

## **EL ÁREA DE ESTUDIOS PRESIDENCIALES**

*Comunicación del académico Mario Daniel Serrafiero  
en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias  
Morales y Políticas, el 28 de setiembre de 2011*

*Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.*

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

[ancmyp@ancmyp.org.ar](mailto:ancmyp@ancmyp.org.ar)

[www.ancmyp.org.ar](http://www.ancmyp.org.ar)

Se terminó de imprimir en Pablo Casamajor Ediciones ([www.imagenimpresa.com.ar](http://www.imagenimpresa.com.ar))  
en el mes de noviembre de 2011.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS  
MORALES Y POLÍTICAS  
JUNTA DIRECTIVA 2011 / 2012**

*Presidente* . . . . . Académico Dr. JORGE REINALDO VANOSSI  
*Vicepresidente* . . Académico Dr. HUGO O. M. OBIGLIO  
*Secretario* . . . . . Académico Dr. FERNANDO N. BARRANCOS Y VEDIA  
*Tesorero* . . . . . Académico Dr. CARLOS PEDRO BLAQUIER  
*Prosecretario* . . . Académico Embajador CARLOS ORTIZ DE ROZAS  
*Protesorero* . . . . Académico Ing. MANUEL SOLANET

**ACADÉMICOS DE NÚMERO**

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Segundo V. LINARES QUINTANA..	03-08-76	Mariano Moreno
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE .....	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA .....	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA .....	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Horacio SANGUINETTI .....	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Carlos A. FLORIA .....	22-04-87	Adolfo Bioy
Dr. Leonardo MC LEAN .....	22-04-87	Juan B. Justo
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA..	22-04-87	Nicolás Avellaneda
Dr. Gerardo ANCAROLA.....	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI .....	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ .....	18-12-92	Vicente Fidel López

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO .....	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO .....	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN .....	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Dardo PÉREZ GUILHOU .....	28-04-99	José de San Martín
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI.....	27-11-02	Justo José de Urquiza
Sr. Jorge Emilio GALLARDO.....	14-04-04	Antonio Bermejo
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Esteban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA .....	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA .....	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS....	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO .....	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET .....	27-08-08	Joaquín V. González
Dr. José Claudio ESCRIBANO .....	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ .....	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Santiago KOVADLOFF .....	14-04-10	Estanislao Zeballos
Dr. Vicente MASSOT .....	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Felipe DE LA BALZE .....	14-04-10	Bartolomé Mitre

## ACADÉMICOS EMÉRITOS

Dr. Carlos María BIDEGAIN

Dr. Miguel M. PADILLA

## EL ÁREA DE ESTUDIOS PRESIDENCIALES

Por el académico DR. MARIO DANIEL SERRAFERO

La Argentina es un país presidencialista. Por tal razón, la figura del presidente se encuentra en el centro de la escena política. Sin embargo, esta centralidad no ha sido prácticamente aún abordada sistemáticamente desde un enfoque específico que tenga como objeto de estudio a la presidencia<sup>1</sup> (Serrafero, 1998), desde una perspectiva propia, específica y, a su vez, integral.

En las siguientes páginas se persigue brindar un análisis sobre distintos aspectos de la presidencia que no suelen considerarse cuando se habla de presidencialismo o de sistema presidencial. En este sentido, se realiza un breve recorrido sobre el desarrollo del campo de los estudios presidenciales (*Presidential Studies*) en los Estados Unidos. Abarca, entonces, diversos temas y miradas distintas a los enfoques puramente normativos, aunque necesariamente se interrelacionen con los desarrollos que se expondrán.

---

<sup>1</sup> Hace muchos años señalaba la necesidad de comenzar una agenda de estudios enfocados en la perspectiva de los estudios presidenciales. Parte de la bibliografía citada en este artículo ha sido utilizada en mis trabajos sobre la presidencia argentina, entre otros: liderazgo, reelección presidencial, vicepresidencia, trayectoria institucional de presidentes y vices, paradojas de la presidencia, decretos de necesidad y urgencia, *impeachment*, etc.

No se pretende, entonces, un tratamiento exhaustivo del área, sino una muestra de distintos temas, problemas y abordajes que han dado forma a una disciplina que, incluso en los EE.UU., se encuentra en permanente crecimiento y renovación. Un primer paso es aislar temáticas transitadas por los investigadores del área, sus inquietudes, problemas de investigación y perspectivas metodológicas. Algunas preguntas recortan los puntos de interés: ¿Cómo debe estudiarse la presidencia? ¿Cuáles son sus áreas principales de análisis? ¿Qué enfoques se han utilizado? ¿Qué obstáculos se encuentran en la investigación? Otra línea de preguntas que se han formulado con frecuencia fueron las siguientes: ¿Cómo se evalúa la *performance* de un presidente? ¿Qué es ser un presidente exitoso? ¿Qué tipo de cualidades debe poseer un presidente para tener eficacia y efectividad en su gobierno? ¿Cuáles son los límites y los obstáculos para ganar influencia?

No se pretende poner foco en un momento específico del desarrollo del área, ni en una teoría en particular, ni en una temática específica, sino brindar un panorama general sobre distintos puntos que abarca. Cabe señalar que, a través del tiempo, estos enfoques y teorías variaron, sobre todo, de acuerdo a la perspectiva asumida respecto de la presidencia, sea como el cargo ocupado por un individuo, o bien como una organización o institución más allá de la persona que ocupa el puesto. El interés último de este trabajo es encontrar líneas de análisis que permitan alumbrar nuevas perspectivas de investigación para ser aplicadas en el caso argentino y en el resto de los países latinoamericanos, donde el presidente ocupa el lugar estelar del sistema político.

## **Una cuestión previa**

### **Los estudios sobre la presidencia en la Argentina**

Poca duda cabe que es necesario una perspectiva interdisciplinaria para tener una visión más integral de la presidencia, más allá de la preeminencia de determinado enfoque según sea el tema particular de estudio. En la Argentina han primado las perspectivas jurídicas e históricas y más recientemente aportes desde la Ciencia Política. En un próximo trabajo se referirán las contribuciones concretas realizadas por académicos e investigadores argentinos al desarrollo de este campo de estudio, a lo largo del tiempo. Baste por ahora señalar sus momentos y perspectivas generales.

Desde el enfoque jurídico ha sido el Derecho Constitucional –principalmente– y el Derecho Administrativo quienes han tratado y tratan las cuestiones vinculadas con las cualidades formales requeridas para ser presidente, su forma de elección y, sobre todo, sus competencias y facultades. Así, todo texto de Derecho Constitucional o Administrativo trata sobre los distintos aspectos normativos que envuelven a la figura presidencial y al Poder Ejecutivo.

El otro enfoque fue el histórico que distinguió entre las distintas gestiones presidenciales, de acuerdo a los hechos y acontecimientos que alimentaron cada mandato presidencial. Un buen ejemplo fueron los estudios de la Academia Nacional de la Historia y su historia sobre las presidencias argentinas. La cantidad de obras existentes es significativa y si bien ponen acento en la narración de hechos históricos pueden contener matices que resaltan cuestiones económicas, sociales, o de política exterior, pero poco dicen de la presidencia en sí. En este campo podemos incluir a las biografías sobre los presidentes que aportan datos importantes sobre los ocupantes del cargo, pero al responder solo a ese género no abordan –al menos, directamente– cuestiones propias del área de los estudios presidenciales.

En tiempos más recientes, los análisis desde el campo de la Ciencia Política han enfocado ciertos comportamientos y rendimientos del aparato Ejecutivo y la relación ínter poderes, especialmente entre presidencia, Congreso y Poder Judicial, y otros temas como el desempeño presidencial en el esquema federal, el liderazgo presidencial, la presidencia y la burocracia, etc.

La fecunda interacción, al menos, entre las perspectiva jurídica, politológica e histórica debe ser por cierto más fecunda, como así también el aporte de otras disciplinas como la economía y la psicología cognitiva. En los Estados Unidos donde los estudios sobre la presidencia se encuentran muy desarrollados también se remarca la necesidad de cruzar las ópticas de historiadores y científicos políticos para obtener mejores resultados (Simpson, 1993). Pero el campo de los estudios presidenciales va más allá de esta interacción.

