

Tallar el Cetro Presidencial



Tallar el Cetro Presidencial

Investigadores:
Jean-Paul Vargas¹
Ricardo Sancho²

Resumen

El propósito de este documento es presentar una discusión teórica sobre los modelos de asesoría presidencial desde una reflexión sustentada en la experiencia empírica de los investigadores y en el marco de una escasa literatura de las Ciencias Sociales. El artículo se centra en el análisis del poder en el ejercicio del gobierno, estableciendo una diferencia entre los modelos de apoyo y fortalecimiento para el liderazgo del presidente y aquellos otros orientados al liderazgo institucional de la Presidencia. Se profundiza en la vigencia de los modelos de institucionalización informal para atender contextos de incertidumbre, de fragmentación social, y de pluralismo político. El documento propone un enfoque aplicado a la dirección política y ofrece orientaciones para investigaciones futuras, de un tema poco estudiado como lo es la Presidencia y su ejercicio del poder.

Palabras clave

Democracia, presidencia, gobierno, gobernabilidad, gobernanza, liderazgo presidencial, gestión pública, políticas públicas, análisis prospectivo, pensamiento disruptivo, gestión de crisis.

Abstract

The purpose of this paper is to feature a theoretical discussion of presidential advisory office based on a reflection of the empirical experience of researchers and within the framework of a limited literature of the Social Sciences. This paper focuses on the analysis of power in the exercise of government, establishing a difference between in models of support and strengthening for the leadership of the president and those oriented to the institutional leadership of the Presidency. The validity of the models of informal institutionalization is intensified to guide contexts of uncertainty, social fragmentation, and political pluralism. This article proposes an approach applied to the political direction, as it offers orientations for future investigations, of an understudied subject as it is the Presidency and her exercise of power.

Keywords

Democracy, presidency, government, governability, governance, presidential leadership, public management, public policies, prospective analysis, disruptive thinking, crisis management.

¹ Coordinador de Investigación y Extensión del Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-. Entre su experiencia laboral destaca su trayectoria como asesor parlamentario en la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1996 - 1998), desempeñando cargos como asesor de la presidencia del parlamento (1994 - 1995), asesor de fracción parlamentaria (1995 - 1996) y luego como director de la Oficina de Control Político de una Fracción Parlamentaria (1994- 1998); Alto Consejero Presidencial en la Administración Chinchilla Miranda (2012 -2014); así como diversos cargos ejercidos en organismos internacionales. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas (Universidad de Costa Rica). Máster en Política Mediática "Sociedad, Estado y Comunicación" (Universidad Complutense de Madrid). Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones & Estudios Legislativos, (Universidad Complutense de Madrid). Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa (Universidad de Castilla - La Mancha). Máster en Ciencias Políticas (Universidad de Costa Rica). Máster en Administración de Negocios con énfasis en Relaciones Económicas Internacionales (Universidad Santa Lucía). Diplomado en Estudios Políticos Aplicados (Fundación Ortega & Gasset-Gregorio Marañón). Especialización en Negociación Política (Harvard University Extension School). Licenciado en Relaciones Internacionales con énfasis en Comercio Exterior (Universidad Internacional de las Américas). Autor de diversas investigaciones centroamericanas sobre gobernabilidad, parlamento, partidos políticos, políticas públicas e integración centroamericana.

² Asesor Regional en Regulación de Construcción y Ciudades Sostenibles de la Corporación Financiera Internacional (IFC), Grupo Banco Mundial. Ha ocupado diversos cargos en la administración pública, entre ellos: Consejero Presidencial durante la Administración Monge Álvarez (1982 - 1986), Consejero Presidencial durante la Administración Figueres Olsen (1994 - 1998), Diputado de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1998 - 2002) y Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2006 - 2010). Candidato a Doctor por la Universidad Autónoma de Madrid, cuenta con una Maestría en Administración Pública (John F. Kennedy School of Government, Harvard University), Maestría en Ciencias Políticas (Carleton University, Canada), Maestría en Desarrollo Internacional y Cooperación (University of Ottawa, Canadá), Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad de Costa Rica), Licenciado en Derecho (Universidad de Costa Rica).

INTRODUCCIÓN

*"Si los hombres fueran ángeles,
ningún gobierno sería necesario"*

James Madison.
El Federalista. 1788

El presente documento constituye un intento para deshilar la compleja ecuación del proceso interminable y siempre sorprendente del ejercicio del poder. Su estudio, desde una reflexión teórica-empírica de la alta gestión pública de los centros de gobierno³, permite echar un poco de luz sobre las motivaciones de los actores, y avanzar hacia un entendimiento algo más profuso de cómo operan y no solamente lo que hacen los gobiernos.

La política es, en su esencia, una suma de comportamientos individuales y colectivos superpuestos, contradictorios y siempre cambiantes; racionales e irracionales; en una permanente interacción que lleva a resultados imprevisibles. Es, en otras palabras, la historia de la gente y de su relación con el poder o en mejores palabras: el ejercicio del poder sobre ellos (Vargas 2018).

La diversidad de esquemas o modelos de asesoría por los que opta una Presidencia varían de un sistema político a otro como de una coyuntura a otra. También varía la asesoría en función del apostolado democrático de sus líderes, sea catalítico, comunitario, competitivo o impulsado por una misión⁴; en tal sentido, el conocimiento técnico, pero sobre todo las experiencias vividas por los autores constituyen un esfuerzo para entender el funcionamiento complejo y en ocasiones contradictorio de la gestión presidencial. Más allá de un enfoque empírico cuantitativo, se trata, entonces, de arrojar algunos esfuerzos de articulación filosófica.

En toda guerra por las ideas, cada espacio -escrito o verbal- constituye una trinchera para hacer valer el peso de las palabras. El documento que el lector tiene en sus manos asume como norte el dilucidar la compleja interacción de factores en el ejercicio de asesoría de las presidencias en contextos de fragmentación partidaria, pluralismo social e indignación política.

La democracia se encuentra enferma -esta es una afirmación recurrente en la literatura contemporánea-; padece una enfermedad que requiere identificar en su diagnóstico las profundas diferencias objetivas y subjetivas, en otras palabras, las diferencias entre el instrumental que se utilice antes de proceder a su tratamiento: entre las percepciones y la realidad. Si la enfermedad es una percepción alterada se espera quizás demasiado de un sistema imperfecto y dinámico como lo es la democracia.

Para dilucidar el análisis debemos preguntarnos, en primer lugar, si nos encontramos ante el desafío que la realidad puede

ser presa fácil de las percepciones que de aquella emergen. Estas percepciones son capaces de resignificarla por medio de encuadres narrativos; dotando a sus intérpretes de nuevos valores, emociones, y contextos⁵. Por ello afirmamos que la habilidad y la astucia de una comunicación política en esquemas de inmediatez e innovación tecnológica constituye la cuestión meridional para el ejercicio del gobierno.

En segundo lugar, debemos diferenciar en el análisis si los males de la democracia son de gobernanza o de gobernabilidad. Eso en el ser humano sería definir si es un padecimiento meramente físico o si existe un problema psíquico, ya que la gobernanza es el marco institucional; la gobernabilidad es la interacción y la capacidad de liderazgo de los actores políticos.

Argumentar que la democracia se encuentra enferma responde o bien, a una sobreposición de la dimensión emotiva la cual eclipsa cualquier debate profundo sobre los rendimientos -performance- de las instituciones y de sus actores o bien, a un sistema de partidos políticos fragmentado que dificulta la compleja ecuación en las relaciones Gobierno-oposición en el marco de una ingeniería institucional incapaz de atender los problemas del hoy.

También habrá quienes prefieran acentuar la teatralidad política inducida por los medios de comunicación o el ejercicio de la soberanía comunicacional derivada del uso de las tecnologías de la información en un entorno de profundas brechas intergeneracionales, lo que Fabríni (1999) llama "la teledemocracia". Por ello, la gestión presidencial se encuentra ante el desafío de contar con un gabinete capaz de articular y coordinar complejos sistemas de información y ya no tanto de las competencias o de la idoneidad de quienes lideran las carteras. De esta forma, el sentido del éxito político se obtiene de las capacidades y de la coherencia de equipo en un contexto de profunda volatilidad comunicacional.

Los desafíos y los males que afectan la democracia responden a un complejo caleidoscopio de intereses y posiciones. La democracia es en esencia imperfecta y de ahí su superioridad a cualquier otro sistema de gobierno. En su imperfección, se abre el conflicto y el disenso como corrientes permanentes del cambio y de la búsqueda de mejora. Es menester recuperar el sentido de responsabilidad y de gestión política sobre el futuro para superar el conformismo derivado de la coyuntura. El presente que nos focaliza más en el temor y no en la esperanza incierta de un mejor mañana.

La democracia requiere ir más allá de una serie de ritos electorales o incluso de una vocación de gobierno de fontanería que se centra en atender los procedimientos -y sus fallas administrativas-, sin agregar valor público real. La cura de esta aparente enfermedad no radica exclusivamente en mejorar los procesos electorales. Estas no son un remedio, sino que constituyen un requisito previo. En la imperfección de la democracia radica su capacidad de innovar fórmulas político-

³ No existe un consenso académico sobre el concepto, el cual dependiendo del sistema político e incluso de un momento histórico determinado, asume distintas denominaciones entre las más populares: Centros de Gobierno, Centros Presidenciales, Grupo de Apoyo en la Toma de Decisiones, asesorías presidenciales, entre otros.

⁴ Esta clasificación la utilizan David Osborne y Ted Gaebler en "Reinventing Government. A Plume Book. 1993

⁵ "(...) la historia no está escrita como ha sido experimentada, ni debiera de estarlo. (...) Cada forma de los acontecimientos pasados depende de una perspectiva tomada en el lugar y en el tiempo; todas ellas son verdades parciales, aunque algunas adquieran una credibilidad más duradera" (Judt 2014, p. 15).

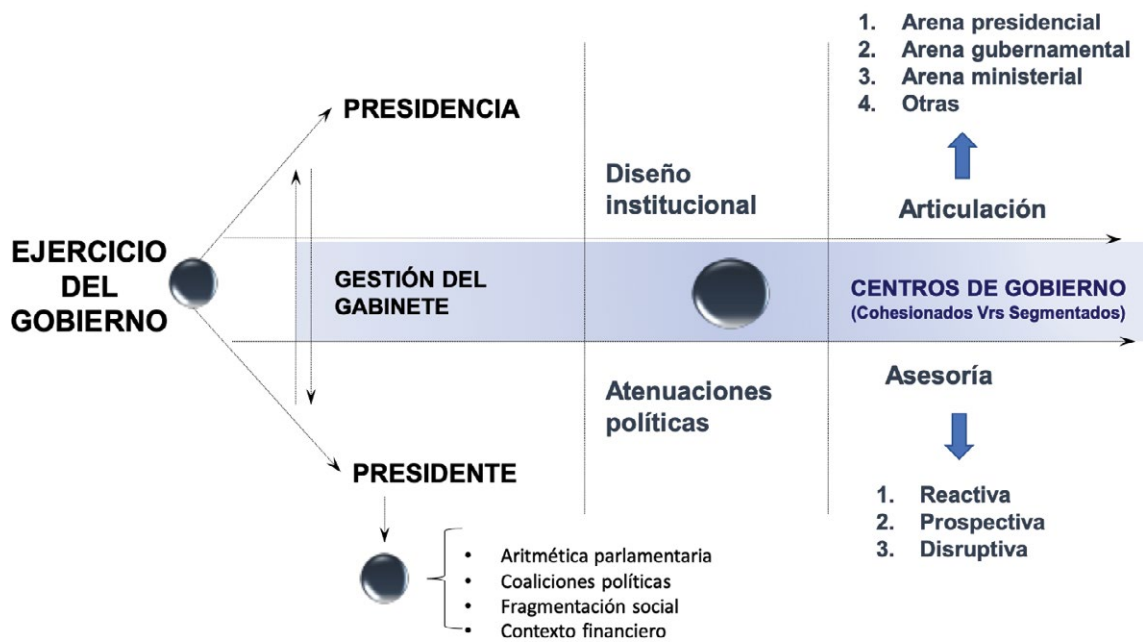
institucionales que ofrezcan la cura para sus males (Vargas 2018).

La democracia es, en síntesis, un modo de vida en el cual emerge el conflicto a través de las palabras, los símbolos y por qué no decirlo los mitos, pero cuyas reglas del juego deben de tener la capacidad de canalizar las tensiones y transformarlas en acuerdos políticos. Como bien argumentaba Ortega y Gasset: "(...) el repertorio de pasiones, deseos, afectos nos suele ser común; pero en cada uno de nosotros las mismas cosas están situadas de distinta manera. Todos somos ambiciosos; más en tanto, que la ambición del uno se halla instalada en el centro y eje de su personalidad, en el otro ocupa una zona secundaria, cuando no periférica. La diferencia de los caracteres, dada la homogeneidad de la materia humana, es ante todo una diferencia de localización espiritual.

Por eso, el talento psicológico consiste en una fina percepción de los lugares que dentro de cada individuo ocupan las pasiones; por tanto, en un sentido de la perspectiva" (2007, págs. 9 - 10).

Bajo este panorama, el talento para ejercer el gobierno implica contar con la capacidad y habilidad de conquistar el poder, pero fundamentalmente de tener la fuerza y la virtud -en términos de Maquiavelo- para ejercer el poder. De ahí la importancia de los consejeros presidenciales, entendidos hoy como centros presidenciales, centros de gobierno o incluso equipos de asesoría presidencial (ver Diagrama N° 1).

Diagrama N° 1. Centros de Gobierno: ¿cómo operan los gobiernos?



Fuente: Elaboración propia

Estos grupos especializados deben comprender las lógicas de complejidad sistémica, los escenarios presentes y futuros, especialmente los riesgos y las oportunidades políticas de acción. Son estos grupos de consejería presidencial que hoy se abren paso desde una vocación al pensamiento disruptivo⁶ y al análisis prospectivo para entender y digerir lo público; puesto que la capacidad y la calidad del ejercicio de la Presidencia depende tanto del capital político -de quien la ejerce, como de su partido o coalición de origen- como de la pertinencia del modelo de organización político-institucional adoptado al más alto nivel político.

Para Lanzaro (2018, p. 18) los centros de gobierno, en un sentido amplio, son los núcleos de distinto tipo, sean formales o

informales, que apoyan directamente la labor del jefe de gobierno y obran de hecho como una especie de comando adjunto, reforzando sus recursos de poder, los flujos de información y sus capacidades de gestión.

Es a través de nuevas formas de construcción de la representación y del ejercicio del poder que se recupera la confianza y la fe en los cambios políticos. La transformación no se deriva por la simple rotación o sustitución de actores o fuerzas políticas, implica la emergencia de lógicas disruptivas en la construcción del Estado sin caer en un simple ejercicio rutinario de la administración de los micropoderes o de una mera institucionalización del conflicto político.

⁶ Disrupción, según la Real Academia Española, significa ruptura o interrupción brusca; cuando se hace mención al pensamiento disruptivo se utiliza de una forma simbólica para enfatizar en la necesidad de la creatividad y la innovación, así como en constituir procesos de resignificación.

Los modelos de gestión presidencial son un observatorio idóneo para entender los comportamientos humanos en su forma más pura y tosca, siendo la palestra donde se revelan todas las expresiones que caracterizan al zoon politikon –animal político–; de ahí el interés en recuperar un conjunto de reflexiones y de experiencias propias que conforman un rompecabezas dinámico cuyas piezas tras la identificación y alineación pierden su sentido y orientación: "(...) el gobierno democrático necesita tanto del líder, para cumplir con las funciones de integración y de innovación, como del equipo (el partido), para cumplir con las funciones de gestión de las políticas públicas" (Fabbrini 2009, p. 19)

En tal sentido, se debe partir del hecho que el contexto institucional establece un sistema de incentivos-restricciones que determinan en qué dirección y acorde a qué modalidad el presidente debe ejercer su liderazgo para favorecer sus políticas prioritarias. La ingeniería institucional despliega un abanico de posibilidades para el desarrollo del liderazgo presidencial, pero su misma complejidad restringe sus capacidades; por ello la importancia de comprender el ejercicio de la Presidencia no solo como una cuestión de competencias y capacidades, sino también de habilidades, en síntesis, la gestión presidencial constituye una prueba permanente a la tolerancia de la frustración en los asuntos públicos, surgida del abismo profundo que existe entre la acción ideal y la acción posible.

Apelamos a Hermes, figura de la mitología griega, mensajero de las fronteras que recurre a su astucia para entender el peso de la coordinación interinstitucional, inter-sectorial y multiactorial para establecer algunos aspectos identitarios válidos desde la innovación constante, la comunicación efectiva y la investigación rigurosa y oportuna para la toma de decisiones; para trascender así de una gestión basada en el liderazgo presidencial químicamente puro para aproximarnos hacia modelos de rendimientos políticos eficientes, eficaces y legítimos para la sociedad.

