

# 15

## BBAP df

BIBLIOTECA BÁSICA  
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

XXI siglo  
veintiuno  
editores



ESTE LIBRO REÚNE VARIOS TEXTOS fundamentales en el estudio del liderazgo político. En primer lugar, un estudio introductorio de su compilador, el cual a partir de los textos que aquí se presentan y otros, propone un marco analítico para entender (y en su caso ejercer) de mejor forma el liderazgo. Posteriormente el enfoque de Nuestadt, enfatiza la importancia de la persuasión y la negociación. En segundo lugar, Skowronek argumenta a favor de la importancia del contexto de los gobernantes. En tercer lugar, Rockman y Waterman presentan varios modelos normativos y por último, Edwards destaca el valor de la posición estratégica.

www.eap.df.gob.mx



### eapdf

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
DEL DISTRITO FEDERAL

# 15

## Liderazgo político

JOSÉ LUIS MÉNDEZ

### eapdf

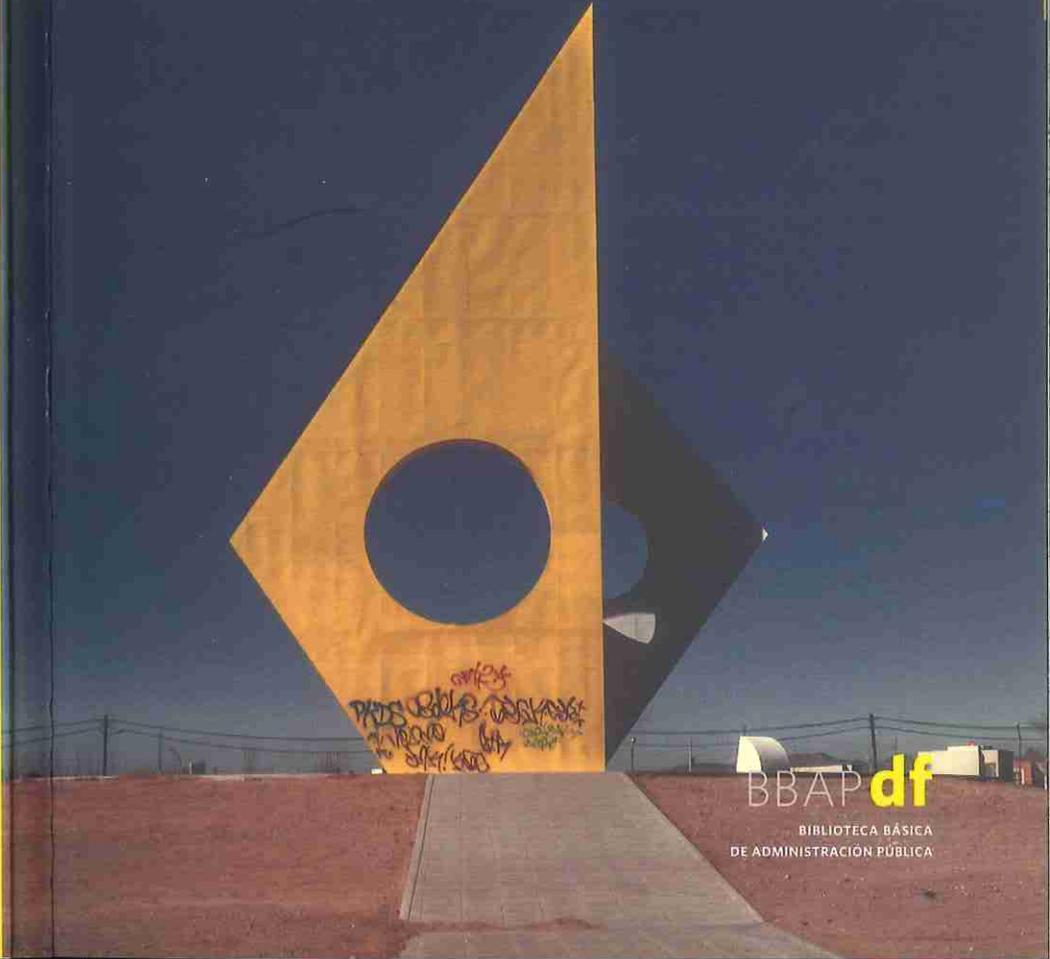
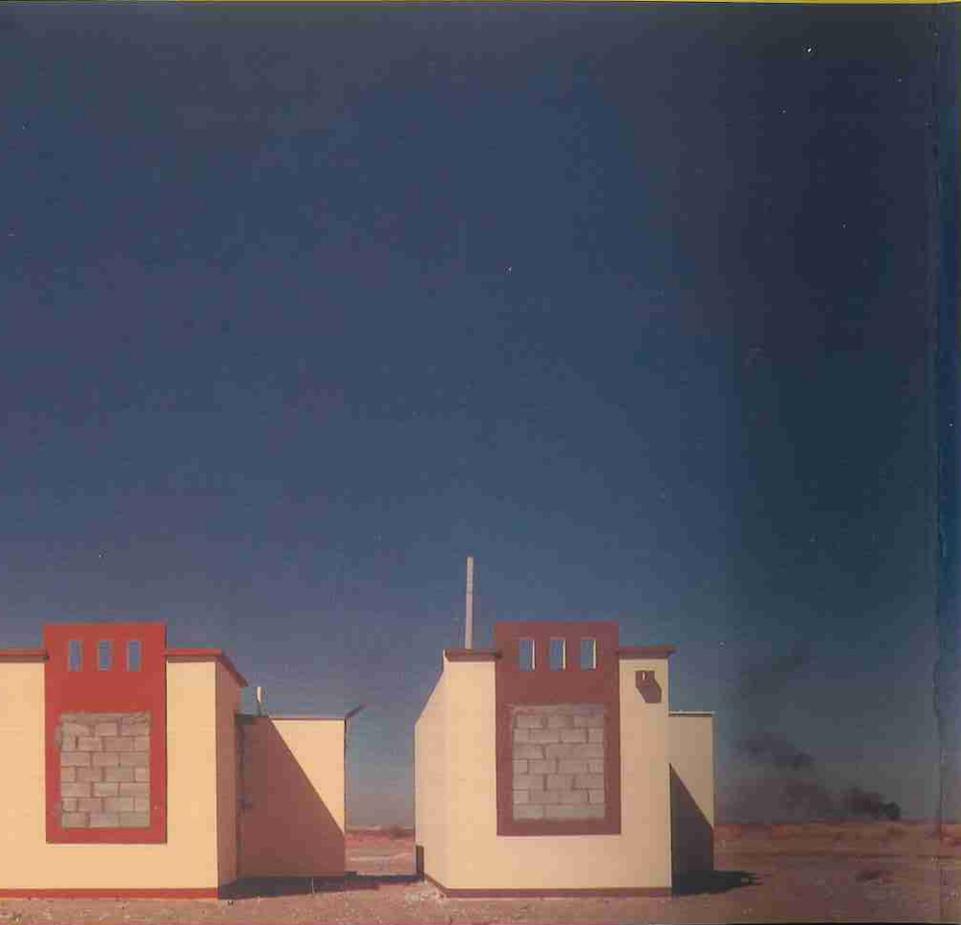


# 15

## Liderazgo político

### José Luis Méndez

COMPILADOR



## BBAP df

BIBLIOTECA BÁSICA  
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**siglo xxi editores, méxico**

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREÑOS,  
04310 MÉXICO, DF  
www.sigloxxieditores.com.mx

**salto de página**

ALMAGRO 38, 28010  
MADRID, ESPAÑA  
www.saltodepagina.com

**biblioteca nueva**

ALMAGRO 38, 28010  
MADRID, ESPAÑA  
www.bibliotecanueva.es

**anthropos**

DIPUTACIÓN 266, BAJOS,  
08007 BARCELONA, ESPAÑA  
www.anthropos-editorial.com

**siglo xxi editores, argentina**

GUATEMALA 4824, C 1425 BUP.  
BUENOS AIRES, ARGENTINA  
www.sigloxxieditores.com.ar

edición original de los textos compilados en esta obra:

*presidential power and the modern presidents, the politics  
of leadership from roosevelt to reagan*

© 1991, simon & schuster inc.