### **Los Estudios Presidenciales (*Presidential Studies*) en los Estados Unidos**

En los Estados Unidos el campo de los *Presidential Studies* –dentro de la *American Politics*– ha tenido un desarrollo notable. Desde hace tiempo se comprendió que la presidencia necesitaba una focalización científica particular para ser abordada eficazmente. No hace falta destacar la importancia que la presidencia tiene, en los Estados Unidos, en el sistema político, institucional, económico y social. Importancia que excede el territorio americano y que constituye al ocupante del cargo en el principal actor político individual en el campo internacional. Los medios de opinión y la ciudadanía, en los Estados Unidos y en el mundo, se encuentran siempre pendientes de lo que el presidente dice y hace.

Son numerosos los nombres de académicos que han engrosado y realizado aportes al estudio del campo en cuestión, entre otros, autores clásicos como Richard Neustadt, James MacGregor Burns,



Clinton Rossiter, Arthur M. Schlesinger (Jr.), James Barber, etc. En las últimas décadas, la literatura es producida sistemáticamente por académicos de distintas universidades, instituciones y centros de investigación. Cabe destacar, por ejemplo, el Centro de Estudios para la Presidencia (*Center for the Study of the Presidency* - CSP) que es una organización no gubernamental y no partidaria que estudia los éxitos y los fracasos de las administraciones presidenciales con el fin de aportar conocimiento sobre los desafíos que enfrenta la presidencia en el presente y en el futuro. Este Centro edita una revista especializada, *Presidential Studies Quarterly*, donde se publican los trabajos e investigaciones más sofisticados en torno de la presidencia. Otro sitio de estudios es el *Center for Congressional and Presidential Studies*, de la *American University's School of Public Affairs*, establecido en 1979 y que edita la revista especializada *Congress & the Presidency*, desde 1984. Pero los trabajos en torno de la presidencia se publican también en diversos *journals* de las distintas disciplinas: Ciencia Política, Derecho, Administración Pública, Economía, Sociología, Psicología, Liderazgo, etc.

Señala Barilleaux (1996) que los escritores –liberales o conservadores– han hablado de la presidencia o del Congreso influidos por quien estaba en la presidencia. Por ejemplo, respecto de la época de Franklin Delano Roosevelt, C. Rossiter, MacGregor Burns, A. Schelinguer y R. Neustadt, para apoyar la ampliación del poder presidencial ya sea a través de cambios constitucionales o de liderazgo ejecutivo agresivo. Por el contrario, conservadores como James Burnham y Kendall Willmoore le recordaban a la ciudadanía el papel y el poder del Congreso en el sistema americano. Como decía Nieburg (1991), la investigación sobre la presidencia debería ser considerada como un espejo de los tiempos, las cualidades, atributos y comportamientos, pueden ser legitimados bajo ciertas condiciones y rechazados bajo otras.

A lo largo del tiempo algunos estudios tuvieron un dominio de la subdisciplina, por ejemplo el estudio de Richard Neustadt so-

bre los presidentes modernos, aparecido en 1960, que inspiró décadas de trabajos en la materia. Otros estudios enfocaron los cambios ocurridos en la presidencia coincidiendo en un punto: la conexión más directa del presidente con el público norteamericano. En esta línea se inscribieron, por ejemplo, los trabajos de Theodore Lowi (1985); Samuel Kernell (1986), y Jeffrey Tulis (1987). Así como abundan los estudios vinculados al liderazgo presidencial y las características de los presidentes, otra línea de trabajo analizó la presidencia no como individuo sino como institución. Ragsdale y Theis (1997) recorren la evolución de la presidencia como organización que, con el paso del tiempo, se fue institucionalizando a través de cuatro dimensiones –señaladas en su oportunidad por Huntington–: autonomía, adaptabilidad, complejidad y coherencia, cuya convergencia fue clara en los años 70.

Gary King (1993) señalaba la importancia del “rigor y la relevancia” del método y de los problemas a investigar. Tanto la investigación cuantitativa como la cualitativa son útiles para establecer inferencias científicas. También advertía la necesidad de enriquecer la perspectiva teórica de la disciplina. Si bien desde un enfoque histórico han abundado las descripciones de hechos y contextos sobre las distintas presidencias, en el terreno de las Ciencias Sociales el interés radica en la formulación de teorías que puedan explicar los distintos aspectos de la presidencia.

En el symposium *The Future of Presidential Studies* (2009) Terry Moe (2009) presentó una provocadora ponencia: “La revolución en los estudios presidenciales”. Según Moe, durante décadas existió una suerte de tradición de trabajos históricos, descriptivos y detallistas que aportaban poco a la construcción de una teoría de la presidencia. Con la irrupción de investigadores institucionalistas bien entrenados en la escuela de la “racional choice”, según Moe, el área ganó en rigor, precisión y testeo de las hipótesis. Señala que el futuro estará en la combinación de perspectivas entre el institucionalismo histórico y los aportes de la “racional choice”.

En el referido simposium Wood Dan (2009) comentó el trabajo de Moe y señaló que, más allá de las contribuciones de la escuela de “racional choice” y del aporte de la formalización y la matemática, es deseable la diversidad metodológica y teórica como camino de enriquecimiento de los estudios presidenciales. Jeffrey Cohen (2009), adhirió a la perspectiva de Moe, pero también agregó que los estudios presidenciales adolecían de cierto “parroquialismo” y la política comparada podría ser una buena solución. La comparación con otros jefes ejecutivos e incluso a nivel de gobernadores. Cohen señaló la importancia de que el estudio de la presidencia se enlace con los provenientes de otras disciplinas y, también, con los resultados de investigaciones relativos a otros componentes del sistema político.

Se trata de un campo disciplinario abierto a distintas perspectivas, cruzado por diferentes líneas teóricas y con el desafío de lograr un status más científico recurriendo a nuevas hipótesis, su testeo y la construcción de distintas teorías que den cuenta del fenómeno de la presidencia. Como toda disciplina, a lo largo del tiempo intenta lograr mayor precisión y rigor acumulando nuevo conocimiento. Pero el estudio de la presidencia contiene una peculiaridad: el presidente es, al mismo tiempo, un individuo y una institución. *De allí que, a lo largo del tiempo, los estudios se han posicionado desde enfoques distintos, por ejemplo las perspectivas que han puesto el acento en las características –y habilidades– individuales de los presidentes y, por otro lado, los abordajes institucionalistas que ven a la presidencia como una institución que debe ser estudiada desde sus estructuras, reglas, procedimientos, incentivos, etc.* En realidad, desde temprano existieron perspectivas que fueron más allá del análisis de la presidencia como liderazgo personal o bien como institución, por ejemplo Lester Seligman (1955), hace más de medio siglo señalaba que la presidencia debía estudiarse como una estructura de liderazgo que por cierto excedía a las características personales de quien ocupaba el cargo.

La distinción entre *presidencia personal* y *presidencia institucional* no debería llevarse hasta el extremo. De alguna manera el propio tipo de investigación utilizará las herramientas teóricas y los recursos metodológicos más apropiados. Así como los estudios sobre el individuo que ocupa la presidencia son sólo una parte del objeto “presidencia”, aquellos que se centran en la presidencia organización-institución no pueden desconocer los aspectos de la variable personal, por mínimos que sean sus efectos. *Existe una matriz de estructura, normas y procesos que envuelven la figura presidencial e incentivos que se encuentran en la raíz del propio cargo, todo lo cual permite desarrollar una sólida teoría prescindiendo del individuo que ocupa la presidencia. Pero también existen diferencias dinámicas, según sea el presidente en cuestión.* Como se señaló, el propio tipo de estudio utilizará las herramientas teóricas y metodológicas más apropiadas. Por ejemplo, si se quiere dar cuenta del liderazgo presidencial en la sociedad o bien del mecanismo de toma de decisiones en cierta estructura presidencial. La metodología, el enfoque teórico y el modo de abordaje estarán vinculados con el tipo de estudio que se quiera emprender.

