

LA OFICINA PRESIDENCIAL Y EL LIDERAZGO POLÍTICO EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: ¿INCERTIDUMBRE COMPETITIVA O CERTIDUMBRE COOPERATIVA?

JOSÉ LUIS MÉNDEZ¹

INTRODUCCIÓN

EN LOS ÚLTIMOS VEINTE O TREINTA AÑOS, las sociedades latinoamericanas estuvieron principalmente preocupadas por limitar a un Estado que se había vuelto demasiado grande y poderoso. Ello se manifestó en reformas como la democratización, la descentralización, la privatización y, hasta cierto punto, la mayor autonomización de la burocracia. Hoy en día sin embargo, una vez que esas mismas sociedades tienen ante sí el espectáculo de las democracias divididas o incluso paralizadas, el péndulo comienza a moverse hacia una preocupación por la gobernabilidad y las políticas públicas. Buena parte de la discusión ha empezado a trasladarse entonces a temas como el “gobierno desde el centro”, la “capacidad institucional”, el liderazgo, la coordinación gubernamental, en búsqueda de un justo medio, o de lo que algunos empezamos a llamar desde la década pasada una “gobernabilidad democrática” (Méndez, 1998).

Una consecuencia de ello es que los estudiosos de la política, e incluso las propias sociedades, están volviendo de nuevo sus ojos hacia la instancia representativa del conjunto de la nación que, por recaer en una persona, tiene mayores posibilidades de ejercer un liderazgo: la presidencia de la república.

Aunque la sustentabilidad en el corto y mediano plazo de las democracias latinoamericanas dependerá por supuesto de muchos factores, pocos podrán cuestionar que uno crucial será la capacidad política de los presidentes. Y entonces surge la pregunta de cuáles son las estructuras y apoyos con los que un presidente puede contar para ejercer un liderazgo, para

¹ Deseo agradecer a los funcionarios públicos que accedieron a comentar o discutir conmigo los aspectos teóricos, empíricos e incluso éticos de los planteamientos desarrollados en el presente artículo.

impulsar y ejecutar de manera coordinada y eficaz políticas públicas. Sin duda existen varios instrumentos para esta tarea, pero hay uno que en principio parece estar llamado a tener un lugar central: las oficinas presidenciales, esto es, el *staff* directamente vinculado al presidente para la formulación, impulso y coordinación de las políticas públicas.

En función de ello, este texto se aboca a estudiar comparativamente las oficinas presidenciales de México y Estados Unidos durante las últimas décadas, poniendo especial énfasis en el análisis del sexenio de Vicente Fox (2000-2006).

Si bien en los Estados Unidos el “*staff* de la Casa Blanca” y en general la asesoría a los presidentes han sido temas bastante estudiados, no ha ocurrido así en México. Ello se ha debido en cierta medida a que el *staff* de “Los Pinos” (la residencia presidencial mexicana, equivalente a la Casa Blanca) ha sido tradicionalmente más pequeño y ha tenido un más bajo “perfil” político.

Ciertamente, conforme el sistema político mexicano ha ido democratizándose y los presidentes –a semejanza de sus pares estadounidenses– han enfrentado mayores dificultades para impulsar sus agendas, las oficinas presidenciales han sido objeto de creciente atención. Con todo, el tema prácticamente no ha sido estudiado; además, los pocos textos que existen sobre el mismo son de tipo periodístico o descriptivo. Por ello, se requiere estudiarlo con enfoques más analíticos y objetivos.

Este texto presenta dos ideas centrales. La primera es que la naturaleza del *staff* presidencial es altamente dependiente de factores contingentes, tanto a un nivel estructural, como el del tipo de sistema político, como a un nivel particular, específicamente el de las características personales del presidente o el contexto y etapas de su periodo de gobierno.

Ésta es al menos la conclusión que resulta de comparar a México con los Estados Unidos. Así por ejemplo podemos observar que, en este contexto, Estados Unidos ha tenido en la historia moderna un conjunto de oficinas presidenciales más grande y, en relación con sus respectivas secretarías de Estado, más poderoso que el mexicano. Ello se ha debido a la mayor debilidad política que la presidencia ha tenido en el sistema político de ese país (comparada con la presidencia mexicana de 1934 a 2000).

Esa mayor debilidad relativa se ha manifestado en dos aspectos: uno, dado que el presidente estadounidense se ha encontrado rodeado de actores políticos comparativamente más poderosos y autónomos (el Congreso, los grupos de interés, la burocracia, etc.), ha requerido un *staff* vinculado a él directamente, a fin de allegarse la información, asesoría y apoyos necesarios para impulsar su programa de gobierno; y dos, esos actores más poderosos han determinado (el Congreso) o presionado (los grupos de interés) para el establecimiento de ciertas oficinas en el *staff* presidencial.

Habiendo dicho que sin duda la naturaleza del *staff* se ve afectada por factores contingentes, persiste esta pregunta: ¿debe en general el *staff* presidencial tener una estructura o función determinada? De ser ése el caso, ¿cuál debería ser?

Responder interrogantes como éstas nos lleva inevitablemente a elaborar generalizaciones, una tarea que, dada la creciente complejidad y extrema diversidad de la realidad social, resulta siempre riesgosa. Con todo, no creo que ello nos deba impedir desarrollarlas, en parte porque, a pesar de sus importantes diferencias, la tarea de gobernar sin duda también observa rasgos generales.

La segunda idea central del texto es entonces que la difícil tarea de gobernar amerita tomar en cuenta la sencilla pero valiosa recomendación que estuvo en el origen de la crecientemente compleja estructura de la Casa Blanca: “el presidente necesita ayuda” (Lowi, 1993: 17); e incluso ir más allá, agregándole un corolario: en este tipo de tarea, el riesgo de que la ayuda o el consejo sobren –incluso de que se llegue a lo que Neustadt ha llamado una “incertidumbre competitiva”– es menor que el de que falten.

En función de estas ideas centrales, la primera parte del texto muestra las diferencias en el tamaño y poder de los *staff* presidenciales en Estados Unidos y en México hasta finales de los años noventa. La segunda sección busca explicar dichas diferencias con base en el tipo de sistema político. La tercera sección aborda el *staff* presidencial en un caso concreto, el sexenio de Vicente Fox, y propone una explicación basada en aspectos contingentes particulares, esto es, la coyuntura política y los antecedentes profesionales de dicho presidente. La cuarta y última parte discute el tema del *staff* y la asesoría presidencial en general.

I. TAMAÑO Y FORTALEZA DE LAS OFICINAS PRESIDENCIALES EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos

La oficina del presidente de los Estados Unidos está compuesta por dos áreas: la “Oficina de la Casa Blanca” y la “Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos”.²

La Oficina de la Casa Blanca evolucionó de manera importante sobre todo durante el tercer cuarto del siglo xx hasta alcanzar su estructura ac-

² Aunque hay cierta discusión sobre la relación entre estas dos áreas; algunos autores las han considerado equivalentes dentro de la presidencia (Wilson, 1983: 313), mientras que otros han considerado a la primera un subconjunto de la segunda (Walcott y Hult, 1995: 8).

tual. Ha constituido la mayor parte del “círculo interior” (*inner circle*) del presidente y se ha compuesto del jefe del *staff* (*chief of staff*) –que usualmente comanda al jefe de agenda y giras del presidente, al jefe de prensa y al jefe de discursos– y tres o cuatro “asesores políticos”, cada uno de ellos dedicados a la relación con el gabinete, los legisladores, los grupos de interés, los partidos políticos o los gobernadores y alcaldes.

Aunque el jefe del *staff* es el que ha tenido el mayor número de funcionarios de alto nivel bajo su dirección, los asesores políticos también han tenido dos o tres funcionarios de un nivel importante bajo su supervisión, cada uno de los cuales ha tenido a su vez diversos asistentes. Si con Roosevelt el *staff* de la Casa Blanca estaba integrado por 11 personas, en el gobierno de Nixon eran ya 52 (Walcott y Hult, 1995: 8).

Debe mencionarse que dentro de este “círculo interior” existen dos casos especiales. El primero es el del consejero de Seguridad Nacional, porque aunque dirige una oficina que formalmente es parte de la Oficina Ejecutiva –esto es, el Consejo de Seguridad Nacional–, en la segunda mitad del siglo xx pasó a ser por lo general parte del “círculo interior”. El segundo es el vicepresidente, que ha representado en cierta medida el caso contrario, pues aunque su oficina se ha encontrado en la Casa Blanca –más específicamente en lo que se ha denominado el “ala oeste” (*west wing*)– en muchas ocasiones no ha formado parte de dicho círculo (si bien ha habido casos en que sí lo ha hecho).

La estructura y funcionamiento de este grupo ha variado con cada administración (Neustadt, 1990); por ejemplo, a veces uno o varios de los asesores políticos han dependido del jefe de asesores, mientras que en ocasiones todos o la mayoría de ellos han desarrollado una relación directa con el presidente.

