancia ha aumentado en el último tiempo debido al aumento de temas transversales y difusos que enfrentan los gobiernos y los cuales requieren la acción de múltiples sectores con lo cual una coordinación central fuerte es necesaria para dar coherencia a las acciones de gobierno (Alessandro, et al., 2013).

Los CP son importantes ya que sus unidades sirven de apoyo directo al presidente a la hora de gobernar, son una herramienta clave en la coordinación de políticas, la planificación, monitoreo y comunicación del gobierno y en reducir los costos de información para el presidente (Alessandro, et al., 2013; Alessandro, et al., 2014). La literatura sobre CP ha argumentado que las características del CP impactan en los recursos que los presidentes tienen para gobernar. En este sentido se ha argumentado que el tamaño, el nivel de institucionalización y de expertise del CP impacta en las relaciones del presidente con el Congreso y la burocracia (Dickinson y Lebo, 2007; Rudalevige, 2002; Krause, 2002; Ragsdale y Thesis, 1997), en su capacidad de manejo frente a crisis institucionales (Coutinho, 2008; Camarelo y Coutinho, 2015; Inácio y Llanos, 2016; De Bellis, 2018) y en la coordinación de políticas (Plaza, 2014; Alessandro, et al., 2013; Alessandro, et al., 2014; Lewis, 2005).

El presente trabajo analiza la literatura existente sobre los Centros Presidenciales buscando identificar las fortalezas y los lugares vacantes de la literatura en el tema. El trabajo se estructura de la siguiente forma, en el próximo apartado se discute las definiciones y funciones de los CP. En el tercer apartado se analizan los distintos enfoques teóricos que se han desarrollado para analizar los CP. En el cuarto apartado se indaga en los estudios de los CP en América Latina. Finalmente, en el quinto apartado se presentan las conclusiones.

2. Definición y funciones del Centro Presidencial

Los CP han sido definidos de acuerdo a dos criterios. Según su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, y según las funciones que desempeña (Alessandro, et al., 2013). Las definiciones del CP que sólo consideran su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo sólo toman en cuenta las unidades que sirven al presidente de forma exclusiva y están ubicadas a su lado; esta definición también es llamada restringida (Alessandro, et al., 2013; Plaza, 2014).

Las definiciones del CP basadas en las funciones que la unidad desempeña incluyen otras unidades que desempeñan tareas gubernamentales transversales y de

coordinación, aunque no respondan directamente al presidente; en esta definición entran los ministerios de finanzas o economía o ministerios de coordinación (Alessandro, *et al.*, 2013; Plaza, 2014).

Plaza (2014) clasifica las unidades del CP en cuatro categorías. Las agencias de Gestión Política, encargadas de brindar asesoría jurídica y negociar con otros actores para dar apoyo al presidente en su programa. Instituciones de Monitoreo del Desempeño, encargadas de brindar al presidente información respecto del cumplimiento de los objetivos del gobierno y de la marcha general del país. Instituciones de Coordinación Gubernamental, encargadas de coordinar a los distintos actores, instituciones y organismos para asegurar que las acciones de gobierno se lleven a cabo de forma consistente y coordinada. Instituciones de comunicación estratégica, encargadas de comunicar el accionar del gobierno y mantener las relaciones con la prensa y los ciudadanos.

En cuanto a las funciones de los CP, la principal función que marca la literatura es la coordinación. Los presidentes necesitan información de múltiples fuentes y necesitan manejar al gabinete y a la burocracia para asegurar una dirección política coordinada (Bonvecchi y Scartascini, 2011; Alessandro, *et al.*, 2013; Guedes-Neto, 2021). El CP brinda al presidente apoyo e información a la hora de coordinar la acción política y de manejar el gabinete. La literatura también marca como funciones del CP la coordinación e implementación de políticas públicas. En su análisis de la oficina de información y asuntos regulatorios de Estados Unidos Rezaee (2015) explica que los presidentes no sólo utilizan las herramientas del CP para vetar políticas, sino que también las utilizan para crear política pública. La literatura también destaca la función de monitoreo de los CP; en América Latina diversos países han creado unidades de monitoreo para llevar el control de la implementación de las políticas públicas (Alessandro, *et al.*, 2013; Dumas, *et al.*, 2013).

Los CP también se diferencian según su nivel de formalidad institucional. Plaza (2014) explica que la formalidad institucional de los CP está definida por la centralización del proceso decisorio y el nivel de complejidad de la especialización funcional. El autor explica que existen CP Institucionalizados que conjugan una baja centralidad en el proceso decisorio con altos niveles de especialización en las funciones del CP. Ejemplos de este tipo de CP son Brasil y México. Por otra parte, existen CP Semi Institucionalizados, caracterizados por una alta centralidad en el proceso decisorio y un bajo nivel de especialización funcional. Este tipo de CP tiene como característica una alta flexibilidad para personalizar el diseño institucional. Ejemplos de este tipo de CP son Chile y Costa Rica. Finalmente existen CP mixtos, con instituciones que tienen diversos niveles de formalidad institucional, lo cual genera una indefinición del comportamiento institucional del CP. Este tipo de CP es inestable y sus instituciones abarcan elementos de los otros tipos. Ejemplos de este tipo de CP son Argentina y Paraguay.