Cabe señalar que dentro del campo de la presidencia también se incluyeron las investigaciones y estudios en relación con la vicepresidencia. Si bien los propios norteamericanos han señalado reiteradamente su escasez, en comparación con América Latina –y Argentina en particular– la producción es sorprendentemente significativa, autores como Paul Light (1984) y Joel K. Goldstein (1982, 2008) han desarrollado líneas de investigación que han puesto luz sobre una institución compleja y controvertida.

## **Temas. Esquemas de análisis de la presidencia**

Más allá de la variedad de metodologías y perspectivas teóricas, existen trabajos que aportan marcos de análisis para el estudio

de la presidencia. Así, por ejemplo, Gary Gregg II (1999) distingue los siguientes niveles en un esquema que pretende organizar los distintos abordajes de la presidencia teniendo en especial consideración el marco del régimen representativo en la cual se inserta:

- a) *La presidencia y el público*: Aquí el centro del análisis es la vinculación entre el presidente y la ciudadanía. Se analizan las campañas electorales, las elecciones, las encuestas de opinión, los canales de la comunicación y sus filtros, el cómo comunica el presidente, su vinculación con los medios y cómo puede afectar un mandatario la filosofía y la visión de un pueblo.
- b) *La idiosincrasia presidencial*: El presidente es un actor político e institucional, pero es un actor humano. ¿Qué tipo de presidente se quiere? ¿Qué tipo de personalidad y visión del mundo se desea en un momento dado? ¿Cuáles son sus habilidades de comunicación y negociación? Aquí importa el análisis de las biografías, las características personales de los mandatarios, sus habilidades específicas, todos elementos que incidirán en los resultados para diferenciar entre las mejores y las peores presidencias. Aquí también se ubican los estudios sobre la psicología presidencial.
- c) *La presidencia y su organización interna*. El análisis del staff presidencial y cómo organiza la tarea el presidente cobra importancia para mensurar la eficacia del gobierno. Pero el autor agrega el factor “representación” como elemento significativo en tanto que su organización interna debería reflejar también la diversidad de sus representados.
- d) *La presidencia y la burocracia*. El crecimiento del gobierno federal fue enorme a lo largo del tiempo. La burocracia constituye un poder no elegido por el pueblo, que maneja fondos públicos y cuyos miembros suelen tener estabili-

dad en el tiempo. En el control de la burocracia tienen un papel destacado el Congreso y los medios de comunicación. Y el presidente tiene un rol esencial entre el público y la burocracia. El presidente interviene en la designación de los puestos más importantes de la administración y el público, en cada nueva elección presidencial, puede influir en la composición y la dirección de la burocracia.

e) *La presidencia y el régimen.* Dentro de un régimen representativo el presidente es un actor central, pero no es el único. Importa su vinculación principalmente con el Congreso, pero también con otros poderes como el Judicial, los gobiernos estatales y locales.

En el siguiente listado se consignan, al solo efecto ilustrativo, algunos ejes y temas que guiaron la producción de estudios sobre la presidencia.

- La personalidad presidencial.
- Los estilos de liderazgo.
- La presidencia y el público.
- Los discursos presidenciales.
- La popularidad presidencial.
- La presidencia y los medios de comunicación.
- La presidencia y su organización interna.
- La presidencia y la burocracia.
- Las designaciones presidenciales.
- Las relaciones presidencia-Congreso.
- La problemática del Gobierno Dividido.
- Las acciones unilaterales del Presidente.
- La presidencia y los gobiernos locales.
- Las transiciones presidenciales.
- La reelección presidencial.
- El segundo mandato y el “lame duck”.

No es posible comentar los distintos puntos de análisis en el marco de este trabajo, sólo se realizan algunos comentarios sobre determinadas inquietudes de investigación –gobierno dividido, las órdenes ejecutivas y la estructura organizacional de la presidencia institucional– , dejando para el siguiente apartado el tema del liderazgo.

Un tema que ha ocupado gran interés ha sido el del gobierno dividido, esto es cuando el presidente no controla a ambas Cámaras del Legislativo. La opinión general siempre sostuvo que con los gobiernos unificados se facilita la acción de gobierno y el presidente obtiene del Congreso las leyes que necesita, evitándose entonces el riesgo de la parálisis legislativa. Sin embargo, existen análisis que señalan que, bajo determinadas circunstancias, el gobierno dividido puede promover más que retardar la producción legislativa, al menos en términos cuantitativos (Conlan, 1991; Davidson, 1995). Asimismo, se ha sostenido en relación a la tajante división que suele hacerse entre la probabilidad de gobierno dividido en el presidencialismo y el gobierno unido que implicaría *per se* el parlamentarismo, que la situación de gobierno dividido tendría grandes similitudes con los casos de parlamentarismo con “gobierno de minoría”. También se ha arriesgado la hipótesis de cierta equivalencia entre el bipartidismo en un sistema presidencial de gobierno dividido y un sistema de tres partidos dentro de un diseño parlamentario, visto desde el ángulo de la formación de las coaliciones de gobierno (Fiorina, 1991). Asimismo, se ha advertido la importancia del consenso de la ciudadanía sobre las distintas temáticas centrales, para que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo (Oleszek, 1995). En todo caso, se está lejos de las argumentaciones que se tenían por ciertas, y estaríamos en presencia de un fenómeno por demás complejo.

Otro tema que ha merecido atención es el de las acciones unilaterales del Presidente, específicamente, el dictado de las órdenes ejecutivas (*Executives Orders*). Usualmente se sostiene que el

dictado de decretos es una deformación propia del presidencialismo latinoamericano. En realidad, el dictado de legislación por el presidente a través de los decretos y otros instrumentos es también una realidad que se observa en los EE.UU. Se ha hablado de la acción unilateral de la presidencia norteamericana que contempla distintos instrumentos para crear ley, entre los cuales ocupan un lugar importante los *executive orders*. Señalan Moe y Howell (1999): “Our aim here is to highlight an institutional bases for presidential power that has gone largely unappreciated to this point but that, in our view, has become so pivotal to presidential leadership, and so central to an understanding of presidential power, that it virtually defines what is distinctively modern about the modern American presidency. This is the president’s formal capacity for taking unilateral action and thus for making law on his own. Often, presidents do this through executive orders. Sometimes they do it through proclamations or executive agreements or national security directives. But whatever vehicles the may choose, the end result is that presidents can and do make new law - and thus shift the existing status quo - without the explicit consent of Congress”.

La discusión sobre este tipo de instrumentos es por cierto interesante. Se ha sostenido que su importancia para la producción legislativa y la implementación de políticas no siempre se advierte en su real magnitud. La hipótesis más convencional fue que el presidente utiliza el recurso de los decretos cuando la legislación propuesta es muy difícil de pasar frente a un Congreso hostil. Sin embargo, esta hipótesis es contradicha por varios investigadores y continúa como tema abierto a la contrastación empírica. Diversos trabajos han mostrado que algunos presidentes han dictado más *executive orders* en gobiernos unificados que en divididos. De esta forma se ha sostenido otra hipótesis: presidentes que dictan decretos para reforzar sus victorias legislativas. Así, por ejemplo, Cohen y Krause (2000) no encontraron evidencia acerca del mayor uso de los decretos en situaciones de menor apoyo congresional.



Un trabajo interesante (Deering y Maltzman, 1999) realiza también una distinción respecto de la hipótesis de los *executive orders* frente a un Congreso no controlado por el presidente. La hipótesis es que el presidente realizará un cálculo acerca del destino que podría tener el dictado de su decreto. Así, la probabilidad de dictar un decreto es mayor si el presidente puede fácilmente derrotar una insistencia congresional y, será menor si la probabilidad de que el Congreso avance sobre la legislación dictada por el presidente es mayor. Se introduce así un factor adicional de análisis de acuerdo a las coaliciones legislativas que pudieren formarse para favorecer o enturbiar los deseos presidenciales. El presidente va a ponderar, entonces, su accionar de acuerdo a los factores de provisoriedad de su legislación y los costos resultantes frente a posibles reacciones del Legislativo.