Hermes era considerado también en la antigüedad como el dios de la prudencia y la habilidad de palabra, incluso se le reconocía su capacidad de transferir sus dotes a aquellos mortales que gozaren de sus favores. Imitando esa capacidad que tenía Hermes para entrar y salir sin problemas del inframundo, nos centramos en la primera sección en entender la gestión presidencial en contextos de incertidumbre.

Nos concentramos en la segunda sección en los factores político-institucionales que influyen en los procesos de institucionalización de los centros de gobierno, y la diversidad de lógicas formales e informales que estos asumen.

La indignación no surge de repente, no es un enojo espontáneo contra los gobernantes. La indignación viene con la pérdida de la dignidad, y trae consigo un proceso que se inicia con una ira provocada por la disconformidad en el manejo de los asuntos públicos, cambiando la forma en el cómo las personas conciben y actúan en la sociedad; constituye una verbalización de una impotencia particular que se transfor-

ma en un símbolo universal de la exclusión en una situación y acontecimiento específico, por ello la tercera sección se avoca a las fallas en el ejercicio del gobierno.

"Cuando todos los caminos acaban, inicia el verdadero viaje" -indicaba Jacques Lacan-, bajo este axioma, creamos la cuarta sección, orientada a repensar los centros de gobierno en un contexto social disruptivo e inmerso en crecientes desigualdades que profundizan las polarizaciones políticas; por ello, la tarea de avanzar con ideas creativas que inspiren soluciones oportunas en la construcción de un buen gobierno con perspectiva y responsabilidad de futuro. Realizamos el análisis sobre el caso de la región centroamericana.

La última sección sistematiza una reflexión integral desde el uso de la duda como musa inspiradora para líneas de pensamiento a futuro. Necesitamos recuperar la duda y el cuestionamiento, no para crecer en incredulidad o desprecio, sino para estimular la reflexión y el conocimiento, herramientas indispensables para aceptar y asimilar nuestras circunstancias, provocar el debate sobre las grandes transformaciones y precisar mejor el rumbo que nos permita ilusionarnos con una mejor democracia. Después de todo, quizás hemos prestado demasiadas atenciones al conjunto de soluciones potenciales cuando lo que requerimos es replantearnos nuestros grandes problemas.

I. La gestión presidencial en tiempos de incertidumbre

La gestión presidencial se encuentra inmersa en la mayor de las tempestades del antagonismo y la confrontación política bajo ráfagas originadas por su carácter precipitado, poco ponderado, cortoplacista y electoral. Por el contrario, atributos como: moderación, gestión, liderazgo, sensatez y firmeza son exigidos con mayor frecuencia a un Ejecutivo que puede estar disperso entre lo coyuntural y lo estratégico por la sociedad; incluso en medio de una gestión de "apaga incendios", derivados por los problemas -o incapacidades- de comunicación como de la falta de coherencia en el gabinete presidencial.

A esto se le debe sumar, la existencia de una errada convicción que la labor de la oposición es oponerse, es impropio pensar que una oposición visceral y destructiva por sí misma contribuye al ascenso del poder, los contextos democráticos actuales son mucho más complejos, requieren evidenciar vocaciones y capacidades para el ejercicio del gobierno. Las oposiciones destructivas son competiciones cortas y volátiles en la búsqueda de las preferencias del elector, pero en coyunturas de fragmentación social son los propios gobiernos quienes ganan o pierden las elecciones, a partir de una adecuada gestión de logros y de una oportuna comunicación asertiva.

Gobernar desde la Presidencia requiere de otros instrumentos diferenciados a la forma en que se suele hacer y entender la política; supone ante todo la capacidad de anticipación y de preparación del cambio para gestionar el futuro⁷. De ahí que la alta gestión pública de los centros de gobierno

⁷ "Maquiavelo nos enseñó que detrás de la política si hay principios morales, inevitable y afortunadamente, pero que no hay nada más irresponsable que escudarse en la belleza de estos para desentender de sus consecuencias, que la política y la moral tienen lógicas diferentes que, en todo caso y con dificultades, el príncipe puede querer hacer converger. La buena política debería ser aquella que se haga cargo del necesario equilibrio entre la lógica de los valores morales y la lógica de su construcción política en la batalla para conformar un "nosotros" y marcar un horizonte del que no puedan sustraerse ni los adversarios" (Errejón 2018, p. 18)

asuma la figura – usando la metáfora del Dr. Iñigo Errejón –, de ser el personal idóneo para coordinar y controlar la torre de vigía -entendiendo ahora la gestión presidencial como esa frontera entre la certidumbre conocida de nuestros problemas de hoy y la incertidumbre del mañana- para una toma de decisiones óptima bajo condiciones de futuros inciertos.

Por tanto, los centros de gobierno son estructuras del conocimiento para la toma de decisiones que identifican, analizan e interpretan las transformaciones sociopolíticas actuales, pero decodifican a su vez las tendencias convergentes hacia el futuro. Sin embargo, estos vigías requieren, además, una profunda habilidad comunicacional para transmitir aquello desconocido o poco asimilado, y hacerlo entender en su complejidad a las instancias de decisión y de estas a la sociedad en general.

Los modelos de organización de asesoría presidencial, indistintamente de su estructura o de su nivel de institucionalidad, son equipos invocados a la innovación, la prospección aplicada y el pensamiento disruptivo. En términos de Groys (2005), una innovación que no surge a partir del descubrimiento de lo que estaba escondido o haciendo comparecer lo que nunca habíamos pensado, sino transmutando el valor de algo que era visto y conocido desde siempre, es decir, la resignificación desde adecuados encuadres narrativos.

Se trata de conocer lo relativamente nuevo en la medida de que lo nuevo consiste en que algo conocido es puesto en un contexto inédito y experimenta una nueva valoración: "(...) distinguir el futuro esperable que viene *ceteris paribus* -que podemos anticipar de experiencias anteriores- de la innovación radical que surge trascendiendo el horizonte abierto por

las experiencias y que no responde a ninguna expectativa" (Innerarity 2009, p. 72).

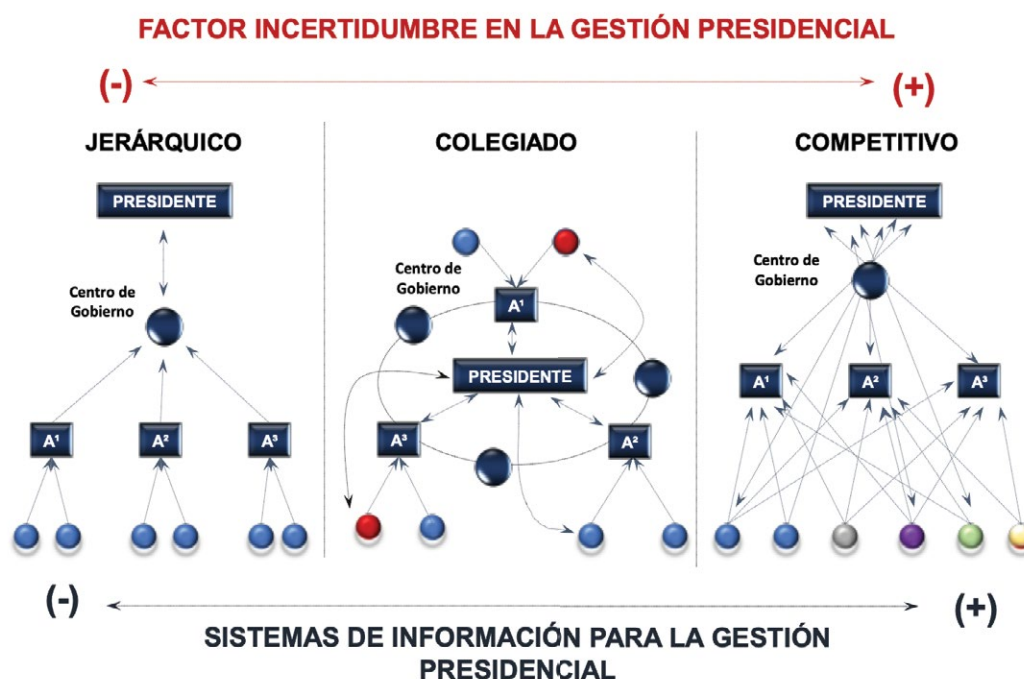
Siguiendo la tipología de modelos de organización presidencial elaborada por Johnson (1974), las estructuras de conducción de la Presidencia pueden ser: (a) jerárquicas, (b) colegiadas, o (c) competitivas (ver Diagrama N° 2).

En los modelos jerárquicos, los presidentes manejan directamente los procesos de decisión, o bien, se auxilian de los centros de gobierno para que coordinen, supervisen y controlen; de forma tal, que no solo contribuyen a la gestión de la dirección política, sino también elaboran demandas de información para apoyar el proceso de toma de decisiones presidenciales.

En el modelo colegiado, la Presidencia coordina grupos colegiados que conforman el centro de gobierno, algunos especializados por ejes temáticos: seguridad, economía, social; o bien por lógicas de interlocución, por ejemplo: comunicación, coordinación institucional, conducción político-estratégica, gestión territorial, etc. En estos espacios, los grupos analizan de forma sistemática la coyuntura política semanal o bien para la atención de crisis; de forma tal, que se determinan escenarios, hojas de ruta, tiempos oportunos de acción, mapa de actores, mensajes posibles, encuadres narrativos, entre otros aspectos (Burke 2009).

Finalmente, la Presidencia delega funciones en el modelo competitivo a diversos miembros del gabinete, fomentando la competitividad entre ellos, y se apoya en el centro de gobierno como un proceso de acopio de información y recomendaciones a efectos de identificar las convergencias y divergencias; así como contradicciones en los datos.

Diagrama N° 2. Modelos de gestión presidencial y centros de gobierno



Fuente: Adaptación Johnson (1974) Burke (2009)

La adopción de un modelo u otro, y el lugar que desempeña el centro de gobierno, depende fundamentalmente de cuanta incertidumbre posee la Presidencia y de la calidad de los sistemas de información para la toma de decisiones. Por tanto, la matriz de complejidades, como la comprensión y percepción que se posean sobre estas, determina el modelo dominante o incluso la combinación de modelos según la evolución de la Presidencia en el tiempo o en el manejo de una situación en particular.

La dimensión de incertidumbre se centra sobre: i) la capacidad y experiencia para el ejercicio del gobierno, ii) el conocimiento de la situación del país y su contexto internacional, y iii) si se cuenta o no con una percepción sobre la visión futura de hacia dónde se dirige el país, como de la estrategia posible a seguir. Cuando se da poco peso al factor incertidumbre, o bien, la Presidencia realiza un ejercicio de gobierno en condiciones de certidumbre, optará por el modelo jerárquico; o bien, será el colegiado o el competitivo dependiendo de otros factores como la configuración del sistema de partidos -gabinete de cooptación o coalición-.

Los sistemas de información dependen de la capacidad institucional de las administraciones públicas en la generación de datos y su grado de confiabilidad. La jerarquía unifica los criterios de decisión, pero puede introducir sesgos por la información utilizada. El modelo colegiado es propio de estilos de liderazgo tecnocráticos bajo sistemas complejos de análisis, por ello lo que siempre debe pesar es la ruta de acción real sobre la ideal, integrando matrices de complejidades políticas. En ocasiones, la Presidencia articula su gabinete en equipos o consejos temáticos en ejes económico, social, seguridad; o bien, sobre algún proyecto específico de infraestructura u otro tema a efectos de asegurar la coordinación y alineación necesaria y cuyo seguimiento lo realiza la estructura del centro de gobierno.

Finalmente, la estructura competitiva maximiza un control presidencial, analiza diversidad de fuentes de información, realiza controles cruzados en la calidad de datos y de las recomendaciones técnicas, pero requiere de un alto componente de capacidades y habilidades del centro de gobierno para dar respuesta oportuna en el tiempo adecuado; así como, una fuerte habilidad política para la gestión de conflictos internos, egos políticos y tensiones a lo interno del gabinete (Burke 2009).

Cuando se opta por un modelo competitivo en esquemas de gabinetes de cooptación o de coalición partidaria, es común la estructura de fuentes de información oficial -vía ministro del ramo -, pero también la construcción de un tejido informal que alimente datos rápidos y oportunos, redes usualmente de proximidad partidaria que se identifican y se apoyan a lo interno de cada ministerio.

Por tanto, la cuestión esencial es saber si el gobernante entrante, al asumir el poder presidencial, tiene una claridad sistémica de su agenda estratégica y de la capacidad institucional necesaria para su implementación; más allá de un diseño determinado de las administraciones públicas del Estado.

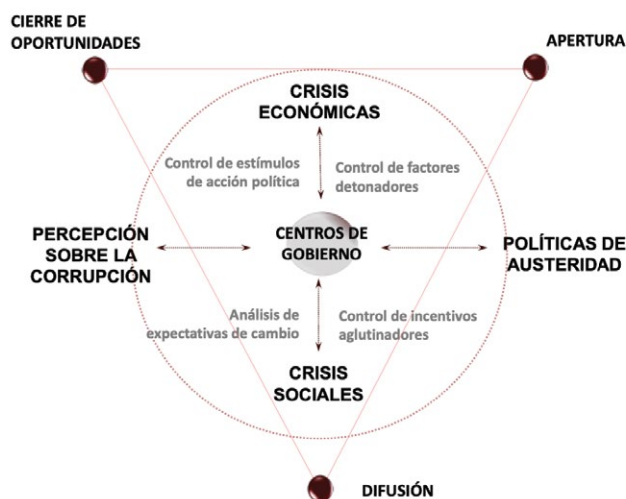
De ello depende la capacidad de la Presidencia para conceptualizar y estructurar un equipo de apoyo capaz de anticipar posibilidades futuras en un contexto de incertidumbres

variables, y si está en las condiciones de coordinar y tener las respuestas rápidas y coherentes necesarias para trazar proyectos generadores de confianza y de apoyos políticos en el corto y mediano plazo, con capacidad de tensar el tiempo social, y de crear puentes de articulación intergeneracional con criterios de legitimidad y responsabilidad (Innerness 2009).

La adopción de un inadecuado esquema de asesoría presidencial contribuye a que, en momentos de crisis, se incremente la complejidad, así como se genere una escalada de percepciones erróneas. En coyunturas de crisis fiscales, las presidencias tienden a priorizar un modelo de centro de gobierno focalizados en el análisis y monitoreo económico; descuidando en muchas ocasiones la relación sistémica que este tipo de situaciones lleva con la adopción de políticas de austeridad.

Las crisis económicas se suelen traducir tarde o temprano en crisis sociales, principalmente por la adopción de medidas fiscales que afectan la capacidad adquisitiva de la población, como también por un debilitamiento de los servicios públicos -como efecto de las políticas de austeridad- (ver Diagrama N° 3).

Diagrama N° 3. Centros de gobierno y lógicas sistémicas



Fuente: Elaboración a partir de Antón (2015)

En estos escenarios de crisis política y económica la percepción hacia la corrupción se vuelve mayor, el contexto contribuye a que la intolerancia se incremente de forma más acelerada ante cualquier mala práctica de gestión política y judicial. Este cóctel produce una reacción explosiva entre la apertura de la disconformidad social, la difusión y convocatoria a partir de las redes sociales, y la articulación de un colectivo que proclama el cierre de oportunidades y la necesidad de un cambio político.

