

---

*Centro presidencial: presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa.*

Jorge Lanzaro (coord.). Madrid: Tecnos, 2018, 437 pp.

El fenómeno de la concentración de los recursos del Estado en torno al Poder Ejecutivo, que se aleja de la idea clásica de separación de poderes, viene produciéndose desde principios del siglo pasado; algo que se conoce como centro presidencial o de gobierno. Lanzaro entiende por centro presidencial o de gobierno (CP)

[...] los núcleos que apoyan directamente la labor de los jefes de gobierno y buscan reforzar su autoridad y su liderazgo, su autonomía y sus recursos políticos, mediante funciones de asistencia y asesoramiento, de coordinación, control político y concentración de poderes, en el propio Poder Ejecutivo, frente al Parlamento y en el conjunto de los órganos estatales; entrando aquí las oficinas de la presidencia, del primer ministro o del canciller, pero también otros agentes e instituciones, formales o informales, que asumen funciones semejantes en el centro de gobierno (p. 13).

El auge de los CP se traduce en procesos de centralización y politización (Moe, 1985; Rudalevige, 2002; Lewis, 2008), así como en la «presidencialización» del parlamentarismo (Poguntke y Webb, 2007).

La complejidad institucional y política de los distintos sistemas políticos explica que en cada país las variables que inciden en el desarrollo del CP puedan ser diferentes. Estas dependerán de la emergencia de los problemas y de los cambios sobrevinientes; de la movilización de los actores, el incremento de las demandas y los conflictos, y de las prioridades programáticas de turno. En América Latina y en varios países europeos, el desarrollo de los CP se asocia a la existencia de Gobiernos de coalición, como en Brasil y en Chile, aunque también hay desarrollos de los centros presidenciales en Gobiernos monocolor. La tensión entre delegación y control, que surge de la relación de los ministros y los gabinetes, son también variables que influyen en el desarrollo de los centros presidenciales, lo que da lugar a diferentes escenarios en función de los distintos modelos de jerarquización que se sigan (modelos ministerial, centralizado o de mayorazgo). Los estilos de liderazgo y las estrategias de incentivos y restricciones que los jefes de Gobierno llevan a cabo también serán claves para comprender el auge de los CP (Méndez, 2007). A partir de las tipologías de liderazgos

establecidas por distintos autores en el estudio del CP, se podrá determinar y analizar de qué manera influirán en el desarrollo de los centros presidenciales, de la misma forma que las propias dinámicas de los núcleos de instituciones y agencias influirán en el tipo de liderazgo (Seligman, 1975; Moon, 1995). Todas estas cuestiones se tratan a lo largo del libro para comprender el fenómeno de los CP desde distintos puntos de vista.

Atendiendo a la evolución histórica de cada uno de ellos, el desarrollo de estos CP ha sido muy diverso en los diferentes países. El *leading case* es Estados Unidos, donde el CP cuenta con un recorrido extenso desde principios del siglo xx. Ante la limitación de competencias del presidente, derivada de los parámetros constitucionales que proclama el sistema de *check and balances*, los jefes del Gobierno han configurado una serie de ayudas a lo largo de sus mandatos para sacar adelante sus funciones e implementar su agenda. Para ello han reforzado sus recursos de poder formales e informales, acudiendo, entre otras cosas, a sus *poderes unilaterales* y a la construcción de un brazo administrativo potente (y discrecional), en el que las figuras del *Chief of Staff* y la *Executive Office of the President* son referencias fundamentales para el estudio y la comprensión de los centros presidenciales o de gobierno. Los centros presidenciales no han sido exclusivos de Estados Unidos. En Europa también existen centros de gobierno en regímenes parlamentarios y semipresidenciales que presentan nuevos empujes en las últimas décadas. Así, por ejemplo, sucede en Gran Bretaña, donde los Gobiernos laboristas reforzaron las capacidades de la jefatura de gobierno con la *Prime Minister's Office* y la *Prime Minister's Delivery Unit*. En las últimas décadas, América Latina también se ha sumado a esta corriente.