Algunos estudios intentaron establecer los patrones de dictado de funcionamiento para formular hipótesis sobre el uso y la frecuencia de los *executive orders*. Así, Mayer (1999) analizó el tema en relación con: a) el partido en la presidencia; b) el momento del período en que se dictan más *executive orders*; c) la vinculación con el menor o el mayor apoyo del Congreso y la población. En su estudio, intentó establecer la frecuencia del dictado según fueren presidentes demócratas o republicanos; los distintos momentos del período presidencial (al principio, hacia la mitad o al final del turno); la vinculación existente según se trate de gobierno dividido o unificado y de acuerdo al estado de la popularidad presidencial. Respecto de estos puntos, los presidentes han emitido más *executive orders* en el final de su mandato que en el principio, sobre todo, en el último mes de gestión. Los presidentes que están por su reelección dictan más decretos en el período de campaña que cuando no compiten. En cuanto a la popularidad presidencial, se comprobó que los presidentes tienen a dictar más *executive orders* cuando el apoyo ciudadano declina, quizá como un modo de compensación. Respecto al gobierno unificado o dividido no

existe una evidencia tal que confirme que el presidente dicta más *executive orders* cuando menos apoyo congresional tiene. En muchos casos, los gobiernos con control parlamentario o gobierno unificado utilizaron más este recurso.

Otro punto de análisis es la presidencia en funcionamiento que es bastante más que un individuo y cuenta con una estructura en permanente desarrollo. La Oficina de la Presidencia, como señala Toinet (1994), constituye el instrumento más importante de apoyo a la gestión presidencial con el servicio que prestan el staff de la Casa Blanca y la Oficina Ejecutiva de la Presidencia.

El staff de la Casa Blanca (*The White House Office*) creció enormemente durante el siglo XX y está compuesto por consejeros que reciben distintos nombres. Existen diferentes modelos de funcionamiento del gabinete. Se ha señalado básicamente dos: el circular y el jerárquico. El circular es el que los consejeros del Presidente están en contacto con él; fue el caso de F. Roosevelt, J. Kennedy o Jimmy Carter, todos demócratas. La ventaja es la información directa que recibe el presidente y la desventaja la falta de organización. En el modelo jerárquico la mayor parte de los consejeros rinde cuenta o reporta a sus jefes. La ventaja es la mejor organización y a desventaja el mayor aislamiento que puede sufrir el mandatario.

La Oficina Ejecutiva de la Presidencia (*Executive Office of the President*) fue creada por F. Roosevelt en 1934 y está conformada por un número de organizaciones que realizan tareas técnicas de importancia para la toma de decisiones. Entre estos organismos cabe destacar: a) La Oficina de Administración y Presupuesto (*Office of Management and Budget*), creada en 1921 y que tiene a su cargo lo referido a la preparación y ejecución del presupuesto; b) el Consejo de Asesores Económicos (*Council of Economic Advisers*), creado en 1946 y compuesto por consejeros especializados en el área económica; c) el Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council*), creado en 1947, asesora al presidente en

materia de defensa y política exterior. Componen el Consejo el presidente, el vicepresidente, el Secretario de Estado, el ministro de Defensa, el Jefe de Estado mayor y el director de la CIA; d) la Agencia Central de Inteligencia (*Central Intelligence Agency*), creado en 1947, es el aparato de inteligencia y su director es uno de los funcionarios más escuchados por el presidente.

La perspectiva organizacional-institucional ha sido abordada por distintos autores. Cabe destacar, dentro de esta visión institucionalista, los trabajos de Moe (Moe y Wilson, 1994; Moe y Caldwell, 1994). En su enfoque no cuenta el “individuo”, sino el cargo en sí, que implica estructura, reglas, procedimientos, recursos, incentivos. Señala Moe que la teoría de la “rational Choice” se ha utilizado, sobre todo, para el análisis del Congreso y, respecto de la presidencia, ha primado la visión de considerarla en términos personales, como “individuos”. La manera de escapar a este lugar común es considerar a los presidentes como actores institucionales e incorporar a la presidencia en la teoría de las instituciones políticas. Señala que todos los presidentes comparten ciertos objetivos y sus incentivos están estructurados básicamente en la misma forma. Cualquiera sean sus personalidades y sus ideologías “son presidentes que se comportan presidencialmente”. Los presidentes buscan fortalecer su liderazgo, controlar la burocracia y prevalecer en su tensión con el Congreso. Para ello los presidentes desarrollan sus propias instituciones y agencias con el fin de utilizarlas para tales fines. Se beneficia de su posición de Jefe Ejecutivo y de las ventajas que le otorgan las acciones unilaterales y los márgenes de discrecionalidad. Los presidentes persiguen lograr autonomía y para lograrlo deben optimizar la coordinación de sus estructuras. Las estrategias que utilizan los presidentes para lograr sus objetivos son, principalmente, la politización y la centralización. La estrategia de politización utiliza la autoridad de designación presidencial del personal de las burocracias y agencias, de acuerdo a criterios de lealtad y de ideología. La estrategia de

centralización persigue que los distintos ámbitos de la organización se encolumnen detrás de las decisiones presidenciales, restando márgenes de discrecionalidad en la periferia.

### **Los liderazgos, estilos y tipologías**

En este campo es vasto lo escrito. Desde las perspectivas de Neustadt (1993) hasta continuos intentos de clasificación de los tipos de presidencias. Respecto a la obra de Neustadt, su libro de 1960 tuvo un enorme impacto y, en la reedición de 1990 (*Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*), se agregaron nuevos capítulos que reflejaron acontecimientos relevantes —como el caso *Watergate*— y el desarrollo institucional experimentado por la presidencia desde la fecha de la primera edición. El interés de Neustadt era analizar el poder y la influencia personal de quien ocupa la presidencia de los EE.UU. que está revestida por enormes poderes formales, pero que hace falta poner en movimiento. En otras palabras, cómo hacer para que el presidente logre poner en marcha sus poderes frente al resto de actores que tienen enorme peso político e institucional. El objetivo del presidente es tener influencia para lograr la eficacia política. Neustadt, destaca la importancia de la reputación profesional, el prestigio público y la popularidad de ocupante del cargo y, fundamentalmente, la capacidad de persuasión y de negociación que debe poseer el presidente.

Más allá de la repercusión de la obra de Neustadt existen cantidad de trabajos sobre liderazgos y tipos de presidencia. En este espacio acotado, sólo pueden mencionarse unos pocos y a mero efecto ilustrativo de la referida variedad. Por ejemplo, Pika y Tomas (1992) distinguen que con el paso del tiempo se han observado: a) el presidente tradicional, ajeno al sistema internacional;

b) el presidente moderno, que domina el sistema internacional y  
c) el presidente posmoderno, que despliega su acción en un campo de interdependencia.

Aberbach y Rockman (1999) han diferenciado cuatro formas de acción presidencial: a) el presidente en un papel de “liderazgo transformador” y educativo, con el apoyo partidario y la mayoría del Congreso y con un rol proactivo del gobierno, sería la perspectiva de MacGregor Burns; b) el modelo de la presidencia como centro de negociación, cuyo prototipo sería la postura de Neustadt; c) el modelo de sistema de negociación, donde el presidente es un actor importante, pero que compite con los otros que operan en el sistema para producir los resultados deseados; y d) la presidencia guardiana que tiene un cariz más conservador, en tanto su papel principal es mantener el *statu quo*.

Weiner y Wildavsky (1983), analizan el poder presidencial distinguiendo cuatro posibles combinaciones de acuerdo a las siguientes categorías de presidencia: preventiva/reactiva; pluralista/predominante. Estas características o cualidades del liderazgo se han utilizado también en otras tipologías.

Para Deluga (1998) la personalidad proactiva y el liderazgo carismático son tipos que influyen en el comportamiento de la gente. La personalidad proactiva identifica oportunidades, está orientada hacia la acción, disfruta persuadiendo a otros, maneja el medio ambiente y convierte los problemas en oportunidades. En síntesis, la persona interacciona con el medio ambiente y su comportamiento influye en su modificación. El liderazgo carismático se relaciona con los estudios de Weber y el líder se ve revestido de una suerte de gracia divina produciendo cierta fascinación en la gente. La personalidad carismática, más allá de críticas que puede recibir, es un importante factor para obtener eficacia de las medidas perseguidas por el líder, pues en principio es más fácil obtener la conformidad de, al menos, una parte considerable de la población.