No obstante esta variación en su funcionamiento específico, en el último cuarto de siglo la Oficina de la Casa Blanca ha observado ciertas constantes, especialmente su gran peso político y, según todo parece indicar, su tamaño, de varias decenas de asesores y asistentes de alto nivel. El jefe de asesores y los asesores políticos actúan en nombre del presidente y sus interlocutores usualmente los consideran verdaderos representantes del mismo, para no hablar del consejero de Seguridad Nacional, que ha llegado a incidir en la toma de decisiones en un grado igual o incluso mayor (*vgr.* Kissinger con Nixon) que el del propio secretario de Estado.

Por otro lado, con todo y que la Oficina de la Casa Blanca observa ya una importancia singular, la Oficina de la Presidencia incluye un área más, incluso de mayor tamaño: la Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos. Ésta se compone a su vez de un número importante de entidades

o agencias (sitio web de la Casa Blanca, agosto de 2005), que fueron creciendo en forma paulatina a lo largo del siglo xx.

Algunas de ellas son el Consejo de Asesores Económicos, el Consejo para la Calidad Ambiental, el Consejo de Política Nacional, el Consejo Económico Nacional, el Consejo de Seguridad Nacional, la Oficina de Administración, la Oficina de las Iniciativas Comunitarias, la Oficina de Administración y Presupuesto, la Oficina de Política contra el Sida, la Oficina para el Control Nacional de Drogas, la Oficina de Política Científica y Tecnológica, la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, el Consejo Presidencial para la Protección de Infraestructura, el Consejo Presidencial para la Asesoría sobre Inteligencia Exterior, los Cuerpos para la Libertad, y la Oficina Militar de la Casa Blanca.

Como se puede ver, el número de estas oficinas es considerable y muchas de ellas se encargan de cuestiones que cruzan las distintas secretarías (llamadas usualmente "departamentos" en los Estados Unidos) y en esa medida buscan, aparte de impulsar la agenda particular de cada rubro, promover la coordinación respecto al mismo entre las secretarías y las agencias. Muchas de estas oficinas fueron creadas por decreto ejecutivo, pero muchas otras por una iniciativa directa del Congreso, por lo que su base jurídica es bastante sólida. La mayoría de estas oficinas tienen ya décadas de existencia.

Aunque no es fácil precisar el tamaño de la Oficina Ejecutiva del Presidente (en parte porque cierta cantidad de su personal tiene en realidad su base laboral en otras dependencias), para finales del siglo xx tenía aproximadamente 1 600 empleados (Ragsdale, 2000: 39); de éstos un número muy importante son analistas con nivel de mando medio o superior, dedicados a apoyar la toma de decisiones y la coordinación en los diversos asuntos que son tratados por las oficinas arriba mencionadas. Su presupuesto hacia las mismas fechas era de 217 millones de dólares (Ragsdale, *ibidem*).

Debe notarse que, aparte de estas oficinas, hay otras que también han sido consideradas prácticamente parte de la Oficina Ejecutiva, como la Oficina de Personal, la CIA o el FBI.

Como se puede observar, la Oficina Ejecutiva se encuentra ya bastante institucionalizada. Sin embargo, así como ha variado la forma en que los presidentes han estructurado y hecho funcionar el *staff* de la Casa Blanca, ha variado también el grado en que el presidente incorpora en la toma de decisiones a las oficinas de la Oficina Ejecutiva. Por ejemplo, si bien el Congreso creó en 1946 el Consejo de Asesores Económicos para forzar a los presidentes a aceptar una asesoría de cierto tipo, el grado en que éstos lo han escuchado o atendido ha dependido de la relación con su titular (Hess, 1988: 180).

De acuerdo con la forma específica del funcionamiento de la Oficina de la Casa Blanca y la Oficina Ejecutiva, George (1982: 148) popularizó los tres modelos de toma de decisiones que Johnson había desarrollado a partir del análisis de varios presidentes estadounidenses: los modelos “formal” (Truman, Eisenhower y Nixon), “competitivo” (Roosevelt) y “colegial” (Kennedy). El primero es un modelo jerarquizado con una clara división del trabajo y de las funciones de los asesores, donde por ejemplo hay un jefe del *staff*; el segundo es un modelo sin una jerarquía ni una división del trabajo precisas, donde los asesores compiten entre sí; y el tercero es una suerte de combinación de los dos anteriores, ya que, aunque no hay una jerarquía ni una clara división de funciones, se limita el traslape de las mismas y la competencia entre asesores.

Sin embargo, George es cuidadoso al aclarar que hay variaciones en cada uno de estos modelos; así, el modelo formal utilizado por Truman no fue exactamente el mismo que el utilizado por Eisenhower; por ejemplo, de acuerdo con varios autores, la presencia de un jefe de *staff* no le significó a este último presidente una menor capacidad de decisión o un menor flujo de información importante (George, 1982: 153; también Gould, 2003: 115). En este sentido vale la pena resaltar que, en los casos en que un *staff* no incluya formalmente diversos actores con acceso directo al presidente, un jefe de *staff* puede convocar –o un presidente exigir– la presencia de comités de decisión plurales en forma *ad hoc*, especialmente cuando se trata de decisiones importantes o riesgosas.

México

Comparados con la de Estados Unidos, el tamaño e importancia de la oficina presidencial de México han sido bastante menores, aunque con algunas variaciones temporales que describiremos más adelante. Al final de la gestión de Fox, la oficina de la presidencia estaba constituida (sitio web de la presidencia de la república, 1º de agosto de 2005) por ocho áreas: la Oficina de la Presidencia para Innovación Gubernamental, la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas, la Coordinación General de Imagen y Opinión Pública, la Coordinación General de Comunicación Social, la Coordinación General de Administración, la Secretaría Particular, el Estado Mayor Presidencial y el Órgano Interno de Control.

En total, los empleados de la presidencia mexicana eran poco más de 1 500, es decir casi los mismos que en Estados Unidos. Sin embargo, a diferencia del caso estadounidense, muchos de estos empleados son más bien personal operativo para la administración o el apoyo logístico

(en buena medida del Estado Mayor Presidencial) (sitio web de la presidencia de la república, 1° de agosto de 2005) y no analistas de niveles medios o altos como es el caso de la Oficina de la Casa Blanca o la Oficina Ejecutiva.

En el caso del presidente Fox, el *staff* civil lo constituían en sentido estricto cinco oficinas: la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas, la Coordinación General de Imagen y Opinión Pública, la Coordinación General de Comunicación Social y la Secretaría Particular. Entre directivos, asesores y analistas el número de funcionarios de todas estas oficinas era similar al de la Oficina de la Casa Blanca o un poco mayor.

Entre las oficinas de la presidencia mexicana, hay algunas con décadas de antigüedad, como la Secretaría Particular, el Estado Mayor Presidencial, la Coordinación General de Comunicación Social y la Coordinación General de Administración (Sáenz, 2006; Mainzar, 1980). Como su nombre y los puestos que incluyen lo indican (sitio web de la presidencia de la república, 1° de agosto de 2005), la primera se encarga de organizar la agenda y las giras presidenciales, la segunda del apoyo logístico y la seguridad del presidente, la tercera de la relación con la prensa y la última de los asuntos administrativos internos del conjunto de la presidencia.

El resto de las oficinas –las dos o tres que se han dedicado a apoyar a los presidentes en la formulación y coordinación de los asuntos políticos, sociales, económicos, etc.– han cambiado con cada uno de aquéllos, por lo que con ninguno han tenido una base jurídica de larga data (Sáenz, 2006; Mainzar, 1980). En el caso del *staff* de Fox, al final de su administración sólo dos oficinas tenían una influencia o vinculación sustantiva respecto a las políticas públicas: la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental y la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas; la primera predominantemente para asuntos político-administrativos y la segunda para asuntos económico-sociales. Algo similar se observó durante la presidencia anterior, la de Ernesto Zedillo, quien tuvo también básicamente dos oficinas vinculadas explícitamente a las políticas públicas: una para asuntos políticos y otra para asuntos económicos.

De esta manera, si comparamos el *staff* que México y Estados Unidos tenían hacia fines de 2005, las diferencias principales residían en 1) el mayor número de asesores políticos principales en el segundo caso, aun si sólo tomamos en cuenta el *staff* de Los Pinos y el de la Casa Blanca; 2) la presencia del consejero de Seguridad Nacional dentro del *staff* de la Casa Blanca, y 3) la existencia del enorme aparato de asesoría dentro de la Oficina Ejecutiva en Estados Unidos (independientemente de la mayor o menor cercanía de cada una de esas oficinas con el presidente y su círculo interior), que

contrasta con la inexistencia en el caso mexicano de tantas oficinas centradas en asuntos específicos.

Bien puede decirse que los titulares de las dos oficinas temáticas del *staff* de Vicente Fox eran vistos claramente como representantes directos del presidente en sus respectivas áreas de influencia –una percepción que ciertamente creció con el tiempo. Sin embargo, en general las oficinas presidenciales mexicanas han tenido menor formalidad y peso político que sus contrapartes estadounidenses. En México, las oficinas temáticas suelen ser cambiadas cada vez que entra un nuevo presidente; más importante aún, no tienen una base jurídica sólida ni muchas capacidades legales, las cuales ya están asignadas a las secretarías (por ejemplo, desde hace muchos años los secretarios deben refrendar los decretos presidenciales para que éstos tengan efecto legal). En Estados Unidos, en cambio, como ya observamos, muchas de las oficinas de la Oficina Ejecutiva han sido creadas por el Congreso a través de una ley o un decreto, se han institucionalizado a lo largo de años o décadas y tienen capacidades legales específicas.