Por su parte De Bellis (2018) divide las unidades del CP en agencias rutinarias y directoriales. Las agencias rutinarias son las utilizadas por el presidente para coordinar sus actividades diarias con el Poder Legislativo, los ministerios, sus asesores y para realizar las actividades de comunicación. Las agencias directoriales por su lado son definidas como aquellas agencias del CP que centralizan la formulación de políticas

duplicando o expropiando funciones y roles pertenecientes al resto de las áreas del Poder Ejecutivo (De Bellis, 2018). En esta clasificación del autor aparece una nueva función del CP que no había sido mencionada, la duplicación de funciones de otras áreas del Poder Ejecutivo. Esta función de expropiación y duplicación de funciones de otras agencias del Poder Ejecutivo hacia el CP es denominada Centralización (Moe, 1993).

La literatura sobre Centros Presidenciales ha desarrollado diversas explicaciones sobre la forma en que el CP se construye, se organiza y modifica. Estas explicaciones pueden ser clasificadas en tres enfoques principales, los cuales se desarrollan en las secciones siguientes.

3. Enfoques de análisis de los Centros Presidenciales

a. Enfoque del Liderazgo Presidencial

El primer enfoque que explica la formación, organización y modificación del CP se centra en el tipo de liderazgo presidencial. Este enfoque se centra en analizar las características personales del presidente para explicar la forma en que organiza y modifica el CP. De esta forma, presidentes con estilos de liderazgos similares darán lugar a CP con características similares.

Esta teoría parte del supuesto de que los presidentes tienen poder discrecional para organizar y reorganizar la estructura del CP. El principal poder del CP es su capacidad de gestionar el proceso de elaboración de políticas, esta organización es contingente a las preferencias y estilo de gestión del presidente y a la forma en que buscan manejar sus relaciones con el resto de los actores políticos (Neustadt, 1990; Alessandro, *et al.*, 2013; Bonvecchi y Scartascini, 2011).

El principal trabajo en esta línea es el realizado por George y Stern (1998), quienes identifican distintas características de los presidentes que los llevan a organizar las estructuras bajo su control de distintas maneras. En primer lugar, los autores se refieren al estilo cognitivo, el cual refiere a la forma en que el presidente define sus necesidades de información para tomar decisiones y en qué forma se apoya en sus asesores y cómo utiliza dicha información. Una segunda característica que los autores marcan es el sentido de eficacia y competencia de los presidentes, referido a las habilidades que el presidente posee y al tipo de tareas para las que se siente preparado a enfrentar y aquellas que no. Finalmente, los autores marcan la orientación del presidente respecto del conflicto político, referido a si el presidente se siente inclinado a entrar en los conflictos políticos al interior del Poder Ejecutivo y con la burocracia o si prefiere ignorarlos. Estas características del presidente influirán en la forma en que estructura la presidencia (George y Stern, 1998).

De acuerdo a su tipo de liderazgo, los presidentes optarán por tres formas posibles de estructurar el Poder Ejecutivo. La primera forma es el modelo competitivo; este modelo se caracteriza por perseguir la competencia interdepartamental a través de líneas difusas de responsabilidad y jurisdicciones superpuestas (Alessandro, *et al.*, 2013). Este modelo permite al presidente aumentar sus fuentes de información y aumenta el

control del presidente (George y Stern, 1998). Sin embargo, este modelo requiere altos niveles de tiempo para administrar los conflictos internos y los costos de transacción (Plaza, 2014).

El segundo modelo de organización que los autores presentan es el modelo colegiado. En este modelo los presidentes también buscan información de múltiples fuentes y evitan las jerarquías rígidas, pero en vez de competencia entre las agencias se privilegia la cooperación, compartir información y la resolución conjunta de problemas (George y Stern, 1998). Al igual que en el modelo competitivo, este modelo tiene la desventaja de requerir al presidente mucho tiempo para manejar al equipo. Un problema adicional es que puede llevar a las agencias y asesores a preferir decisiones y políticas que protejan la cohesión interna del grupo lo cual puede llevar a reducir el número de políticas posibles (Plaza, 2014; Alessandro, et al., 2013).

El tercer modelo de organización presentado por los autores es el modelo formalista, caracterizado por la jerarquización de las unidades, la racionalización de las políticas, procedimientos bien establecidos para los flujos de información y un fuerte énfasis en lograr acuerdos entre las agencias para evitar sobrecargar de información al presidente (George y Stern, 1998). En este modelo suele haber presente un asesor principal que actúa como nexo entre las agencias y el presidente quien recibe la información de forma filtrada (Alessandro, et al., 2013). Este modelo permite maximizar la especialización de las agencias y reducir el costo en tiempo para el presidente, pero presenta la desventaja de una reducción en la cantidad de fuentes de información que el presidente posee (Plaza, 2014).

b. Enfoque sistémico

El enfoque sistémico analiza la evolución del CP como una reacción al aumento de la complejidad de las sociedades modernas (Camerlo y Coutinho, 2018). Este aumento lleva a que los gobiernos deban hacerse cargo de nuevas funciones y nuevas cuestiones sociales, lo cual les demanda un aumento en su especialización para afrontar estas nuevas problemáticas. Esto conduce a un aumento progresivo y constante de la diversificación y especialización organizativa del CP para poder ser más efectivo y asistir al presidente en manejar la creciente cantidad de asuntos de la que debe hacerse cargo (Camerlo y Coutinho, 2018; Ragsdale y Theis, 1997; Mezey, 2013). Este enfoque difiere del anterior ya que ve la organización y modificación del CP como una respuesta necesaria frente a un sistemático aumento de la complejidad social, por lo cual para este enfoque las características personales del presidente tienen poco impacto en la organización y el cambio del CP (Ragsdale y Theis, 1997).