La cuestión ética y moral es otro tema que se le ha prestado singular importancia. El presidente debe ser capaz de mantener un liderazgo ético, esto es desempeñar honestamente sus funciones en la presidencia. Pero al mandatario se le suele pedir más, el liderazgo moral que consiste en influir poderosamente en la forma y el carácter de la Nación. Como señala Mirrof (1999) de todas las presidencias se espera siempre un importante ingrediente moral, pero en algunas épocas más que en otras.

Alexander L. George (1991) en relación con la decisión en política exterior y respecto de los estilos del manejo presidencial diferencia tres modelos, los cuales podrían aplicarse para el análisis de la toma de decisiones en general. Distingue entre el modelo formalista, el competitivo y el colegiado. A su vez, es la personalidad de cada mandatario lo que influye en la elección del tipo de modelo de manejo presidencial y en su estilo de liderazgo.

Dice George en relación a cada uno de los modelos: “El modelo *formalista* se caracteriza por una ordenada estructura de trabado de políticas, la cual suministra procedimientos bien definidos, líneas jerárquicas de comunicación y un sistema de personal estructurado. Si bien el modelo formalista busca beneficiarse de los diversos enfoques y juicios de los participantes en el trazado de políticas, también desalienta el conflicto abierto y la negociación entre ellos. El modelo *competitivo*, por contraste, se destaca por alentar una expresión más abierta y desinhibida de opiniones, análisis y consejos divergentes. A este fin el modelo competitivo no sólo tolera sino que de hecho puede alentar la ambigüedad organizativa, la superposición de jurisdicciones y los canales múltiples de comunicación hacia el presidente y desde él. El modelo *colegiado*, a su vez, intenta lograr una ventaja esencial respecto de cada uno de los otros dos, evitando sus puntos ciegos. Con este fin, el presidente intenta crear un equipo de miembros del personal y de asesores que trabajen juntos a fin de identificar, analizar y resolver problemas política de forma tal que incorporen y sinteticen lo

más posible los puntos de vista divergentes. El modelo colegiado intenta beneficiarse con la diversidad y la competencia dentro del sistema de trazado de políticas, pero también intenta evitar el provincianismo estrecho, alentando a los funcionarios del gabinete y a los asesores a identificarse, al menos parcialmente, con la perspectiva presidencial. Y al alentar la participación colegiada en los esfuerzos por resolver problemas grupalmente, este acercamiento intenta eludir los peores excesos de la lucha interna, la negociación y las transacciones asociadas al modelo competitivo”.

George señala que el modelo formalista, en sus distintas variantes, fue empleado por Truman, Eisenhower y Nixon. Franklin D. Roosevelt utilizó el método competitivo y John F. Kennedy el colegiado. Respecto de Lyndon B. Johnson comenzó usando el método competitivo, pero luego se movió hacia un modelo formalista.

Desde la Psicología se ha tratado de dar cuenta del comportamiento presidencial, sus causas y sus efectos. Según estos estudios, la personalidad es la variable fundamental para predecir el comportamiento presidencial. Y ella engloba –según Leonard P. Stark (1992)–, entre otros aspectos, el carácter, la visión del mundo (las creencias políticas relevantes) y el estilo. Cabe recordar los trabajos que se vinculan con la Psicología Política y que se adentran en la psicobiografía y la psicología del buscador de poder, desde el clásico trabajo de Harold Lasswell, pasando por la obra de James D. Barber y los estudios que continúan con esta línea.

El trabajo de Barber (1972) sobre la psicología presidencial tuvo en su momento singular repercusión. Más allá de los numerosos cuestionamientos que recibió el estudio de este autor a lo largo del tiempo –y hace ya bastante–, resulta un ejercicio interesante referir su tipología. Barber distinguía cuatro tipos posibles según un cruzamiento dentro de dos ejes bipolares. Estos vectores eran: activo-pasivo y positivo-negativo. El primero daba cuenta de la energía volcada hacia el ejercicio del poder, el segundo eje reflejaba la dimensión afectiva experimentada por el ocupante del

cargo. El tipo más riesgoso para el sistema político sería el activo-negativo. Barber ubicó al presidente Nixon –entre otros– en el tipo activo-negativo y predijo de tal forma su fracaso. El cumplimiento de su “profecía” le dio una enorme repercusión, más allá –como se dijo– de las importantes críticas que recibieron su metodología de análisis y su tipología.

Kellerman (1984) señala, entre los métodos para lograr influencia sobre las personas, los siguientes: a) repartijas/asignaciones; b) persuasión; c) relación afectiva/obligación moral y d) manipulación del ambiente. Y se pregunta, ¿qué afecta a la gente para seguir al líder? Menciona la esperanza de recibir recompensas, el deseo de asemejarse al líder, la gratificación intrínseca y la necesidad de dependencia.

George C. Edwards III (2000) analiza la habilidad presidencial y los factores que intervienen en la construcción de coaliciones. Algunas ideas centrales del autor son las siguientes: a) el presidente tiene gran dificultad para construir coaliciones para gobernar entre el público y el Congreso; b) la estructura institucional de la presidencia (y el Congreso) es el corazón de la dificultad de construir coaliciones en el Congreso, pero no inhibe de obtener apoyo público, c) los cambios requeridos para mejorar notablemente la construcción presidencial de coaliciones son tan importantes que es improbable que ocurran.

En relación con el público, en alguna medida el presidente está en campaña permanente invirtiendo recursos y tecnología para provocar el apoyo y la movilización de la gente. En cuanto a su discurso, interesa *lo que dice el presidente y cómo lo dice*. En general, el presidente tiene un impacto más leve del que puede presuponerse. Asimismo, observa: a) el presidente influye cuando su discurso refuerza las predisposiciones de la audiencia; b) el presidente puede influir sobre ciertos temas, pero sólo cuando tienen un aprobación alta; c) el presidente puede influir en la agenda pública en el *speech* en el Estado de la Unión; d) el presidente puede influir



más en temas de política internacional. En cuestiones internacionales la gente le da más margen al presidente pues lo considera una temática más alejada y compleja que la política doméstica; e) el presidente puede influir más en aquellos ciudadanos atentos a los asuntos públicos y con visiones no tan fuertes o consolidadas; f) el presidente puede influir más en situaciones de crisis.

Respecto a los factores de diseño institucional la estructura de la presidencia y del Congreso influyen poderosamente respecto a la viabilidad de la construcción de coaliciones. El mecanismo de *checks and balances* fuerza al presidente a construir múltiples coaliciones sobre cada proyecto de ley y las mayorías especiales, según los casos. Hay que tener en cuenta los siguientes factores: a) la regla de elecciones separadas para términos distintos crea la posibilidad de un potencial gobierno dividido; b) la independencia de los términos de mandato entre presidente y Congreso no incentiva la unidad intrapartidaria, c) el sistema electoral distinto para presidente y miembros del Congreso invita a definir los públicos de manera diferente, d) las limitaciones del mandato presidencial incentivan distintas perspectivas en el Ejecutivo y la Legislatura, e) la estructura jerárquica del Ejecutivo pone en el centro de la escena al presidente, la responsabilidad del Congreso se diluye por su descentralización, f) por igual razón, el mecanismo de toma de decisiones es distinto.

Cabe señalar que, en América Latina, lo habitual había sido especular sobre distintos tipos de presidencialismo, pero también comenzaron a confeccionarse distintas tipologías de presidencias. Así por ejemplo Mainwaring y Shugart (1997) realizaron una clasificación de las presidencias en América Latina de acuerdo a sus poderes legislativos, según surge de las constituciones y distinguieron entre cuatro tipos: a) potencialmente dominante; b) proactiva; c) reactiva; d) potencialmente marginal. Y el funcionamiento real estará vinculado al apoyo partidario y el sistema imperante en cada momento, según el país en cuestión. Y Cox y Morgenstern

(2001) advierten ciertos tipos presidenciales que se corresponden con determinados tipos de legislaturas y distinguieron así entre las presidencias: a) imperial; b) dominante; c) coalicional y d) nacional. La clasificación sobre los tipos presidenciales es por cierto más frondosa en el campo de los estudios presidenciales desarrollado en los Estados Unidos.