Para la coordinación de políticas, en México ha habido desde principios de los ochenta lo que los últimos presidentes han llamado “gabinetes”. Éstos se han dividido por rubros, usualmente uno para las cuestiones políticas, otro para las económicas y otro más para las sociales. Dichos gabinetes consisten básicamente en las reuniones que cada cierto número de meses realizan los secretarios y directores de entidades relacionadas con cada asunto, apoyadas logísticamente por un muy pequeño “secretariado técnico” (cada gabinete con alrededor de una docena de titulares de dependencias o entidades). A lo largo de los últimos años la constitución y funcionamiento de los secretariados de cada gabinete han sido asumidos directamente por la presidencia o apoyados por la misma, por lo que sin duda las oficinas presidenciales han desempeñado una importante función de apoyo a la coordinación de políticas. Estos gabinetes han sido presididos directamente por el presidente o rotativamente por los secretarios que los integran. Han sido instancias un tanto formales y de tamaño más bien intermedio o hasta grande, por lo que, si bien han favorecido en parte la coordinación de políticas, con frecuencia no han cumplido su función adecuadamente.

De esta forma, con algunas variaciones de corta duración, las oficinas presidenciales civiles de carácter sustantivo en las últimas décadas han estado constituidas básicamente por dos o tres oficinas temáticas, la Secretaría Particular y la Dirección de Comunicación Social, lo que muestra un aparato presidencial de formulación y coordinación de políticas comparativamente más pequeño y en conjunto menos poderoso que el estadounidense.³

³ Esta comparación no incluye los aparatos de asesoría legal al presidente, en parte por-

Una diferencia fundamental para comparar el poder relativo de la oficina presidencial estadounidense y la mexicana es que en el último caso las oficinas clave de presupuesto y de personal se encuentran adscritas a secretarías (Hacienda y Función Pública, respectivamente), no a Los Pinos. Con algunas excepciones, como el *staff* de la primera mitad del sexenio de Fox o el del presidente Ruiz Cortines (1958-1964) –cuando se creó la Secretaría de la Presidencia (Pardo, 1991: 79)–, en general los presidentes mexicanos han tratado los asuntos temáticos más directamente con los secretarios respectivos.

El patrón anterior se ha mantenido con el presidente Felipe Calderón. Las oficinas establecidas al inicio de esta presidencia son tres: la Oficina de la Presidencia de la República, el Estado Mayor Presidencial y el Órgano Interno de Control. Sin embargo, debe notarse que dentro de la primera se encuentran varias oficinas que en sexenios pasados dependieron directamente del presidente de la república y que ahora dependen de titular de la Oficina de la Presidencia de la República, esto es, la Secretaría Particular, la Coordinación de Comunicación Social, la Coordinación de Asesores, la Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales, la Coordinación de Imagen y Opinión Pública y la Coordinación General de Administración (página web de la presidencia de la república www.presidencia.gob.mx, 15 de febrero de 2007).

Puede decirse entonces que el presidente Calderón ha creado algo semejante a la figura del jefe de *staff* que existe en los Estados Unidos, la cual, al juntar en una sola oficina varias entidades, le da un poder mayor a la Oficina de la Presidencia en comparación con los dos presidentes mexicanos anteriores (con excepción de Carlos Salinas de Gortari, quien también tuvo el equivalente a un jefe de *staff*).

Parece que durante la actual administración solamente dos de las oficinas presidenciales (la Coordinación de Asesores y en cierta medida la Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales) se vinculan explícitamente con temas sustantivos de las políticas públicas –aunque de hecho definidos de manera más general que en el caso estadounidense–, que es un número igual al de la administración de Fox.

Para febrero de 2007, la presidencia contaba con un total de 1 654 funcionarios, compuesto por 481 mandos medios y superiores, 967 técnicos operativos y 206 de “otras plazas” (probablemente las adscritas al Estado

que para el caso de los Estados Unidos no encontramos referencias a una oficina legal presidencial, comparable a la llamada Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal de México, la que depende directamente del presidente (su titular tiene rango de secretario de Estado) y debe contar con varias decenas de empleados.

Mayor Presidencial) (página web de la presidencia de la república www.presidencia.gob.mx, 15 de febrero de 2007).

La contrapartida de este tipo de *staff*—no muy diferente del tradicional de los presidentes mexicanos— es de nuevo un gabinete conformado por personas en su mayoría conocidas con anterioridad por el presidente (entrevistas con carácter anónimo a dos funcionarios públicos federales, México, D. F., 13 y 22 de febrero de 2007); existen por supuesto las excepciones, pero sin duda éste constituye un gabinete más “cercano” al que tuvo el presidente Fox en su primer trienio.

II. EL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO Y LA FORTALEZA RELATIVA DE CADA PRESIDENTE

El tipo de *staff* y gabinete de los Estados Unidos y México es producto en buena medida de la forma en que se constituyeron históricamente estas dos naciones. Por ello, es importante presentar los antecedentes y rasgos básicos de sus respectivos sistemas políticos.

Estados Unidos

Los Estados Unidos se han caracterizado por tener uno de los sistemas políticos más fragmentados del mundo. Varias de las colonias inglesas fueron fundadas por disidentes religiosos o comerciantes, que valoraban de manera especial el principio de libertad (fundamentalmente, económica o religiosa) (Morison, 1997: 31-60).

Su independencia de la metrópoli inglesa estuvo guiada también por dicho principio. Desde su nacimiento, esta nación se opuso a la concentración del poder en un gobernante. De hecho, ello fue precisamente lo que la llevó a que, sobre todo por el influjo de las posiciones de Jefferson, al comienzo sólo buscara ser una confederación de “estados unidos”, que prácticamente careció de una cabeza institucional. Pronto fue evidente que la confederación era insostenible y, a partir de las ideas relativamente centralizadoras de Hamilton, surgirá un sistema presidencial que otorgó al presidente los poderes necesarios para garantizar la existencia de un gobierno nacional. No obstante, como veremos, lo hizo dentro de un sistema político con cuatro características básicas, especialmente importantes para explicar el tamaño de la oficina presidencial estadounidense: 1) democrático, 2) liberal, 3) de “pesos y contrapesos” entre poderes, y 4) federal (Wilson, 1983: 16-50).

Estos rasgos, entre otros factores, han otorgado a lo largo del tiempo un importante poder a la sociedad en su conjunto (a través del voto popular), al poder Legislativo y al Judicial (a través de sus poderes asignados), a los grupos sociopolíticos de interés (gracias a la libertad de acción que han tenido garantizada) y a los actores regionales (en virtud de los poderes que la estructura federal les ha otorgado).

La presidencia permaneció como un poder bastante débil en relación con los demás a lo largo de todo el siglo XIX, hasta la gran depresión de 1929, cuando F. D. Roosevelt se valió de la crisis económico-social para –bajo la figura de una delegación de poderes del Congreso al Ejecutivo (Lowi, 1993: 73-74; Freedman, 1988: 104)– crear desde la presidencia un “Estado de bienestar”, esto es, un conjunto de políticas de promoción del empleo y protección social. Ello llevará a aumentar el tamaño y otorgarle mayor poder en general al Ejecutivo federal.

Ante el reto de crear dicho Estado de bienestar, en 1936 el Comité Presidencial sobre Gerencia Administrativa inició su reporte final con una frase que, a decir de Lowi (1993: 17), “todavía se oye en el mundillo de Washington: *el presidente necesita ayuda*”. En ese contexto, Roosevelt creó la Oficina Ejecutiva, mediante el Acta de Reorganización de 1939. Y a partir de ahí se iniciaría un importante crecimiento de la oficina presidencial estadounidense, que sería especialmente marcado durante el tercer cuarto del siglo XX (Lowi, 1993; Dickinson, 2000).

En un estudio empírico sobre la evolución del *staff* de la Casa Blanca, Dickinson (2000: 211-14) concluye que en las últimas décadas éste ha observado tres tendencias generales interrelacionadas: el aumento de su tamaño, de su especialización funcional y de su jerarquía interna. El autor conjunta dichas tendencias para conformar un “índice de institucionalización” y detecta que éste creció sobre todo durante las administraciones de Eisenhower, Nixon, Ford, Carter y Clinton.

La Segunda Guerra Mundial y la prosperidad de la posguerra permitieron mantener dicho Estado de bienestar y el consecuentemente mayor poder del Ejecutivo hasta finales de los ochenta, cuando Ronald Reagan dirá que “el gobierno no es parte del problema; el gobierno es el problema”. Se iniciará entonces toda una retórica a favor del desmantelamiento del aparato burocrático. Asimismo, ya desde los años setenta el Congreso había empezado a recuperar su control sobre el Ejecutivo estableciendo o reforzando comités para el seguimiento de las secretarías y agencias de este último. Todo lo anterior tendría efectos en el tamaño y poder del aparato ejecutivo (aunque bastante menores que lo esperado o prometido).