El libro objeto de esta recensión se divide en una introducción y doce capítulos. La introducción aborda las cuestiones teóricas comunes para el análisis del CP, mientras que los restantes doce capítulos estudian en profundidad el CP en diferentes países. Los dos primeros capítulos después de la introducción están dedicados al CP argentino y los sucesivos analizan, por este orden, los casos de Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay, Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña y España.

En el primer capítulo Carmelo y Coutinho realizan un análisis exploratorio de la organización y el funcionamiento del CP argentino en el periodo comprendido entre 1983 y 2014. El CP argentino es interesante en tanto que ha experimentado en los últimos años una transformación significativa de su organización y su funcionamiento que responde a un proceso de creciente complejidad de la gobernabilidad contemporánea y de centralización de Poder Ejecutivo y a distintos estilos de liderazgo presidenciales. Bonvecchi también analiza el centro presidencial argentino, pero desde una óptica diferente; en concreto, plantea una relación entre el CP y la materia económica, describiendo y analizando la influencia de las agencias de asesoramiento económico que han existido en el centro presidencial argentino desde 1944 hasta 2011.

En el tercer capítulo, Inácio estudia el centro presidencial en Brasil a partir de la dinámica del presidencialismo de coalición. Es un caso que llama la atención porque el reparto de los puestos del Gabinete no conduce a una pérdida de control y liderazgo del presidente.

En el cuarto capítulo, Siavelis estudia el centro presidencial chileno de los cuatro Gobiernos posautoritarios liderados por la coalición de centroizquierda de la Concertación, de Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet. Estos Gobiernos se han caracterizado por la construcción del CP a través de combinaciones de redes informales y cargos formalizados del gabinete, y se ha producido una pérdida de confianza en los asesores de la estructura formal del Gobierno en favor de las redes informales, que cobran mayor importancia.

Mejía y Botero estudian en el capítulo quinto el centro presidencial colombiano, detallando el proceso de institucionalización y consolidación de la Oficina de la Presidencia desde 1956 hasta 2015, y analizando las dimensiones institucionales y los estilos de liderazgo que han llevado a cabo los distintos presidentes colombianos.

En el capítulo sexto, Méndez estudia la evolución organizativa y su contribución a la actuación estratégica de la Oficina Presidencial (OP) en México durante el período 2000-2015 desde la lógica de su naturaleza organizativa, marcada por dos principios básicos: el principio de incertidumbre y el principio de certidumbre cooperativa y su grado de equilibrio. A partir de la descripción de la naturaleza de la OP de los Gobiernos de Fox, Calderón y Peña Nieto, el autor explica que no es solo relevante el modelo de OP, sino la capacidad de los presidentes en su desempeño gubernamental y su capacidad para evitar los riesgos de la OP.

En el capítulo séptimo, Peralta explora el impacto de la Presidencia sobre la formulación de políticas públicas en Perú durante los dos gobiernos de Alan García (1985-1990 y 2006-2011). Estos dos Gobiernos le permiten desarrollar las nociones de incertidumbre en las negociaciones y aprendizaje organizacional y explicar así cómo se pudieron evitar los errores del primer Gobierno.

En el capítulo octavo, el coordinador del libro se ocupa del desarrollo del centro presidencial de Uruguay desde 1985 hasta la actualidad. En concreto, estudia los avances hacia la centralización política y los dispositivos de coordinación de las actividades de gestión, que se alojan en la Secretaría Presidencial y la Oficina de Planteamiento y Presupuesto.

Rockman analiza en el capítulo noveno la evolución del centro presidencial de Estados Unidos. Partiendo de las provisiones constitucionales estadounidenses, estudia los distintos recursos organizativos (liderazgo, el apoyo del partido, las normas) utilizados por los diferentes presidentes hasta Obama, y finaliza preguntándose si la presidencia moderna en los Estados Unidos, basada en la imagen pública y la expansión de recursos organizativos, es una salvaguarda contra el dominio de una sola fuente de autoridad.