Uno de los trabajos principales que utiliza este enfoque es el de Ragsdale y Theis (1997). Los autores analizan el cambio en los gastos y duración de las agencias presidenciales de EEUU entre 1924 y 1992 y encuentran evidencia empírica de que el aumento en la institucionalización de la presidencia de EEUU se debe principalmente al aumento de responsabilidades y tareas del gobierno, lo cual lleva a un aumento del CP para poder manejar el aumento en la complejidad de la actividad presidencial.

Este enfoque fue utilizado para analizar la evolución del CP de Estados Unidos, donde el CP ha aumentado en forma constante desde la presidencia de Franklin D. Roosevelt

(Pelikan, 2005; Dickinson, 1996). Sin embargo, al observar los CP de otros países no se observan trayectorias iguales, no en todos los países los CP han aumentado de forma constante, incluso en algunos países se han reducido o han variado de tamaño de forma errática en el tiempo (Inácio y Llanos, 2016).

c. Enfoque político

El enfoque político analiza el cambio en el CP cómo una estrategia política del presidente para manejar sus relaciones con el entorno político (Inácio y Llanos, 2016). Este enfoque analiza los cambios que los presidentes hacen en el CP como un recurso de liderazgo político y una herramienta que poseen los presidentes para asegurar su poder en un ambiente político hostil (De Bellis, 2018; Moe, 1985).

Moe (1985, 1993 y 1994) explica que los presidentes buscan aumentar su control y poder interviniendo la burocracia estatal y colocando personal de confianza en dichas agencias. De esa forma colonizan posiciones administrativas para poder controlar las estructuras burocráticas de forma directa. Según el autor, el sistema de separación de poderes en los sistemas presidenciales genera una lucha de poder constante entre el presidente y el Congreso, una parte importante de esta lucha se da sobre la estructura, específicamente sobre la burocracia. La burocracia es la que convierte una política pública en una realidad, por lo que asegurar su control y efectividad es de enorme importancia para ambas ramas del gobierno (Moe, 1994). Los legisladores están preocupados principalmente por su reelección por lo que son muy sensibles a las demandas de los grupos de presión, estos grupos tienen preferencias por una burocracia aislada de presiones políticas e independientes que puedan controlar, por lo que los legisladores tienen incentivos para construir este tipo de burocracia. Los presidentes, en cambio, están preocupados principalmente por la gobernabilidad y son considerados responsables de todos los aspectos de la política nacional, por lo que tienen incentivos para construir una burocracia que puedan controlar directamente (Moe, 1994).

Para Moe (1993) los presidentes tienen ventaja en esta lucha con el Congreso. En primer lugar, los presidentes poseen poderes constitucionales y legales que les permiten moldear la estructura y organización del CP según su propia necesidad (Moe, 1993). Estos poderes incluyen la capacidad de crear agencias públicas, reorganizarlas, coordinarlas, imponer reglas sobre su comportamiento y colocar personal leal en los lugares clave (Moe, 1993). En este sentido, el presidente estructura la burocracia en su lucha por aumentar su poder y control contra el Congreso. En segundo lugar, los presidentes pueden actuar de forma unilateral, mientras que el Congreso debe superar los problemas de acción colectiva que conllevan construir una coalición mayoritaria para poder actuar. Por estas razones el autor explica que generalmente los presidentes triunfarán en sus intentos por controlar las agencias burocráticas y expandir la institución presidencial a costa del Congreso.

Krause (2000) analiza el desarrollo de la presidencia de EEUU en el período 1936-1996. El autor explica que la literatura analiza dos perspectivas de comportamiento presidencial en relación con la institución presidencial. Una perspectiva, llamada perspectiva de oportunidad desarrollada por Terry Moe, analiza el

desarrollo de la presidencia como una actividad deliberada llevada adelante por los presidentes para aumentar el control y poder de la institución presidencial. Debido a esto la capacidad de los presidentes de implementar su agenda política aumentó. La otra perspectiva, llamada perspectiva de restricción sugiere que la acumulación de capacidades institucionales en la presidencia en realidad restringe la capacidad de acción presidencial al estructurar, canalizar y rutinizar su comportamiento.

Krause (2002) analiza la teoría de que la presidencia crece a expensas del Congreso analizando el aumento en el presupuesto de ambas ramas del gobierno en EEUU. El autor encuentra evidencia empírica de que en el corto plazo el Congreso no responde al aumento institucional y presupuestario de la presidencia. Sin embargo, en el largo plazo el autor encuentra que se da un equilibrio entre ambas ramas de gobierno, y que ninguna puede crecer a expensas de la otra de forma permanente. Los trabajos de Krause (2000, 2002) se enmarcan en la perspectiva de analizar los cambios en la presidencia como una respuesta al entorno político.

Uno de los trabajos empíricos más importantes del enfoque político fue el de Dickinson y Lebo (2007). Los autores explican que el tamaño de la presidencia en un momento dado está compuesto tanto por agencias y posiciones institucionalizadas, como no institucionalizadas. Es decir, por agencias y posiciones que fueron creadas para cubrir un problema o necesidad específica, que luego son desmanteladas (no institucionalizadas) y por agencias y posiciones que se mantienen y rutinizan sus actividades en el tiempo. Los autores analizan empíricamente el cambio en el tamaño e institucionalización de la presidencia de EEUU y encuentran que el principal factor que explica este cambio es el aumento en la incertidumbre política del presidente, por lo que requiere aumentar las agencias de la presidencia para reducir sus costos de información. Específicamente, las variables que se relacionan con el cambio en el tamaño del CP son el apoyo político al presidente en el Congreso, el apoyo político de los ciudadanos al presidente y el apoyo de los medios de comunicación al presidente. Dickinson y Lebo (2007) encuentran apoyo para el enfoque político, y no encuentran evidencia empírica que relacione el cambio en el tamaño del CP con el aumento de responsabilidades del presidente como propone el enfoque sistémico.