De esta manera, puede notarse que el poder presidencial en los Estados Unidos fue creciendo a lo largo del tiempo y sin duda es ahora mucho

mayor que el que tenía la extremadamente débil presidencia del siglo XIX. Sin embargo, ello no quiere decir que el presidente estadounidense haya alcanzado un gran poder en relación con los otros poderes e incluso su propio gabinete. Se puede decir que en realidad el diseño básico de una presidencia acotada permanece. No es de extrañar entonces, con todo y el crecimiento de ésta, la gran relevancia que adquirió a partir de los años sesenta la tesis de Richard Neustadt, quien en su *Presidential Power: The Politics of Leadership* (1960) señala que el factor más importante para la presidencia de este país es la capacidad de persuasión del presidente.

Ello se debe a los cuatro factores arriba mencionados, los cuales, no obstante los cambios, han permanecido como característica básica del sistema político estadounidense a lo largo de todos estos años.

Por un lado, el sistema democrático de elección popular, si bien no ha dejado de estar sujeto a manipulaciones, ha implicado una alternancia entre dos partidos, el Republicano y el Demócrata. Este sistema ha permitido una circulación de élites y ha evitado que las carreras de los políticos dependan de un solo grupo.

Por otro lado, el sistema liberal ha favorecido la existencia de un amplio conjunto de grupos de interés, los cuales se desenvuelven con bastante libertad para presionar al Congreso o al propio Ejecutivo a favor de sus intereses particulares.

En tercer lugar, el sistema de pesos y contrapesos ha distribuido, y hasta cierto punto “mezclado”, facultades entre los poderes de la unión. De esta manera, si bien el Congreso es el único poder que no sólo aprueba sino también presenta iniciativas de ley, que aprueba el presupuesto, etc., la Constitución otorga al presidente, además de sus poderes ejecutivos, algunos legislativos, como el poder de veto; en ese mismo sentido, a la vez le otorga al Congreso ciertos “poderes ejecutivos”, como la capacidad para crear agencias y supervisar los organismos gubernamentales, y así sucesivamente (Freedman, 1988). Por todo lo anterior, se dice que el presidente de los Estados Unidos es en realidad el primer y más activo “*lobbyista*” del Congreso.

Finalmente, el sistema federal estadounidense ha otorgado a los estados –y en cierta medida a los condados y las ciudades– una mayor autonomía en la gestión de sus políticas, por lo que el presidente también se ha visto en la necesidad de obtener el apoyo de las regiones para el desarrollo de sus programas.

En parte por esta necesidad de relacionarse con las distintas “*constituciones*” o grupos de votantes, con el Congreso, con los grupos de interés y con las regiones, se ha llevado a los presidentes a nombrar mandos superiores (secretarios, subsecretarios y gerentes) que les permitan acercarse a tales grupos y que, consecuentemente, les resultan en cierta medida “ajenos”.

A esto hay que agregar que en los Estados Unidos, aunque el presidente sea el que nombra y destituye a los secretarios, el Congreso debe refrendar muchos de sus nombramientos, por lo que aquél se ve obligado a buscar candidatos que no le sean tan cercanos que compliquen su ratificación. En esta mayor "lejanía" del gabinete presidencial en los Estados Unidos podemos encontrar una razón directa que está detrás de la necesidad de contar con un mayor y más importante *staff* de confianza en la Casa Blanca, que le ayude al presidente a impulsar y coordinar el desarrollo de las políticas públicas.

Esto ha generado un proceso que, una vez iniciado, se retroalimenta, ya que los secretarios pasan buena parte de su tiempo "cortejando" a sus grupos electorales, a sus grupos de interés y a los congresistas, y manteniendo su distancia respecto al presidente a fin de poder conservar su función de mediadores. Por otro lado, como generalmente son personas con trayectorias políticas o profesionales destacadas, desean llegar a los altos puestos y hacerse más visibles, pero no suelen durar mucho en el cargo, entre otras razones porque frecuentemente no desean cerrarse oportunidades al quedar identificados con un presidente en particular.

Lo anterior se ve complementado por el mayor nivel de profesionalización de quienes se dedican a asuntos de gobierno y administración en los Estados Unidos, para los cuales, por lo tanto, ha existido un mercado de trabajo que se extiende a otros ámbitos, como por ejemplo el universitario, el de la consultoría, el *lobbying* o el de las empresas privadas, un rasgo relacionado con la naturaleza "liberal" del sistema político estadounidense.

La tendencia a la limitación del poder de los presidentes, junto a la necesidad de contar con un cuerpo estable y más eficiente de empleados —que pudiera mantener el nivel de los servicios públicos no obstante el cambio de gobernantes asociado a la democracia—, llevaría hacia finales del siglo XIX a que aumentara la demanda de establecer en los Estados Unidos un servicio profesional de carrera, que permitiera el ingreso por mérito al sector público. Cuando en 1882 un participante en la campaña presidencial a quien no se le otorgó empleo asesinó al presidente James Garfield, el terreno quedó abonado para que se fuera expandiendo el servicio profesional en esta nación.

Desde aproximadamente mediados del siglo XX, casi el cien por ciento de los funcionarios de las secretarías y agencias federales pertenecen al servicio de carrera. Por ello, el presidente sólo nombra a un muy reducido número de funcionarios federales, que puede ser de alrededor del uno o dos por ciento, y ve con distancia al resto. Se explica entonces que tienda a sentir la necesidad de contar con múltiples directores y analistas directamente a su servicio en una variedad de áreas.

En función de los rasgos anteriores del sistema político estadounidense, no sorprende que Dickinson explique el aumento significativo del *staff* en la segunda mitad del siglo xx de la siguiente forma: “Confrontados con una pérdida de las fuentes tradicionales de inteligencia para la negociación, los presidentes vuelven la vista hacia otros expertos que poseen el conocimiento requerido y los incorporan en el *staff* presidencial” (Dickinson, 2000: 215).

Después de analizar la evolución de los actores que solían proporcionarle al presidente información útil para negociar e implementar exitosamente sus programas –como el Congreso, los partidos, los grupos de interés, la burocracia, etc.–, este autor concluye que todos esos grupos han crecido, se han fragmentado e incluso han pasado a ser dominados por intereses opuestos al presidente, por lo que han dejado de ser para él fuentes de información confiable (Dickinson, 2000: 215-223).

México

A diferencia de los Estados Unidos, México tuvo por metrópoli a una nación con una cultura política menos liberal y, en lugar de ser colonizado por emigrantes en búsqueda de su libertad y bienestar, fue conquistado por expedicionarios en búsqueda de tesoros (García Ramírez, 2002: 5), en parte acompañados por religiosos que buscaban extender una fe, la católica. La Nueva España constituyó una gran colonia regida por un “paternalismo autoritario” (Castro, 2002: 364), mientras que la independencia se inició bajo una confusa y variante mezcla de factores como la defensa del rey y la religión católica, el resentimiento contra los españoles y el deseo de libertad e independencia de la metrópoli (Ortiz, 2002), y se consumó en 1821 bajo el principio de una monarquía constitucional, que trató de conciliar diversas posturas (Del Arenal, 2002). Si bien posteriormente surgió un grupo liberal importante, durante la mayor parte del siglo xix México vivió una permanente lucha de ese grupo con los conservadores, que a veces se inclinó a favor del gobierno centralista o monárquico defendido por estos últimos, y a veces por un sistema democrático, republicano y federal (en este caso de manera un tanto idealista y, por cierto, casi siempre teniendo como modelo al vecino del norte).

Si bien las pugnas entre conservadores y liberales implicaron un periodo de gobiernos débiles durante los primeros cincuenta años de independencia, durante el último cuarto del siglo se va a imponer, bajo un modelo liberal que sólo se aplicó en el ámbito económico, la dictadura de Porfirio Díaz. Aunque había votaciones formales, la sociedad no ejerció realmente

el poder del voto y, de 1877 a 1910, Díaz se mantuvo en el poder, imponiéndose al Poder Legislativo y el Judicial, a los grupos de interés y a los actores regionales.

En 1910 estallará una revolución en contra de la dictadura porfiriana, que continuará hasta 1917 debido a las pugnas y diferencias ideológicas entre los distintos jefes militares. En ese año se aprueba una constitución que siguió el modelo democrático presidencial estadounidense. Sin embargo, la consolidación de un solo partido político a partir de 1929, el PRI, que dominará los puestos en el Legislativo y el Judicial, llevará a una gran concentración del poder en las manos del presidente, ya que éste se convertía en el jefe nato de dicho partido durante su periodo (Hurtado, 2001). Esto implicará grandes diferencias en los cuatro elementos que señalamos más arriba para el caso estadounidense: la democracia, la libertades ciudadanas y de los grupos de interés, la división de poderes y el federalismo.

El PRI dominará por muchas décadas las elecciones municipales, estatales y federales. Si bien se dio una cierta “circulación de élites” debido a que la Constitución estableció el principio de no reelección, las carreras de los funcionarios y los políticos dependerían de un solo grupo político, liderado por el presidente en turno.