De ahí que la lógica de conformación y de gestión de los centros de gobierno debe poseer aspectos transdisciplinarios y multidisciplinarios a efectos de tener siempre presente

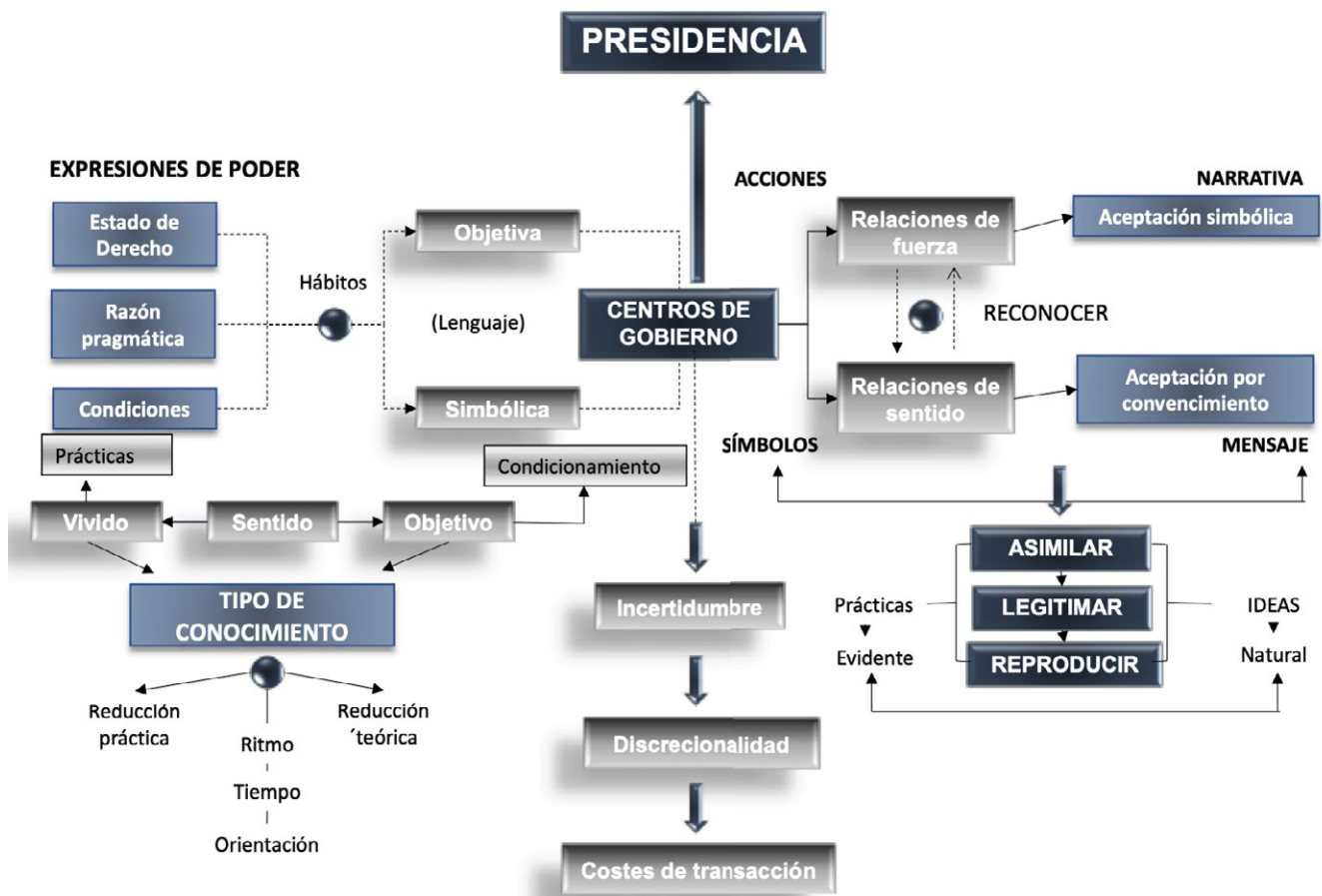
un análisis de los factores detonantes, el control de incentivos aglutinadores, identificar la efervescencia de expectativas de cambio que afecten la agenda estratégica presidencial y un situation room -monitoreo- sobre los estímulos de acción política.

Como enfatiza Prats y Villoria (2011 p. 57), una capacidad estratégica exige visión sistémica, necesita una conexión entre los grandes retos y las frágiles soluciones, requiere la articulación de un modelo de asesoría presidencial de apoyo que trabaje en torno a esas políticas transversales de orden superior y que exprese la máxima coherencia posible con las prioridades de la agenda presidencial; asegurando así un entramado de mecanismos internos -formales e informales- que fomenten la coordinación necesaria.

Por tanto, la capacidad disruptiva de los equipos de asesoría presidencial supone poner el énfasis en ir más allá del pensamiento de la planeación estratégica que se limita a la proyección de los intereses actuales en el futuro; requiere un ejercicio de prospección creativa para vislumbrar las exigencias que el futuro plantea al presente, porque el futuro y sus problemas serán en cierto grado una complejización de la ausencia o mala gestión de respuestas del presente, entre muchos otros factores intervinientes⁸.

La capacidad disruptiva de los centros de gobierno se centra en la capacidad de interacción política frente a las situaciones presentes y futuras como de la nueva matriz de problemas potenciales en el futuro (ver Diagrama N° 4).

Diagrama N° 4. Capacidad de pensamiento disruptivo de los centros de gobierno



Fuente: Elaboración a partir de Bourdieu (2012)

⁸ "Cuando la perspectiva es temporalmente estrecha corremos el riesgo de someternos a la "tiranía de las pequeñas decisiones" (Kahn), es decir, ir sumando decisiones que, al final, conducen a una situación que inicialmente no habíamos querido, algo que sabe cualquiera que haya examinado cómo se produce, por ejemplo, un atasco de tráfico" (Innerarity 2009, p. 40)

No se trata de generar avalanchas de información para la toma de decisiones, sino de ampliar las capacidades de lectura para la construcción de mapas de posibilidades alternas a las tendencias dominantes; para lograr esto, es fundamental renovar creencias, modelos y actitudes en procesos de resignificación a partir del conocimiento vivido, sentido y objetivo.

De ahí que uno de los principales desafíos de la gestión presidencial, en contextos de incertidumbre, es navegar en una sociedad política plagada de contradicciones, para superar las tendencias de polarización e imposición de visiones, hacia un enfoque más asertivo de convivencia disfuncional, sin pretender a la homogenización de la sociedad. Se trata de decodificar un complejo sistema de hábitos para construir una propuesta de decisión presidencial sobre una realidad objetiva y simbólica, capaz de articular relaciones de fuerza con relaciones de sentido, desde la integración de símbolos y acciones bajo una narrativa común.

Por ello, las matrices de escenarios políticos deben integrar análisis de estabildades -previsibilidades-, zonas de imprevisibilidad, y aspectos de rupturas y cambios profundos; en síntesis; crear realidades, integrar experiencias, diseñar posibilidades y gestionar percepciones.

De ahí la necesidad de una gestión creativa en el uso de una compleja diversidad de herramientas, entre ellas el forward mapping y el backward mapping. La primera -y más usual- parte de una precisión coherente y operativa del proceso de implementación necesario para el cumplimiento de la agenda presidencial estratégica, desde diversas variaciones que van de las acciones administrativas y arreglos institucionales hasta las condiciones de partida requeridas para asegurar la viabilidad política o la apropiación tecnológica requerida.

Por su parte el backward mapping disruptivo pone el énfasis ahora en las condiciones y factores orientados a la afectación y alteración del proceso de implementación y de sus resultados. El mismo centra su análisis en las capacidades de influencia de las posibles unidades de decisión como los subsistemas de veto players presentes. Su lógica inversa no solamente debe de focalizarse en su punto de origen -en la última etapa esperada-, sino también, en las lógicas cognitivas intervinientes con declaraciones de intenciones a partir de las condiciones de fracaso posible, los recursos necesarios para el éxito de ese fracaso, las conexiones sistémicas eventuales, y una prospección disruptiva para desarrollar una capacidad política y operativa para afrontar los peores escenarios posibles del presente y del futuro inmediato.

Por tanto, la asesoría presidencial contribuye al proceso de dirección política de la Presidencia, y debe de estar a la vanguardia en el dominio amplio de una complejidad de temas, perspectivas epistemológicas, pero sobre todo con un alto sentido de acción política aplicada de la mano con las TICs.

La configuración de los tiempos futuros de la gestión presidencial depende de la estabilidad y previsibilidad del entorno social, y de las percepciones de expectativas generadas sobre los temas públicos, como de la capacidad para generar recomendaciones tendientes a la estabilidad del sistema democrático⁹.

El acompañamiento de los centros de gobierno en materia de dirección política puede ser para fortalecer la estabilidad política (i), o la estabilidad democrática (ii). Mientras que la primera responde a consensos o fórmulas de atenuación entre las fuerzas políticas que concentran el poder decisión, la segunda responde a modelos de pluralismo democrático que aun generando coaliciones sobredimensionadas buscan procesos de toma de decisiones cercanos al mayor consenso posible y con la mayor legitimidad social¹⁰ (Tsebelis 2002).

Los centros de gobierno no se constituyen para eliminar los conflictos derivados del ejercicio de la Presidencia, sino para identificar escenarios potenciales, sugerir posibles rutas de acción para atemperar las tensiones, encausar las políticas presidenciales en los cauces de la legalidad jurídica y la legitimidad social. Los centros de gobierno son el resultado de una sumatoria de expectativas que se traducen en una fórmula de arreglo político-institucional del ejercicio de la Presidencia, producto de un cálculo estratégico de las preferencias, objetivos, recursos y de las circunstancias; de ahí las diferencias posibles de sus grados de institucionalización.

II. La institucionalización de los centros de gobierno

La Presidencia como institución responde a un marco de reglas, normas y valores que motivan los comportamientos políticos con cierta capacidad de predicción por parte de los actores estratégicos, por ello se afirma que el sistema de incentivos y restricciones -formales e informales¹¹ - influye en los modelos de organización adoptados, como de sus resultados. En una dinámica abierta que se encuentra inmersa en un juego de constantes presiones -internas y externas partidarias-.

Consiste en una distribución de actividades, una división de actores y la reunión de las actividades con los individuos; de tal suerte, que una subdivisión de personas tiene una jurisdicción o mandato sobre un subconjunto específico de actividades (Shepsle y Bonchek 2005, p. 299). Por tanto, los centros de gobierno desde este entramado asumen funciones de control y supervisión sobre los diversos procesos y efectos formales e informales generados, entorno a la agenda estratégica presidencial.

La Presidencia como organización, se constituye por el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades que en un momento dado

⁹ "El descontento se ha ido acumulando fuera de las instituciones representativas y más importantes, se ha ido acumulando fuera de las identidades políticas y fuera de los canales narrativos que había para integrarlo, o para ordenarlo. Se fue acumulando una gran bolsa de descontento relativamente huérfano y fragmentado" (Errejón & Mouffe 2015 p. 29)

¹⁰ Indistintamente, el efecto tiende a ser la capacidad del sistema para adaptarse a nuevas dinámicas de relacionamiento para incluir la emergencia de estos nuevos actores, o en su defecto la parálisis política. Esta capacidad de inclusión y en ocasiones de absorción, aunque suele ser más lenta, contribuye a la estabilidad de la Presidencia por mayores períodos de tiempo.

¹¹ La institucionalidad informal es producto de una serie de valores y principios implícitos en las relaciones de poder y que se encuentran compartidos intersubjetivamente por miembros de una comunidad determinada. Las acciones orientadas bajo estas normas poseen un propio sentido; es decir, su realización tiene un carácter racional y objetivo para los individuos de esa comunidad específica.

son aplicados al servicio de las funciones dadas por la institucionalidad formal.

Las instituciones conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Para Colomer (2001), las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones adoptadas, que son influenciadas por un marco histórico-cultural.

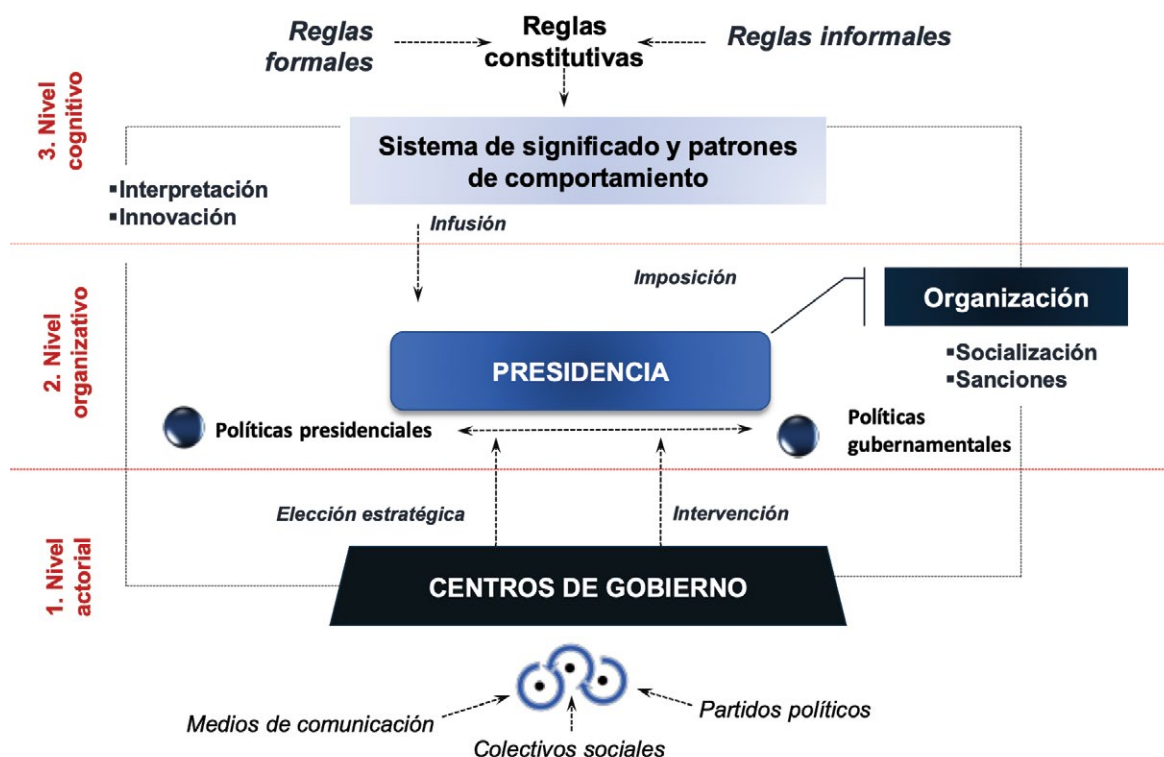
Una mirada desde la teoría de las instituciones en equilibrio se sostiene que la elección y supervivencia de las Presidencias, depende de su desempeño en la provisión de los bienes públicos y en la reproducción de los costes de transacción; así como, de la forma -estilo- en que se adoptan las decisiones, incluido el papel de pequeños acontecimientos y de la suerte en la obtención de adhesiones. Le gestión presidencial establece parámetros para la acción, pero también pueden reforzarse y dificultar su sustitución, mediante los efectos de los incentivos que comportan. Incluso ciertas Presidencias que producen resultados ineficientes pueden sobrevivir como consecuencia del aprendizaje de los actores mediante el uso, su adaptación a las regularidades institucionales y los costes de su sustitución (North 2005).

El concepto de "equilibrio inducido institucionalmente" de Kenneth Shepsle (1986) expone que las estrategias de la Presidencia y sus interacciones en un escenario social pluralista pueden producir elecciones sociales estables, aunque a veces no deseadas o ineficientes, gracias al papel de los centros de gobierno. La estabilidad es un resultado de los costes impuestos a ciertas estrategias y de los mecanismos de agregación establecidos por las reglas sociopolíticas.

Para Prats y Villoria (2011 p. 58) la provisión de los bienes de los centros de gobierno responde a un doble propósito: a) fortalecer la capacidad de previsión y manejo de los conflictos político-sociales con la intención de hacer del conflicto la oportunidad para acelerar el proceso de aprendizaje social de nuevas reglas, valores y capacidades para la acción colectiva, y b) garantizar la coherencia de la acción del gobierno, tanto entre sus distintos componentes como con los actores empresariales y sociales que resulten relevantes en cada caso.

La capacidad de toma de decisiones de la Presidencia y sus estructuras de asesoría se encuentran profundamente marcada por el diseño institucional (comprensión y dominio sobre éste) desde un plano actorial, organizacional y cognitivo (ver Diagrama N° 5).

Diagrama N° 5. La Presidencia como institución

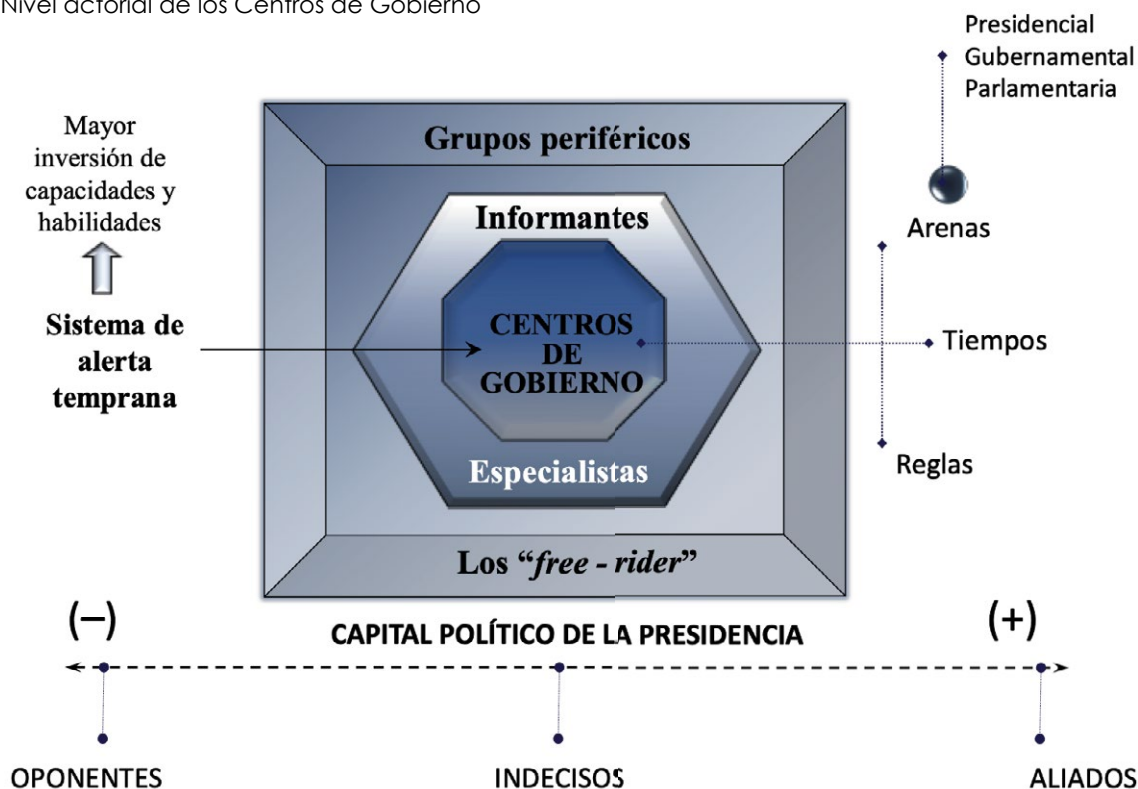


Fuente: Elaboración propia a partir de North (2005)

En la dimensión actuarial¹², los centros de gobierno elaboran mapas de actores estratégicos y procesos de monitoreo y seguimiento, que sean parte de autoridades del gobierno, de la oposición, o bien de diversos sectores sociales o económicos. Asumen un rôle de análisis de intereses y posiciones en diversas arenas y tiempos, a efectos de elaborar mapas de apoyos potenciales o de alerta temprana de conflictos -potenciales o reales-. Por tanto, sistematizan y organizan información estratégica que es puesta como complemento a la Presidencia para la toma de decisiones oportunas (ver Diagrama N° 6).