### **La eficacia presidencial y las cualidades del mandatario**

Existe abundante bibliografía que trata sobre las distintas habilidades requeridas para ser un presidente exitoso. Pero no hay que olvidar que la presidencia es una institución que, en tanto tal, no opera en soledad y, al mismo tiempo, es también un individuo que la encarna en un momento determinado. Si fuera sólo cuestión de habilidades el tema central sería elegir correctamente al mandatario. ¿Hasta que punto, entonces, las habilidades de un presidente marcan una diferencia crucial? Más allá de la pregunta y la duda que genera, lo cierto es que los numerosos estudios abordan el tema, aunque no son pocas las prevenciones. Por ejemplo, Edwards (1987) señala que las habilidades del mandatario en el terreno legislativo y en su comunicación con la gente suelen tener un efecto más modesto que lo pensado.

Greesntein (2000) señala que las cualidades requerida para que la eficacia presidencial serían las siguientes: a) buen comunicador, b) capacidad organizativa, c) habilidad política, d) visión política, e) estilo cognitivo, f) inteligencia emocional.

La comunicación es central en la relación entre el presidente y el público. Una de las condiciones requeridas para que un presidente tenga más probabilidades de tener éxito en su gestión es que sea un buen comunicador. Algunos presidentes tuvieron una

facilidad notable para conectarse con la gente e incluso disfrutaron de esta relación. Tal sería el caso de Ronald Reagan o de Bill Clinton. Otros mandatarios nunca se sintieron cómodos con la prensa. Nixon, aun antes de Watergate, desconfiaba de los medios e incluso la Casa Blanca recomendaba a la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) la no renovación de licencias de periodistas que atacaban al presidente. El asesor David Gergen sirvió bajo seis administraciones y, en su opinión, todos los presidentes se sienten mal tratados por la prensa. La excepción fue Reagan. Gergen (2005), quien fue director de Comunicación de la Casa Blanca señaló que Reagan: “manejaba a los medios mejor que nadie desde Roosevelt y aun mejor que Kennedy. Al responder a los periodistas, nunca olvidaba que su verdadero público estaba del otro lado de las cámaras. Reagan hablaba con el público a través de los periodistas, pero trataba a los periodistas con respecto y ellos lo respetaban. Esto fue importantísimo. Reagan era un verdadero caballero, cosa rara entre los políticos”.

A continuación se mencionan algunos tópicos que se vinculan con el liderazgo presidencial y las supuestas cualidades que, según la bibliografía sobre el tema, debería contar el líder presidencial. Los puntos son: reputación profesional, capacidad de liderazgo, conocimiento técnico, capacidad de coaligarse o construir consensos, capacidad de persuasión y de negociación, habilidad y visión políticas, estilo cognitivo, integridad moral, reconocimiento de los propios errores, buen comunicador. En el **cuadro I** se amplía la información sobre tales tópicos.

A menudo se advierten distintos obstáculos para lograr el liderazgo presidencial, así Aberbach y Rockman (1999) señalan, entre otros: a) la declinación de la confianza en el gobierno, b) lograr la aprobación de la gestión presidencial, c) el gobierno dividido, d) las diferencias entre los partidos. Ciertamente otros inconvenientes se relacionan con la deslegitimación de la clase política en general y con restricciones internas y de contexto internacional.

**CUADRO I. Cualidades supuestas de un presidente eficaz.**

<b>CUALIDADES DE UN PRESIDENTE EFICAZ</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
1) Reputación profesional	Grado de reconocimiento de la “elite política y económica” de la eficacia del mandatario
2) Capacidad de liderazgo	Influye la personalidad, las habilidades y el medio. Cada época requiere un liderazgo específico
3) Conocimiento técnico	Conocimiento del propio país y del entramado internacional.
4) Capacidad de coaligarse o construir consensos	Establecimiento de alianzas políticas con actores sociales y políticos
5) Capacidad de persuasión y de negociación	Capacidad de influir en el comportamiento de los otros a través de la persuasión o de acuerdos con la oposición y los sectores más hostiles
6) Habilidad y visión políticas	Cálculo de los rumbos y anticipación de tendencias. Evitar errores cruciales
7) Estilo cognitivo	Capacidad de captar las modificación del ambiente social y político
8) Integridad moral	Liderazgo ético y liderazgo moral
9) Reconocimiento de los propios errores	Posibilita la rectificación de rumbos
10) Buen comunicador	Desempeño eficaz ante los medios de comunicación, retórica, identificación del público con el presidente

**Fuente:** Elaboración propia de acuerdo a la bibliografía especializada sobre el tema (Serrafero, 2003).

## **¿Qué es una buena presidencia? Las mejores y las peores presidencias**

Existen numerosas investigaciones que intentan establecer correlaciones contemplando, por ejemplo: la educación, la pertenencia a la “elite”, la experiencia previa de gobierno, el momento en que le tocó gobernar al presidente (crisis económica o normalidad), predominio o no del partido en el Congreso, personalidad del mandatario, etcétera.

En realidad, es por cierto complicado determinar incluso qué es o en qué consiste la grandeza de un presidente o de una presidencia. Existe un juicio de época y un juicio de futuro. Los historiadores dan su opinión calificada, pero nuevos hechos o interpretaciones diferentes en nuevos tiempos provocan modificaciones de la percepción y renovados “rankings”.

La visión del presidente como líder heroico o salvador de la patria aun persiste, más allá de la imposibilidad de que un ser humano cuente con la habilidad, la experiencia y el talento requeridos. Un presidente, para llegar a ubicarse entre “los grandes” probablemente debería superar tres tests, según la opinión de Bruce Buchanan (1987). El test del carácter, donde se contabiliza la integridad personal y el carisma sobre la sociedad. El test del poder, que mide la fortaleza, efectividad, audacia, actividad e iniciativa. Y el test del éxito, donde sólo cuentan los resultados y las respuestas dadas a los problemas del tiempo en que tocó gobernar.

Es interesante también la respuesta del público norteamericano acerca de las grandes presidencias. Burns analizó resultados, obtenidos en distintas épocas, y concluyó que las actitudes populares hacia el poder presidencial son una mezcla de respeto y de temor. De tiempo en tiempo las opiniones varían, o bien prestando franco apoyo a las presidencias fuertes, o bien remarcando la necesidad de limitar el poder del presidente. A la presidencia fuerte

se la considera con miedo y sospecha, pero también la opinión pública le ha otorgado un tremendo voto de confianza. La contradicción está presente en muchos aspectos de la relación que vincula la presidencia con el pueblo norteamericano, como lo desarrolló Cronin (1980) al tratar las paradojas del “*presidential puzzle*”.

En realidad, en la mente de la población y también en la de los historiadores, *las grandes presidencias parecen identificarse con las presidencias fuertes*. En el campo de los especialistas e investigadores de la presidencia, el panorama es menos claro y la confusión mayor. Como señala Nelson (1988) las visiones sobre las virtudes o vicios de las presidencias fuertes van cambiando al compás de las décadas, las nuevas administraciones y las emergentes reinterpretaciones.

En época de la video-teatropolítica y el imperio de la lógica de la representación escénica del poder (Edelman, 1991), lo fundamental parece ser la construcción de las creencias sobre los éxitos y fracasos de los presidentes, más allá de los juicios relativos a la eficacia concreta de las administraciones.

En algunas investigaciones se ha tratado de buscar indicadores que puedan remitir a una diferenciación entre las mejores y las peores presidencias (Holmes y Elder Jr., 1987). Así, por ejemplo, se han aislado veinte factores (Lonnstrom y Kelly, 1997) que permiten un análisis más pormenorizado que la mera clasificación entre las buenas y las malas gestiones (**cuadro II**). Cabe señalar que la confección de “rankings” es muy habitual en los estudios sobre la presidencia realizados por universidades e institutos, como así también en distintos medios de prensa de acuerdo a encuestas de opinión.