Dentro del enfoque político para analizar el CP existen trabajos que analizan el aumento en el CP como una estrategia del presidente frente a una burocracia hostil. Lewis (2005 y 2008) explica que como en cualquier relación principal-agente, puede surgir conflicto entre las agencias burocráticas y el presidente. Las agencias burocráticas pueden tener intereses y preferencias distintos al presidente, en cuyo caso podrían no llevar adelante las tareas que les son encomendadas como el presidente desea, o retenerle información. Para evitar este problema, los presidentes cuentan con la capacidad de politizar las agencias para hacerlas más cercanas a su posición y control (Lewis, 2008). El autor explica que existen distintas formas en que los presidentes pueden politizar las agencias burocráticas. Los presidentes pueden cambiar la posición de la persona encargada de manejar una agencia de una posición basada en la carrera burocrática a una posición política designada de forma directa por el presidente. Otra estrategia de los presidentes es colocar un responsable político por encima de la organización de la agencia para que la controle. Una tercera forma de politización que pueden utilizar los presidentes es reorganizar una agencia burocrática existente creando estructuras paralelas. Finalmente, los presidentes

pueden reducir la cantidad de empleados de la agencia burocrática, o cambiar las tareas que los empleados de esa agencia realizan (Lewis, 2005).

3. Estudios de los CP en América Latina

En las secciones anteriores se analizaron los principales enfoques y trabajos que analizaron los Centros Presidenciales. Estos enfoques fueron desarrollados y aplicados a la presidencia de Estados Unidos. Sin embargo, en los últimos años, han comenzado a analizarse los CP de América Latina (Inácio y Llanos, 2016). En el presente apartado se analizan los principales aportes académicos al estudio de los Centros Presidenciales en América Latina.

Uno de los primeros trabajos que es importante mencionar es la nota técnica del Banco Interamericano de Desarrollo realizada por Alessandro, Lafuente y Santiso (2013). Este es uno de los primeros trabajos en analizar la literatura sobre los CP en América Latina y sirvió como base para muchos trabajos posteriores en el tema. Los autores muestran la brecha existente en el análisis de CP entre América Latina y los países de Europa y Estados Unidos y plantean la necesidad de analizar los CP de América Latina ya que los trabajos para Estados Unidos y Europa pueden no ser aplicables a los contextos de los presidencialismos latinoamericanos con sus características particulares (Alessandro, et al., 2013). Desde que fue escrito el trabajo, la literatura sobre CP en América Latina ha crecido en forma sostenida. La mayoría de estos trabajos han sido estudios de casos en los cuales se analiza el desarrollo de los CP de países específicos de América Latina.

Diversos autores han analizado en profundidad la estructura ejecutiva y el CP de Chile. Pliscoff (2018) realiza un análisis histórico del desarrollo de la estructura presidencial en Chile desde el retorno a la democracia en el país. El autor muestra que las agencias que conforman el CP en Chile no han cambiado en términos legales, sin embargo, cada gobierno lo ajustó a un modo particular de trabajo. El autor argumenta que no existe un CP articulado, con funcionarios estables ni institucionalidad clara, lo cual genera problemas en la capacidad técnica y de trabajo del CP.

Por su parte Dumas, Lafuente y Parrado (2013) analizan el CP de Chile, específicamente una agencia creada al interior del CP: la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (UPGC) en el período 2010 – 2013. Este es uno de los primeros estudios de caso en la región en incluir en el análisis los resultados que distintas formas de organizar y estructurar el CP tienen sobre la coordinación política y el monitoreo. Los autores muestran cómo se constituyó la UPGC y como se estructuró el CP en Chile para poder tener una herramienta de coordinación y monitoreo del programa de gobierno y medir los resultados. Según los autores la creación del UPGC en Chile significó un importante aumento en la coordinación de políticas y entre ministerios y una herramienta importante en la medición y monitoreo del programa de gobierno. Sin embargo, los autores advierten sobre la baja institucionalización y la dificultad de estructurar estas agencias para que perduren en el largo plazo.

Tanto Dumas et, al. (2013) como Pliscoff (2018) se centraron en analizar las características y evolución del CP en Chile. Otros autores se centraron en analizar el CP chileno y sus cambios en relación con variables políticas. Siavelis (2016) señala

que la literatura que analiza el manejo del presidente de la burocracia en EEUU asume que el presidente designará en el gabinete, la burocracia y el CP a personal leal del partido, dado que en EEUU el gobierno es de partido único. En el manejo de las burocracias los presidentes enfrentan la tensión entre introducir agentes leales, lo cual aumentará la lealtad de la agencia burocrática, o introducir agentes de carrera, lo cual aumentará la capacidad técnica de la burocracia, pero reducirá su lealtad, ya que las preferencias de los agentes de carrera pueden ser distintas a las del presidente (Lewis, 2005).