*presidential leadership in political time,*

© 2008, university press of kansas

*presidential leadership. the vortex of power,*

© 2008, oxford university press

*the strategic president, persuasion & opportunity  
in presidential leadership*

© 2009, princeton university press

portada de león muñoz santini

derechos de portada: escuela de administración

pública del distrito federal

traducción de textos: ingrid ebergenyi salinas

derechos de traducción: escuela de administración

pública del distrito federal, méxico, 2013

primera edición, 2013

© escuela de administración pública del distrito federal

tacuba núm. 4, centro histórico, cuauhtémoc

06010, méxico, d.f.

isbn 978-607-95516-0-5 (obra completa)

isbn 978-607-8228-29-4 (volumen 15)

© siglo xxi editores, s.a. de c.v.

isbn 978-607-03-0252-7 (obra completa)

isbn 978-607-03-0519-1 (volumen 15)

derechos reservados conforme a la ley  
impreso y hecho en méxico

se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra,  
por cualquier medio, sin la autorización por escrito  
del titular de los derechos

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
PRÓLOGO	9
AGRADECIMIENTOS	15
ESTUDIO INTRODUCTORIO: EL LIDERAZGO POLÍTICO COMO ACCIÓN ESTRATÉGICA, <i>por</i> JOSÉ LUIS MÉNDEZ	17
EL PODER DE PERSUADIR, <i>por</i> RICHARD E. NEUSTADT	54
LAS POLÍTICAS DE LIDERAZGO A FINALES DEL SIGLO XX, <i>por</i> STEPHEN SKOWRONEK	82
DOS MODELOS NORMATIVOS DE LIDERAZGO PRESIDENCIAL, <i>por</i> BERT A. ROCKMAN y RICHARD W. WATERMAN	122
EL PODER COMO PERSUASIÓN, <i>por</i> GEORGE C. EDWARDS III	144
REVALUACIÓN DEL LIDERAZGO, <i>por</i> GEORGE C. EDWARDS III	163

ESTUDIO INTRODUCTORIO:  
EL LIDERAZGO POLÍTICO  
COMO ACCIÓN ESTRATÉGICA

JOSÉ LUIS MÉNDEZ<sup>1</sup>

INTRODUCCIÓN

No obstante su gran importancia para el desarrollo, el liderazgo político ha sido uno de los temas menos estudiados en América Latina, incluido México. Y si bien en el último lustro han aparecido algunas publicaciones al respecto en el país, las obras más importantes sobre el tema aún son poco conocidas y discutidas. Por ello, este libro ofrece algunas de éstas al público mexicano y latinoamericano.

Con el fin de introducir al lector en la temática, este trabajo discute en primer lugar las razones de su importancia. Posteriormente, presenta las ideas centrales de los textos más importantes de este campo de estudios y, a partir de ello, propone un marco analítico para entender (y en su caso ejercer) de mejor forma el liderazgo político. La idea principal de dicho marco es que, si bien el liderazgo político involucra la obtención de logros significativos, su elemento esencial es la actuación estratégica.

Con el fin de mostrar la plausibilidad empírica de este planteamiento, se presentan y comparan diversos casos, para finalizar con algunas conclusiones generales.

<sup>1</sup> Agradezco al David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard y a El Colegio de México el apoyo para la realización de esta investigación. Algunas partes de este texto retoman secciones del artículo "Cincuenta años de estudios sobre el liderazgo presidencial: aportaciones para la consolidación democrática a través de una presidencia estratégica en América Latina", publicado en *Buen Gobierno*, núm. 10, enero-junio, 2011.

IMPORTANCIA PRÁCTICA Y TEÓRICA DEL ESTUDIO  
DEL LIDERAZGO POLÍTICO

El estudio de liderazgo político es importante por razones prácticas y teóricas. En cuanto a las primeras, ofrece una salida a un dilema central que enfrentan los ejecutivos en los regímenes democráticos —ya sean presidentes, gobernadores o alcaldes—; esto es, que por un lado se ven presionados a lograr mejoras para sus sociedades y por el otro actúan en regímenes plurales que hacen difícil obtenerlas. La presión para lograr mejoras proviene de por lo menos tres fuentes: las necesidades sociales crecientes que exigen un cambio constante, más aún en el reciente contexto de competencia global; la fragmentación del poder consustancial a los regímenes presidenciales, que coloca a los ejecutivos como los responsables centrales del curso de una nación; y la creciente competencia política en la que los partidos de oposición suelen someter al gobierno a una crítica permanente.

Sin embargo, como bien ha señalado Neustadt (1990: 8), el mismo régimen presidencial que deja a los ejecutivos como los principales responsables del cambio les dificulta enormemente su consecución; por ejemplo, con frecuencia su partido no tiene mayoría en el congreso. Además, en el contexto de la democracia liberal los actores políticos —empresarios, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, etc.— tienen una mayor autonomía respecto al Estado. Como Tsebelis (2002) ha argumentado, entre mayor es el número de actores con veto menor es la posibilidad de realizar cambios. En síntesis, si bien la democratización ha constituido uno de los logros más importantes de la región en los últimos decenios, por otro lado exige de los ejecutivos una capacidad para conjuntar la acción colectiva de una diversidad de actores cuyos intereses muchas veces no coinciden o incluso son abiertamente opuestos.

El hecho de que los gobernantes puedan en efecto desarrollar dicha capacidad es de gran importancia para la sustentabilidad de la democracia en las regiones en las que aún se encuentra en consolidación, como América Latina. En este sentido, en una de las más recientes encuestas de Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro 2011: 105), sus autores señalan que “ni la satisfacción con los servicios ni la percepción de eficiencia destacan como altas en la región”, lo cual —indican— afecta el grado de satisfacción con la democracia. Este hecho apoya la opinión de los autores que han señalado que la calidad de la democracia no está sólo asociada a la existencia de elecciones y liber-

tades, sino también a la capacidad de los regímenes democráticos para proporcionar bienes públicos (Morlino, 2012).

El estudio del liderazgo político ofrece muchos elementos para desarrollar la capacidad de los gobernantes para coordinar la acción colectiva necesaria para la producción efectiva de dichos bienes. En ese sentido, podría contribuir a resolver algunas cuestiones prácticas fundamentales para los regímenes políticos latinoamericanos, como por ejemplo, ¿cómo se puede alcanzar una “democracia efectiva”, esto es, un régimen que, manteniendo los derechos individuales, permita una mejor provisión de bienes públicos y en esa medida permita la consolidación democrática?, ¿cómo pueden los líderes políticos —específicamente los presidentes, gobernadores y alcaldes— contribuir en la construcción de esta democracia efectiva?

Por lo que se refiere a las razones teóricas, el estudio de liderazgo político es importante porque aborda uno de los factores centrales de la dinámica sociopolítica: el actor. En contra de los enfoques institucionales en boga desde hace varias décadas en la Ciencia Política, que han puesto énfasis en el papel de la estructura, he destacado que mientras el contexto establece un marco determinado que restringe o a veces incluso induce la acción del actor, este último sin embargo conserva cierto margen de acción (Archer, 1995), esto es, un cierto número de opciones de entre las cuales puede escoger. Aún más importante, desde hace tiempo he planteado (Méndez, 1999; 2011) que el *aspecto clave a observar es la medida en que las opciones seleccionadas por el actor son estratégicas en relación con el contexto y los fines de cada agente*, ya que la evolución política dependerá del grado en que los actores actúen estratégicamente para conseguir sus fines.

He señalado, en consecuencia, que la acción estratégica debe ser concebida y tratada como una variable. En este sentido, una acción es estratégica cuando, en función del contexto, involucra un posicionamiento y una combinación de los recursos que aumentan la posibilidad de alcanzar los fines seleccionados. Sin embargo, aunque pueda parecer sorprendente, en muchas ocasiones los actores no toman en cuenta el contexto ni adecuan sus medios a sus fines, como diría Weber. Esto puede suceder por varias razones. Con frecuencia, por ejemplo, creen que porque un fin es válido se realizará automáticamente; en otras palabras, simplemente no son conscientes de la necesidad de la actuación estratégica. Otras veces lo son pero actúan equivocadamente, ya sea porque no visualizan bien los rasgos del contexto o porque realizan

acciones y utilizan sus recursos en formas que no se adecuan al mismo para alcanzar sus fines.