**CUADRO II.****Categoría analíticas sobre el desempeño y la gestión presidencial.****Categories of Siena Research institute Presidential Ranking Survey**

1. Background (family, education, experience)

2. Party leadership (political)

3. Communication ability (speak, write)

4. Relationship with Congress

5. Court appointments

6. Handling of U.S. economy

7. Luck

8. Ability to compromise

9. Willing to take risks

10. Executive appointments

11. Overall ability

12. Imagination

13. Domestic accomplishments

14. Integrity

15. Executive ability

16. Foreign policy accomplishments

17. Leadership ability

18. Intelligence

19. Avoid crucial mistakes

20. Your present overall view

**Fuente:** Siena College Research Institute

Estas categorías analíticas se utilizaron para un estudio que contempla series temporales y donde la evaluación sobre todas las presidencias norteamericanas es realizada por académicos y profesores de los Estados Unidos. En el **cuadro III** aparecen las 10 presidencias que obtuvieron mayor puntaje.

**CUADRO III . Presidentes más exitosos en los EE.UU.**

**Results of Siena College Research Institute Presidential Ranking Survey**

**Top Ten Presidents by Survey Year**

Nº	1982	1990	1994	2002	2010
1	F. Roosevelt	F. Roosevelt	F. Roosevelt	F. Roosevelt	F. Roosevelt
2	Jefferson	Lincoln	Lincoln	Lincoln	T. Roosevelt
3	Lincoln	Jefferson	T. Roosevelt	T. Roosevelt	Lincoln
4	Washington	Washington	Washington	Washington	Washington
5	T. Roosevelt	T. Roosevelt	Jefferson	Jefferson	Jefferson
6	Wilson	Wilson	Wilson	Wilson	Madison
7	Truman	Truman	Truman	Truman	Monroe
8	Kennedy	Madison	Eisenhower	Monroe	Wilson
9	Madison	Jackson	Madison	Madison	Truman
10	J. Adams	Kennedy	Kennedy	Eisenhower	Eisenhower

**Fuente:** Siena College Research Institute

En el cuadro IV figuran las cinco presidencias que obtuvieron menor puntaje.

**CUADRO IV. Presidentes menos exitosos en los EE.UU.**

**Results of Siena College Research Institute Presidential Ranking Survey**

**Bottom Five Presidents by Survey Year**

Nº	1982	1990	1994	2002	2010
1	Harding	Harding	Harding	A. Johnson	A. Johnson
2	A. Johnson	A. Johnson	A. Johnson	Buchanan	Buchanan
3	Buchanan	Buchanan	Buchanan	Harding	Harding
4	Grant	Grant	Grant	Pierce	Pierce
5	Pierce	Pierce	Pierce	Fillmore	G. W. Bush

**Fuente:** Siena College Research Institute



Los factores que influyen o intervienen en el éxito o el fracaso de una presidencia son variados. Y habría que agregar uno vinculado a lo que la gente espera, concretamente, de determinada presidencia en un momento dado. Waterman y Jenkins-Smith (1999), sostuvieron la tesis de la “brecha de expectativas”. Ello significa que si lo que se espera de un mandatario difiere de lo que realmente la gente percibe sobre su actuación, implicará que es menos probable que apruebe lo que está haciendo en el poder. *Se ha comprobado, empíricamente, que las expectativas públicas tienen un directo impacto sobre las evaluaciones de la “performance” presidencial.*

### **Agenda de estudios presidenciales**

Luego de este breve y general panorama sobre el estudio de la presidencia, cabe ofrecer una visión sobre las futuras investigaciones en el área. En 1998 proponía una agenda de estudios presidenciales para conocer más sistemáticamente los distintos temas relativos a la institución. En aquel momento existía escaso interés sobre esta perspectiva, pero en el tiempo transcurrido se ha avanzado en el desarrollo de los temas de agenda, en el país y en América Latina. Se repasa, entonces, la agenda y se agregan nuevos tópicos de acuerdo a la experiencia de los últimos tiempos. Entre los tópicos a investigar cabe señalar los que figuran a continuación.

Los modos de selección de los candidatos entre los diferentes partidos de los distintos países indagando: los requisitos formales, quiénes deciden las postulaciones, quiénes participan de la selección, los procedimientos implicados, etc. Los métodos utilizados para las nominaciones y las selecciones dentro de los distintos partidos. El *background* de los candidatos, su formación y, fundamentalmente, su carrera institucional previa. La influencia de la educación, la edad, el lugar de origen de los mandatarios y su *performance*.

El comportamiento de los candidatos en las campañas presidenciales (y de los presidentes en las campañas de elecciones legislativas). Los distintos paradigmas sobre el poder presidencial. Los distintos papeles que desempeñan los presidentes dentro del sistema político-institucional. Sus diferentes concepciones teóricas acerca del rol de la presidencia (cuestión notablemente desatendida). El estudio de las “personalidades” en el ejercicio del papel de la presidencia. Los distintos estilos y tipos presidenciales.

El tipo de relaciones entre el presidente y sus ministros, la existencia o no de delegaciones, la forma de organización y ejecución de las tareas presidenciales. La creación de estructuras presidenciales. El modo en que se organizan y funcionan las oficinas que dependen de la presidencia. El *staff* presidencial y su “entorno”. La relación entre la presidencia y la burocracia. Las vinculaciones entre los presidentes y los vicepresidentes.

En cuanto al ejercicio de las competencias, constatar las facultades normativas ordinarias y su desempeño y, especialmente, las facultades de excepción, exorbitantes o de emergencia. Lugar especial merece el estudio de las facultades legislativas como el dictado de decretos de “necesidad y urgencia” —o equivalentes— y el poder de veto. Las formas de relacionamiento con el Congreso y su influencia en el Legislativo. La presidencia y su función de colegislador. El análisis de la cantidad y la calidad de la producción legislativa en las situaciones de “gobierno dividido y unificado”. Las designaciones presidenciales que deben tener acuerdo del Senado.

Las distintas formas de relación entre el presidente y su propio partido. Su vinculación con la oposición política. La presidencia y la conformación de coaliciones políticas. La comunicación presidencial y los modos de relación entre el presidente y la ciudadanía, los grupos de interés y de presión. La presidencia, los medios de comunicación y el público.

La formulación de hipótesis sobre las mejores y las peores presidencias, según las épocas. La presidencia en “tiempos normales” y en “tiempos de crisis”. El uso de los poderes de excepción en manos de la presidencia. La influencia de los contextos económico-sociales en que las presidencias se desenvuelven.

En los últimos años han aparecido fenómenos o situaciones nuevas, en lo normativo y lo político: la utilización del procedimiento de *impeachment* y de destitución presidencial (en Brasil, Venezuela, Ecuador y Paraguay), la introducción de la reelección presidencial (en su modalidad “inmediata” en Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Colombia, y en su modalidad “indefinida”, en Venezuela) y experiencias de conformación de coaliciones de gobierno. Novedades que requieren una investigación más precisa y que ponen al descubierto una paradoja de los actuales procesos de la región: la continuidad en el poder o bien la caída de los presidentes, pero ambos fenómenos ocurridos a través de mecanismos institucionales.

El papel que han jugado frente a los quiebres institucionales el presidente, el Congreso (y cada una de sus Cámaras), la Corte Suprema y las fuerzas políticas, en perspectiva complementaria a los análisis más abundantes que han focalizado el problema en las relaciones cívico-militares o en causales de índole económica y social. Qué papel o rendimiento han tenido los mecanismos y órganos relacionados, en alguna forma, con la superación de las crisis políticas o la continuidad institucional, en primer lugar el ya mencionado *impeachment* o juicio político y la institución de la vicepresidencia o su equivalente, y también los cambios de gabinete, las Cortes Supremas, etc. Muy interesante sería indagar cómo se superaron las crisis políticas que no derivaron en rupturas institucionales (tema prácticamente inexplorado) o caídas de gobierno.

Otra aproximación analítica puede ser la diferenciación entre la evolución de las ideas institucionales a través de las diferentes

épocas, y el análisis de la práctica institucional de los mecanismos constitucionales. ¿Cómo han influido esas ideas en la experiencia concreta? Las populistas, por ejemplo, han tenido innegable importancia en la hipertrofia presidencial y el debilitamiento de la concepción liberal del control político del poder.