Los gobiernos multipartidistas añaden complejidad a la tensión entre lealtad y capacidad técnica que los presidentes enfrentan en su manejo de la burocracia. En gobiernos multipartidistas los presidentes además deben además manejar su relación con la coalición de gobierno (Siavelis, 2016). Esto significa que los presidentes no pueden politizar la burocracia sólo con personal leal de su partido, sino que deben designar funcionarios de los demás partidos de su coalición. El autor explica que, en Chile, en donde los gobiernos multipartidarios son comunes los presidentes respetan los repartos de poder formales entre los partidos en el gobierno, como el reparto de ministerios, pero al mismo tiempo arman sus propias redes informales de asesores por fuera de los ministerios en los cuales pueden apoyarse para negociar sus iniciativas legislativas y sus relaciones con los demás actores políticos. Siavelis (2016) utiliza el caso de Chile para analizar la relación de los presidentes en gobiernos de coalición con los ministros y sus asesores, este estudio demuestra la importancia de extender los análisis del CP más allá de EEUU, a los países de América Latina por las características propias de los presidencialismos de la región.

Palacios y Jofre (2016) analizan las variables que explican la permanencia de los miembros del CP de Chile entre 1990 y 2014. Este estudio es importante ya que pone el foco en los individuos que componen los CP, contribuyendo a explicar la forma en que los presidentes seleccionan al personal que forma parte del CP. Los explican que existe una pugna entre la estructura formal de los gabinetes y la influencia de los asesores de confianza del presidente. En este sentido, el CP se constituye como una instancia vinculada a la toma de decisiones del presidente, la cual sirve de apoyo a su formulación de políticas y a la coordinación entre ministerios, llevando a que los agentes del CP muestren una alta estabilidad en su cargo (Palacios y Jofre, 2016). Los autores presentan evidencia empírica de que, para el caso chileno, haber militado en el mismo partido que el presidente no aumenta las probabilidades de permanecer una mayor cantidad de tiempo en el CP. Por otra parte, tampoco aumenta la posibilidad de permanencia en el CP ser tecnócrata, es decir, ser experto político. En cambio, los autores muestran que haber pertenecido al comando de campaña del presidente durante la etapa previa a llegar a la presidencia tiene un impacto positivo en la permanencia en el CP. Esto muestra que, para el caso chileno, los presidentes tienden a mantener en el CP a personas con quienes construyeron vínculos de confianza, por sobre otras variables como la pertenencia partidaria o sus capacidades técnicas.

Botero, *et al.* (2018) estudian el caso del CP de Colombia para analizar la relación entre asesores presidenciales y ministros. En los presidencialismos de coalición, los presidentes a menudo deben utilizar los cargos en el gabinete para manejar sus relaciones con los demás partidos de su coalición (Siavelis, 2016). En estas situaciones los ministros de otros partidos podrían tener preferencias de políticas

distintas a las del presidente, en estos casos los presidentes no pueden asumir que los ministros les serán leales (Botero, *et al.*, 2018). Los autores argumentan que, en estos casos, los presidentes rediseñan las agencias del poder ejecutivo para controlar la pérdida de agencia derivada de tener en el gabinete ministros de otros partidos. Los presidentes dan a las agencias del CP la capacidad de coordinar políticas públicas y duplicar las funciones de los ministros de otros partidos para limitar la pérdida de influencia que estos partidos les generan. Los autores analizan las transformaciones en el CP colombiano entre 1967 – 2015 y encuentran que el aumento en la cantidad de agencias en el CP está relacionado con el aumento de ministros de otros partidos en el gabinete del presidente.

Lanzaro (2016) analiza el CP de Uruguay durante las presidencias de Tabaré Vázquez (2005-2010) y de José Mujica (2010-2015). El autor explica que, en el caso de Uruguay, entre 1990 y 2002 hubo gobiernos de coaliciones, sin embargo, a diferencia de los casos antes analizados de Chile y Colombia, estos gobiernos de coalición no derivaron en un agrandamiento del CP. El autor muestra que el CP de Uruguay comenzó a presentar innovaciones con la llegada de los gobiernos mayoritarios, de un solo partido, del Frente Grande en 2005 y 2010. Durante estos gobiernos se registraron innovaciones en el CP y en las modalidades de centralización y coordinación política. Estas innovaciones responden a las relaciones del presidente con su partido, a la competencia interna y el fraccionamiento dentro del partido de gobierno y las estrategias que los presidentes Vázquez y Mujica utilizaron para manejar sus relaciones con su propio partido (Lanzaro, 2016).

Milanesi y Gadea (2016) analizan el desarrollo del CP de Uruguay desde su creación. Siguiendo lo expuesto por Lanzaro (2016), los autores explican que el CP de Uruguay mostró una relativa estabilidad hasta los gobiernos del Frente Amplio, cuando comienza a ampliarse y desarrollarse. Los autores muestran que el CP de Uruguay ha ido sumando funciones que perduran en los siguientes gobiernos y han sido recargado con funciones de implementación de políticas. Además, los autores muestran que el personal que ha conformado el CP en Uruguay ha sido predominantemente político y de confianza del presidente y no ha sido conformado por personal tecnocrático.

Diversos autores han analizado el CP de Argentina. En diversos trabajos, Coutinho (2008, 2013 y 2016) analiza el CP argentino desde la vuelta a la democracia en 1983. Durante el período analizado el CP mostró dos facetas, por un lado, cierta estabilidad organizativa formal, mientras que al mismo tiempo presentó un comportamiento dinámico en relación al contexto, al estilo presidencial y a sus estrategias (Coutinho, 2008).