Aunque en los últimos decenios la preponderancia de los enfoques institucionales ha oscurecido su importancia, desde hace mucho tiempo existe una tradición de estudio de la política centrada en el actor y su acción. Su primer autor fue Maquiavelo (aunque Aristóteles la anticipaba ya en su *Ética Nicomaquea*). En el penúltimo capítulo de *El Príncipe*, donde presenta sus conclusiones generales antes de entrar a discutir la situación particular de Italia, nos dice:

Creo que tenemos éxito cuando nuestros métodos se adecuan a los tiempos y circunstancias y fracasamos cuando no lo hacen. Ya que uno ve que, en las cosas que conducen al fin al que todos aspiran, esto es, gloria y riquezas, los hombres proceden en formas diferentes: unos cautelosamente, otros impetuosamente; unos fuertemente, otros suavemente; unos pacientemente, otros impacientemente; y cada una de estas maneras de actuar puede ser efectiva [...]. De dos hombres cautelosos, uno puede alcanzar sus objetivos y el otro fracasar [...]. La razón para estos diferentes resultados es si la manera de actuar se adaptaba a las condiciones en las que operaban [...]. Concluyo entonces que dado que las circunstancias varían [...] los hombres [...] son exitosos si sus métodos se adaptan a las circunstancias y fracasan cuando no lo hacen (Maquiavelo, 1989: 85-87).

Si bien a principios del siglo xx este enfoque ya había sido recuperado por autores como Weber (1981; 2005), Gramsci (1975) y Lasswell (1971; 1986), comenzó a reemerger en la Ciencia Política sobre todo a partir de que Arrow (1951) mostró la inestabilidad de los arreglos institucionales, de forma especial en los textos de Schattschneider (1961), Bachrach y Baratz (1970), Crozier y Friedberg (1977) y Riker (1986). Schattschneider (1961: 72) destacó en su análisis de la política la importancia de la estrategia; dijo explícitamente que “nos confundimos acerca del significado de la política porque subestimamos la importancia de la estrategia”.

En síntesis, el estudio de este tema es importante teóricamente porque ofrece un mirador especialmente valioso para observar la influencia fundamental del actor y sus acciones específicas sobre la evolución política, como varios autores dentro de este campo de estudios han resaltado, por ejemplo Neustadt (1990) y Edwards (2009) (si bien el último en forma más explícita).

No obstante la importancia tanto teórica como práctica del estudio de liderazgo político, que en algunos países como Estados Unidos ha sido reconocida por diversos autores, en América Latina éste ha sido poco o mal estudiado. En realidad los estudios sobre el liderazgo en la región han sido escasos, comparados con los estudios sobre los grupos sociales, los partidos, las elecciones o las instituciones. En México se han desarrollado múltiples estudios sobre la presidencia o sobre la actuación presidencial; los primeros han analizado los aspectos estructurales de la presidencia como institución; los segundos se han enfocado en el contenido o rasgos generales de la actuación presidencial, así como la influencia que sobre ella han tenido ya sea el contexto o los atributos personales de los gobernantes. Sin duda, estas obras han realizado aportaciones importantes al conocimiento del sistema político mexicano; sin embargo, en general no se han conectado con las discusiones y avances teóricos que en la Ciencia Política se han desarrollado sobre la influencia de los diversos factores relacionados con el actor, entre ellos el del liderazgo, lo que ha limitado el alcance de su contribución.

Muy recientemente se han publicado en México algunos libros que se han planteado el estudio del liderazgo político en forma explícita. Ello ha mitigado la ausencia de textos sobre este tema en nuestro país. No podemos dejar de notar, sin embargo, que estas obras no han desarrollado marcos analíticos que, a partir del debate existente en este campo de estudios, permitan el análisis comparativo de manera que se pueda contribuir al conocimiento del tema de forma sistemática y metodológicamente válida.<sup>2</sup> Así, si bien se estudia el papel del agente en el proceso político, no se especifica su importancia; es decir, *cómo y qué acciones específicas de los agentes tienen efectos sobre qué rasgos de las estructuras o procesos políticos, sobre todo las vinculadas al cambio positivo* (esto es, socialmente benéfico); además, los estudios del tema casi siempre presentan un solo caso o una variedad de casos cuya comparación no permite extraer conclusiones en forma empíricamente válida; por último, en general, estas obras tampoco han recuperado el debate entre distintas

<sup>2</sup> No es posible enumerar aquí la larga lista de obras publicadas sobre la presidencia o los presidentes en México. Algunas de ellas serán citadas en las siguientes secciones de este texto. Entre las pocas obras que en este país se han publicado explícitamente sobre liderazgo político, están las de Bassols, Escamilla y Reyes (2008), Vargas (2009) y González (2009).

concepciones del liderazgo de forma tal que puedan contribuir al avance del conocimiento sobre el tema.<sup>3</sup> Considero que estas insuficiencias están presentes en los trabajos que sobre el liderazgo político han aparecido en América Latina (e incluso en muchos de los publicados en Estados Unidos o Europa).

Debido a lo anterior, el presente tomo reúne algunos de los textos fundamentales sobre el tema; por las mismas razones, este Estudio Introductorio ofrece –después de discutir varias de las principales obras desarrolladas en la Ciencia Política al respecto–, una propuesta de marco analítico para estudiar el liderazgo político en forma más rigurosa y metodológicamente válida (además de potencialmente útil), la cual se apoya preliminarmente en el estudio comparado de algunos casos.

Podría haber varios motivos para que en la Ciencia Política latinoamericana se haya subestimado la necesidad de un análisis sistemático de la naturaleza y los efectos del liderazgo. En primer lugar, el desprestigio general de la política y una justificada desconfianza hacia los líderes, tradicionalmente existente en la región debido a una historia marcada por el personalismo autoritario que ha impedido el desarrollo institucional (Zamorano, 2008; Castro, 2008; Vargas, 2009). En segundo lugar, la mayor dificultad para describir y medir el liderazgo político, de una naturaleza relacional y más ambigua en comparación con las instituciones, que tienen referentes formales más claros. En tercer lugar, desgraciadamente el concepto de liderazgo se ha desgastado por el abuso del que ha sido objeto por parte de toda una “industria” editorial y de consultoría generada a su alrededor. Así, hoy el estudio de este tema con frecuencia se asocia a la presentación de recetas sobre las maneras de “convertirse en un líder” o desarrollar una “gran visión”, más que al estudio del complejo fenómeno de la acción colectiva y la construcción legítima y socialmente útil de poder en el marco de las democracias.

<sup>3</sup> Tanto el debate central que se ha desarrollado alrededor de la influencia de la estructura vis a vis el agente, como el debate acerca del liderazgo político en sí mismo. Entre los pocos autores que en Iberoamérica han realizado análisis más informados y contribuciones originales en esta temática están Robles (2009) y Natera (2009). Este último hace una aportación importante para el estudio empírico del tema, al identificar ciertos ámbitos especialmente relevantes para el análisis del impacto del liderazgo (sobre todo en términos de su percepción), aunque no desarrolla dichos ámbitos como variables en términos estratégicamente funcionales al impacto positivo en la sociedad o el Estado (señala que tanto el modelo incremental como racional pueden ser funcionales al mismo).

Sin embargo, en cuanto al primer motivo, América Latina inició una transición democrática hace prácticamente treinta años, y en este contexto habría ya un espacio para la emergencia de liderazgos políticos democráticos. En cuanto al segundo motivo, el hecho de que resulte más difícil de medir y entender no hace que este factor –el liderazgo de los agentes– sea menos importante que otros para el entendimiento de los procesos políticos. Así, la Ciencia Política no puede evadir ciertos temas sólo porque aún no los puede medir con muy alta precisión. Por lo que se refiere al tercer motivo, Nye (2008) ha señalado que el liderazgo político puede ser estudiado con rigor académico; en otras palabras, las dificultades analíticas no tienen por qué implicar necesariamente la ligereza conceptual o metodológica.

De esta manera, en algunos países con regímenes presidenciales, la Ciencia Política se ha volcado a estudiar con mayor detenimiento la naturaleza del liderazgo político, como por ejemplo en Estados Unidos. En este país se han desarrollado múltiples estudios sobre la importancia y los factores detrás del liderazgo político,<sup>4</sup> varios de los cuales se presentan en este libro. De hecho, Ahlquist y Levy (2011) y Helms (2011) muestran cómo en el último decenio ha habido una ola de estudios sobre el liderazgo presidencial.