El análisis debe enfocarse desde lo normativo y lo político, o sea enmarcado en la dinámica política de los diferentes períodos históricos, regímenes y presidencias. Se observarán así los diferentes “estilos presidenciales de liderazgo”, la potencia o impotencia presidencial, la legalidad o arbitrariedad en el uso de las facultades ordinarias y extraordinarias, la rotación ministerial y las crisis de gabinete. Las relaciones de cooperación o conflicto con el Congreso, el aislamiento o sumisión de las diferentes Cámaras, el ejercicio o no de las competencias del Congreso, las zonas de oscuridad normativa o discrecionalidad en las relaciones interorgánicas. El diferente matiz que los distintos partidos y líderes han aportado al proceso político-institucional. Las variaciones observadas en el funcionamiento institucional de acuerdo al sistema de partidos y al tipo de relaciones entre las fuerzas políticas parlamentarias

En definitiva, el área de estudios presidenciales tiene un amplio horizonte por delante y el conocimiento adquirido hasta el presente puede ser de suma utilidad para el desarrollo de este campo en nuestro país y en los países de la región latinoamericana.

## **Bibliografía**

- Aberbach, Joel D. y Rockman, Bert A., 1999, “Hard Times for Presidential Leadership? (And How Would We Know?)”, en *Presidential Studies Quarterly*, Vol29, Issue 4.
- Bailey, James, 2001, “Leadership Lessons from Mount Rushmore: an Interview with James McGregor Burns”, en *Leadership Quarterly*, n° 1.
- Barber, James, 1972, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J.
- Barilleaux, Ryan J., 1996, “The Presidency and American Democracy”, en *Congress & the Presidency*, Vol. 23, Issue 2.
- Buchanan, Bruce, 1987, *The Citizens’s Presidency*, Congressional Quarterly Inc.
- Deering, Christopher J. y Maltzman, Forrest, 1999, “The Politics of Executive Orders: Legislative Constraints on Presidential Power”, en *Political Research Quarterly*, Vol. 52, n° 4, pp. 767-783.
- Conlan, Timothy J., 1991, “Competitive Government in the United States: Policy Promotion and Divided Party Control”, en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 4, n° 4 (1991), pp. 403-419.
- Cox, Gary W., y Morgenstern, Scott, 2001, “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, n° 163, pp. 373-393.
- Cronin, Thomas, 1980, *The State of the Presidency*, Little, Brown and Company, United States of America.
- Davidson, Roger H., 1995. “La presidencia y las tres eras del Congreso moderno”, en *La Democracia Dividida*.

*Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, James A. Thurber (Comp.), Bs. As., Heliasta.

Deluga, Ronald J. 1998, "American Presidential Proactivity, Charismatic Leadership, and Rated Performance" en *Leadership Quarterly*, Vol.9, Issue3.

Edelman, Murray, 1991, *La Construcción del Espectáculo Político*, Bs. As., Manantial.

Edwards III, George C., 2000, "Building Coalitions", en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 30, n°1.

Edwards III, George C., 1987, "Reforming the 'President: The Individual as Leader'", en *PS - American Political Science Association-*, Vol. 20, n° 3, pp. 621-627.

Fiorina, Morris P., 1991, "Coalition Governments, Divided Governments and Electoral Theory", en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 4, n°3, pp. 236-249.

Gergen, David; Lewis, Ann e Izuriesta, Roberto, 2005, *Cambiando la escucha. Comunicación presidencial para ciudadanos indiferentes*, Bs. As. La Crujía.

Goldstein, Joel K, 2008, "The Rising Power of the Modern Vice Presidency", en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 38, Issue 3, pp. 374-389.

Goldstein, Joel K., 1982, *The Modern American Vice Presidency*, Princeton University Press, 1982.

Gorge, Alexander L., 1991, *La decisión presidencial en Política Exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento*, Bs.As. Grupo Editor Latinoamericano.

Gregg II, Gary L, 1999, "Toward a representational framework for presidency studies", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 29, Issue 2.

- Greenstein, Fred I. 2000, "The Qualities of Effective Presidents: an Overview from FDR to Bill Clinton", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 30, n°1.
- Holmes, Jack E. y Elder (JR.), Robert E., 1989, "Our Best and Worst Presidents: Some Possible Reasons for Perceived Performance", en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. XIX, n° 3.
- Kellerman, Barbara, *The Political Presidency*, Oxford University Press, New York, 1984.
- Kenneth R. Mayer, 1999, "Executive orders and Presidential Powers", en *The Journal of Politics*, Vol. 61, n° 2, pp. 445-466.
- Kernell, Samuel, 1986, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Washington, DC, CQPress.
- King, Gary, 1993, "The Methodology of Presidential Research", en George Edwards III, Bert A. Rockman and John H. Kessel (Ed.), *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, 387-412. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1993, pp. 387-412.
- Krause, George A; Cohen, Jeffrey E., 2000, "Opportunity, Constraints, and the Development of the Institutional Presidency: The Issuance of Executive Orders, 1939-96", en *The Journal of Politics*, Vol. 62, n° 1, pp. 88-114.
- Light, Paul C., 1984, *Vice Presidential Power*, The Johns Hopkins University Press.
- Lonnstrom, Douglas A. y Kelly, Thomas O., 1997, "Rating the Presidents: a Tracking Study", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 27, Issue 3.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg, 1997, *Presidentialism and Democracy in Latina America*, Cambridge University Press.

- Mirrof, Bruce, 1999, "The Contemporary Presidency: Moral Character in the White House: from Republican to Democratic", en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 29, n° 3.
- Moe, Terry M. y Caldwell, Michael, 1994, "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150 (1), pp. 171-195.
- Moe, Terry M. y Wilson, Scott A., 1994, "Presidents and the Politics of Structure", *Law and Contemporary Problems*, Volume 57, n° 1-2, pp. 1-44.
- Moe, Terry M.; Howell, William G., 1999, "Unilateral Action and Presidential Power: A Theory", en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 29, n° 23 (1999).
- Nelson, Michael, "Evaluating the Presidency", en Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, Washington, Vandelbilt University, 1988.
- Nelson, Michael, "The Physiological Presidency", en Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, Washington, Vandelbilt University, 1988, pp. 185-206.
- Neustadt, Richard E., 1993, *El poder presidencial y los presidentes modernos*, Bs. As., Grupo Editor Latinoamericano.
- Nieburg, H. L., 1991, "Paradigms of Presidential Power" en *Presidential Studies Quaterly*, Vol. XXI, n° 2 , pp. 287-300.
- Oleszek, Walter J., 1995, "El contexto de la formulación de políticas en el Congreso", en *La Democracia Dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, James A. Thurber (Comp.), Bs. As., Heliasta.



- Pika, Joseph A. y Tomas ,Norman C., 1992, “The Presidency since mMid-Century”, en *Congress & the Presidency*, Vol. 19, Issue 1.
- Post, Jerrold, 2000, “Presidential Personality and Performance (book review)”, en *Congress & the Presidency*, Vol.27, Issue 1.
- Ragsdale, Lyn y Thies III, John J., 1997, “The Institutionalization of the American Presidency 1924-92, en *American Journal of Political Science*, Vol. 41, Issue 4, pp.1289-1318.
- Serrafero, Mario D., 1998, “Presidencialismo y parlamentarismo: un debate abierto”, en la *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, Vol. 60, n° 2, pp. 165-186.
- Serrafero, Mario D., 2003, “Cómo elegir a un presidente”, *La Nación*, 25 de febrero.
- Simpson, Brooks D., 1993, “Historians and Political Scientists: Observations on Presidential Studies”, en *Congress & the Presidency*, Vol. 20, Issue 2.
- Stark, Leonard P., 1992, “Predicting Presidential Performance form Campaign Conduct: A Character Analysis of the 1988 election”, en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. XXII, n° 2, pp. 295-309.
- Toinet, Marie-France, 1994, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tulis, Jeffrey, 1987, *The Rhetorical Presidency*, Princeton University Press.
- Waterman, Richard G. y Jenkins-Smith, Hank C., 1999, “The Expectations Gap Thesis: Public Attitudes toward an Incumbent President”, en *Journal of Politics*, Vol. 61, n° 4.

Weiner, Sanford y Wildavsky, Aaron, 1983, “La Presidencia Profiláctica”, en Seymour M. Lipset, *La Sociedad post-industrial*, Volumen I, Bs. As., Fraterna., pp. 211-239.