Desde el nivel actuarial, los centros de gobierno se suelen reforzar por redes informales de contactos desde del resto de la organización del Ejecutivo, obteniendo así información pronta y oportuna, y asegurando un control cruzado de los informes ministeriales que se reciben. Dada la complejidad de temas que debe abarcar las presidencias, es también común grupos de especialistas nacionales o internacionales, que contribuyen con criterios técnicos o revisión de documentos especializados.

Diagrama N° 6. Nivel actuarial de los Centros de Gobierno



Fuente: Elaboración propia

Por la cercanía natural de los centros de gobierno hacia la Presidencia, estos suelen experimentar lo que se podría denominar especialistas o políticos "paracaidistas" -free rider- cuyos apoyos se dan en función de buscar un espacio en la cercanía del poder. El complejo entramado actuarial de los centros de gobierno les faculta en mayor o menor medida hacia el desarrollo de sistemas de alerta temprana y sus recomendaciones prospectivas.

El segundo nivel, definido como nivel organizacional¹³ pone el énfasis en el espacio estructural ocupado por los centros de gobierno en lo que se podría denominar la ingeniería institu-

cional de la Presidencia, pretende dilucidar las fluctuaciones existentes entre sistemas políticos, como a lo interno de estos, sus evoluciones -o involuciones- en el tiempo, concentra el análisis en comprender de una mejor forma su funcionamiento y las motivaciones que llevaron a un modelo particular de gestión, o bien, aquellas sedimentaciones temporales que contribuyen a su institucionalización.

La estabilidad del diseño organizacional de los centros de gobierno depende del equilibrio logrado en su capacidad para mantenerse vigente y pertinente durante el período constitucional y la forma en que se logre satisfacer las ex-

¹² La dimensión actuarial es analizada por la ciencia política, la sociología y la economía, tratando de comprender entre muchos otros objetos de estudio, las dinámicas de coaliciones, los procesos de negociación que inciden en los resultados, los procesos de las políticas públicas, la estabilidad e institucionalización del sistema de partidos, entre otros.

¹³ Esta dimensión ha sido analizada principalmente desde los marcos jurídico-institucionales de las Presidencias. Algunos enfoques se centran en las capacidades del Ejecutivo en lo general o de las Presidencias en lo específico.

pectativas de resultados de la Presidencia. La capacidad de coordinación e interacción entre el centro de gobierno con el resto del Ejecutivo es fundamental para su adecuado desempeño, sea por una delegación funcional o por su swing político.

Un modelo organizativo coherente mejora las capacidades de los centros de gobierno para el análisis de los niveles de incertidumbre, con respecto a la evolución de situaciones y eventos estratégicos, pues el marco operativo ofrecerá reglas de juego claras –protocolos operativos que reducen los costes de transacción–, facilita la información estratégica rápida para la toma de decisiones –certidumbre– y articula su accionar con respeto a un reflejo político de la Presidencia¹⁴.

El principal efecto producido por las distorsiones de coherencia de los centros de gobierno con el resto del Ejecutivo es la pérdida del momento oportuno de acción -timing-, y de la ampliación de contradicciones discursivas; abriendo márgenes para el descrédito de la acción presidencial; procesos reiterados y sistemáticos de ausencia de colaboración y coordinación, perpetúan temores de acción, que se traducen en la imposición de retrasos y falta de confianza en los equipos internos de asesoría; minando así el liderazgo presidencial.

Por el contrario, si los marcos de colaboración, cooperación y comunicación son fuertes, ello se traduce en una mayor coherencia en las políticas presidenciales y gubernamentales, se contará con más información -y mejor calidad de la mis-

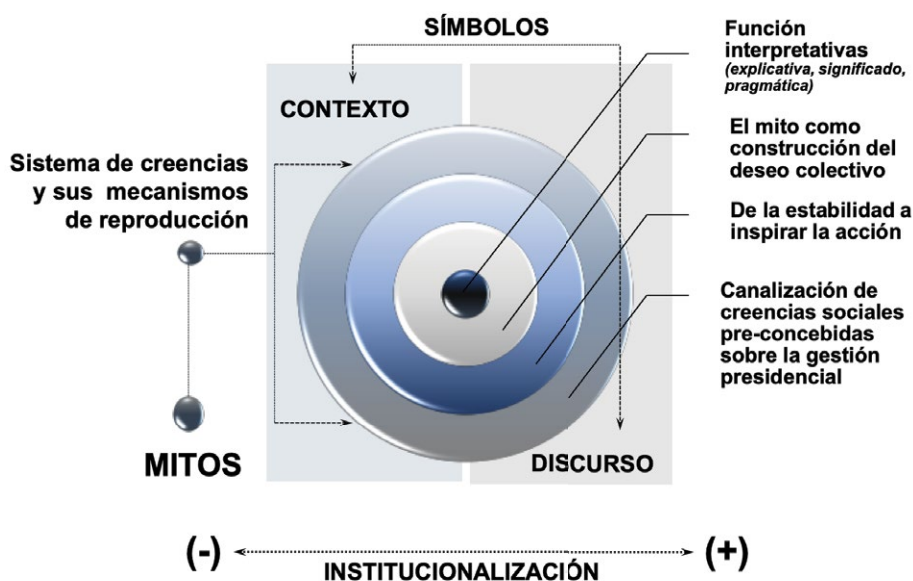
ma- para la comprensión de las demandas, necesidades y prioridades políticas, con lo cual la capacidad de control y previsión de las preferencias de la Presidencia será mayor.

En entornos complejos, los centros de gobierno no están completamente capacitados para analizar la situación y calcular su estrategia óptima, por tanto, puede esperarse que adapten su estrategia en el tiempo, basándose en aquellos aspectos considerados como efectivos e incluso en otros determinados como poco productivos; perdiendo así su capacidad de pensamiento disruptivo y prospectivo.

La capacidad de efectividad, o no de los aprendizajes, se encuentra profundamente vinculada a la idea de que las reglas proporcionan un mecanismo poderoso para regular, controlar y disuadir el conflicto entre los grupos, particularmente cuando hay altos niveles de fragmentación y ninguno de ellos se ha consolidado como la autoridad central (Axelrod 2003, p. 28), por ello la constante necesidad de estar permanentemente identificando los significantes vacíos y las posibles cadenas de equivalencia en torno a la agenda estratégica presidencial (Laclau 2016).

La dimensión cognitiva constituye el valor y lugar que se le da a la acción presidencial, en una primera instancia desde el imaginario colectivo, y en un segundo nivel la percepción y expectativa que el propio presidente le da a sus equipos estratégicos de asesoría, como de la coyuntura política en la cual se encuentra ¹⁵ (ver Diagrama N° 7).

Diagrama N° 7. Dimensión cognitiva de los centros de gobierno



Fuente: Elaboración propia

¹⁴ Una coherencia alta significa un alto nivel de coincidencia en el cumplimiento de las expectativas de metas de los centros de gobierno y de la Presidencia en general; siendo un indicador de la capacidad de gestión de riesgos y de conflictos. Sin embargo, puede haber una alta diferenciación entre la coherencia del centro de gobierno con la Presidencia y de estos con el resto de las instituciones del Ejecutivo, mientras que el primer tipo hace mención a comportamientos de articulación organizacional jerárquica, el segundo puede estar más en un plano actitudinal -si carecen de un adecuado empoderamiento presidencial-.

¹⁵ Por ejemplo, un presidente que ha ganado las elecciones con el respaldo de su propio partido, tiene una mayor flexibilidad a la hora de definir su gabinete de gobierno; en contextos de coalición electoral o de gobierno sin mayorías parlamentarias, requiere de gabinetes pluripartidarios o de cooptación de liderazgos -políticos, sociales, económicos o técnicos-, con lo cual necesitará de equipos de control y seguimiento especializados -gabinetes espejo- para asegurar el adecuado impulso a su agenda estratégica.

Los centros de gobierno, a través de diversas herramientas como grupos focales o encuestas especializadas, decodifican y redefinen la dimensión cognitiva, a efectos de ofrecer a la Presidencia una asesoría especializada en la construcción de narrativa capaz de forzar y validar aquellos valores necesarios para legitimar la acción del gobierno, o incluso para la autogeneración de mitos contruidos que faculden la constitución de plataformas de apoyo social. A partir de esta construcción de credibilidad, se pasa de la aprobación temporal del buen desempeño –performance–, a inculcar inclusive un modelo organizacional que promueva la eficiencia y eficacia de los centros de gobierno.

Esta dimensión de los centros de gobierno confecciona procedimientos y estructuras operantes que definen y fortalecen a su vez los valores, normas, intereses, identidades y creencias (Hall 1986); aspectos que en su totalidad producen articulaciones cognitivas que suministran estabilidad y significado a la conducta sociopolítica de la Presidencia.

Por tanto, los centros de gobierno asumen la tarea de perpetuar aquel sistema de creencias que contribuyen a la maximización de los intereses que el gobierno considera como de valor general de la sociedad, reglas informales que a su vez se transforman en restricciones hacia las formas en las cuales debe de operar en el ejercicio del gobierno.

Al dilucidar sobre las diferencias en la capacidad de institucionalización y estructuración de los modelos de gestión de los centros de gobierno, se hace referencia a un sistema complejo de interacciones públicas y privadas, en las cuales los comportamientos de los agentes responden también a un sistema de incentivos y restricciones de carácter formal e informal; por ejemplo, la posibilidad o no de la reelección presidencial continua, la estabilidad y fluidez del sistema de partidos, la claridad y precisión de la agenda estratégica presidencial, la constitución de gobiernos divididos, los apoyos de simpatía de la ciudadanía, entre muchos otros factores.

En la praxis, existe un alto margen de informalidad en las lógicas organizacionales de los centros de gobierno y ello responde a un elemento central, se encuentran inmersos en el ejercicio del poder y su proceso de control. Si apelamos a una madurez democrática institucional consideraríamos que: a mayor institucionalidad, mayor estabilidad y profesionalismo, pero la realidad siempre es mucho más compleja.

El principal factor que determina sus niveles de estructuración, es si el presidente tiene claro o no la importancia de los centros de gobierno, derivado de un contexto donde usualmente vienen saliendo de un proceso electoral intensivo –en ocasiones con ganex inesperados– y cuya principal preocupación es la conformación de su gabinete –sea partidario, de convergencia con actores estratégicos de otras tiendas políticas o estructuras sociales, o incluso de coalición–, y en un segundo momento, tener una claridad más o menos precisa para enfrentar los primeros cien días de gobierno. En estos contextos, suele imponerse un esquema de anillos pequeños de confianza, funcionales para el proceso de transición, pero poco eficientes para una asesoría presidencial más allá del aspecto intuitivo.

Por otra parte, se debe reconocer que, a ningún partido o fuerza política en el ejercicio de la Presidencia, le conviene

dejar un claro y robusto diseño institucional de asesoría, para dotar de las mejores condiciones posibles a la próxima fuerza política en el Ejecutivo. La apuesta de institucionalización siempre, desde una lógica de equilibrios institucionales inducidos, se realiza para incidir en las arenas de la política gubernamental y no de la política presidencial.

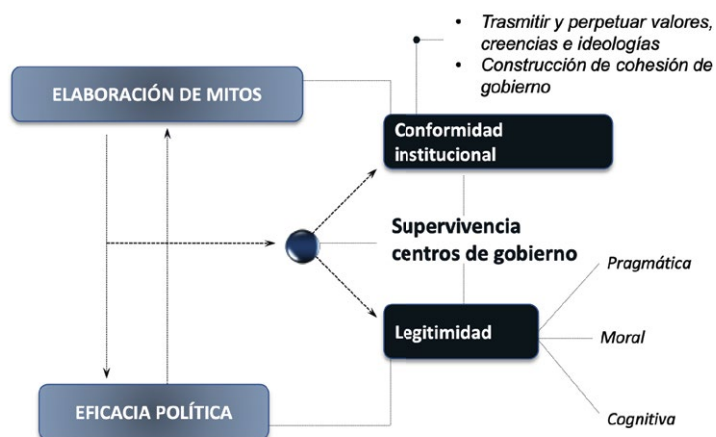
La adopción de los centros de gobierno depende de la expectativa de necesidad sobre los mismos, en cuanto a la capacidad de estos para brindarle a la Presidencia viabilidad de soluciones técnico-políticas, viabilidad para trazar rutas de apoyo presidencial a nivel intra e inter partidario, y la viabilidad para determinar los impactos posibles en la diversidad de cursos de acción deseados.

Plantear la pertinencia de los centros de gobierno implica reflexionar sobre lo sustantivo, pues el problema no se da exclusivamente en la definición de los alcances y límites del contenido de la agenda estratégica presidencial, sino en las bases institucionales y políticas donde emergen relaciones conflictivas entre un pluralismo de grupos políticos y sociales.

La sedimentación institucional de la gestión presidencial obliga una vez pasado el primer año de gobierno –o antes según el grado de consciencia de la Presidencia por las encuestas de opinión– a reforzar o reestructurar los esquemas de los centros de gobierno, de ahí: i) la generación de valores inculcados, ii) los procesos de creación de realidades, iii) la generación de un sistema como una clase de elementos (ver Diagrama N° 8).

Desde el primer abordaje se hace el énfasis a la capacidad de los centros de gobierno para infundir un valor proporcionado dentro de la estructura cognitiva del ejercicio de la Presidencia a través de una expectativa de utilidad y funcionalidad para la misma. Dependen entonces de una sutil influencia provista por el control de la estructura de poder y de su cercanía con la Presidencia, en contraposición a una tendencia neoclásica que asume el contexto institucional como un aspecto fijo, dado y exógeno, opacando así la capacidad del análisis de cómo dicho contexto contribuye también a la influencia de equilibrios inter-dinámicos.

Diagrama N° 8. Supervivencia institucional de los centros de gobierno



Fuente: Elaboración propia

El segundo aspecto, parte del cómo los centros de gobierno identifican, analizan y articulan las diversas visiones para la creación del interés general y por ende construyen, de-construyen y reconstruyen las visiones de la realidad del país; que en términos de Laclau (2016) sería la definición de las cadenas de equivalencia a partir de los significantes vacíos.

Finalmente, el tercer elemento evidencia la forma desde la cual una serie de mitos y valores aceptados e incorporados generan recompensas, contribuyendo a un incremento de legitimidad, recursos y capacidad para sobrevivir.

La arquitectura de los centros de gobierno se deriva de conjunto de elementos normativos formales, que configuran su modelo de funcionamiento a partir de las necesidades y expectativas de la Presidencia, en un marco de construcción política cada vez más complejo, volátil y dinámico.

La capacidad prospectiva y disruptiva de los centros de gobierno se pone a prueba en aquellas situaciones, en las cuales el antagonismo de intereses y posiciones es tan extremo, que incentiva a los actores a buscar soluciones de canalización o imposición alternas a los procedimientos tradicionales. El éxito del "espíritu de adaptación" radica entonces en la capacidad de identificación de los escenarios e identificar adecuados marcos comunicacionales -narrativas- para la auto-regulación de los actores por las vías democráticas.