La autora explica que, a diferencia del gabinete, los puestos del CP no se utilizan como herramienta de negociación con otros partidos y son llenados por personal leal y de confianza del presidente (Coutinho, 2008). La autora también muestra que, para el caso argentino, los miembros del CP presentan mayor estabilidad y son menos vulnerables a las crisis que los miembros del gabinete. Durante las presidencias analizadas, se dieron casos en los cuales la composición del gabinete reflejó alianzas con otros sectores y partidos. En estos casos el presidente utilizó el CP como una herramienta para reafirmar su autonomía de aquellos ministros (Coutinho, 2013). En este sentido, el contexto en que se desarrolla la presidencia influye en la forma en que

se estructura el CP, el vínculo del presidente con su partido, y con su coalición impacta en la forma en que se estructura el CP (Coutinho, 2008).

En estudios posteriores Coutinho (2016) y Camerlo y Coutinho (2015) analizan el desarrollo del tamaño del CP argentino desde el retorno a la democracia en 1983 hasta 2015. Analizando la participación del CP respecto de las demás unidades dentro del Poder Ejecutivo Nacional los autores analizan su variación en el tiempo durante las distintas presidencias. El trabajo muestra que el CP argentino no presenta una tendencia creciente en su evolución, ni en términos absolutos ni en términos comparativos respecto de las demás áreas dentro del Poder Ejecutivo Nacional. Esto se explica en parte por la creación de la arena gubernamental bajo la órbita del Jefe de Gabinete, la cual absorbió funciones tanto de los ministros como del CP. Esta tendencia decreciente del CP argentino se da de modo oscilante y discontinuo, mostrando fuertes variaciones en los distintos años (Camerlo y Coutinho, 2015). Los autores explican que la creación de unidades del CP para el caso argentino parece responder a distintos comportamientos estratégicos: por un lado, generar mayor autonomía presidencial en el manejo político; jerarquizar y dar visibilidad a determinados temas de la agenda haciéndolas depender en forma directa del presidente y dirimir internas en el gabinete (Camerlo y Coutinho, 2015; Coutinho, 2016).

De Bellis (2018) analiza el CP argentino en el período 1916 - 2016, indagando en las causas que determinan la creación de agencias dentro del CP. El autor explica que la creación de agencias dentro del CP es una herramienta que los presidentes utilizan como recurso de poder para imponer sus preferencias políticas. Es importante marcar una diferencia analítica que realiza el autor, diferenciando dentro del CP a las agencias rutinarias, encargadas de las tareas del día a día del presidente, como su manejo de agenda y las agencias directoriales, las cuales define como "...aquellas agencias dentro del Centro Presidencial que centralizan la formulación de políticas duplicando o expropiando funciones y roles pertenecientes al resto de las áreas del Poder Ejecutivo." (De Bellis, 2018: 187). Esta distinción es importante para el análisis del CP ya que en general las agencias rutinarias se institucionalizan y mantienen en el tiempo y las direccionales son las que varían entre los gobiernos y las que los presidentes modifican (De Bellis, 2018). El trabajo presenta evidencia empírica afirmando que los presidentes tienden a aumentar el uso de agencias directoriales cuando enfrentan situaciones de incertidumbre, como crisis económicas y crisis políticas ya que buscan aumentar sus fuentes de información para hacer frente a dichas crisis. En el mismo sentido, es más probable que aumenten las agencias directoriales cuando los presidentes acaban de asumir la presidencia para multiplicar sus fuentes de información y reducir la incertidumbre. Por otro lado, el autor no encuentra evidencia empírica de que el aumento de las agencias directoriales se asocie con el cambio en la estructura de los ministerios, la renuncia o cambio de los ministros, lo cual indica que el aumento de las agencias directoriales no se relacionaría con el manejo del gabinete por parte del presidente (De Bellis, 2018).

La mayoría de los trabajos sobre CP de América Latina han sido estudios de casos que analizan los CP de países específicos de la región. Sin embargo, existen algunos trabajos comparativos que es importante analizar.

Guedes-Neto (2021) realiza una tipología de los CP de los países de América Latina. El autor clasifica los CP de acuerdo a distintas variables. En primer lugar, el desarrollo histórico, si el CP fue creado luego de la independencia del país como un medio para crear capacidad y control estatal, si fue creado a mediados del siglo XX para facilitar el control económico frente al aumento del gasto, o si fue creado a principios del siglo XXI en respuesta a las presiones de la globalización. Como segunda variable el autor analiza el tipo de cambio en el tiempo del CP, si es incremental, responde a cambios menores realizados por las nuevas administraciones que buscan metas específicas, o si el cambio es coalicional y refleja una reorganización motivada por el cambio en el balance del poder del gobierno. La tercera variable es el tipo de agencia ejecutiva del CP, si responde directamente al presidente y se ubica dentro del portafolio presidencial, si es independiente, tiene un estatus ministerial propio, o si es una agencia auxiliar, responsable de políticas específicas y la coordinación de algunas agencias. La cuarta variable de clasificación son los tipos de cuerpos colegiados que presentan los CP, si se encuentran dentro del gabinete para coordinar a los ministros, o si es un consejo auxiliar. Finalmente, el autor clasifica los CP según sus misiones políticas, si se encargan de mejorar las comunicaciones e identificar las actividades del gobierno, si se encargan de controlar la calidad de las acciones del gobierno y su cumplimiento de los objetivos del presidente, o si buscan reducir la corrupción y otros tipos de fallas.