Mario Kölling estudia la evolución del centro de gobierno en Alemania desde el Gobierno de Adenauer (1949-1963) hasta Merkel (2005-actualidad). Aborda una pluralidad de factores formales e informales, exógenos y endógenos, tomando como punto de partida el concepto de *kanzleidemokratie* (democracia de canciller), germen del centro de gobierno.

En el penúltimo capítulo, Smith analiza la paradoja entre los intentos por reforzar el centro de gobierno del primer ministro británico y la creciente fragmentación en el

proceso de gobierno. Smith examina el desarrollo de la capacidad del centro de gobierno en los últimos treinta años para demostrar que lo que se ha producido en Reino Unido (con mayor intensidad desde los años ochenta, y en especial desde el Gobierno de Blair) es un incremento acumulativo de los apoyos institucionales del primer ministro, lo cual no implica necesariamente un aumento en sus capacidades políticas.

El libro finaliza con un capítulo dedicado al centro de gobierno español, en el que Juan Luis Paniagua analiza la evolución de la implantación de un centro presidencial en la Moncloa a lo largo de la democracia española. Dejando a un lado la tradición jurídica y centrándose en la estructura del CP, examina los soportes institucionales, los apoyos políticos y las condiciones contextuales que han permitido una presidencia reforzada en España desde el primer Gobierno hasta la actualidad.

Una de las principales aportaciones de este libro es la compilación de doce casos de estudio de once países diferentes en torno a un mismo objeto de estudio: los centros presidenciales. Esto supone tener en un solo libro un análisis pormenorizado del centro presidencial y sus formas en varias regiones (América Latina, Estados Unidos y Europa). Además, es un libro que explica y analiza los sistemas políticos de los distintos países que estudia, lo que le dota de un contenido completo, ya que no solo recoge estudios de caso sobre los centros presidenciales, sino que es una aportación teórica más al estudio de la calidad de la democracia de las principales regiones mundiales. Quizás, al igual que contempla un capítulo introductorio donde se expone una discusión teórica entorno a que es el CP y los factores que influyen en él, el libro podría haberse beneficiado de un capítulo final que ofreciera una análisis comparado y unas conclusiones generales.

Con todo, este libro contribuye al desarrollo de la política comparada sobre centros presidenciales que se articula con el estudio sobre el Poder Ejecutivo, las coaliciones de gobierno, los gabinetes ministeriales, las dinámicas parlamentarias y el sistema de partidos, la calidad de la democracia y la gestión pública. Aunque se trata de un libro de carácter académico dirigido a la investigación y a la enseñanza, que utiliza distintas metodologías (análisis descriptivos y exploratorios, operacionalización de conceptos y tipologías para el análisis, etc.), resulta también de utilidad para aquellos actores políticos que buscan promover el desarrollo de la eficiencia gubernamental en sistemas democráticos, así como para aquellos lectores que quieren comprender mejor las dinámicas gubernamentales. En definitiva, es un libro que permite tener una visión de conjunto muy completa de distintos centros presidenciales y de gobierno, en distintos regímenes y en distintas regiones.

### *Referencias*

- Lewis, David. 2008. *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400837687>.

- Méndez, José L. 2007. «La oficina presidencial y el liderazgo político en México y Estados Unidos: ¿incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa?», *Foro Internacional*, 190: 839-867.
- Moe, Terry. 1985. «The politicized presidency», en John Chubb y Paul Peterson (eds.), *The New Direction in American Politics*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Moon, Jeremy. 1995. «Innovative leadership and policy change: Lessons from Thatcher», *Governance*, 8 (1): 1-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00195.x>.
- Poguntke, Thomas y Paul Webb (eds.). 2007. *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Rudalevige, Andrew. 2002. *Managing the president's program: Presidential leadership and legislative policy formulation*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9780691190266>.
- Seligman, Lester. 1975. «Liderazgos, aspectos políticos», *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, 6. Madrid: Aguilar.

CLAUDIA MAYORDOMO ZAPATA

Universidad de Murcia