III. Las fallas geológicas en el ejercicio del gobierno

Las fuerzas políticas actúan sobre los centros de poder, siendo la Presidencia uno de los principales epicentros, de ahí la habilidad de quienes ejercen el gobierno para asegurar desplazamientos suaves y sostenidos; evitando la acumulación de energía en temas álgidos de la agenda. Sin embargo, cuando la presión supera la capacidad y habilidad de los interlocutores, se dan desplazamientos bruscos dentro o fuera del Ejecutivo; en la presente sección se abordarán los principales fallos en el ejercicio del poder desde la Presidencia y

se exponen algunas reflexiones de la función política de los centros de gobierno ante estas situaciones

La pérdida de confianza en la Presidencia se traduce en una erosión de su legitimidad y apoyo social. Gobernar es escoger siempre entre una pluralidad de opciones que entran en conflicto, por lo cual, su ejercicio exige de profundas habilidades para educar el por qué una solución en lugar de otra, y el comunicar la realidad en un contexto y visión.

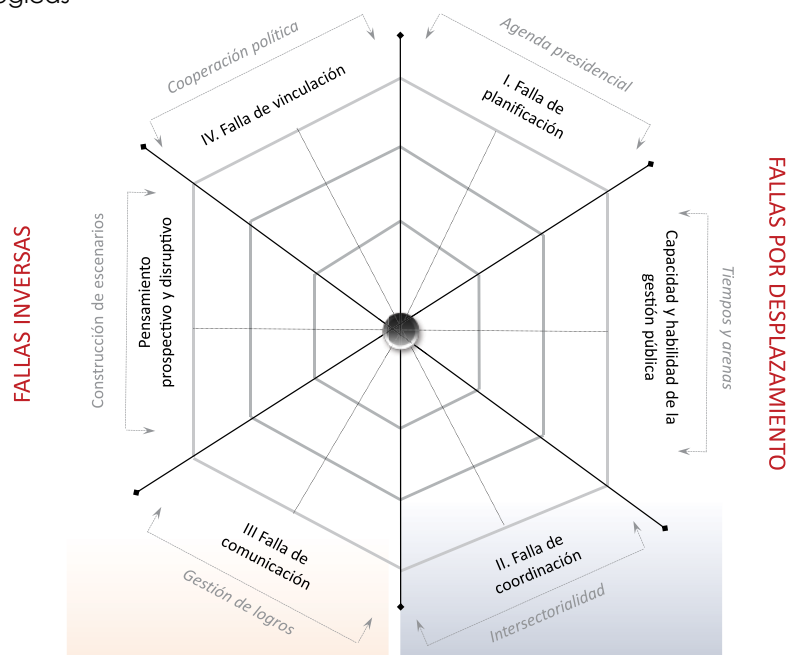
El ejercicio del gobierno lleva implícito lo que podríamos denominar las fallas por distensión, entendidas por tales, la diversidad de intereses y posiciones existentes sobre la agenda, en una sociedad plural, y en donde la búsqueda de puntos intermedios se convierte en una especie de fórmula de reducción sobre el abanico de preferencias y tensiones, para llegar a la generación de fórmulas simples de aceptación, rechazo o postergación.

Las fallas por desplazamiento, en las cuales el movimiento general es paralelo al rumbo trazado en la agenda de la Presidencia, generando alteraciones en los resultados; en este tipo de fallas se destaca las fallas de planificación y de coordinación en la gestión del gobierno.

Finalmente, las fallas inversas en el ejercicio del gobierno se producen por inversiones donde se pierde la altura del capital político de la Presidencia, generando una fuerza de empuje inversa; entre este tipo de fallas se destacan las fallas de comunicación y de vinculación en la gestión del gobierno. Este tipo de movimientos suelen ser anti-gravitacional y hace caer el apoyo político y social de la Presidencia, generando gobiernos solitarios e impopulares.

Adicionalmente a estas fallas, existen dos factores transversales que suelen hacer más compleja la gestión presidencial en caso de ignorarse: la complejidad del andamiaje administrativo y la decisión basada en la inmediatez (ver Diagrama N° 9).

Diagrama N° 9. Las fallas geológicas en el ejercicio del gobierno



Fuente: Elaboración propia

El entendimiento y manejo de la complejidad del marco jurídico-institucional que regula y condiciona el funcionamiento de las administraciones públicas, requiere de experiencia previa o por el contrario, invertir varios meses de adiestramiento, y si a ello se le suma la necesidad de diagnósticos de partida para comprender el estado situacional de cada ministerio o institución, el resultado será un ejercicio del primer año de gobierno centrado en el aprendizaje basada en prueba y error, lo cual suele ser muy perjudicial para la imagen del gobierno.

La decisión basada en una visión centrada exclusivamente en lo coyuntural y dictada por las pasiones de la inmediatez, dispersan el ejercicio estratégico del gobierno -y la posibilidad de construcción de su legado-, centrándolo a una gestión de micro-procesos administrativos y de adopción de acciones rutinarias propias del funcionamiento de las instituciones públicas, ello reduce los márgenes de innovación y de generación del valor público.

La presencia aislada o combinada de estos factores, genera una escalada de percepciones -en ocasiones erróneas- sobre la inoperancia, la lentitud, o inclusive la poca transparencia de la acción política. Ante ello, los centros de gobierno se desgastan librando una especie de guerra de trincheras por ser los primeros en construir adecuados encuadres narrativos, en un contexto en el cual las percepciones siempre fluyen a mayor velocidad que cualquier explicación de la realidad.

La falla de planificación trasciende los niveles de cumplimiento de las promesas de campaña, o inclusive de establecer metas claras e indicadores fiables sobre los avances de gestión. Responde a una sociedad que requiere cada vez más atención al territorio, a la vinculación de las grandes estrategias y políticas con las necesidades y capacidades propias en cada comunidad. El desafío entonces en acercar la macro-política, con las necesidades y expectativas locales de la ciudadanía, es avanzar en modelos de gestión por resultados, indicadores territoriales, pero sobre todo tener la habilidad para diferenciar una programación de los tiempos políticos con la programación de las administraciones públicas.

La incapacidad integral de planificación del ejercicio del gobierno suele generar crisis de percepciones sobre los resultados del cambio, y mientras que la prioridad presidencial puede estar concentrada en atender una gestión de fontanería; es decir, profundizando una simplificación de trámites, la sociedad puede tener una expectativa alta de incremento del bien público y no sólo en el tiempo de atención. Por tanto, la importancia de una coherencia entre la dimensión declarativa, operativa y su correlato evaluativo.

La falla de coordinación suele ser siempre el talón de Aquiles en toda Presidencia; cuando la coordinación se convierte en un objetivo estratégico de la gestión presidencial, ello solo refleja una ausencia o falta de interés de las partes en su implementación. La coordinación es siempre un resultado natural de la coherencia y el valor de la prioridad en una colectividad.

Desde luego que en gobiernos de coalición social o multipartidarios, los costes de transacción para alcanzar la coordinación suelen ser más elevados, puesto que la desconfianza y la pluralidad de visiones son aspectos muy presentes en el entorno. Por otra parte, la cultura feudal de las administracio-

nes públicas incentiva una diversidad de prácticas que se pueden denominar como de "voluntarismo burocrático", es decir, la coordinación es producto de cercanías o afinidades institucionales como personales.

Estas fallas amplían el espectro de contradicciones a nivel discursivo como de las acciones del gobierno, tanto en los tiempos como en las arenas posibles. Desde luego este tipo de falla dificulta el contar con apropiados sistemas de información para la toma de decisiones, hace casi imposible la creación de modelos de respuesta rápida y defensa de posiciones, genera vacíos comunicacionales, entre otros; aspectos que debilitan la capacidad de impulso político sobre la agenda nacional. Bajo estas lógicas los actores con poderes de veto incrementan su capacidad de incidencia, con lo cual suele darse mayores expresiones de conflictividad social.

Las fallas de comunicación tienen su origen en una primera instancia en el valor estratégico que la Presidencia le otorga, y en una segunda dimensión al enfoque comunicacional que se desarrolla. En tal sentido, ha sido muy común un estilo orientado principalmente a la atención de la prensa, cuando la naturaleza de la institución requiere un enfoque de generación de soberanía comunicacional, transparencia y de rendición de cuentas.

De igual forma, la ausencia en un modelo de vocería política para logros y otro para conflictos, termina recayendo en gran medida en la figura del presidente, con lo cual se le convierte en una especie de pararrayos, con riesgos de sobreexposición mediática sin las narrativas apropiadas. Después de todo, la incapacidad del gobierno para dar una respuesta asertiva y coherente en momentos de crisis termina posicionando una percepción de inexistencia de orientación y de capacidad de conducción.

La falla de vinculación es la capacidad de tener la habilidad para hacer la lectura correcta del mapa político y las evoluciones que se generan con el tiempo o inclusive con la alteración de posiciones. Constituye en una primera instancia la conexión de la Presidencia como de su gabinete para establecer conexión con diversos actores estratégicos y transitar en el laberinto de las presiones políticas y sociales. En una segunda instancia en sus relaciones con el Poder Legislativo, que por cuestión de aritmética política son siempre relaciones Gobierno – oposición.

En tal sentido, la Presidencia puede optar ejercer el gobierno amparándose a los apoyos partidarios, o bien, crear un capital social plural que le permita una gestión sin recurrir a su estructura partidaria. El ejercicio de la vinculación es un proceso dinámica y permanentemente volátil, las bases y apoyos sociales que en su momento permitieron el llegar al poder, en un tema particular de agenda se convierten en sus principales detractores, e inclusive sin posibilidades de reconciliación, afectando su capacidad de gestión futura.

Por ello, aunque el gobierno sea eficiente y eficaz, pero aislado del sentir cotidiano de la sociedad, difícilmente tendrá capacidad de articulación de apoyos en momentos de crisis; de igual forma, las posibilidades de cooperación y cercanía se suelen reducir con gobiernos impopulares.

Ante estas fallas, el principal reto al que se enfrentan los centros de gobierno es ir más allá de ofrecer una respuesta persuasiva a la crisis sobre lo sustantivo, implica la definición de los alcances y límites de una adecuada articulación interinstitucional con el Ejecutivo; es decir, apoyar el proceso de dirección -indirizzo- política; contribuyendo así a cumplir al menos con cuatro tareas fundamentales: (i) función de conciliación-agregación, (ii) generación de bienes colectivos, (iii) construcción de símbolos, (iv) orientación de políticas (ver Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1. Función política de los centros de gobierno

Función	Definición conceptual
	<i>Gestión sistémica:</i> visión y control del funcionamiento integral del gobierno en el cumplimiento de la agenda estratégica presidencial; así como la identificación de diversos canales para contar con la información más precisa y oportuna.
Función de conciliación-agregación	<i>Gestión política:</i> asesorar y establecer recomendaciones disruptivas y bajo un pensamiento prospectivo en una compleja diversidad de arenas - Parlamento, sectores empresariales, sociales, etc-, contribuyendo a un proceso de toma de decisiones con evidencia.
Generación de bienes	<i>Gestión estratégica de logros.</i> Generar sistemas de análisis de información para la presentación nacional y territorializada de los logros de gobierno. <i>Gestión estratégica de giras.</i> Coordinación con el gabinete para la programación de giras de los ministerios en diversos sectores del país, asegurando ambientes adecuados para posteriores giras presidenciales y presentación de resultados de gobierno.
Construcción de símbolos	<i>Gestión narrativa:</i> identificar los mejores encuadres comunicacionales para transmitir de mejor forma las razones de las posiciones adoptadas por la Presidencia. <i>Gestión de vocerías:</i> orientar las prioridades comunicacionales del gobierno, así como coordinar procesos de manejo de crisis y gestión de riesgos - <i>situation room</i> -.
Orientación de políticas.	Gestión de políticas. Articulación entre las prioridades presidenciales, ministeriales y gubernamentales; así como articulación entre diversos grupos o anillos asesores sea por ámbito de especialización o por la naturaleza de las funciones que se desempeñan.

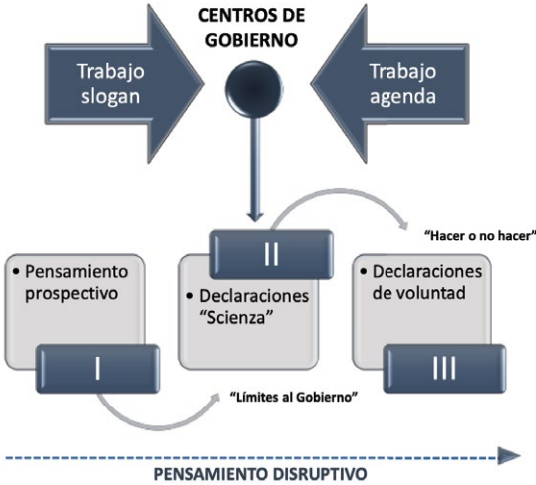
Fuente: Elaboración propia

Escarbar la función política de los centros de gobierno, es identificar una compleja diversidad de matices que se crean y reproducen en la praxis; en todos los casos requiere comprender un complejo andamiaje de relaciones interinstitucionales y sociales informales, donde la coordinación no siempre tiende a ser el elemento de cohesión en el Ejecutivo. Su estudio, exige poner el énfasis, no solo en los contenidos de intervención, sino también la forma en que se toman las decisiones, y la inclusión de los niveles e instancias posteriores.

Estas funciones políticas, permiten que los centros de gobierno asesoren de forma neurálgica la dirección política del gobierno, a partir de una articulación de coordinaciones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y la divulgación de estos. Sea bajo un formato de trabajo slogan, o bien trabajo agenda (ver Diagrama N° 10).

El trabajo slogan busca sintetizar la gestión con metáforas buscando una apropiación más fluida en la sociedad; el segundo hace una apuesta más enfática hacia un modelo tecnócrata de complejizar de la gestión pública. Independientemente de la aplicación del modelo "slogan" o "agenda", estos pueden externarse en una combinación de técnicas que difusión como: (a) ciencia o de (b) voluntad (Holgado 2008).

Diagrama N° 10. Impulso político desde los centros de gobierno



Fuente: Adaptación a partir de Holgado (2008)

La difusión de "scienza" constituye límites positivos o negativos a la gestión del gobierno para lograr un determinado cometido; por ejemplo, no incrementar el endeudamiento público, o bien no permitir que la cantidad de soluciones de vivienda sea menor a una determinada cifra.

La difusión "voluntad" hace mención a declaraciones para alterar o mantener el status quo que suele ser aclamado por sociedad; por ejemplo, dar el apoyo político para que no se aprueben ciertas iniciativas de ley que afectan a grupos sociales sensibles; siendo entonces el principal logro el haber defendido el status quo, o bien, haber provocado las condiciones para el añorado cambio político-institucional.

Ante las fallas geológicas, el centro de gobierno moldea el enfoque de la teoría de entrada en cada tema sensible a la Presidencia, haciendo un estudio y selección previa de valores, con un sustento ideológico sobre lo que debería o no, de ser la visión e intervención de la Presidencia en una materia particular; de forma tal que se prioriza un tema y una narrativa por razones de pertinencia, oportunidad, o inclusive presión mediática o social -análisis de lógica de racionalidad predetermina- (ver Diagrama N° 11).

Construidas las relaciones causales y las explicaciones que justifican el cambio -o defienden el status quo-, se diseña el mapa de ruta; es decir, construcción de escenarios prospectivos que hacen mención a una lógica persuasiva sobre la relevancia del tema y los niveles de intervención pública requeridos, los socios potenciales -como los veto players potenciales-, así como los tiempos y arenas de acción.



Fuente: Elaboración propia a partir de Lanzaro (2018), Merino (2010), Arellano (2010)

El mapa de ruta es una estructura de carácter argumentativo y persuasivo hacia la Presidencia, capaz de dar el sustento técnico necesario, las orientaciones esenciales de coordinación, supervisión y de monitoreo; se trata entonces, de elaboraciones demasiado técnicas para los políticos, pero a su vez demasiado política para los niveles técnicos; sinergia que faculta articular de forma clara y estratégica las propuestas para ser digeridas y apropiadas por la Presidencia.

Una vez adoptada el mapa de ruta con las observaciones o cambios dictaminados por la Presidencia, el centro de gobierno procede a su proceso de implementación; insertándose en un sistema de monitoreo y alerta temprana sobre la diversidad de actores y posiciones. En dicho viacrucis tienden a originarse diversos obstáculos capaces de alterar el mapa de ruta, destacándose particularmente el riesgo de la gestión de procedimientos y el de la discrecionalidad

El primero consiste en la sustitución de los fines que persigue la agenda presidencial por rutinas burocráticas y procedimentales carentes de sentido, y en ocasiones justificándose por una práctica que carece de sustento jurídico. El riesgo de la discrecionalidad es producto de la falta de control o supervisión, instrucciones difusas o falta de claridad en los objetivos finales, con lo cual se abren márgenes de decisión a distintos niveles que inciden en la obtención del resultado estratégico.