Es probable que ello se deba a varias razones. Por un lado, que en un régimen presidencial los ejecutivos inevitablemente tienen un papel central que no puede ser obviado. Sin duda, los presidentes, gobernadores o alcaldes representan a los principales actores para que, una vez “dividido”, en las democracias también se pueda “sumar poder” en forma legítima y constructiva, ya que están en una mejor posición para desarrollar un liderazgo que convoque a los diversos actores políticos para enfrentar colectivamente los retos del desarrollo. En este sentido, Sutherland (1995) ha argumentado que, aunque ofrezca riesgos, una presidencia fuerte no necesariamente se contradice con una democracia fuerte e incluso puede impulsarla

<sup>4</sup> Entre los que han tenido un impacto académico mayor, se encuentran los de James M. Burns, del Williams College, Fred I. Greenstein, de la Universidad de Princeton, George Edwards, de la Universidad Texas A&M, Samuel Kernell, de la Universidad de California en San Diego, Theodore Lowi, de la Universidad de Cornell, Richard Neustadt, Joseph Nye y Bárbara Kellerman, de la Universidad de Harvard, James Pfiffner, de la Universidad George Mason, Bert Rockman, de la Universidad de Purdue, y Stephen Skowronek, de la Universidad de Yale.

en ciertos contextos. Por otro lado, Rockman y Waterman (2008) argumentan que a través del liderazgo, entendido como “palanqueo” (*leverage*), un gobierno puede situarse entre los extremos de una presidencia imperial y una incapaz. Por último, como veremos más adelante, vale la pena señalar que este tema se sitúa en una interesante intersección de la teoría positiva (empírica) y la teoría normativa del poder (Rockman, 2008), ambas de gran importancia para los estudios políticos.

#### EVOLUCIÓN DEL DEBATE SOBRE EL LIDERAZGO POLÍTICO

En la sección anterior, argumentamos que en el marco de un régimen democrático que dispersa el poder político y una globalización que presiona aún más el desarrollo económico-social, el papel de los ejecutivos es de gran importancia, ya que son quienes se encuentran mejor posicionados para superar la división del poder a través de un liderazgo político. Ahora bien, lo siguiente es preguntarse: ¿Qué es o qué implica dicho liderazgo? ¿Cuándo y cómo se debe ejercer?

Contestar estas preguntas no es fácil, por varias razones. Primero, el liderazgo involucra una tarea riesgosa y difícil. Segundo, como dije, se trata de un concepto ambiguo, que puede significar varias cosas o realizarse de distintas formas.

En cuanto a lo primero, cualquier posibilidad de sumar poder por supuesto implica riesgos, que son precisamente los que la división del mismo busca evitar: desde dirigir a un grupo o nación hacia un objetivo equivocado hasta avasallar los derechos y libertades de los individuos y grupos sociales. Un presidente, un gobernador o un alcalde deben promover el desarrollo pero bajo el marco y los principios de la democracia y manteniendo al mismo tiempo una mínima estabilidad política. Esto implica, por un lado, tener la capacidad y voluntad para liderar en los momentos o ámbitos en los que se requiere y, a la vez, abstenerse de actuar en los momentos o ámbitos en los que ello puede afectar negativamente las políticas públicas, su propia capacidad de liderazgo o incluso la calidad de las instituciones democráticas. En este sentido, la presidencia en realidad se sitúa en una “encrucijada”, por la que pasa tanto la acción, como la abstención y la corrección (Méndez, 2007b). Y si esto es impor-

tante en las democracias consolidadas, lo es aún más en democracias emergentes como las latinoamericanas.<sup>5</sup>

En otras palabras, no podemos adoptar una interpretación “neutral” del liderazgo político, limitada a la capacidad de fijar un rumbo y lograr que una nación lo siga. Con esta definición figuras como la de Hitler podrían ser consideradas líderes políticos. Debemos más bien adoptar una interpretación del liderazgo como la conducción de una sociedad por un rumbo que deriva en niveles más elevados de bienestar, esto es, en un cambio positivo, respetando al mismo tiempo el marco de la democracia. De esta forma, como dije anteriormente, el campo de estudios del liderazgo político es especialmente interesante (y complejo) porque se sitúa en una intersección de la teoría política “empírica”, que estudia la naturaleza del poder y las formas de alcanzarlo y mantenerlo, y la teoría “normativa”, que busca conocer su sentido o justificación (Rockman, 2008). Así, el liderazgo político involucra el ejercicio del poder pero también la legitimidad y el uso constructivo del mismo.

De esta manera, el liderazgo es una tarea difícil por partida doble, ya que implica la capacidad tanto para visualizar objetivos adecuados como para alcanzarlos. Realizarla se complica aún más cuando una buena parte de la energía y el tiempo de los ejecutivos se va en atender asuntos que poco tienen que ver con una agenda, sino más bien con las crisis del día, la semana o el mes, junto con un sinnúmero de actividades como audiencias, reuniones, eventos, discursos, etc. El ritmo cotidiano de los ejecutivos suele ser vertiginoso, con múltiples actores y diversos problemas “urgentes” –desde los internacionales hasta los meramente familiares– presentándoseles constantemente, por lo que en realidad el tiempo para el “pensamiento estratégico” suele ser muy reducido. A lo anterior debemos agregar los obstáculos personales que existen para la adecuada toma de decisiones, producto de las limita-

<sup>5</sup> Por ejemplo, el primer presidente de la entonces naciente democracia estadounidense, George Washington, ha sido valorado tanto por lo que hizo (implantar el dólar como moneda nacional, etc.), como por lo que rechazó hacer (aceptar un tercer término presidencial o ser llamado “su excelencia”, entre otras cosas). Más recientemente, en un sentido similar, desarrollar y aplicar medidas estratégicas como el “puente aéreo” o el “bloqueo naval”, resistiendo las fuertes presiones militares para tomar medidas más agresivas, son acciones que han contribuido a evaluar positivamente los gobiernos de Harry S. Truman y John F. Kennedy. Nye (2013) argumenta que los presidentes no deben ser evaluados solamente en función de lo que logran, sino también en función del “daño que evitan hacer”, por lo que reevalúa las presidencias “transaccionales” de Eisenhower y George H.W. Bush.

ciones cognitivas del ser humano (Tversky y Kahneman, 1974). Éstas son algunas de las razones por las que el comportamiento estratégico constituye una variable; esto es, puede o no darse (y de hecho probablemente tienda más bien a lo último).

La segunda dificultad general para entender el liderazgo es que constituye un tema elusivo, es decir, puede tener distintos significados, involucrar varios tipos o realizarse de distintas maneras (Heifetz, 1994). A continuación reseñaremos brevemente algunas de las concepciones más importantes que se han dado en torno a este tema, especialmente en Estados Unidos.

El estudio de la presidencia en Estados Unidos tuvo como parteaguas el libro de Richard Neustadt *El poder presidencial*—publicado primero en 1960 y luego en varias versiones posteriores—. Este libro continúa representando un punto de referencia central en las discusiones sobre el liderazgo político (especialmente el de los presidentes).

Neustadt parte de la característica básica del régimen presidencial, la separación de poderes, para desarrollar un paradigma centrado en una concepción “relacional” del poder. Sus argumentos se podrían resumir de la siguiente manera:

1. En el régimen estadounidense los mismos actores y condiciones que le exigen al presidente liderar son los que se lo dificultan.
2. Dado que debe tratar de liderar pero tiene poderes limitados y enfrenta un entorno de actores resistentes a sus decisiones (incluso sus propios secretarios), la negociación emerge como el instrumento político por excelencia.
3. En dicha negociación, el “poder de persuasión” de un presidente es su principal arma.
4. Maximizar la potencia de esa arma implica “pensar prospectivamente” (1990: xi); esto es, tomar las decisiones más ventajosas para el presente pero que también acrecienten el poder, recursos y opciones presidenciales en el futuro.
5. Para pensar prospectivamente el presidente requiere de:

a] Cuidar y utilizar su reputación profesional, especialmente entre la clase política, para acrecentar su poder; esto puede implicar desde evitar tomar o persistir en decisiones equivocadas hasta hacerle ver a los demás actores que resistirle tiene consecuencias negativas y apoyarle consecuencias positivas.

- b] Cuidar y utilizar su prestigio popular, para lo cual “debe ser un efectivo maestro ante la gente” (1990: 84), actuando con eficacia y oportunidad en los acontecimientos importantes.
- c] Obtener la información que requiere sobre los actores y las políticas para poder persuadir a los demás actores de la conveniencia de las mismas y mantener sus opciones lo más abiertas posible (Neustadt parte de esta necesidad de información para proponer una estructura abierta y plural de la oficina presidencial).