Inacio y Llanos (2015) realizaron un trabajo comparando los CP de Argentina y Brasil. Luego extendieron dicho trabajo para comparar los CP de 6 países de América Latina y analizaron los factores que impactan en su tamaño. Las autoras afirman que los presidentes utilizan el CP para responder a situaciones de conflicto o debilidad cuando se enfrentan al contexto político más amplio, modificándolo y utilizándolo como una herramienta más de gobierno. Las autoras explican que, en gobiernos de coalición, el presidente no puede confiar en los ministros de otros partidos ya que podrían tener agendas distintas a la suya, por lo que tienen incentivos para agrandar el CP a medida que el número de partidos en el gabinete aumenta. Los presidentes también pueden verse en situaciones de conflicto político cuando enfrentan una crisis económica e intentan realizar cambios económicos estructurales, en estos casos pueden surgir conflictos al interior del gobierno, por lo que los presidentes tienen incentivos para aumentar el tamaño del CP para aumentar sus recursos de información y llevar adelante las reformas económicas estructurales (Inácio y Llanos, 2016). Las autoras encuentran evidencia empírica que correlacionan el aumento de partidos en el gabinete con el aumento del CP, también encuentran evidencia que las crisis económicas y las reformas estructurales también inciden en el tamaño del CP.

4. Conclusión

A lo largo del presente trabajo se han analizado los diversos enfoques teóricos que se han desarrollado para analizar los CP y se realizó una revisión de la literatura sobre CP de América Latina. Lo que podemos observar es que la literatura sobre CP fue desarrollada en primer lugar para analizar el CP de Estados Unidos. Los estudios de la presidencia en dicho país tienen larga data y están muy desarrollados (Bonvecchi y Scartascini, 2011). Sin embargo, en los últimos años, han crecido los trabajos que analizan los CP de América Latina. Estos trabajos han sido en su mayoría análisis del

desarrollo histórico de los CP de países específicos de la región, y algunos trabajos que indagaban en las variables que afectaban la estructura de los CP de esos países. También han existido trabajos que analizan los CP de la región en perspectiva comparada, realizando una clasificación de los CP de la región e indagando en las variables que impactan sobre la forma que tiene de estructurarse el CP.

Estos trabajos son un importante aporte, ya que los estudios centrados en el caso de EEUU perdían de vista algunas variables que se dan en los presidencialismos de América Latina como presidencialismos de coalición, presidentes minoritarios en el Congreso, presidentes con fuertes poderes unilaterales y presidentes que deben manejarse en contextos de incertidumbre muy alta. Estas características difieren los casos latinoamericanos del caso de EEUU y los trabajos analizados muestran como estas variables afectan la forma en que los presidentes estructuran el CP. Además, al analizar los casos de América Latina podemos observar que el enfoque sistémico, el cual plantea que los CP se agrandan de forma constante para responder a la creciente complejidad de las sociedades y aumento de temas que los presidentes deben manejar, no se sostiene ya que en muchos países de la región el CP se ha reducido, o se ha mantenido estable (Inácio y Llanos, 2016).

A pesar del importante desarrollo que ha tenido la literatura sobre CP en la región, aún quedan espacios por cubrir. Es importante continuar los estudios comparativos, ampliar la muestra de países analizados y añadir variables para analizar su impacto en la estructura del CP. Es importante también adentrarse en el análisis de las agencias del CP en forma específica, para analizar hasta qué punto son dependientes en forma directa del presidente y bajo qué condiciones podrían eventualmente tener estructuras autónomas. Finalmente, un área poco estudiada de los CP a nivel general, es el impacto que su forma de estructuración tiene en la formulación de política pública, y en la efectiva reducción de costos de información para el presidente. Se ha analizado porque y cuando los presidentes modifican los CP, pero poco sabemos acerca de los impactos efectivos que tienen esos cambios del CP. Continuar con estas líneas de investigación será importante y nos permitirá comprender mejor los recursos y formas que los presidentes tienen de gobernar.

Referencias bibliográficas

- Alessandro, Martín, Lafuente, M. y Santiso, C. (2014). *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Alessandro, Martín; Lafuente, Mariano y Santiso, Carlos (2013). "The Role of the Center of Government: A Literature Review". IDB Technical Note N° 581.
- Alessandro, Martín; Lafuente, Mariano y Santiso, Carlos (2014). "Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean". IDB Monograph N° 224.
- Bonvecchi, Alejandro y Scartascini, Carlos (2014). *The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know*. IDB Working Paper Series N° 283.
- Botero, Felipe; Mejía-Guinand, Luis Alberto y Solano, Angélica (2016). "Agency Loss and the Strategic Redesign of the Presidential Office in Colombia". *Latin American Politics and Society*. 60, pp. 1-23.
- Camerlo, Marcelo y María E. Coutinho (2015). "El Centro Presidencial Argentino. Complejización, Centralización, Estilos o ¿Qué?". Trabajo presentado en el VIII Congreso ALACIP, Lima, Perú, 22 al 24 de julio de 2015.