Se debe considerar que la acción presidencial se encuentra condicionada por cuatro realidades: a) la Presidencia vive y actúa en lo inmediato, b) la Presidencia es un ente social abierto –vinculación social–, c) el cálculo del riesgo de actuación, y d) la combinación entre fuerza política y valores.

De forma tal, que toda decisión significa un proceso constante de construcción, deconstrucción y reconstrucción de lo público.

Esta situación exige entonces una articulación de estrategias basándose en: i) la construcción de una simetría entre la opción ofrecida y el problema percibido, ii) el uso calibrado de las metáforas, iii) la ambigüedad determinada en el discurso, como en los puntos conflictivos, iv) la aplicación de la idea del interés general como justificación de las intervenciones dadas, v) la identificación selectiva de la información para justificar las posiciones e intereses propios, vi) la aplicación de doctrinas simples para una comprensión más universal del problema y la oferta pública ofrecida.

IV. Los centros de gobierno: construcción disruptiva del ecosistema decisional

Las reconfiguraciones de las preferencias políticas en las estructuras sociales toman vida en los procesos de realineamiento de su sistema de partidos, que en el caso de los regímenes presidenciales se traduce como gobiernos divididos; es decir, presidentes que carecen de suficientes escaños legislativos.

Las ahora, arenas movedizas de la aritmética parlamentaria, evidencian una tendencia creciente de fracciones minoritarias; en contextos donde casi siempre, los partidos oficialistas carecen de los escaños suficientes para asegurar las mayorías simples –y mucho menos las calificadas–; la fragmentación y la dispersión han llegado para quedarse.

Sin embargo, ¿Cuál es el conjunto de motivaciones para el ejercicio de la Presidencia? Motivaciones que van más allá del impulso ideológico en las políticas o la tentación permanente de reformar el Estado. En síntesis, cuál es la conceptualización de ese legado histórico; después de todo el arte de gobernar requiere siempre de un balance ecuánime entre las funciones de integración, innovación y de gestión (Fabbrini 2009, p. 9).

La consecuencia inmediata de alcanzar la Presidencia en escenarios de pluralismo, es el abandono de esquemas tradicionales basados en el gabinete monopartidario, y ante la dependencia de otras fuerzas políticas, o la necesidad de proyectarse como una opción de inclusión, se inicia el proceso casting para el reclutamiento de líderes sociales, empresariales, o incluso aceptar la conformación de gabinetes compartidos para alcanzar la Presidencia.

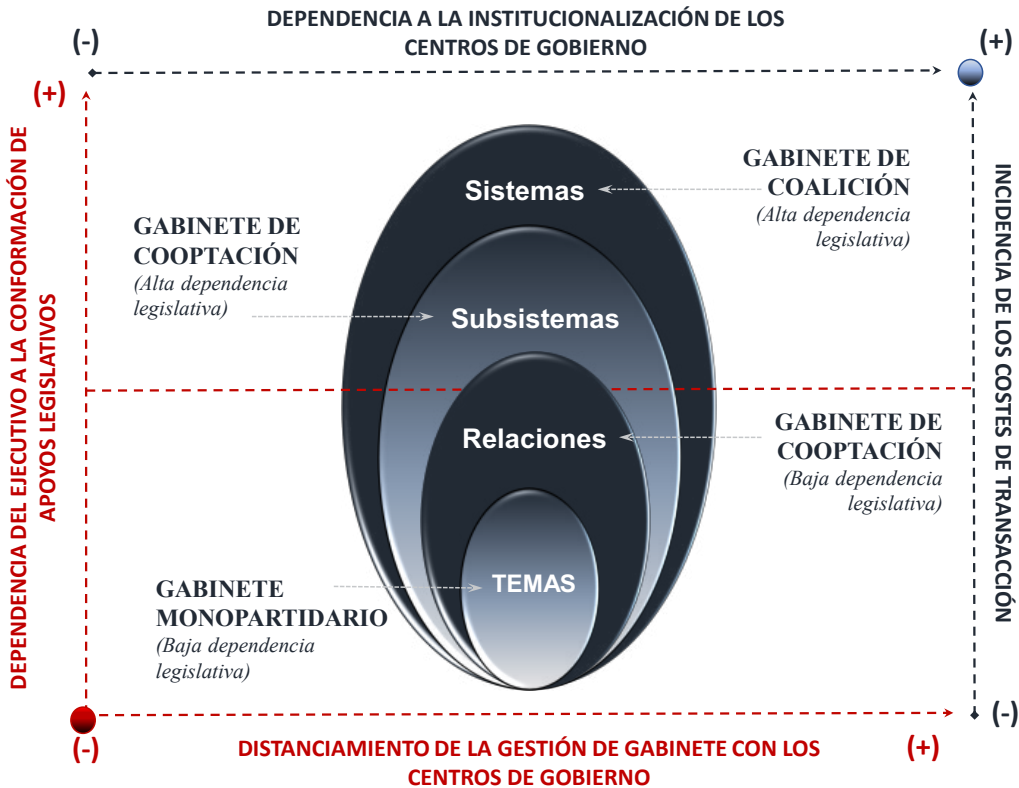
Por tanto, el centro gravitacional de la asesoría presidencial y de la gestión del gabinete depende de una compleja ecuación de incentivos políticos como la presencia o no de ciclos disruptivos del cambio; cuanta más dependencia exista de sumar apoyos políticos y sociales, la conformación del gabi-

nete será más amplia y diversa. Esto implica que: a) a menor apertura del gabinete presidencial, mayor será la fuerza centrípeta hacia el centro de gobierno; y a la inversa, b) a mayor apertura del gabinete, mayor será la fuerza centrífuga en la conformación del centro de gobierno (ver Diagrama N° 12).

En el segundo escenario, no excluye que algunos ministros por las carteras que dirigen, o bien por sus capacidades profesionales o sus habilidades políticas sean parte temporal o permanente de los centros de gobierno. Dependiendo de los niveles de conflictividad político-social, de las coyunturas económicas y otra serie de variables externas, tanto en el primero o segundo escenario los centros de gobierno pueden adquirir lógicas de encierre y protección – caretaker – o de “desconcentración de funciones para el impulso de la agenda estratégica – sharing power –.

La definición de los estilos de gestión de los gabinetes y sus niveles de vinculación -o absorción – con los centros de gobierno se fundamenta en los canales de confianza y estabilidad de los primeros con la Presidencia.

Diagrama N° 12. Composición del gabinete y centros de gobierno



Fuente: Elaboración propia

Un gabinete abierto a una diversidad de fuerzas políticas exige además un permanente proceso de transacciones sobre políticas y estrategias que inciden en el sistema de gobierno; mientras que en gabinetes de cooptación las injerencias pueden ser más a nivel de subsistemas o relaciones, y por el contrario las discusiones intra-partidarias suelen centrarse en los temas de agenda; desde luego esto no excluye efectos de acumulación dependiendo de la habilidad y la visión política de quienes ejercen las políticas ministeriales y su capacidad de influencia en las arenas gubernamentales.

A mayor diversidad de fuerzas políticas y sociales en la conformación del gabinete -o el gabinete ampliado que incluye a instituciones públicas estratégicas- mayor será la necesidad de la Presidencia de contar con equipos de asesoría internos y de apoyarse en las agencias o instituciones gubernamentales especializadas para estructurar un complejo sistema de anillos que aseguren la puesta en marcha de la agenda presidencial.

Las fluctuaciones en las lógicas de interacción o de absorción de la gestión del gabinete con los centros de gobierno también responde a factores como desastres o emergencias naturales, realineamientos o cambios en la composición del gabinete, e incluso la pérdida de credibilidad o confianza en algunos jerarcas. La gravedad de los centros de gobierno se encuentra determinada por su capacidad para reforzar la primacía del liderazgo presidencial, los apoyos políticos y sociales, la solidez técnica de sus decisiones y la claridad política de sus mensajes.

A partir de las prioridades y la claridad operativa de la agenda estratégica presidencial, los modelos de asesoría presidencial se convierten en reductores de los costes de transacción para la coordinación interinstitucional e intersectorial, asumen funciones de control y seguimiento operativo, o inclusive plataformas para la profundización del diálogo político y el mejoramiento de la comunicación presidencial (ver Diagrama N° 13)

Diagrama N° 13. Vinculación de la gestión del gabinete y los centros de gobierno



Fuente: elaboración propia

Si la Presidencia no posee restricciones jurídicas o presupuestarias, es posible que se vea tentada a la creación de más ministerios, creando una especie de anillos periféricos entre ministros de su total a menor confianza; por el contrario, si cuenta con restricciones, pero la colaboración y coordinación para contar con información oportuna y confiable es un desafío, la apuesta será en la constitución de consejos sectoriales de la Presidencia.

Si existe un robusto sistema integrado de información confiable y veraz del funcionamiento del gobierno, y una descentralización de temas bajo los liderazgos ministeriales, se optará por descargar un fuerte componente del centro de gobierno

en las agencias especializadas -órganos consultivos-. Si el interés es la centralización de las decisiones en la Presidencia, cuenta con limitaciones para la creación de nuevos ministerios -quizás por razones presupuestarias- el modelo de centro de gobierno se estará formulando bajo un esquema de asesores especializados.

Los centros de gobierno deben responder, a una visión más integral de los asuntos de la Presidencia, no solo por el incremento de demandas sociales o la complejidad de respuestas dadas en esquemas de gobernanza multinivel; sino también por concebir una lógica de entendimiento más allá de los problemas y las situaciones del hoy. Los centros de go-

bierno son los que sostienen la agenda pactada por la Presidencia y su misión es causarle los menores daños o el menor socavamiento.

Los tradicionales modelos de planificación de lo público, implementados de forma posterior a la II Guerra Mundial nos heredaron diseños institucionales desfasados en su lógica de pensar y entender lo público. Las transformaciones tecnológicas y el incremento de una amplia diversidad de brechas -generacionales, geográficas, tecnológicas, etc.- y la falta de construcción de puentes intergeneracionales han minado las fuerzas de convivencia política y social.

De ahí que, el arte de gobernar requiere ir más allá de un buen encuadre de fotografía o frase de aceptación social; implica tener la tenacidad para dibujar rutas de acción bajo condiciones de incertidumbre, y con capacidad de autoajustarse a los eventos inmediatos; es en esencia, administrar el futuro con responsabilidad.

La capacidad creativa de organización y de acción de los centros de gobierno depende del pensamiento disruptivo de quienes lo conforman y del apoyo presidencial con el que cuentan; pero sobre todo con su capacidad de no dejarse atrapar por las prácticas del pasado. Se puede crear un inventario de buenas prácticas, por ejemplo:

- Gabinetes de viceministros: sesiones de viceministros posteriores a las reuniones del gabinete, a efectos de dar continuidad operativa a las prioridades establecidas, las cuales permiten la formulación de hojas de ruta.
- Gabinetes de comunicación: liderados por el ministerio de comunicación con los asesores de comunicación de los ministros -o de algunos de estos- permite la articulación de planes estratégicos de comunicación, con planificaciones temáticas y vinculación de redes sociales, giras territoriales, entre otros.
- Gabinete de crisis: un grupo reducido de ministros y de asesores presidenciales que analizan la gestión de riesgos y los niveles de vulnerabilidad ante crisis manifiestas o potenciales, y recomiendan rutas y mecanismos a seguir.
- Consejos presidenciales: reuniones de carácter sectorial para tratar proyectos o ejes temáticos prioritarios para el gobierno, o incluso para atender situaciones de urgencia con los diversos jerarcas involucrados.
- Consejos de gestión presidencial: reuniones de carácter sectorial con técnicos especializados de las instituciones vinculadas a las prioridades del gobierno, para alinear procesos de intervención y creación de sinergias operativas.
- Comisión Política de enlace: conformada por los ministros de la Presidencia, el de planificación y el de comunicación con los jefes de las bancadas parlamentarias -o de las bancadas de coalición-, como un espacio de diálogo permanente para analizar temas de la agenda e institucionalizar los procesos de conflicto político.
- Comisión Política de Descentralización: conformada por el ministro de descentralización -o instituto municipal-, planificación, Presidencia y comunicación, y con las alcaldías -o las alcaldías de la coalición- se reúne de forma trimestral,

para generar un diálogo sobre la situación territorial del país e identificar acciones oportunas.

- Consejos de gobiernos territorializados: reuniones de programación especial -al menos una vez por año- en la cual el consejo de gobierno sesiona en una departamento o provincia para analizar la territorialización del plan nacional de desarrollo, identificar las problemáticas prioritarias de la zona, y trazar hojas de ruta -en el marco de alianzas con gobiernos locales, sociedad civil y sector privado- para el desarrollo de la región.
- Programas de giras presidenciales en los territorios: articulación de indicadores de cumplimiento de logros de la agenda presidencial, como de las políticas gubernamentales y ministeriales por municipio, departamento/provincia y a nivel nacional, a efectos de visualizar los logros presidenciales desde una lógica de gobernabilidad multinivel, que contribuye al discurso de las visitas presidenciales en las localidades en el marco de inauguración de obras públicas.

La lista puede ser tan interminable como casos se opten por analizar, la capacidad disruptiva no se construye sobre la emulación de experiencias, sino en la gestión de sistemas dinámicos y con capacidad de pensamiento prospectivo; es ante todo un ejercicio permanente de creatividad y de imaginación.

Estamos, por tanto, ante la generación de una base técnico-política, capaz de ofrecer respuestas adaptativas, que operan en lógicas de creación de soluciones colaborativas en contextos de inestabilidad, y que a su vez se encuentran dotadas de instrumentos de gestión del conocimiento.

Los centros de gobierno requieren identificar y generar visiones plurales de la sociedad y reconocer que toda decisión en lo público tiene externalidades económicas y sociales que inciden en el bienestar del ciudadano y en la salud de las instituciones democráticas. El desafío, entender las crisis manifiestas y potenciales. La cuestión meridional de los centros de gobierno se transforma en su habilidad para identificar, anticipar, comprender y ofrecer opciones reales para gobernar las crisis; de ahí su dilema genético, de tener una inteligencia creativa hacia los futuros, basada en la apertura y la ambigüedad de objetivos, con la precisión para tener claridad y certidumbre en la ejecución de prioridades (Rockman 2000).

Apostar por una gestión disruptiva es ampliar la exploración de los horizontes más allá de un periodo constitucional; aunque la prioridad presidencial sea esa; después de todo con el pasar de los años, la consciencia social desde el control político por omisión puede traerse abajo cualquier logro histórico de un gobierno. Por ello, la política requiere de más emoción, para construir los tejidos de confianza que permitan superar las luchas viscerales del coyunturalismo.

Su lógica operacional se encuentra condicionada por propia naturaleza: las crisis futuras y la creación de una capacidad institucional para articular y cohesionar la respuesta del gobierno en poco tiempo. Inmersos en dinámicas de gestión de crisis manifiestas o potenciales; entendidas por tales las alteraciones generadas -o que pueden darse- por un cambio súbito de carácter inesperado o extraordinario y cuyos

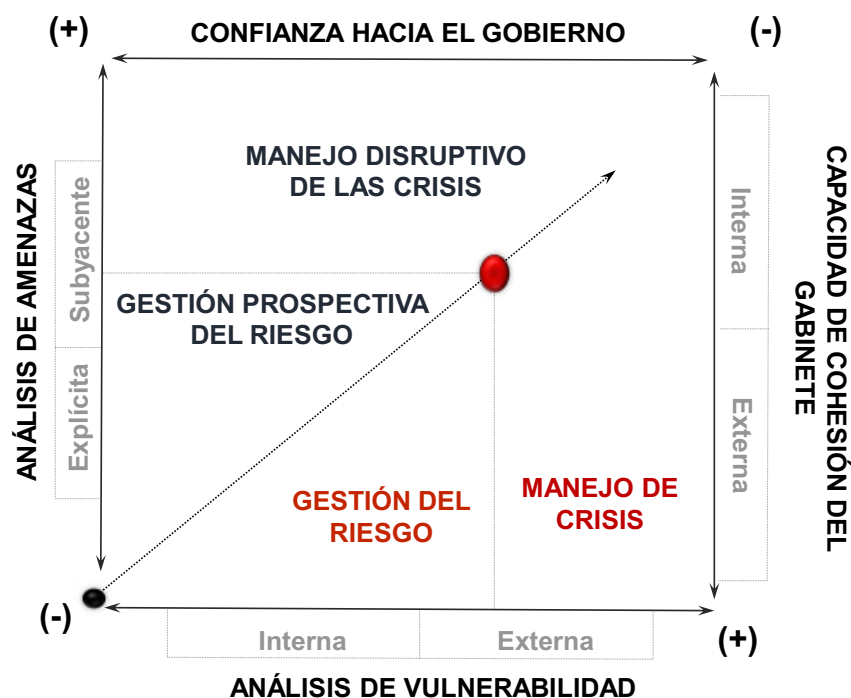
efectos van desde la amenaza para el cumplimiento de una acción o estrategia, hasta una afectación en el equilibrio natural de los procesos, conforme se venían desarrollando; es decir una modificación significativa de la realidad objetiva o percibida del ejercicio de la Presidencia.