Además, las libertades y la prensa se verán bastante restringidas o controladas; los grupos de interés serán reducidos y contarán con una menor capacidad para presionar al Congreso o al propio Ejecutivo.

En tercer lugar, aunque la Constitución estableció un sistema de pesos y contrapesos similar al estadounidense, el dominio del presidente del partido, y en esa medida, la supeditación de las carreras de los congresistas al partido y al presidente, implicó un dominio del Poder Legislativo por parte del Ejecutivo.

Por las mismas razones, este dominio se traduciría en un control de los diversos actores regionales (gobernadores, presidentes municipales, legisladores locales, etcétera).

En síntesis, comparado con los Estados Unidos, México ha tenido desde su mismo origen una sociedad civil mucho más débil y, como contrapartida natural, un Estado más poderoso. Por lo tanto, los presidentes mexicanos no se vieron –sino hasta prácticamente el último lustro del siglo xx– en la necesidad mayor de buscar el apoyo de los votantes, los grupos de interés, el Poder Legislativo y los actores regionales, por lo que no requirieron de la ayuda en ese sentido de sus respectivos gabinetes.

Esta menor necesidad de obtener el apoyo de los actores políticos principales, junto con el hecho de que en México el presidente nombra a la inmensa mayoría de sus colaboradores sin requerir de la ratificación legislativa (con la excepción del procurador de la república, los embajadores y

algunos otros funcionarios), les permitió por muchos años a los presidentes mexicanos nombrar mandos superiores muy cercanos, a los que han visto, a diferencia del caso de Estados Unidos, como “su equipo” (de hecho, la inmensa mayoría de ellos salían de su equipo de campaña).

Al poder descansar en mayor medida en sus secretarios y demás mandos superiores para impulsar y coordinar el desarrollo de las políticas públicas, se entiende el menor interés en desarrollar un amplio e importante *staff* de confianza en Los Pinos.

Como en el caso estadounidense, en México lo anterior generó un proceso que se retroalimentó, ya que los secretarios y mandos superiores, al no tener que dedicar mucho tiempo a “cortejar” a sus grupos electorales, a sus grupos de interés y a los congresistas, y al depender sus carreras políticas de su disciplina para con el presidente y el partido dominante, prefirieron mantenerse cercanos a aquél y duraron más en sus puestos.

A lo anterior deben agregarse otros tres factores. Uno, la existencia en México de la denominada Secretaría de Gobernación, encargada de los asuntos políticos, entre ellos la relación con el Poder Legislativo y con los medios de comunicación. Aunque el presidente mexicano sí tiene una oficina para la relación con la prensa, el hecho de que no cuente en su *staff* con una oficina encargada explícitamente de las relaciones con el Legislativo se explica por esta razón (que a su vez tiene que ver con la escasa importancia que representaba para el presidente un Congreso por él controlado a través del partido dominante).

Por otro lado, debe señalarse también que el nivel de profesionalización de quienes se dedican a asuntos de gobierno y administración, así como el desarrollo del mercado que para ellos se genera, han sido menores en México, por lo que las oportunidades de empleo para estos mandos superiores fuera de la administración pública han sido más reducidas.

Finalmente, un tercer factor lo constituye la tendencia mexicana a la sobreregulación administrativa, que sin duda ha sido un mecanismo adicional de control de las secretarías por parte del presidente. Como bien ha mostrado Nathan (1983), Estados Unidos también ha observado el fenómeno de una “presidencia administrativa”, pero considero que en menor medida que México.

La tendencia a la concentración del poder en los presidentes, junto a la menor profesionalización de la sociedad mexicana y la falta de una alternancia en el poder, impidió que surgiera en México una fuerte demanda para el establecimiento del servicio profesional de carrera.

Aunque en la colonia hubo un servicio civil incipiente y la idea estuvo presente y fue discutida intermitentemente en el país, en México no existió un servicio profesional de carrera hasta el año 2003, cuando el Congreso

aprobó la iniciativa para establecerlo, con el apoyo del presidente Vicente Fox. Por esta razón, el presidente nombraba a un número mucho mayor de funcionarios que el de los Estados Unidos, empezando por supuesto por los propios secretarios y subsecretarios, pero esta práctica podía incluir hasta los directores generales o incluso puestos más abajo en la escala jerárquica (y, si no los nombraba él directamente, eran nombrados discrecionalmente por sus secretarios de confianza, no a través de concursos basados en el mérito). Además, a diferencia de la burocracia de los Estados Unidos, la mexicana se encuentra mayoritariamente concentrada en el Distrito Federal.

Por estas dos razones, entre otras, los presidentes mexicanos han visualizado como mucho más “cercanas” y “dependientes” a las secretarías de Estado y a sus funcionarios altos e intermedios (analistas, directores de área, etc.). El que éstos tuvieran nombramientos “de confianza” y estuvieran más accesibles ha evitado que el presidente se vea en la necesidad de tener en las oficinas de la residencia presidencial un grupo más grande de analistas y directores para el impulso y coordinación de las políticas públicas.⁴

III. LA EXCEPCIÓN DEL PRIMER *STAFF* DEL PRESIDENTE FOX⁵

Como hemos podido ver, la naturaleza del *staff* presidencial parece estar sujeta en buena medida al tipo de sistema político. Sin embargo, vale la pena mencionar otro factor que en algunos casos puede influir sobre el tamaño de dicho *staff* esto es, las coyunturas particulares que los presidentes enfrentan a lo largo de sus respectivas administraciones.

El presidente Fox inició su periodo con un *staff* más amplio y diverso que el que habían tenido los presidentes inmediatamente anteriores, de hecho hasta cierto punto similar al de Estados Unidos. Aparte de las ocho

⁴ Dickinson (2000: 222) hace la interesante observación de que en los presidentes estadounidenses que han tendido a “politizar” más su gabinete, colocando secretarios más leales, “se han mostrado ligeramente menos inclinados a ejercer un control administrativo a través de la creación de una contraburocracia de la Casa Blanca”, lo que en esos casos mostraría una tendencia similar a la de México.

⁵ Conviene aclarar que la información sobre el *staff* presidencial presentada en esta sección fue o ha sido hecha pública. Aunque era difundido y discutido frecuentemente en las columnas políticas y bien conocido en el interior de la clase política, el tema de quienes conformaban el “círculo interior” de Fox era un tanto menos conocido por la opinión pública; en todo caso, la información al respecto se reproduce aquí una vez terminado el gobierno de Fox y con el propósito de realizar un análisis más objetivo y constructivo que los periodísticos que se han hecho hasta ahora; se basa en la observación realizada por el autor en su carácter de coordinador de la Unidad de Análisis de la Presidencia, del 1° de febrero de 2001 al 30 de mayo de 2003.

mencionadas en la primera sección, al inicio de su administración Fox estableció en Los Pinos otras ocho oficinas, dedicadas a asuntos temáticos específicos: la Oficina de la Presidencia para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Oficina de la Presidencia para el Desarrollo Regional, la Oficina del Consejero de Seguridad Nacional, la Oficina de Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad, la Oficina de la Presidencia para la Atención Ciudadana, la Oficina de la Presidencia para el Desarrollo Social, la Oficina de la Presidencia para los Mexicanos en el Exterior y la Comisión para la Paz en Chiapas.

Se planteó que titulares de estas oficinas coordinarían algunos de los gabinetes creados al inicio de la administración: Seguridad Nacional y Desarrollo Social sus gabinetes respectivos y Políticas Públicas el gabinete económico.

No obstante la extensión de este *staff*, el presidente realmente les prestaba atención a casi todos sus integrantes. Así, puede decirse que su concepción y funcionamiento fue de hecho más similar al de la Oficina de la Casa Blanca, y en esa medida al llamado “círculo interior”. Aunque las oficinas de algunos de ellos se asemejaban un tanto a la más distante Oficina Ejecutiva estadounidense, durante el primer año los integrantes del *staff* de Los Pinos que eran parte del círculo interior fueron principalmente los titulares de Innovación Gubernamental, Políticas Públicas, Imagen y Opinión Pública, Comunicación Social, Atención Ciudadana, Desarrollo Regional y Secretaría Particular. Estos siete funcionarios venían acompañando al presidente desde el periodo de transición (julio-diciembre de 2000) y la campaña electoral, y varios de ellos incluso desde la época en que era gobernador del estado de Guanajuato. La titular de Comunicación Social se convirtió en la “primera dama” en julio de 2001 y desde ese momento hasta el final de la administración fue un actor sin duda muy influyente (algo que el propio presidente reconocía de diversas formas, por ejemplo cuando se refería a la “pareja presidencial”).⁶ Hasta cierto punto, durante ese primer año, también fueron parte del círculo interior los titulares de

⁶ La influencia de la primera dama, y sobre todo el reconocimiento abierto de la misma por el propio presidente, causaron una fuerte polémica a lo largo de la administración de Vicente Fox. Dados los antecedentes históricos de la política mexicana, la polémica se agudizó cuando de manera implícita –pero clara– la primera dama exploró las posibilidades de convertirse en candidata presidencial. Sin embargo, aunque fue sin duda una parte central del “círculo interior”, en sentido estricto no era parte del *staff* presidencial, por lo que en este texto no discutimos su papel. Cuando su titular se convirtió en “primera dama”, Comunicación Social fue absorbida por la Oficina de Imagen y Opinión Pública; posteriormente, cuando desapareció la Oficina de Atención Ciudadana, volvió a separarse y el jefe de Atención Ciudadana pasó a ser su nuevo titular; más tarde se fusionó a la Secretaría Particular, para finalmente volver a quedar como una oficina independiente.