Así, este autor visualiza a un presidente que, dadas las condiciones que denomina “de mitad de siglo” en Estados Unidos, debe liderar; sin embargo, no lo hace en forma simplista, como lo muestra su argumento a favor de una orientación “prospectiva”.

La obra de Neustadt marcó una diferencia en la evolución de los estudios sobre la presidencia porque pasó de un enfoque descriptivo-formal sobre la misma (Corwin, 1957) al estudio de su funcionamiento real (y a presentar recomendaciones en él basadas). Sin embargo, en los más de cincuenta años que han pasado desde su publicación se le han hecho diversas críticas. Probablemente tres sean las más importantes. Uno, se la ha criticado la falta de una metodología adecuada, al usar sólo unos cuantos casos para fundamentar generalizaciones, así como conceptos demasiado generales y sin suficiente vinculación teórica. Dos, algunos otros autores han argumentado que los poderes ejecutivos de los presidentes estadounidenses hacen innecesaria la persuasión. Y tres, se le ha criticado no tomar en cuenta suficientemente el contexto institucional e histórico de cada presidente. No podemos extendernos aquí sobre cada una de estas críticas; primero haremos breves comentarios con respecto a las dos primeras, a fin de concentrarnos en la tercera.

En cuanto a la crítica metodológica, basta con decir aquí que es sólo parcialmente válida, ya que si bien en efecto el trabajo de Neustadt no se basa en un diseño “científico” de investigación, no desarrolla ampliamente sus conceptos y no presenta amplia evidencia empírica para apoyar sus tesis (Moe, 2009), su objetivo era el de presentar una nueva visión presidencial, junto con cierta evidencia que la hiciera plausible, lo cual logró con éxito.

Algo parecido se podría decir respecto a la segunda crítica. Aunque ya Mayer (2001) había destacado la importancia de los poderes ejecutivos, será Howell quien hará más directamente la crítica a Neustadt

desde este punto de vista, en su libro *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action* (2003). Sin duda, es cierto que ha habido casos en que los presidentes estadounidenses han utilizado extensamente sus poderes ejecutivos (por ejemplo los decretos presidenciales, que no tienen que ser aprobados por el congreso). Sin embargo, también es cierto que estos poderes se extienden a sólo algunas áreas de política pública; además, en realidad dichos poderes no han estado exentos de la necesidad de persuadir y negociar por parte del presidente, ya sea en el congreso (a fin de evitar una avalancha de críticas) o en el campo de la administración pública, donde la burocracia tiene un poder importante (Hecko, 1977; Peters, 1978).

Por último, en cuanto a la tercera crítica, podría decirse que Neustadt no dejó de tomar en cuenta el contexto (como ya se dijo, él claramente sitúa sus reflexiones en las condiciones de la segunda mitad del siglo xx). Sin embargo, probablemente en efecto no valoró suficientemente la variedad y el peso que distintos marcos institucionales y coyunturas históricas pueden tener sobre el liderazgo presidencial.

Un libro que vino a abrir brecha en cuanto a la variedad e importancia del contexto para la presidencia fue el de *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to George Bush*, publicado en 1993 por Stephen Skowronek. Este texto ofrece planteamientos que permiten entender muchos de los aspectos de las presidencias actuales, al menos de Estados Unidos, y también constituye una referencia obligada para los estudiosos del liderazgo presidencial.

Skowronek (1993; 2008) critica el planteamiento de Neustadt de que antes de mediados del siglo xx los presidentes en Estados Unidos no fueran en ocasiones líderes y que entonces el liderazgo esté asociado sólo a ciertas etapas históricas. A la vez, si bien ve a los presidentes como fuentes potenciales de cambios políticos importantes, considera que las posibilidades que tienen de ejercer un liderazgo dependen de su "tiempo político", esto es, las circunstancias particulares que les toca enfrentar (y que en buena medida le son heredadas por la presidencia anterior).

Este autor define cuatro tipos de tiempos políticos (reconstructivo, articulador, preventivo y disyuntivo) a partir de dos variables: la relación que guarda un presidente con su predecesor (de oposición o de afiliación) y la "vulnerabilidad" del régimen (vulnerable o resistente al cambio político, económico o social). Como puede anticiparse, usualmente el ejercicio del liderazgo se facilita en los tiempos "reconstruc-

tivos" (presidente opositor con régimen vulnerable) y se dificulta en los "articuladores" (presidente afiliado con régimen resistente). Los tiempos políticos preventivo (presidente opositor y régimen resistente al cambio) y disyuntivo (presidente afiliado y régimen vulnerable) ofrecen escenarios parcialmente desfavorables para el liderazgo.

La obra de Skowronek destacó la importancia del contexto y su libro tiene un objetivo más explicativo que prescriptivo (aunque se puedan sin duda extraer de él algunas recomendaciones). Un autor que recientemente destaca con objetivos prescriptivos la importancia de la situación particular que enfrenta cada presidente es Edwards (véase también Kellerman 1984 y Pfiffner, 1988). Él busca desarrollar una visión de liderazgo distinta a la de Neustadt con su propuesta de un "presidente estratégico". Para este autor, el liderazgo no es la capacidad de persuadir a una nación o una clase política sobre la bondad de un rumbo específico, sino la capacidad para reconocer y aprovechar las oportunidades de cambio existentes en un momento histórico determinado (Edwards 2009: 11, 59). Así, en cuanto a la opinión pública, un presidente estratégico es capaz de resaltar ciertos asuntos públicos y "enmarcarlos" de una manera ventajosa políticamente, pero articulando y canalizando una corriente de opinión ya existente (en lugar de pretender cambiarla usando la persuasión). En cuanto al congreso, un presidente —argumenta Edwards— es quizá capaz de persuadir a algunos legisladores pero no a todos; por ello, su liderazgo se encuentra más en su capacidad para reconocer los asuntos en los que es posible alcanzar una mayoría legislativa y actuar "marginamente" para obtenerla.

Para Edwards entonces "el poder presidencial no es el poder de persuadir" (2009:188), sino el de reconocer y utilizar la "posición estratégica". De hecho, considera que enfatizar la capacidad de persuasión puede implicar fijarse objetivos inalcanzables, como cambiar la opinión pública o impulsar una política imposible, que sólo llevarán a derrotas autoinfligidas. Para sustentar su argumento, este autor presenta una visión diferente tanto sobre presidentes que lograron impulsar una nueva agenda —Roosevelt, Johnson y Reagan— (a los que él ve más como "facilitadores" que como "directores" del cambio), como sobre los que no —George H.W. Bush y George W. Bush (en su segundo periodo).

Con todo, aunque los puntos de Edwards son pertinentes, en realidad su visión y la de Neustadt son más complementarias de lo que parecen. Por ejemplo, reconocer y aprovechar una oportunidad de cambio no significa que éste se realizará por sí sólo ya que se requiere

de la capacidad de persuasión para materializarlo (por ejemplo, para articular una agenda a partir de una tendencia general de opinión pública o para convencer al grupo "marginal" que permitirá formar una mayoría).

Como puede verse, el estudio de Skowronek resalta la importancia del contexto histórico particular de cada presidente; Edwards señala que en la medida en que una presidencia es estratégica ante su contexto también es importante.

Resaltar la naturaleza estratégica del liderazgo político es fundamental ante los enfoques que han subrayado la importancia de la "visión" y el grado de transformación conseguido por un gobernante. En este sentido, uno de los autores más citados en el campo de estudios del liderazgo político es Burns (1979). Este autor establece dos tipos de liderazgo: el transformacional y el transaccional. El primero es un liderazgo basado en el desarrollo y consecución de una "gran visión", lo que por lo tanto involucra cambios significativos; el segundo, es un liderazgo más conservador, basado en el compromiso con los actores más que en la búsqueda de grandes objetivos, y que entonces resulta un tipo "menor" de liderazgo.