Es bajo esta lógica que los centros de gobierno asumen un fuerte liderazgo en trazar las rutas para la administración y gestión del cambio. Representan una especie de buque rompehielos para la articulación de esfuerzos que contribuyan a la generación de escenarios presentes y futuros, desde la alineación de sistemas de información estratégicos. Es así,

como desde la institucionalidad informal cuentan con información de primera mano para esquivar una compleja red de dinámicas dominantes, poco eficientes y poco eficaces que conforman las resistencias formales e informales para el desarrollo de la agenda estratégica presidencial.

De ahí que, como condición de partida para la organización de todo centro de gobierno, se requiere identificar dos aspectos fundamentales: a) la capacidad de gestión prospectiva de riesgo y b) su habilidad para el manejo disruptivo de las crisis; según los niveles de delegación y de coordinación que les otorgue la Presidencia (ver Diagrama N° 14).

Diagrama N° 14. ¿Gestión prospectiva o manejo disruptivo de las crisis? Un punto de partida



Fuente: Elaboración propia

La gestión prospectiva de riesgo hace principalmente referencia a las capacidades internas de la Presidencia para manejar de forma previa, coordinada y estratégica la atención a las primeras señales de posibles crisis mediáticas, sociales, económicas, y políticas -entre otras- a ser atendidas durante su período de gestación y no de explosión. Para ello, se desarrollan dispositivos institucionales y sus respectivos protocolos de activación.

Por otra parte, en presidencias de coalición o de cooptación -y con niveles de cohesión y de lealtad no muy claros-, los centros de gobierno son una respuesta preventiva para asegurar la estabilidad política de programas y procesos estratégicos, ante la previsión de posibles cambios en el gabinete, asegurando la continuidad de las prioridades presidenciales.

El manejo disruptivo de las crisis constituye la articulación de aspectos técnicos y políticos que tienen como tarea fundamental atender los periodos de expresión manifiesta o latente, detonación y escalada de las crisis, para ello suele ser fundamental precisar el asunto en cuestión desde construcciones narrativas (a), delimitar su capacidad de succión -estrategias de contención- (b), y articular orientaciones políticas para su manejo post-crisis (c).

El manejo disruptivo de las crisis implica definir las capacidades de respuesta, las cuales ante la falta de habilidad política no siempre son consecuentes y coordinadas, pero que se deben tomar en consideración: dar una respuesta rápida, y dar una respuesta acertada y cohesionada. La premura de la primera puede llevar a un mal balance de los efectos y escenarios, contribuyendo a una mayor escalada del

conflicto. Sin embargo, entre una y la otra, se deben tomar en cuenta al menos cuatro dimensiones que deben ser consideradas: (i) las arenas cognitivas y de percepción, (ii) la generación de nuevas narrativas, (iii) la capacidad institucional para dinamizar el capital relacional, y (iv) el monitoreo y retroalimentación constante en la redefinición de los escenarios políticos actuales y potenciales.

Aun cuando en la praxis estas cuatro dimensiones se encuentran vinculadas, no se puede dejar de mencionar que desde el campo de las arenas cognitivas – cadenas de equivalencia- se introduce una apuesta de posicionamiento de los actores, y se identifican las evoluciones de estas; la capacidad de estratificación de la información; la articulación interinstitucional e intersectorial del gobierno.

¿De la gestión prospectiva al manejo disruptivo? Desde un punto de vista pragmático, el pasar de una situación de gestión de riesgo a una de atención de crisis, se determina determinada principalmente por los niveles de vulnerabilidad político-institucional, en un primer anillo de incidencia la política presidencial, en un segundo la política gubernamental y en un tercero la gestión ministerial. Un pésimo manejo de una gestión ministerial puede escalar y convertirse en un problema gubernamental, o bien desplazar la tensión hacia la Presidencia de forma exclusiva.

La vulnerabilidad puede deberse a condiciones externas, como crisis económicas, desastres naturales, entre otros; situaciones que requieren de una fuerte habilidad de respuesta y acción inmediata de los centros de gobierno.

Los niveles de vulnerabilidad determinan la capacidad de aceleración e impacto de las amenazas. Las amenazas pueden ser explícitas o subyacentes, siendo las primeras manifestadas y a espera de elementos detonadores que las conviertan en realidad –con lo cual en principio su capacidad de respuesta inmediata debería ser mucho más fácil-, o bien de carácter subyacente, siendo en ocasiones inadvertidas e introducen un factor sorpresa.

Ante los niveles de vulnerabilidad, la confianza en la gestión del gobierno constituye una herramienta poderosa de actuación que suele absorber las fallas de intervención de crisis; no obstante, si la confianza se encuentra en decrecimiento, la vulnerabilidad tiene a incrementarse más aún, y a ser más sensible hacia las amenazas. La confianza se refleja no solo en las encuestas de aceptación hacia el gobierno o la Presidencia, sino también en la organización de un capital relacional de sectores que se encuentran en profundo diálogo con el gobierno.

A efectos de mitigar el efecto de las amenazas explícitas y subyacentes, se suele recurrir a la capacidad de cohesión del gobierno, pues ello asegura una congruencia sólida en la narrativa a difundir, como la creación de sinergias naturales ante la comprensión de objetivos comunes compartidos. Una baja de capacidad de cohesión del Gobierno tiende a incrementar el impacto de las amenazas subyacentes en particular.

V. Enamorarse de la diosa Fortuna

Disipar un poco la neblina, que rodea las lógicas del cómo operan los modelos de asesoría presidencial, ha sido la carta de navegación de este documento, visibilidad posible a través de las experiencias acumuladas por los autores y el faro intenso de sus trayectorias académicas, proyectando así, esa figura tan misteriosa y poco estudiada como lo es la Presidencia.

Como bien se ha enfatizado en el desarrollo de estas reflexiones, un pilar fundamental sobre el por qué y el para qué de los centros de gobierno -o la denominación que se prefiera utilizar-, es la necesidad por reducir la distancia entre quienes han acumulado la experiencia y el conocimiento del ejercicio del gobierno, y quienes se encuentran ocupando altos cargos de decisión, pero no poseen el tiempo o las condiciones para experimentar y desarrollar las habilidades necesarias.

Los centros de gobierno se han convertido en la fórmula de atenuación política del presidente, para asegurar esa muralla de conocimiento, confianza y control, que se debe en una parte al abandono paulatino de formación en habilidades políticas en el seno de los partidos; así como la generación de gabinetes de coalición o cooptación, entre muchos otros factores, que incentivan a las presidencias en procesos de innovación política.

Maquiavelo inicia el primer capítulo de *El Príncipe* indicando "Tutti li stati, tutti e' dominii che hanno avuto et hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati" (1961, p. 3). Estas palabras nos recuerdan que el surgimiento de todo gobierno recae en su capacidad de construir y ejercer soberanía, es decir, no hay poder sin fuerza ni fuerza sin poder; ambos existen en una relación indisoluble; son cara y cruz de la misma moneda. Una fuerza que ya no solo radica en el poder de las armas propias o en el de las fuerzas extranjeras, sino también en una capacidad de entender y comprender al pueblo.

El Príncipe está predestinado a serlo, porque goza de la oportunidad que le confiere la diosa Fortuna -quien gobierna la política y no solo debe ser cotejada, engañada y conquistada- sino también porque cuenta con la capacidad -la virtud- y los recursos (Maquiavelo 1961). De ahí que la política se encuentra lejos de ser una ciencia; es ante todo un ejercicio de habilidad para interpretar los momentos exactos en una sociedad que gravita cada vez más en la inmediatez.

El ejercicio del gobierno no se encuentra exento de esa política de la inmediatez, y por ello los centros de gobierno constituyen una fórmula de transición para mitigar los efectos de la falta de preparación en el control del tiempo durante el gobierno (ver Diagrama N° 15)

El buen Príncipe está bien asesorado y se deja asesorar, renunciando, no a la moral en términos generales, sino a la moral cristiana para centrarse a una apegada a la legitimidad; es decir, entender de forma realista que el ejercicio del gobierno es un tiempo bastante corto, en el cual cada día y cada hora cuenta, y en donde la experimentación y el aprendizaje erosiona el capital político del presidente.



Fuente: Elaboración propia

La falta de asesoría y de entendimiento sistémico, no solo del funcionamiento de la Presidencia, sino también de sus tiempos estratégicos, permite que la diosa Fortuna libere las tentaciones de buscar resultados positivos al corto plazo, sucumbiendo lo estratégico por la inmediatez.

La llave para iniciar el camino del buen gobierno es por excelencia un proceso creciente de construcción de confianzas dinámicas – in crescendo fiducia -, que se fundamenta en el discurso, el juicio, la acción y el reconocimiento, pero principalmente en la legitimidad humana, que para Maquiavelo (1961) es por excelencia el centro de la gravedad política.

Se trata entonces de identificar las fallas de inestabilidad, pero además el abrirse a una comprensión más profunda de aquellas otras fallas originadas por la incapacidad o falta de acción de los actores, después de todo los discursos sin voluntad política son solo vientos que soplan palabras sin sentido, y quienes vientos siembran, tempestades cosechan.

Si la Presidencia tiene una claridad absoluta de su agenda estratégica, el funcionamiento de las administraciones públicas, la comprensión de las preferencias y de los comportamientos sociales y políticos; optará muy posiblemente por un esquema de gestión jerárquico, asumiendo una fuerte concentración de las decisiones. Si, por el contrario, la incertidumbre se presenta en uno o más aspectos; optará por modelos competitivos que le aseguren una mejor forma de entender los escenarios.

Sin embargo, hay que cuidarse de las trampas recurrentes del pasado, con ellas podemos caer en el error de creer que nuestras experiencias exitosas nos permiten entender y afrontar los desafíos del presente. Las buenas prácticas son solo eso, prácticas del pasado que facilitan muchos aprendizajes, pero que cuando se convierten en recetas operativas, pueden conducir a círculos viciosos.

Ante la falta de reflexiones sobre el funcionamiento de los modelos de asesoría presidencial y del ejercicio práctico del gobierno en América Latina y en Centroamérica en particular, estas reflexiones han constituido un aporte para estimular la investigación comparada regional y avanzar hacia una gestión del conocimiento con capacidad de vinculación aplicada a nuestras realidades y necesidades democráticas. Una gestión del conocimiento capaz de producir aprendizajes aplicados para la innovación presidencial.

Es importante constituir una agenda regional de investigación aplicada y de socialización de hallazgos y metodologías sobre el análisis y acompañamiento técnico de los modelos de gestión presidencial. La indiferencia académica no es una opción posible, la expansión de los problemas en las democracias contemporáneas y sus consecuencias por la ausencia o resistencia para adoptar decisiones oportunas, constituyen una marea expansiva que tarde o temprano nos absorbe a todos por igual.

(...) La política no puede seguir siendo lo que afirmaba Groucho Marx, el arte de hacer un diagnóstico falso y

aplicar después los remedios equivocados. Una nueva ilustración política debería comenzar desmontando los malos análisis, desenmascarando a quienes prometen lo que no pueden proporcionar, protegiéndonos tanto de los que no saben nada, como de quienes lo tienen todo claro. Nunca fue más liberador el conocimiento, la reflexión, la orientación y el criterio (...) (Innerarity, p. 11 2018)

Innerarity (2018) llama la atención de que cualquier cosa puede suceder en la política contemporánea. Lo menos imprevisible se suele convertir en lo más probable, y asegurar la estabilidad del hoy es la prioridad por encima de la sostenibilidad del mañana, por eso el diseño institucional suele responder más a la capacidad de mitigar las acciones de los malos gobernantes, que a dar un impulso estratégico, disruptivo y prospectivo de la acción del gobierno. Tenemos que recuperar la *virtù* política, y para lograr esto es importante dar pasos decididos en la sistematización y socialización de experiencias desde procesos de mediación pedagógica que faculten la transferencia y apropiación de habilidades.

La diferencia entre un modelo de asesoría presidencial y un excelente modelo de asesoría presidencial, radica en que el primero posee una amplia capacidad para diagnosticar la situación presente y moverse en el laberinto de la *rex* política para asegurar los intereses y posiciones del presidente; por su parte, el segundo además de contar con las capacidades del primero, apuesta muy por lo contrario, a formular un análisis de de-construcción y de re-construcción de las realidades presentes y futuras, se trata -a diferencia del primero- de ir más allá de la identificación de la matriz de ventanas de oportunidades de acción, para tejer de forma consciente y clara la conformación de la matriz que quiere, necesita y puede.

Dado que lo anterior no siempre es posible en los sistemas presidenciales centroamericanos, es importante aspirar a dar pasos decididos para establecer una diferencia entre el *know-how* para el ejercicio del gobierno, y el conocimiento necesario para ello. La primera dimensión radica en un cúmulo de aprendizajes y habilidades para atender situaciones recurrentes; es decir, se sabe aplicar una serie de instrumentos y metodologías, pero no es capaz de entender las conexiones complejas y las limitaciones que ello implica. La segunda dimensión, el conocimiento para el ejercicio del gobierno tiene las competencias y capacidades para entender un complejo entramado de interacciones e incertidumbres y formular escenarios para gestionar las incertidumbres e ignorancias, en otras palabras, reducciones significativas de la complejidad (Innerarity, 2016).

¿Cómo conquistar lo irreversible? Los centros de gobierno son los pilares de esa *virtù* política necesaria para superar los designios caprichosos de la Fortuna; se requiere de una inteligencia sobre el presente y el futuro y de una fuerza de la voluntad, que sea capaz de sumar adeptos a las causas. La *virtù* desde los centros de gobierno, debe de materializarse en la identificación y escogencia de opciones que vayan acompañadas de una correcta comunicación y proceso de sensibilización para cada elección estratégica, y cuando se carecen de estas habilidades, es importante recurrir a procesos de asistencias técnicas que contribuyan a establecer rutas rápidas de aprendizaje.

Los centros de gobiernos deben ser poco institucionalizados, ya que, por naturaleza, deben ser de ser flexibles e innovadores para ajustarse a una amplia variedad de coyunturas. Después de todo, institucionalizar implica generar normas y reglas que, en simplicidad, nos lleva a la reiteración de actos y de procedimientos. No hay nada más dinámico y volátil que las arenas presidenciales, pero si el sistema político hace una apuesta al liderazgo institucional, los centros de gobierno tenderán a institucionalizarse. Los centros de gobierno son trajes a la medida de variables internas y externas del sistema político, hasta el estilo y personalidad del mandatario les afecta.

La especialización de los centros de gobierno no radica en la temporalidad o vigencia de estos, sino en los grados de profesionalización académica, experiencias políticas e institucionales de sus integrantes, conocimiento previo del funcionamiento de las administraciones pública y de la Presidencia en particular; así como de las habilidades para integrar redes institucionales, políticas y sociales.

Los centros de gobierno son espacios de creatividad política más que de ciencia; introducen el caos en el orden y adoptan una vocación por revolucionar estilos, enfoques y líneas de argumentación distantes; responden siempre a nuevas formas de experimentar el ejercicio del gobierno y transfigurar lo común en algo extraordinario. En coyunturas de cooptación social o política dentro del mismo gobierno, las presidencias se suelen reforzar con estas estructuras de asesoría para superar las faltas de visiones e incluso de conexión de sus propios ministerios y descubrir las articulaciones interinstitucionales e intersectoriales entorno a las prioridades presidenciales.

La principal función de los centros de gobierno en contextos de incertidumbre, fragmentación y polarización es la desconfianza. Los centros deben de asumir como brújula de navegación las palabras de Victoria Camps (2016, p. 11) "(...) aprender a dudar implica distanciarse de lo dado y poner en cuestión los tópicos y prejuicios, cuestionarse lo que se ofrece como incuestionable. No para rechazarlo sin más, pues eso vuelve a ser confrontación; sino para examinarlo, analizarlo, razonarlo y decidir qué hacer con ello (...)".

La capacidad crítica debe de ser desarrollada de forma integral -desde la definición de escenarios y búsquedas de opciones potenciales hasta la decodificación las razones de las fallas de los procesos de implementación- a efectos de comprender el peso del procedimiento burocrático, la falta de liderazgo o el impulso del jerarca del área, quizás hasta de su falta de compromiso y entrega. La atención debe superar a los procesos políticos y adentrarse en sus conexiones colaterales que inciden también en ellos.

La trayectoria empírica de los centros de gobierno asume como supuesto de partida que la decisión política responde siempre a la negación de una determinada acción, por lo cual su tarea es explorar las potenciales consecuencias de esa negación, los escenarios y recomendar en ocasiones la adopción de un daño menor -recuperar la mirada en el conflicto, sin vivir de los conflictos-.