Seguridad Nacional y de Desarrollo Social, aunque –sobre todo el segundo– de manera más acotada a sus respectivos asuntos. El círculo era completado por tres o cuatro secretarios o subsecretarios, para conformar entonces un grupo de poco más de diez personas. A partir de 2002, los miembros del *staff* que eran parte del círculo interior se redujeron de siete a seis, quedando solamente los titulares de Innovación Gubernamental, Políticas Públicas, Secretaría Particular, Comunicación Social, Imagen y Opinión Pública y Desarrollo Regional (aun así un grupo bastante amplio).

Ese año estos funcionarios, junto con el coordinador de la Unidad de Análisis, el coordinador de agenda y el coordinador de giras, conformaron de manera más formal el “Comité de Agenda” (Durazo, 2006). A partir de ese año, dicho comité comenzó a reunirse cada lunes para evaluar, coordinar y dirigir en forma más estratégica la comunicación y relación del presidente con la sociedad y la clase política, y de manera derivada también algunos aspectos de las políticas públicas.⁷

Se pueden mencionar tres posibles razones de este *staff* presidencial más amplio; dos de ellas están vinculadas a la concepción que se tuvo del gobierno en esa primera etapa como un gobierno de “transición democrática” y una tercera se relaciona con los antecedentes profesionales del presidente.

La primera razón fue la percepción de un entorno más democrático y complejo, si no al grado del estadounidense, sí mayor que el enfrentado por los presidentes anteriores. Fox y su círculo interior no estaban en este aspecto del todo errados. En la muestra de Haggard y McCubbins (2001: cuadro 3.2), relativa a la fortaleza de la presidencia en 23 países (sobre todo en relación con el Congreso), la mexicana se encuentra entre las seis menos facultadas, con un puntaje de uno en una escala del cero al ocho.

La segunda razón, muy relacionada con la primera, representa la otra cara de la moneda de un *staff* más diverso: el nombramiento de un gabinete que buscó atender, en forma semejante al estadounidense, criterios de pluralidad política y de competencia técnica (véanse las declaraciones en ese sentido de Fox, reproducidas en D’Artigues, 2002: 13-14), y que en esa medida resultó más “distante” que el que hubiera representado uno mayormente derivado de su propio partido (el Partido Acción Nacional) o de su grupo más inmediato de colaboradores.⁸

⁷ Esta coordinación era importante por varias razones, sobre todo porque mientras los actos, giras y discursos presidenciales estaban a cargo del secretario particular, los mensajes de prensa eran responsabilidad de Comunicación Social y las encuestas, de Imagen y Opinión Pública, lo que a veces comprometía la efectividad de la política de comunicación (en parte, por ello la tarea de elaborar los discursos pasaría a Comunicación Social a partir de finales de 2003).

⁸ Ello coincide con la utilización de “buscadores de talento” (“*headhunters*”) por parte del

La tercera razón, como se dijo, tiene que ver con el estilo gerencial que el presidente Fox buscó darle a su gabinete, un estilo donde se da a los secretarios una responsabilidad y una autonomía (y por ende distancia) mayores respecto al propio presidente. Este estilo pudo sin duda haber estado vinculado a la personalidad de Vicente Fox, pero probablemente también a su experiencia previa como gerente en la iniciativa privada, así como a su menor conocimiento de muchos de los temas nacionales debido a que no había ocupado nunca un puesto federal (hasta ese momento, Fox había sido solamente diputado federal y gobernador de Guanajuato, un pequeño estado del centro del país).

Con todo, para el inicio del último tercio de su administración, Fox regresaría a un *staff* más similar al de los presidentes que lo precedieron (ya reseñado en la primera sección). Muchas de las oficinas originalmente creadas pasaron a insertarse dentro de alguna secretaría, como la Oficina de la Presidencia para la Atención a los Pueblos Indígenas o la Oficina de Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad (aunque ello no significó que necesariamente dejaran Los Pinos físicamente). Otras oficinas desaparecieron, pero algunas de sus áreas se integraron a otra oficina presidencial, como Desarrollo Regional, que en parte se integró a Políticas Públicas. Algunas otras desaparecieron por completo, como la del Consejero de Seguridad Nacional o la de Desarrollo Social.

El amplio *staff* original y su posterior reducción durante la presidencia de Vicente Fox han sido objeto de opiniones principalmente de tipo periodístico, que más que erróneas han resultado bastante incompletas. Dichas opiniones destacaron las disputas y diferencias que un *staff* así implicó, y que, en el caso particular de la presidencia de Vicente Fox, tuvo al menos dos costos importantes; uno, la dificultad para lograr una mejor coordinación de acciones y una mayor claridad en cuanto a las prioridades de la administración, que comprendieran una orientación y una consecución de resultados óptimas; y, dos, en términos de opinión pública, ya que, después de varios años, las diferencias entre los miembros del *staff* trascendieron a la sociedad.

Sin duda, estas diferencias deben haber constituido un motivo importante para la reducción del tamaño del *staff*. Sin embargo, un análisis más objetivo y completo probablemente llevaría a concluir que ella estuvo vinculada a una combinación de diversos factores, como que el presidente ya había establecido una relación más cercana con sus secretarios, ya conocía

presidente para reclutar a algunos de sus secretarios. Fox declaró en varias ocasiones que su partido era el PAN pero quien gobernaba era él (véase por ejemplo sus declaraciones reproducidas en D'Artigues 2002: 16).

y priorizaba mejor los distintos puntos de la agenda nacional, manifestó la (probablemente natural, véase Linz, 1997: 244) tendencia de los presidentes a reducir su número de reuniones y asesores conforme transcurre su administración, y que también tuvo que ver con crecientes restricciones presupuestales, así como con el deseo de “institucionalizar” –y en esa medida proteger en el futuro– los programas gubernamentales, que entonces fueron transferidos a las secretarías.

Otro factor importante –regresando a los factores estructurales que hemos resaltado en este texto– pudo haber sido que la correlación de poder entre los asesores y los secretarios, característica del sistema político mexicano, terminó manifestándose (aunque por supuesto no al grado de hacer desaparecer la influencia de un *staff* presidencial), y entonces el presidente simplemente consideró más eficaz, por un lado, impulsar y coordinar las políticas de manera más directa con sus secretarios y, por el otro, reducir el número de asesores presidenciales –y colateralmente darles con ello más poder a los que decidió mantener.

Un ejemplo paradigmático en este sentido fue la Oficina del Consejero para la Seguridad Nacional, que mantuvo una relación tirante con el secretario de la Defensa Nacional, el procurador general de la república y el secretario de Gobernación –tres dependencias que tradicionalmente han tenido un gran poder en el Estado mexicano–, y que, como ya vimos, terminaría desapareciendo al no contar con el poder suficiente para coordinarlas. Algo similar puede decirse respecto a la Oficina de Desarrollo Social, aun si en este caso sus relaciones con las secretarías fueron menos tirantes.

De esta forma, la existencia de un *staff* tan amplio en México a principios del siglo XXI fue más bien resultado de una coyuntura especial, tras la cual al parecer los factores estructurales volvieron a influenciar de manera determinante su evolución durante el resto del periodo presidencial.

IV. ALGUNAS GENERALIZACIONES RELATIVAS

AL TEMA DEL *STAFF* PRESIDENCIAL

Podemos ver entonces cómo la efectividad de un determinado tamaño de *staff* presidencial se ve afectada de manera importante por una serie de factores contingentes. En el caso estadounidense parece haber funcionado como un elemento que hace más compleja la toma de decisiones, mientras que en México en mayor medida como un factor de apoyo y complementación a la relación directa del presidente con sus secretarios (con todo y las variaciones). Sin embargo, establecidos estos importantes matices, queda en el aire la pregunta de cuál debe ser, en general, la función del *staff* presidencial.

Al principio de este texto señalamos que hoy en día ha surgido la preocupación por la dirección y coordinación desde el centro de las políticas públicas, y que el *staff* presidencial cumple un papel central en la tarea de apoyar al presidente en sus funciones. Pero una vez que nos adentramos en el conocimiento preciso de las funciones de un *staff* presidencial, el tema se vuelve más complejo y surge una pregunta un tanto más específica: ¿en qué medida sus funciones son o deben ser únicamente las de apoyar el impulso y coordinación de las políticas?

Un buen punto de partida para responder esta pregunta es el antes citado libro de Richard Neustadt, *Presidential Power*, porque toca varios temas vinculados a la presidencia (y que, si bien ha recibido importantes críticas, es todavía considerado un clásico de los estudios en la materia).