En buena medida a partir de la clasificación de Burns, se han desarrollado un sinnúmero de tipologías. Algunas de ellas resultan útiles porque permiten observar la variación en los grados o modalidades del liderazgo político; sin embargo, más allá de la descripción de los diferentes tipos que permiten encasillar a los gobernantes, la mayoría de estas tipologías ha contribuido poco a la explicación y consecución del liderazgo político.<sup>6</sup>

Si bien la diferenciación de Burns es de cierta utilidad y ha sido adoptada por múltiples estudiosos del tema alrededor del mundo, en términos de teoría normativa puede resultar contraproducente, como bien ha señalado Edwards, mientras que en términos de teoría positiva cae en el error señalado por Crockett (2002), quien indica que se ha evaluado a los gobernantes en forma descontextualizada: por ejemplo, aquéllos en cuyos periodos se notó una mejoría luego de alguna crisis suelen estar en los lugares más altos en la opinión ya sea de ciudadanos o historiadores. Sin embargo, primero, tales crisis no pueden atribuirse a los propios gobernantes; segundo, a veces la mejoría tampoco se debió

<sup>6</sup> Una de las tipologías más interesantes e influyentes es la desarrollada por Blondel (1987).

a su actuación (por ejemplo, un aumento del empleo producto de algún *boom* económico externo); y, tercero, con frecuencia las condiciones de crisis hacen que se sobreestimen las acciones y logros políticos.

#### HACIA UN MARCO TEÓRICO PARA EL ESTUDIO COMPARATIVO Y EL EJERCICIO EFECTIVO DEL LIDERAZGO POLÍTICO<sup>7</sup>

El repaso anterior de algunos planteamientos centrales del debate sobre la presidencia en Estados Unidos permite entender cómo a los gobernantes se les presenta el dilema mencionado de, por un lado, estar sometidos a la necesidad de ejercer un liderazgo producto de la dispersión del poder y los retos del desarrollo y, por el otro, enfrentar dificultades para desarrollarlo, al ser un instrumento elusivo, que ofrece oportunidades y riesgos en un contexto de alta incertidumbre.

Éste es un dilema complejo. No obstante, a partir de los planteamientos de Neustadt, Skowronek y Edwards, creo que salir del mismo podría facilitarse mediante una concepción y un ejercicio estratégico del liderazgo (Méndez, 2011). En este sentido, con el fin de evitar los errores teóricos y prácticos involucrados en una visión descontextualizada, he señalado que el liderazgo no debe concebirse *solamente* en función de la visión de un gobernante ("grande" o "pequeña"), de la evolución de la nación durante su gobierno (positiva o negativa) o del grado de carisma personal, sino sobre todo en función del grado de actuación estratégica.

*En otros términos, dado que liderazgo significa en buena medida conducción hacia un cambio positivo, debemos evaluar a los gobernantes en la manera como se conducen hacia el mismo y no sólo en función del grado de profundidad de éste.* Por ejemplo, no existiría liderazgo cuando ante una situación favorable (por ejemplo, en la clasificación de Skowronek, un tiempo político de "reconstrucción") un gobernante no conduce hacia cambios positivos profundos, ya sea porque no plantea una agenda adecuada (en términos de profundidad o dirección) o porque no actúa estratégicamente para concretarla (independientemente de si dicha agenda llegara a realizarse gracias a alguna otra causa o actor). En cambio, sí

<sup>7</sup> Una versión un tanto más desarrollada de este marco teórico puede encontrarse en Méndez 2013.

existiría liderazgo cuando ante una situación favorable un gobernante plantea una agenda ambiciosa de transformaciones y actúa estratégicamente para realizarla (el caso comúnmente se asocia al liderazgo), *así como cuando ante una coyuntura poco favorable (por ejemplo un tiempo político preventivo o disyuntivo) actúa estratégicamente para consolidar logros anteriores y obtener transformaciones importantes*, aun cuando no impliquen cambios profundos (algo que se acerca al liderazgo transaccional de Burns, que entonces puede ser tan importante como el transformacional).<sup>8</sup>

Por último, en relación con el carisma, aunque éste sin duda puede ayudar a un gobernante a conseguir sus objetivos, el grado del mismo no se relaciona directamente con el grado de logro; así, encontramos tanto casos de gobernantes con personalidades carismáticas que no lograron impulsar cambios profundos (por ejemplo, Vicente Fox recientemente en México, quien además vivió tiempos de reconstrucción) como de líderes con personalidades menos “atravesadas” que sí lo consiguieron (como Fernando H. Cardoso en Brasil).

Si bien como señalé existe una larga tradición del estudio de la política que ha destacado la importancia de la actuación del actor, un déficit o debilidad mayor de esta tradición es que no ha especificado suficientemente el significado de lo estratégico; en otras palabras, la actuación estratégica no se ha desarrollado como una “variable”, cuya variación pueda ser medida sistemáticamente en distintos casos con el fin de observar sus efectos sobre el grado de logro de una forma metodológicamente válida. Por ello, he propuesto definir la actuación estratégica de un gobernante como aquella que se compone de al menos tres elementos: un “posicionamiento pertinente”, un “palanqueo in-

<sup>8</sup> En este sentido, en México por ejemplo se suele ver como líder político a Lázaro Cárdenas pero no a su sucesor, Manuel Ávila Camacho, aunque éste tomó una serie de decisiones estratégicas que consolidaron los logros de su predecesor e involucraron otros nuevos como la fundación del seguro social y la disminución de la influencia política de los militares, decisiones que no se puede decir que el contexto le “obligaba” a tomar (hay diversos casos de presidentes “afiliados” que no actuaron estratégicamente, o sólo lo hicieron parcialmente, por ejemplo en Estados Unidos Andrew Johnson, sucesor de Lincoln, y Lyndon B. Johnson, sucesor de Kennedy, y en México Sebastián Lerdo de Tejada, sucesor de Juárez). Otro gobernante que fue subestimado es Truman, sucesor de Roosevelt. En general, la importancia y el mérito de los liderazgos “consolidadores” suelen ser oscurecidos por los de los liderazgos “transformadores”. A la vez, “la cualidad elusiva de la grandeza” —como indica el título de una obra sobre el tema (Isaacson, 2010)— no debe llevar a considerar a todos los gobernantes como líderes. Algunos de éstos y otros casos más se discuten en la siguiente sección.

clusivo” y un “estilo equilibrado”. Aunque existe cierta interacción e incluso traslape entre estos elementos y no existen recetas para desarrollarlos, es posible identificar algunos de sus componentes.

El posicionamiento de la agenda equivale en la política al lugar que en la estrategia militar ocupa un ejército al momento del enfrentamiento con el contrario.<sup>9</sup> En el siglo xx, el término comenzó también a ser utilizado en el campo de la mercadotecnia (véase Ries y Trout, 2002). Este primer elemento de la actuación estratégica se podría definir como una suerte de “ambición realista”, que permite reconocer lo que se puede y lo que no se puede lograr en un contexto determinado, para, asumiendo riesgos calculados, definir una agenda ética-política compuesta por objetivos significativos a la vez que posibles.<sup>10</sup>

En este aspecto, la visión analítica más estratégica que Edwards (2009) desarrolla de varios presidentes estadounidenses del siglo xx es especialmente útil. Este autor señala con razón que, por ejemplo, fijarse objetivos inalcanzables, como cambiar la opinión pública predominante en un momento determinado en un país o impulsar una política imposible de realizar bajo un contexto determinado sólo llevará a derrotas autoinflingidas. Su argumento de que más que persuadir con una nueva visión, lo que hicieron presidentes como Lincoln o Roosevelt fue adaptarse estratégicamente a su contexto es muy sugerente, si bien no está del todo claro en qué medida estos líderes también utilizaron sus recursos políticos para empujar una agenda transformadora y Edwards no hace un análisis más sistemático del contexto, como en el caso de Skowronek (creo que tampoco toma en cuenta que, como “arte de lo posible”, el liderazgo implica posicionarse en la frontera entre lo alcanzable y lo inalcanzable, es decir, involucra constantemente el hábil ejercicio del “riesgo calculado”). En todo caso, como también he plan-

<sup>9</sup> Sobre la importancia de la forma y lugar en que un ejército se posiciona en una batalla, véase Clausewitz (1999:127-128, 142). Para Liddell Hart (1991: 325) el verdadero fin de un estratega “no es tanto buscar la batalla, sino buscar una situación estratégica tan ventajosa que si no produce por sí misma la decisión [de rendirse], su continuación por medio de la batalla la asegura”. Para usar un ejemplo común en el ámbito militar, tomar posición en un punto elevado en el lugar de enfrentamiento, como una colina, es una acción estratégica, ya que facilita la victoria (entre otras cosas, por ejemplo, permite visualizar mejor los movimientos del enemigo).