Depender de los grupos focales y las estadísticas es creer que estos tienen la capacidad de reproducir la realidad de

manera integral; en la práctica, terminan siendo construcciones selectivas y limitadas. Se puede terminar imponiendo la expectativa del analista a las volátiles intenciones sociales.

La gestión disruptiva de los centros de gobierno pone la atención, por ejemplo, a entender los marcos cognitivos detrás de la percepción cada problema social y no tanto de los valores porcentuales; presta atención tanto a las selecciones adoptadas, como a las alternativas excluidas -y las lógicas de trasfondo-. De esta forma, los centros pueden cumplir su principal mandato: asesorar durante el ejercicio de gobierno con la serenidad necesaria para gestionar las inseguridades.

Independientemente de que el modelo organizacional de los centros de gobierno responda a un conjunto de estructuras de asesorías segmentadas por ejes temáticos o a uno articulado con una clara dirección; su principal aporte será introducir, en todo caso, la discordia de las ideas, encontrar la imperfección de los argumentos, las contradicciones de los datos, y gestionar tales aportes en tiempos cortos y con objetivos claros: a) evitar un pensamiento homogéneo que introduzca fallas en el ejercicio del gobierno, y b) proteger a las presidencias de eventuales contradicciones de argumentos internos o de datos falseados o poco precisos.

Los centros incentivan el debate interno de las arenas presidenciales, gubernamentales y ministeriales; contrastando opiniones y visiones, perfeccionando los sistemas de información; contribuyendo a un ciclo de creación, transferencia e integración del conocimiento para la toma de decisiones; aspectos que calibran mejor la gestión presidencial y las relaciones de esta con la oposición, los medios de comunicación, sectores económicos y sociales.

Estos están llamados a superar permanentemente la paradoja de la empatía en el ejercicio de poder, según la cual las élites gobernantes pierden su capacidad e intencionalidad de conexión social; se vuelven ciegos ante los símbolos y las cadenas de equivalencia del pueblo y terminan a la deriva de la soberbia de los altos cargos, en la ineptitud y el uso indiscriminado de los recursos políticos a su disposición. Las élites gobernantes creen que podrán imponer siempre sus posiciones, evitando así cualquier fatiga temporal, emocional, intelectual o social, para rebajarse a entender y colocarse en el sentir y pensar de la sociedad.

La recuperación del cetro presidencial es una lucha por aprender –en términos de Gramsci- a jugar el ajedrez con los adversarios en una guerra de trincheras en las cuales cada espacio cuenta -optimismo de la voluntad-, pero sin ignorar que se requiere descender al ring del boxeo -pesimismo de la inteligencia- para lograr una verdadera transformación. Al final de cuentas, como bien indicaba Gramsci, haciendo suyas las palabras de Maquiavelo: "(...) el poder sería como un centauro, mitad humano y mitad bestia" (Iglesias, 2014b p. 47).

Los centros de gobierno, como escultores del ejercicio del gobierno, deben estar preparados para enfrentarse a una intensidad en la teatralización del poder en un contexto donde la sociedad es cada vez más crítica e individualista, producto de las tendencias que desvertebran la construcción de comunidad y la fragmentan.

La implementación exitosa de modelos de asesoría presidencial -independientemente de su denominación- consiste en ir más allá de una repetición mecánica de enfoques y estrategias políticas, que en una determinada coyuntura demostraron ser exitosas, supone sobre todo la capacidad y habilidad para adaptarse a contextos volátiles con un compromiso inmovible por los valores previamente asumidos por la Presidencia.

En este contexto, deben contar con las mejores herramientas para asegurar que la Presidencia pueda conectarse en tiempo real con la sociedad, ofreciendo una respuesta y un discurso sintonizado con las expectativas y con datos humanizados; es saber convencer con claridad y eficacia sobre las mejores medidas determinadas para la colectividad. La falta de claridad y visión nos hace percibir un futuro cada vez más reducido, y cuando el futuro se estrecha, el pueblo se decepciona.

"Más fácil es escribir contra la soberbia que vencerla"

Francisco de Quevedo

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, M. (2012) *El oficio de Político*. Madrid: Editorial Técnos.
- García, M. y Alcántara, M. (2011). *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Garcimartín, C. y Alonso, J. (2008) *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid: Editorial Complutense – ICEI.
- Antón, A. (2015) *Movimiento popular y cambio político: nuevos discursos*. Barcelona, UOC.
- Arellano, D. (sf). *El enfoque organizacional en la política y la gestión pública*. En Merino, M. y Cejudo, M. (coord). (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica – CIDE.
- Arias, M. (2016) *La democracia sentimental. Política y emociones en el Siglo XXI*. Barcelona, Página Indómita.
- Axelrod, Robert. (2003) *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (2012). *Intelectuales Política y Poder*. Madrid: Clave Intelectual – EUDEBA.
- Braud, P. (1991). *Le jardin des délices démocratiques: pour une lecture psycho-affective des régimes pluralistes*. París: Presses de Sciences Po.
- Bude, H. (2017). *La sociedad del miedo*. Barcelona: Herder Editorial.
- Burke, J.P. (sf). *Organizational Structure and Presidential Decision Making*. En Edwards, G. y Howell, W. (eds.). (2009). *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford: Oxford University Press, pp. 501 – 527.
- Calise, M. (2006). *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*. Roma: Editori Laterza.
- Calise, M. (2016). *La democrazia del Leader*. Roma: Editori Laterza.
- Camps, V. (2016). *Elogio de la duda*. Barcelona: Arpa; 2016
- Carmelo, M. y Malamud, A. (2011) “Stesso partito, diverso presidente. Modalità di avvicendamento governativo in America latina”. Bologna: En: *Il Potere dell’Alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo* (a cura di Gianfanco Pasquino e Marco Valbruzzi), Bononia University Press.
- Colombo, P. (2003). *Governo*. Bologna: Il Mulino.
- Colomer, J. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Crouch, C. (2012). *Postdemocrazia*. Roma: Editori Laterza.
- Crozier, M y Frieberg, E. (1980). *Actors and systems*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Cunill, N. y Fernández, J. (2011). *Fortalecimiento del Alto Gobierno. Aproximaciones conceptuales*. Caracas: CLAD.
- Damiani, M. (2014). *La network analysis nelle scienze politiche. Presupposti teorici e applicazioni empiriche*. Perugia: Morlacchi Editore University Press.
- De Vries, M. (2010). *The importance of neglect in policy-making*. England: International Institute of Administrative Sciences.
- Dobry, M. (1992). *Sociologie des crisis politiques*. Paris: Références / Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

- Dolono, C. (2012). *L'Arte di Governare. Processi e transizioni*. Roma: Donzelli Editori.
- Ellis, A., Orozco, J y Zovatto, D. (2009). *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. Making presidentialism work*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Autónoma de México.
- Errejón, I. (2014). "Power is power. Política y Guerra". En Iglesias, P. (Coord.). (2014) *Ganar o Morir. Lecciones políticas en Juego de Tronos*. Madrid: Akal Pensamiento crítico.
- Errejón, I. y Mouffe, C. (2015). *Construir pueblo. Hegemonía y radicalización de la democracia*. Barcelona: Icaria Más Madera en profundidad.
- Errejón, I. (2018). Prólogo. En: Sánchez, I. (2018) *La Superioridad moral de la izquierda*, Ignacio Sánchez-Cuenca; Madrid: Colección Contextos.
- Fabrini, S. y Vassallo, S. (1999). *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*. Roma: Editori Laterza.
- Ferrera, A. (2014) *El horizonte democrático. El hiperpluralismo y la renovación del liberalismo político*. Barcelona: Pensamiento Herder.
- Foucault, M. (1988). *El Sujeto Y El Poder*. Revista Mexicana de Sociología, Vol.50.3: N°3.
- Frazé, J. (coord). (2014) *Democracia: ¿consenso o conflicto? Antagonismo y teoría deliberativa en la política contemporánea*. Madrid: CATARATA.
- Fusaro, C. (2003). *Il presidente della Repubblica*. Bologna: Il Mulino.
- Ginsborg, O y Labate, S. (2016). *Passioni e politica*. Torino: Giulio Einaudi Editore, 2016.
- Greppi, A. (2012). *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública*. Madrid: Editorial Trotta.
- Hechlo, H. (2010). *Pensar institucionalmente*. Madrid: Paidós. Estado Y Sociedad.
- Helme G. y Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. United States of America: The John Hopkins University Press.
- Hirschman, A. (2016). *Interés privado y acción pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A., Sen, A. y Adelman, J. (2014). *Las Pasiones y los intereses* (1ª ed.). Madrid: Capitán Swing.
- Holgado, M. (2008). *El Programa de Gobierno y sus Sistemas de Control*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Iglesias, P. (2014). *Disputar la democracia. Política para tiempos de crisis*. Madrid: Akal. Pensamiento crítico..
- Inneraty, D. (2009). *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.
- Inneraty, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Inneraty, D. (2016). *La democracia del conocimiento, Por una sociedad inteligente*. Barcelona: Paidós. Estado y Sociedad.
- Inneraty, D. (2018). *Política para perplejos*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Ignatieff, M. (2014). GNATIEFF, Michael *Fuego y cenizas. Éxito y fracas en la política*. Madrid: Taurus.
- Johnson, R. (1974). OHNSON, R.T. *Managing the White House*. New York: Harper & Row.

- Judt, T. (2014). *El Peso de la responsabilidad*. Tres Cantos, Madrid: Taurus.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Harlow: Pearson.
- Laclau, E., Butler, J. y Zizek, S. (2011). *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2011). *Debates y combates. Por un nuevo horizonte de la política*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2014). *Los fundamentos retóricos de la sociedad*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2015). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2016). *La razón populista*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Lanzaro, J. (coord.). (2018) *Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos.
- Lanzaro, J. (ed.). (2012). *Presidencialismo y Parlamentarismo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Lapiente, V. (2015). *El retorno de los chamanes* (1ª ed.). Barcelona: Península.
- Latour, B. (1999). *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie* Paris: La découverte & Syros.
- Lefort, C. (1990). "Democracia y advenimiento de un lugar vacío. La invención democrática", en Lefort, C. *La invención democrática*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión p. 187-193.
- Mair, P. (2013) *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- Manucci, M. (2010). *Contingencias. Cinco desafíos de cambio para una nueva década*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Maquiavelo, N. (1961). *Il Principe*. a cura di Luigi Filipo, Torino: Einaudi, 1961.
- Maravall, J. (2008). *La confrontación política*. Madrid: Taurus.
- Martínez, L. (2007). *Parlamento y Dirección Política. Impulso y Colaboración Parlamentaria. Tratado de Derecho Parlamentario*. Vol 3. Pamplona: Thomson Aranzadi.
- Massari, O y Pasquino, G. (1994). *Rappresentare e governare*. Bologna: Il Mulino.
- Pasquino, G y Valbruzzi, M. (2011). *L'alternanza nel Regno Unito: il modello Westminster alla prova del governo di coalizione*. Bologna: En Il Potere dell'Alternanza. Teorie e ricerche sui.
- Mastropaolo, A y Verzichelli, L. (2006). *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Italia: Laterza.
- Merino, M. (2010). *La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas*. En Merino, M y Cejudo, G. (coord) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica – CIDE.
- Molins, J y Medina, I. (2016). *La representación de intereses en tiempos de regeneración democrática*. En Llera, F. (coord.). *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Morlino, L. et al. (2013). *La qualità della democrazia in Italia*. Bologna: Il Mulino Studi e Ricerche.
- Mouffe, C. (2014). *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2014.

- Mouffe, C. (2016). *La paradoja democrática*. Barcelona: GEDISA.
- Niccolai, S. (2013). *Il Governo*. Roma: Editori Laterza, 2003.
- North, D. (2005). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. United States of America: Cambridge University Press.
- Nun, J. (2015). *El sentido común y la política* (1st ed.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ortega, A. (2014). *Recomponer la democracia*. Barcelona: RBA Libros.
- Palomo, G. (2014). *Pedro Arriola, el Brujo. La historia secreta del hombre que llevó a la Victoria a Aznar y a Rajoy*. Madrid: Esferas Libros.
- Paramio, L. (2015). *Desafección política y gobernabilidad* (1ª ed.). Madrid: Marcial Pons.
- Parsons, T. (1963). *On the concept of influence*. En *Public opinion quarterly*, Vol. 27, Nº 1. 1963, 37-62.
- Pasquino, G. (1985). *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*. Roma: Laterza.
- Pasquino, G. (1995). *Mandato Popolare e Governo*. Bologna: Il Mulino/Contemporanea.
- Pasquino, G. (1997). *La democracia exigente*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Pasquino, G. (1999). *La classe politica. Professionisti della politica, dilettanti allo sbaraglio, tecnici competenti, onesti senza aggettivi*. Bologna: Il Mulino.
- Pasquino, G. (2000). *La parole della politica*. Bologna: Il Mulino Contemporanea, 2000.
- Pasquino, G. (2013). *Finale di Partita. Tramonto di una Repubblica*. Milano: Università Bocconi Editore.
- Pasquino, G. (2015). *Cittadini senza scettro*. Milano: EGEA – Università Bocconi Editore.
- Pellezzetti, P. (2015). *Società o barbarie. Il risveglio della politica tra responsabilità e valori*. Milano: Il Saggiatore.
- Perotti, R. (2016). *Status Quo. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose (e come cominciare a farlo)*. Milano: Serie Bianca Feltrinelli.
- Prats, M. y Villaria, M. (2011). *El apoyo al Alto Gobierno: la coordinación y coherencia gubernamental*. En Cunill, N y Fernández, J. (coord.). *Fortalecimiento del Alto Gobierno. Aproximaciones conceptuales*. Caracas: CLAD.
- Pritoni, A. (2011). *Italia: dal pluralismo polarizzato all'alternanza -esagerata-*. Bologna: en *Il Potere dell'Alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo* (a cura di Gianfanco Pasquino e Marco Valbruzzi), Bononia University Press.
- Prospero, M. (2016). *La scienza politica di Gramsci*. Roma: Bordeaux.
- Rangeon, F. (1986). *L'Ideologie de L'Interêt Général*. París: Económica.
- Reynaud, J. (1997). *Les règles du Jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Colin.
- Roiz, J. (2013). *El mundo interno y la política*. Madrid: Plaza Y Valdés Editores.
- Rockman, B. (2000). *Staffing and Organizing the Presidency*; en *Presidential Power: Forging the Presidency for the Twenty-First Century*, R.Y. Shapiro, M.J. Kumar & L.R. Jacobs (eds). New York: Columbia University Press.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sáenz, L. (2006) *La presidencia moderna. Análisis de una institución que es urgente comprender*. México: Taurus.
- Shepsle, K. (1986) *Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions*, en Herbert Weisberg (ed.); *Political Science: The Science*

of Politics. New York: Agathon.

- Shepsle, K. y Bonchek, M. (2005). *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México: CIDE / Taurus.
- Sicardi, S. (2007). *Maggioranza, minoranze e opposizione nella teoria dello Stato e delle forme di governo di Costantino Mortati*. En *Forme di Stato e forme di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, a cura di Mario Galizia. Milano: Giuffrè Editore.
- Simone, R. (2016). *El hada democrática. Cómo la democracia fracasa*. Barcelona: Taurus.
- Strøm, K. y Müller, W. (2003). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press, United States of America.
- Strøm, K. (1990) *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge University Press, United States of America.
- Sustein, C. (2014). *Semplice. L'arte del governo del terzo millennio*. Milano: Serie Bianca, Feltrinelli.
- Tilly, C. (2010) *Confianza y gobierno*. Buenos Aires: Amorrortu/editores.
- Traffaglia, N. (2014). *Populismo. Un carattere originale nella storia d'Italia*. Roma: Castelvecchi.
- Tsbalis, G. (2002) *Veto players. How political institutions work*. Princeton University Press, United States of America.
- Valbruzzi, M. (2011). "Misurare l'alternanza, la sua pratica e la sua mancanza". Bologna: *En Il Potere dell'Alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo (a cura di Gianfanco Pasquino e Marco Valbruzzi)*, Bononia University Press.
- Valbruzzi, M. (2011b). "Cosa è "Alternanza" in politica e come va studiata", manuscrito. Italia, XXV Convegno Società Italiana di Scienza Politica, Università degli Studi di Palermo, Facoltà di Scienze Politiche 8-10 settembre.
- Vallespín, F. y Bascuñán, M. (2017). *Populismos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vargas, J. (2018). *Pluralismo y Alternancia: El análisis de la República de Costa Rica, 1949 – 2014*. San José: Cuadernos del Bicentenario – Centro de Investigaciones Históricas de América Central, Universidad de Costa Rica.
- Vargas, J. (2008). *El ocaso del presidencialismo costarricense*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano – Banco Interamericano de Desarrollo.
- Verdú, P. (1988). Última lección académica del profesor Pablo Lucas Verdú. Madrid: UNED Revista de Derecho Político. Nº 27 – 28, 1988, pp. 9 – 22.