Como mencionamos, para Neustadt, la principal arma del presidente de los Estados Unidos es su capacidad personal de persuasión, ya que enfrenta un entorno con actores poderosos y que tienden a oponérsele. Asimismo, un presidente debe mantener sus opciones abiertas y, sobre todo, “pensar prospectivamente” (Neustadt, 1990: xi), esto es, tomar sus decisiones no sólo en función de las ventajas que pueden ofrecer en el presente, sino también de sus efectos sobre las opciones, recursos y margen de maniobra que tendría en el mediano plazo.

Ello significa que la información sobre los actores y sobre las políticas es un factor crítico, especialmente la información sensible que puede resultar útil para dicha persuasión y para tomar decisiones “prospectivamente”. En ese sentido, para Neustadt un presidente debe evitar ser aislado (o aislarse él solo [Hess, 1988: 189]) y, consecuentemente, “oír” sólo a unos pocos asesores o a varios de ellos pero de la misma tendencia. Este autor se inclina entonces, más que por un *staff* con una estructura reducida, clara y estable, por una estructura que promueva una “incertidumbre competitiva” entre los diversos actores o agencias que representan fuentes de información (en otras palabras, por el modelo “competitivo” expuesto por George y mencionado más arriba). El objetivo es, por un lado, aumentar el flujo y diversidad de dicha información para evitar errores graves, y, por el otro, evitar la excesiva predicción de las decisiones presidenciales, que facilitarían la oposición a las mismas.

Para Neustadt, personalidades en competencia ¡junto a jurisdicciones traslapadas hace que los asesores y colaboradores le suban al presidente los detalles de los temas y le adviertan de las consecuencias de una u otra opción. En las propias palabras de este autor, referidas a F. D. Roosevelt (1990: 132): “La competencia administrativa le daba [a Roosevelt] las alternativas y las consecuencias [...] Como resultado él también obtenía ese gran tesoro para todo presidente: tiempo para tomar la decisión.”

En este mismo sentido, Neustadt cita un párrafo interesante de Schlesinger (1990: 133): “Debe permitírsele a las situaciones desarrollarse, cristalizar, clarificarse; las fuerzas en lucha deben reivindicarse a sí mismas en el jaloneo del conflicto; la opinión pública debe enfrentar el tema, considerarlo y pronunciarse sobre el mismo –sólo entonces, en el largo y agitado final, las intuiciones del presidente se consolidarán y traerán un resultado.”

Es importante mencionar que el sentido general de esta conclusión coincide con la postura de los teóricos del “pensamiento grupal” (Janis, 1982: 8), quienes señalan que un decisor debe promover cierta diversidad de tendencias entre los participantes en la toma de decisiones (recomendación que por cierto ha estado detrás de las conclusiones de algunos estudios de caso exitosos, como el del manejo por parte de Kennedy de la crisis de los misiles) (Allison y Aelikow, 1999). Creo que también coincide con la dirección general que ha adoptado el campo de estudios de la toma de decisiones, en el cual, aun cuando no exista todavía consenso en torno al peso de sus efectos, se resaltan los múltiples “sesgos” hacia el error en que usualmente incurren quienes toman las decisiones (Tversky y Kahane-man, 2000).

En función de lo anterior, podríamos decir entonces que, *ceteribus paribus*, un *staff* relativamente amplio, diverso e incluso competitivo puede ofrecerle a un presidente más beneficios que costos, en comparación con uno reducido, cerrado o incluso “cooperativo” (y aceptando, como veremos más adelante, que la pluralidad no llega al grado de afectar la confiabilidad, disciplina y lealtad de sus integrantes).

Y esto nos lleva a pensar entonces que un *staff* no sólo está ahí para “facilitar” la toma de decisiones y la coordinación entre agencias o actores, sino también para lo opuesto, es decir, para detener o hacer más lenta dicha toma de decisiones, incorporando en la misma puntos de vista diferentes e incluso opuestos. En otras palabras, su función no es sólo apoyar las decisiones sino también evitar los errores. Si lo vemos bien, nuestra discusión tanto del caso estadounidense como del mexicano muestra que, por más que en este último el *staff* sea menos poderoso, en ambos al fin de cuentas se constituye en una suerte de burocracia paralela, que en mayor o menor medida vigila y puede llegar a bloquear cursos de acción erróneos.

No obstante, hay también quienes cuestionan los planteamientos de Neustadt. Rockman (2000: 165), por ejemplo, sostiene con razón que la “incertidumbre competitiva” ofrece sin embargo riesgos importantes. El principal es el de una incapacidad de ejecución coordinada y efectiva, ya que ésta requiere de claridad y certeza sobre los objetivos que se quiere conseguir. En consecuencia señala que “la inteligencia requiere apertura e incluso ambigüedad de objetivos mientras que la ejecución requiere clari-

dad y certidumbre. Aquí yace el dilema presidencial de organización de la asesoría". (Rockman, *ibid.*)

No es fácil encontrar una salida para este dilema. Como en casi todos estos casos, el punto es poder encontrar un equilibrio entre ambos extremos, por ejemplo en la sugerencia de George (1982: 202) de un "uso selectivo de la propuesta múltiple". Quizá habría que pensar que en el proceso de análisis de decisiones, los primeros años de un gobierno –siempre y cuando éste se encuentre en una situación "normal"– o la búsqueda de innovaciones de política (Hess, 1988: 189), se debe utilizar más la "incertidumbre competitiva", mientras que en el proceso de definición y ejecución de las mismas, los últimos años de una presidencia o situaciones en las que se quiera reforzar la estabilidad y certidumbre nacional (¿el caso del presidente Calderón?), se debe utilizar más un esquema de "certidumbre coordinada" (al menos hasta darle a una decisión o política el tiempo suficiente para probar sus méritos o que la situación nacional se estabilice).

Algo similar se puede decir respecto a la personalidad y competencias de cada presidente, ya que sería un error el empatar permanentemente una estructura de incertidumbre competitiva con un presidente a quien no le agrada o no puede manejar eficazmente el conflicto (como fueron por ejemplo los casos de Miguel de la Madrid y Nixon). En estos casos un presidente haría bien en utilizar el modelo que más se ajuste a sus gustos y capacidades –por ejemplo el formal–, siempre y cuando tenga presentes y de ser posible mitigue los riesgos de su esquema preferido (George, 1982: 164).

Cerramos entonces el círculo volviendo –como suele suceder– a una visión "contingente", sólo que a una que nos proporciona mayor claridad para seleccionar y aplicar un tipo de *staff* u otro.

En este contexto, otras preguntas importantes son: ¿hasta dónde deben llegar, respectivamente, la "incertidumbre competitiva" y la "certidumbre cooperativa"? ¿En qué medida es posible lograr la primera asegurándose de contar al mismo tiempo con un *staff* confiable y discreto, que evite la excesiva dispersión e incluso los boicots internos? ¿Es posible lograr la segunda sin caer en la excesiva homogeneidad que según Neustadt conduce a graves errores en la formulación de políticas públicas?

Responder estas preguntas tampoco es fácil. La primera estructura del *staff* presidencial de Vicente Fox fue criticada por ejemplo por ser demasiado amplia y laxa; en este caso en particular la incertidumbre competitiva fue llevada quizá al extremo, de lo que derivó la existencia de demasiados "generales" con demasiadas tendencias distintas. Como dijimos, esto dificultó establecer prioridades y aplicar una estrategia que en el mediano plazo fuera ampliando la capacidad política del presidente (justo como la estrategia "prospectiva" de Neustadt señala), en lugar de ir reduciendo,

como en mi opinión sucedió. Además, desembocó en fuertes disputas internas que sin duda afectaron al propio presidente. Por otro lado, hay quienes opinan que la segunda estructura aisló en exceso al presidente, sobre todo en términos políticos, ya que lo llevó –arguyen– a no ver los graves riesgos de algunas de las medidas políticas que tomó en la segunda parte de su sexenio (por ejemplo, el desafuero del candidato del PRD a la presidencia de la república).

Sin embargo, si bien estos argumentos pueden sonar plausibles en principio, las estructuras formales pueden llevar a errores de apreciación, como vimos por ejemplo con el caso del jefe del *staff* de Eisenhower. La segunda estructura del *staff* foxista sin duda redujo la diversidad de puntos de vista en materia política. No obstante, al contrario del *staff* del primer periodo, la evidencia en este caso no es tan clara y no es posible decir con seguridad y precisión el grado en que lo hizo (ciertamente, por ejemplo, una decisión como la del desafuero no se tomó de la noche a la mañana). Además, hay tantos factores que incidieron en el curso de los acontecimientos –la personalidad y el estilo de muchos de los implicados, por ejemplo– que resulta difícil evaluar la efectos específicos de uno, en este caso, la estructura del *staff*.

Las lecciones que a mi parecer se pueden resaltar aquí son, uno, que un presidente o incluso un secretario, subsecretario o, más generalmente, cualquiera que tome decisiones deben evitar llevar al extremo el tipo particular de *staff* que seleccionen; y, dos, que deben estar muy atentos a los riesgos particulares involucrados en cada uno de ellos. Por ejemplo, si bien –tomando en cuenta el contexto particular– fue un acierto del presidente buscar en el primer periodo de su administración una pluralidad de puntos de vista, ésta no tenía por qué ser tan amplia o, en su caso, el presidente quizá podía haber adoptado medidas para reducir la descoordinación que se observó en dicho periodo.