<sup>10</sup> Para Pious (2008:296), por ejemplo, el éxito “les llega a los presidentes con la inteligencia práctica y las habilidades aprendidas de los tomadores inteligentes de riesgos, que pueden operar finamente para evitar el fracaso y que son resilientes cuando (inevitablemente) fallan”.

teado en otros textos (Méndez, 1999), la visión contingente de la toma de decisiones es más apropiada normativa y empírica que una basada en recetas rígidas. Así, resulta muy útil su recomendación respecto a que el posicionamiento estratégico resalta ciertos asuntos públicos y los “enmarca”<sup>11</sup> de una manera políticamente ventajosa, articulando y canalizando una corriente de opinión ya existente –por ejemplo, un gobernante reconoce los asuntos en los que es posible alcanzar una mayoría legislativa y actúa “marginamente” para obtenerla.<sup>12</sup> En estos casos se estaría “pensando prospectivamente”, como señaló Neustadt, ya que la obtención inicial de triunfos aumentaría la capacidad política del gobernante, que le permitiría plantear una agenda de cambios adicionales, incluso más profundos.<sup>13</sup> Esto implicaría optar por una agenda menos ambiciosa, más bien transaccional, en una coyuntura desfavorable, a fin de evitar derrotas anunciadas, así como por una más ambiciosa y transformadora, un tiempo de reconstrucción, a fin de evitar la decepción y reducción de la capacidad política del ejecutivo que otra agenda involucraría.

El posicionamiento también puede relacionarse con el contenido ideológico de la agenda, en términos, por ejemplo, del espectro de izquierda, centro o derecha. Éste es un tema bastante complejo, pero un ejemplo usualmente citado de maestría política para manejar el posicionamiento ideológico de acuerdo con la evolución del contexto político es el de William Clinton (Morris, 2005).<sup>14</sup> Otros ejemplos son la forma en que Lincoln manejó su posicionamiento respecto a la esclavitud para ganar las elecciones y posteriormente para ganar la guerra de secesión, así como la forma en que Juárez decretó las Leyes de Reforma para reposicionarse y ganar la guerra contra los conservadores.

Cabe señalar que para analizar la precisión de una agenda política existen varios retos intelectuales y prácticos, que se presentan comúnmente en las visiones contingentes (Méndez, 1999). Uno es comprender adecuadamente el contexto que un gobernante enfrenta. En este sentido, esquemas como el ofrecido por Skowronek nos ofrecen puntos iniciales útiles para el análisis de los diferentes tipos

<sup>11</sup> En el sentido de *framing* (véase por ejemplo, Fairhurst y Sarr, 1996).

<sup>12</sup> Para otra discusión de la relación entre la estrategia y la coyuntura véase Crockett (2002).

<sup>13</sup> Debe notarse a la vez que el pensamiento prospectivo centrado en la acumulación de poder puede bloquear la visión ética que el liderazgo también requiere (Pious, 2008).

<sup>14</sup> Para otros ejemplos de Estados Unidos véase Crockett (2002).

de contexto;<sup>15</sup> sin embargo, tampoco constituyen recetas. Por ejemplo, determinar si el régimen es vulnerable o resistente al cambio no es una tarea necesariamente fácil. Otro reto es identificar el grado en que una agenda es suficientemente ambiciosa pero no imposible de realizar, ya que la percepción (*ex ante* o *ex post*) del grado de profundidad y de factibilidad de un cambio o paquete de cambios puede variar.<sup>16</sup> En todo caso, se debe ser consciente de que el lugar donde el gobernante se coloca en términos de sus objetivos, y la medida en que dicho posicionamiento es adecuado al contexto que enfrenta, es un elemento que incide en forma fundamental sobre el grado en el cual su actuación será o no estratégica.

El segundo elemento de una presidencia estratégica es un “palanqueo inclusivo” que permita impulsar la agenda del gobernante. Se utiliza este término porque la actuación estratégica en este ámbito se asocia con el uso específico de los recursos de manera que se aumenta su potencia (como sucede cuando una viga se utiliza como palanca). Así como el elemento anterior se relaciona con la “posición” en el ámbito militar, el palanqueo se asocia con el concepto de “maniobra”.<sup>17</sup> Este palanqueo involucra varias dimensiones que no puedo exponer en este texto. Sin embargo, me referiré al menos a dos que son muy importantes.

Una primera dimensión tiene que ver con el uso de los recursos políticos con los que cuenta un gobernante para lograr que otros actores apoyen su agenda. En general, considero que los recursos políticos al alcance de un gobernante en un régimen democrático se pueden cla-

<sup>15</sup> Los estudios que han adoptado el enfoque del “liderazgo contingente” ofrecen elementos adicionales de análisis a este respecto. En Méndez (1999) desarrollé una clasificación de distintos tipos de situaciones dependiendo de la naturaleza de los fines, los medios y los actores.

<sup>16</sup> Estos retos, sin embargo, no son insuperables. Para el análisis *ex ante* de una agenda, las diversas técnicas de análisis de factibilidad política resultan fundamentales. Para el análisis *ex post*, este reto puede ser superado a través de la técnica metodológica de triangulación de fuentes de información, que permite la combinación de datos “duros” que describan la profundidad de los cambios como de datos que indiquen la percepción social sobre los mismos. Aunque quizá nunca podrá hacerse en forma totalmente precisa, en mi opinión es en gran medida posible (y deseable) captar y entender la naturaleza objetiva de la realidad, al menos en una medida suficiente para guiar a las sociedades hacia el cambio positivo y no sólo hacia una “percepción” del mismo.

<sup>17</sup> Aunque advirtió sobre los límites de la comparación de la política con la guerra, Gramsci (1975) aplicó de manera interesante a la primera los conceptos de “guerra de posiciones” y “guerra de movimientos” utilizados en la segunda.

sificar en tres grandes tipos: 1] “pasivos”, porque no requieren de la acción directa sobre los actores, como por ejemplo la *autoridad* (un recurso que emerge automáticamente de la posesión de un puesto estatal) o el *carisma* (esto es, una personalidad atrayente); 2] “activos-suaves”, que involucran una acción directa pero “suave” sobre los actores, como la *influencia* (por ejemplo, la presentación de ideas, creencias, conceptos, argumentos, etc.) y la *negociación* (esto es, el ofrecimiento de algún incentivo a cambio de cooperación); y 3] los “activos-duros”, que involucran una acción fuertemente directa sobre los actores, como el *poder* (la amenaza del uso de la fuerza o del retiro de apoyo; acciones de crítica que afectan la reputación pública de algún actor; la utilización de poderes como el de decreto (cuando se tiene), etc.) y la *fuerza* (la concreción de la privación de bienes especialmente valiosos para las personas, desde dinero (multas) o la libertad (prisión) hasta el bienestar físico o incluso la vida –uso legal de la violencia contra quien infringe la ley).<sup>18</sup>

El ejercicio del palanqueo utilizando los distintos recursos políticos es una operación altamente compleja, que ofrece tanto oportunidades como riesgos. El primero que lo estudió amplia y sistemáticamente fue Maquiavelo. De su análisis de la política como una confrontación de fuerzas, derivó su famosa recomendación al príncipe: ser a la vez un zorro y un león (Maquiavelo 1989: 61-63), con la cual le aconsejaba ser capaz de usar tanto la astucia como la fuerza. A principios del siglo xx, Gramsci (1975: 6) retomó esta metáfora cuando habló de “la doble naturaleza del centauro maquiavélico, de la bestia y el hombre, de la fuerza y el consenso, de la autoridad y de la hegemonía”, para, sin descartar el uso de los primeros, destacar la mayor efectividad de los segundos en el Estado moderno –que en la clasificación descrita involucraría el uso preferencial de los recursos pasivos y activos-suaves–. No obstante,

<sup>18</sup> Desarrollé esta clasificación a partir de Bachrach y Baratz (1970), Neustadt (1990) y Nye (2008). Aunque en las democracias su legitimidad puede fácilmente ponerse en cuestión y en general es un recurso altamente riesgoso, incluyo a la fuerza dentro del abanico de recursos disponibles porque en los regímenes democráticos su uso es legalmente posible por parte de agentes estatales autorizados, bajo el comando de autoridades democráticamente electas y bajo ciertas condiciones y formatos delimitados. Igualmente, el recurso de negociación es posible porque en una democracia los gobernantes tienen un margen legal de decisión sobre el grado, velocidad, etc., con que otorgan diversos beneficios o dan prioridad o apoyo a ciertos problemas o temas, aunque a su vez el uso de dicho margen también puede estar sujeto a críticas y resultar contraproducente.