- Chaia de Bellis, Jonás (2018). "Burocracias paralelas y liderazgo político: duplicación y expropiación de funciones en el centro presidencial argentino (1916-2016)". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires), vol. 58, N° 225, septiembre-diciembre 2018, pp. 181-206.
- Coutinho, María Eugenia (2008). "Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina". *Pontificia Universidad Católica Argentina* N° 18-19. 2008, pp. 17-47.
- Coutinho, María Eugenia (2013). "De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial". *La dinámica del poder ejecutivo en América: estudios comparados sobre la institución presidencial*. Compiladores: Alessandro, Martín, y Gilio, Andrés. Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública, pp. 185-209.
- Coutinho, María Eugenia (2016). "El Centro Presidencial Argentino: trayectoria desde la democratización y tendencias recientes". *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 8-11 de noviembre de 2016.
- Dickinson, Matthew J. (2005). "The executive office of the President. The paradox of Politicization", en Joel D. Aberbach y Mark A. Peterson (ed.), *The Executive Branch*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 135-173.
- Dickinson, Matthew J. (1997). *Bitter harvest: FDR, presidential power and the growth of the executive branch*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Dickinson, Matthew J. y Lebo, Matthew J. (2007). "Reexamining the Growth of the Institutional Presidency (1940-2000)", *The Journal of Politics*, vol. 69, n.º 1, pp. 206-219.
- Dolan, Chris (2008). "Presidential Coordination Efforts in Economic Policymaking: An Historical Analysis, 1945-1992". *White House Studies Compendium. Volume 3*, 2008, pp. 127-152.
- Dumas, Víctor; Lafuente, Mariano y Parrado, Salvador (2013). "El Fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile. La experiencia del Ministerio de la Presidencia y su Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010-2013)". *Banco Interamericano de Desarrollo. Nota Técnica 563*, agosto de 2013. *Flow. Presidential Studies Quarterly* 35(2): 333-360.
- George, A., y E. Stern (1998). "Presidential Management Styles and Models." In A. George and J. George (eds), *Presidential Personality and Performance*. Boulder, Westview Press.
- Guedes-Neto, Joao (2021). "Mapping the Center of Government in Latin America and the Caribbean: a typology". *Brazilian Journal of Public Administration*. Río de Janeiro Vol. 55, N° 5, septiembre-octubre de 2021, pp. 1101-1123.
- Inácio, Magna y Llanos, Mariana (2016). "The Institutional Presidency in Latin America. A Comparative Analysis". *Presidential Studies Quarterly*.
- Inácio, Magna y Mariana Llanos (2015). "The Institutional Presidency in Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s." *Brazilian Political Science Review* 9 (1), pp. 39-64.
- Krause, George y Cohen, Jeffrey (2000). *Opportunity, Constrains, and the Development of the Institutional Presidency: The Issuance of Executive Orders, 1939-96*. *The Journal of Politics*, Vol. 62, N° 1, febrero de 2000, pp. 88-114.
- Lanzaro, Jorge (2016). "El Centro Presidencial en Uruguay: 2005 – 2015". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 25 N° 2. Montevideo, 2016, pp. 121-142.
- Lewis, David E. (2005). "Staffing Alone: Unilateral Action and the Politicization of the Executive Office of the President, 1988-2004." *Presidential Studies Quarterly* 35(3), pp. 496-514.
- Lewis, David E. (2008). "The Evolution of the Institutional Presidency: Presidential Choices, Institutional Change, and Staff Performance." In *Presidential Leadership: The Vortex of Power*, ed. Bert A. Rockman, and Richard W. Waterman. Nueva York, Oxford University Press, pp. 237-259.
- Mezey, Michael L. (2013). *Presidentialism: Power in Comparative Perspective*. Boulder, Lynne Rienner Publishers Inc.
- Milanesi, Alejandro y Gadea, Victoria (2016). "Desarrollo Institucional y Caracterización del Centro de Gobierno en Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 26 N° 2. Montevideo, 2016, pp. 103-125.
- Moe, Terry (1985). "The Politicized Presidency", en J. E. Chubb y P. E. Peterson (ed.), *The New Direction in American Politics*, Brookings Institution, Washington D.C., pp. 235-271.
- Moe, Terry y Wilson, Scott (1994). "Presidents and the politics of structure". *Law and Contemporary Problems*. Num. 2, Vol. 57.
- Moe, Terry. (1993). "Presidents, Institutions, and Theory". *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, eds. George C. Edwards III, John H. Kessel, and Bert A. Rockman. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Neustadt, R. E. (1990). *Presidential Power and the Modern Presidents*. Nueva York, Free Press.

- Neustadt, Richard E. (1991). *Presidential Power and the Modern President. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Simon & Schuster, Nueva York.
- Palacios, Carlos y Jofre, Hugo (2016). "Permanencia de Agentes Clave en el Centro de Gobierno. El caso Chileno (1990-2014)". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XIV, núm. 24, 2016, pp. 91-119. Universidad Central de Chile. Santiago de Chile.
- Plaza, Felipe Rosales (2014). "El diseño del Centro de Gobierno latinoamericano: un análisis comparado del rol de la presidencia". Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Pliscoff, Cristian (2018) "La estructura del Poder Ejecutivo en Chile: historia, presente y reflexiones para el futuro". *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización*. Editores: Isabel Aninat y Slaven Razmilic. Centro de Estudios Públicos. Chile. 2018, pp. 153-212.
- Ragsdale, Lyn y Theis, John (1997). "The Institutionalization of the American Presidency 1924-1992", *American Journal of Political Science*, vol. 41, n° 4, pp. 1280-1318.
- Rezaee, Janna (2015). *Power and Administrative Presidency*. Midwest Political Science Association Annual Meeting.
- Rudalevige, Andrew (2002). *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*, Princeton University Press, Princeton.
- Rudalevige, Andrew (2005). "The Structure of Leadership: Presidents, Hierarchies, and Information".
- Rudalevige, Andrew y David E. Lewis (2005). *Parsing the Politicized Presidency: Centralization, Politicization, and Presidential Strategies for Bureaucratic Control*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC.
- Siavelis, Peter (2016). "Cabinets and Informal Advisory Networks in Multiparty Presidential Systems". *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 46 N° 3, septiembre de 2016, pp. 569-591.