CONCLUSIONES

Este texto ha presentado dos ideas principales. Una, el tamaño y naturaleza de las oficinas presidenciales dependen de factores contingentes, como el tipo de sistema político, el carácter de la coyuntura histórica o la personalidad de un determinado presidente. Y dos, que la difícil tarea de gobernar requiere ayuda, y que el riesgo de que la ayuda o el consejo sobren es menor que el de que falten.

Nos encontramos así con que Estados Unidos ha tenido un conjunto de oficinas presidenciales más grande y poderoso (respecto a las secretarías

de Estado) que México. Lo anterior se ha debido principalmente a la mayor debilidad relativa de la presidencia estadounidense.

Mientras que Estados Unidos ha tenido por más de dos siglos un sistema democrático, liberal, republicano y federal, México tuvo un sistema de partido dominante por más de setenta años, en el cual el presidente ejerció un control muy fuerte no sólo sobre el gabinete del Poder Ejecutivo federal sino incluso, a través de su control sobre el principal partido político, del Poder Legislativo y hasta cierto punto del Poder Judicial, además de controlar en buena medida a los actores políticos regionales y locales.

De esta manera, el presidente mexicano siempre tuvo y, aunque en condiciones bastante distintas a partir del año 2000, sigue teniendo un control mayor de su gabinete respecto a su par estadounidense, tanto a nivel de los mandos superiores como de los mandos medios de la administración y, por lo tanto, no ha requerido de un extenso aparato de apoyo y asesoría en Los Pinos.

En la cuarta parte, discutimos la naturaleza del *staff* en general. Concluimos que, *ceteribus paribus*, es más recomendable tener un *staff* amplio, diverso e incluso competitivo que uno excesivamente reducido o cerrado, aun cuando no es fácil determinar un tamaño óptimo y éste pueda aumentarse o reducirse un poco en función de las circunstancias y las características personales del presidente en turno. Si esto es así en general, lo es aún más cuando se está ante un entorno complejo y resistente a las decisiones del presidente, como el que se presenta en las democracias modernas. Dada la complejidad asociada a la creciente democratización de México, lo anterior nos lleva a recomendar un *staff* más diverso que el que usualmente han tenido los presidentes en este país (aunque, como dijimos, sin llevarlo al extremo del primer trienio del presidente Fox). Esta conclusión se refuerza cuando observamos que, aun si tiene un mayor control y cercanía respecto al gabinete que en el caso estadounidense, la presidencia mexicana se ha debilitado considerablemente, al transitar el país hacia un sistema multipartidista y abandonar el de partido dominante que le dio tanta fuerza en el pasado.

Aunque es todavía pronto para juzgar su naturaleza y funcionamiento, como vimos, Calderón ha optado en principio por un modelo de *staff* más próximo al “formal” y, consecuentemente, por un gabinete más “cercano” (comparado con el que tuvo Fox en la primera mitad de su gobierno). Esto es hasta cierto punto comprensible debido a su preparación académica, su mayor experiencia en asuntos nacionales y las circunstancias particulares del primer año de su gestión; de hecho, quizá este tipo de *staff* y gabinete le han servido mejor para establecer sus prioridades y buscar resultados más visibles al inicio de su administración (por ejemplo, en materia de seguri-

dad pública). Sin embargo, el nuevo contexto político de México, más democrático y plural, destaca la recomendación presentada por George de evitar los riesgos de cada modelo, lo que en este caso significaría hacer un uso, aun cuando selectivo, del esquema de “propuesta múltiple” o, en otros términos, de la “incertidumbre competitiva”. Como vimos en el caso de Eisenhower, dicho esquema no necesariamente se contradice con la existencia de un jefe de *staff* que dirige al conjunto de la oficina presidencial, ya que éste puede convocar *ad hoc* –o el presidente mismo solicitar– la presencia de actores con distintos puntos de vista en la discusión de muchas decisiones, especialmente las más importantes o riesgosas.

Las naciones latinoamericanas están ahora ante el reto de alcanzar no sólo una democracia sino una gobernabilidad democrática. Parte importante de ese reto es contar con gobiernos bien coordinados y efectivos, lo que a su vez exige presidentes con liderazgo o capacidad para dirigir y coordinar las políticas. Sin embargo, esta tarea es compleja porque un presidente no debe sólo tomar decisiones y ejecutarlas coordinadamente. Debe también obtener la información necesaria para tomar buenas decisiones y persuadir a otros actores de apoyarlas. A reserva de que quizá otras instancias puedan enfocarse más claramente hacia la decisión y la ejecución, la oficina presidencial en particular se sitúa en un cruce de caminos por el que pasa tanto la precaución como la acción.

Saber cuándo encauzarla por una u otra de esas veredas no está sujeto a simples recetas, sino al difícil e incierto oficio de gobernar.

BIBLIOGRAFÍA

- Allison, Graham y Philip Aelikow, *Essence of Decision; Explaining the Cuban Missile Crisis*, Nueva York, Longman, 1999.
- Castro, Felipe, “El gobierno de la Nueva España: un paternalismo autoritario”, en Bernardo García (coord.), *Nueva España, de 1521 a 1750*, México, Planeta / DeAgostini, 2002.
- D’Artigues, Katia, *El gabinetazo*, México, Grijalbo, 2002.
- Del Arenal, Jaime, “La consumación de la independencia y el nacimiento del imperio mexicano”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *El nacimiento de México, 1750-1856*, México, Planeta / DeAgostini, 2002.
- Dickinson, Matthew J., “Staffing the White House, 1937-96”, en Shapiro *et al.*, *Presidential Power*, Nueva York, Columbia University Press, 2000.
- Durazo, Alfonso, *Saldos del cambio: una lectura política de la alternancia*, México, Plaza y Janés, 2006.
- Freedman, James, *Crisis y legitimidad; el proceso administrativo y el gobierno de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

- García, Bernardo, "La conquista española", en Bernardo García (coord.), *Nueva España, de 1521 a 1750*, México, Planeta / DeAgostini, 2002.
- García Ramírez, Sergio, *Los personajes del cautiverio: prisiones, prisioneros y custodios*, México, Porrúa, 2002.
- George, Alexander, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Col., Westview Press, 1982.
- Gordon, Hoxie, R., *The White House: Organization and Operations*, Nueva York, Center for the Study of the Presidency, 1971.
- Gould, Lewis L., *The Modern American Presidency*, Kansas, University Press of Kansas, 2003.
- Haggard, Stephan y Mathew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Hess, Stephen, *Organizing the Presidency*, Washington D. C., The Brookings Institution, 1988.
- Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Janda, Kenneth *et al.*, *The Challenge of Democracy: Government in America*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1989.
- Janis, Irving Lester, *Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Boston, MA, Houghton Mifflin Co., 1982.
- Linz, Juan, *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*, España, Alianza Editorial, 1997.
- Lowi, Theodore J., *El presidente personal. Facultad otorgada, promesa no cumplida*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Mainzar, César Flavio, *La presidencia de la república. Análisis jurídico-administrativo de las unidades que la integran*, tesis, 1980.
- Méndez, José Luis, "La nueva democracia mexicana: ¿gigante con pies de barro?", *Este País*, 1998.
- Morison, Samuel E. *et al.*, *Breve historia de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Nathan, Richard, *The Administrative Presidency*, Nueva York, Wiley, 1983.
- Neustadt, Richard, *Presidential Power and the Modern Presidents*, Nueva York, The Free Press, 1990.
- Ortiz, Juan, "La guerra de independencia", en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *El nacimiento de México, 1750-1856*, México, Planeta / DeAgostini, 2002.
- Página Web de la presidencia de la república, México, D.F.
- Página Web de la Casa Blanca, Washington, D.C.
- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México: propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1991.
- , *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1993.
- Prewit, Kenneth y Sydney Verba, *An Introduction to American Government*, Nueva York, Harper and Row, 1977.

- Ragsdale, Cliff T., *Spreadsheet Modeling and Decision Analysis: A Practical Introduction to Management Science*, Cincinnati, South-Western, 2000.
- Rockman, Bert, "Staffing and Organizing the Presidency", en Robert Shapiro *et al.*, *Presidential Power*, Nueva York, Columbia University Press, 2000.
- Sáenz, Liébano, *La presidencia moderna*, México, Taurus, 2006.
- Schlesinger, Arthur Meier, *Is the Cold War Over?*, Nueva York, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1990.
- Shapiro, Robert, "Introduction: Presidential Power", en Robert Shapiro *et al.*, *Presidential Power*, Nueva York, Columbia University Press, 2000.
- Tversky, A. y D. Kahneman, "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases", en T. Connolly *et al.*, *Judgment and Decision Making*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Walcott, Charles E., K. Hult y Kan Lawrence, *Governing the White House. From Hoover through LBJ*, Kansas, University Press of Kansas, 1995.
- Wilson, James Q., *American Government*, Lexington, Ma., D.C. Heath and Co., 1983.