recientemente Nye (2008) también retomó la imagen de Maquiavelo para diferenciar entre “poder suave” y “poder duro” y concluir que el “poder inteligente” es aquel que involucra a ambos (Rockman, 2008) le denomina “liderazgo inteligente”); conforme a esta concepción, el palanqueo efectivo involucraría entonces la combinación de recursos pasivos o activos-suaves con recursos activos-duros (como por ejemplo la *influencia* y la *negociación* con el *poder*).<sup>19</sup>

Como en el posicionamiento, no existen recetas para lograr una combinación efectiva de los recursos políticos, ya que su efectividad es altamente contingente respecto a una amplia variedad de contextos. Con todo, se pueden hacer al menos dos planteamientos. Por un lado, estaría de acuerdo con Gramsci en que, vistos individualmente, en las democracias los recursos pasivos y activos-suaves son más adecuados y efectivos. Así, de un liderazgo democrático se esperaría una mayor utilización de los recursos como los de la autoridad, la negociación y sobre todo la influencia.<sup>20</sup> Además, aparte de su potencial ilegitimidad, en ciertas circunstancias los recursos activos-duros pueden resultar más bien contraproducentes (cuando los legisladores no pueden reelegirse, y entonces les interesa poco su imagen ante los votantes, las acciones para desprestigiarlos sólo suelen generar una mayor oposición de su parte; el encarcelamiento de algunos líderes políticos, independientemente del grado de legalidad o justificación del mismo, a veces sólo los hace más populares, etc.). No obstante, si bien en general el uso de cualquier recurso ofrece oportunidades y riesgos, por otro lado el consejo de Maquiavelo es pertinente: la combinación de diversos tipos de recursos tenderá a ser más efectiva que sólo el uso de uno de ellos.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Existen varios ejemplos de cómo la combinación de incentivos positivos y negativos puede resultar efectiva para la obtención de un determinado objetivo. Uno de ellos se observa en los servicios profesionales modernos, en los que, en forma simultánea, se incentiva el buen desempeño con promociones o bonos y se desincentiva el mal desempeño con la posibilidad de la separación.

<sup>20</sup> Para una discusión interesante acerca del liderazgo democrático véase el ensayo de Robles (2009). Por desgracia, en ocasiones los gobernantes no sólo son incapaces de utilizar la influencia y la negociación con efectividad, sino que erosionan su autoridad atropellando los protocolos y formalidades institucionales, como fue el caso de Vicente Fox.

<sup>21</sup> Según cada coyuntura específica, los gobernantes pueden adoptar estrategias relacionadas con los distintos conceptos de poder: en el concepto más “suave” de Arendt (1977), pueden adaptarse a las preferencias preexistentes de los actores y definir una agenda común; en el concepto más “duro” de Weber (1981) y Dahl (1957), pueden presionar a los grupos opositores o indiferentes en la dirección que desean. Cada una

Una segunda dimensión del palanqueo se relaciona con las maniobras políticas que inciden sobre el campo político de tal manera que aumentan la fuerza relativa de un actor en relación con los demás. Se trata de acciones que inciden sobre la correlación de fuerzas afectando el tipo y número de actores presentes en la arena política o el apoyo u oposición de los mismos hacia el gobernante, entre otros factores.<sup>22</sup> Riker (1986: ix) define bien esta dimensión cuando señala:

Es cierto que los actores ganan políticamente porque inducen a otros actores a unírseles en alianzas y coaliciones. Pero los ganadores inducen no sólo a través de la atracción retórica. Típicamente ganan porque ellos han establecido la situación de manera tal que otros actores quieren unírseles –o se sienten forzados por las circunstancias a unírseles– aun sin persuasión alguna. Y esto es a lo que la *herestética* se refiere: estructurar el mundo para ganar.

Por todo lo anterior, el liderazgo se podría definir entonces como la obtención de cambios positivos (ya sea moderados o profundos dependiendo del contexto) a partir de un posicionamiento pertinente y un palanqueo inclusivo. El tercer y último componente del gobierno estratégico es el que permite la emergencia de los dos primeros elementos: el “buen juicio” (Keohane, 2010). Probablemente es lo que en su *Ética Nicomaquea* Aristóteles llamó la *phronesis*, la cual él asoció con Pericles. Es un elemento que se obtiene con dificultad, tanto porque involucra diversos factores (Preston y Hermann, 2004) como porque, paradójicamente, varios de ellos son opuestos y por lo tanto difíciles de reunir. No puedo aquí discutir este concepto ampliamente, por lo que me limitaré a señalar dos características esenciales de cuyo equilibrio el buen juicio tiende a emerger: la modestia y el carácter. La primera le permite a los gobernantes abrirse al diálogo y a distintos puntos de vista y con ello una capacidad tanto para “calibrar” adecuadamente las decisiones a cada problema y contexto –lo que se podría asociar con la “inteligencia contextual” (Nye, 2008), el “en-

de estas estrategias se vincula mayormente con ciertos tipos de recursos políticos, más “pasivos” en el primer caso y más “activos” en el segundo.

<sup>22</sup> No es posible discutir en este texto la amplísima literatura existente sobre la estrategia política en el campo político; los textos de Riker (1986) y Morris (2005) presentan algunos ejemplos de acciones estratégicas en este ámbito.

foque contingente” (Méndez, 1999) o la “incertidumbre competitiva” (Méndez, 2007b)–, como para fiscalizar de cerca sus resultados y, en su caso, reconocer y corregir los errores. Por su parte, el carácter les permite a los ejecutivos atender los asuntos y tomar las decisiones oportunamente, así como mantenerlas e impulsarlas no obstante las resistencias, lo que a su vez se podría asociar con la llamada “certidumbre cooperativa” (Méndez, 2007b).

A partir de esta definición es posible hablar de dos “estilos personales de gobernar”: un estilo “equilibrado”, que balancea la modestia con el carácter –esto es, la apertura al diálogo con la firmeza en las decisiones– y un estilo “desequilibrado” –que cae ya sea en el extremo de la apertura vacilante y negligente o en el del hermetismo arrogante e intransigente–. Por consiguiente, el primer estilo facilita el desarrollo del posicionamiento pertinente y el palanqueo inclusivo, mientras que el segundo lo dificulta.<sup>23</sup> En México, Daniel Cosío Villegas realizó un estudio pionero del estilo personal de gobernar de los gobernantes (1974). Posteriormente, Krauze (2004) hizo un estudio de los presidentes mexicanos del siglo xx utilizando un enfoque similar. Sin embargo, estos análisis resaltaron en forma más bien casuística o anecdótica la relación entre los atributos personales y las formas de la actuación política, en lugar de enfocarse en la naturaleza de la toma de decisiones y desarrollarla como variable de manera que pueda servir para el análisis comparativo de la influencia de este factor sobre las acciones y el desempeño presidencial.

Aunque los dos elementos del “buen juicio” son importantes, por el tipo de personalidad de quienes suelen llegar a la presidencia (y por la naturaleza misma de esta institución) debe subrayarse que el primero de ellos –la modestia que conduce a la apertura y el reconocimiento de los errores– es quizá el más difícil de obtener. Como dije antes, los gobernantes en general tienden a caer con facilidad en la arrogancia o la excesiva confianza (Dallek, 2010). Paradójicamente, este riesgo puede ser incluso mayor cuando un gobernante piensa que está siendo “estratégico” (Pious, 2008). El presidente Truman comparó la presidencia con estar montado sobre un tigre, del cual uno no se debe bajar

<sup>23</sup> McClelland (2000) ha mostrado que los líderes más efectivos son las personas que tienen una alta ambición política pero a la vez desarrollan una capacidad para limitar su uso del poder.

antes de tiempo si quiere evitar ser devorado. Sin embargo, es muy frecuente que la arrogancia lleve a los gobernantes precisamente a “bajarse del tigre” cuando aún no han terminado sus mandatos. En este sentido, Abraham Lincoln ofrece un buen ejemplo de un presidente que se caracterizó por el hábil manejo de los extremos: fue modesto pero evitó que esto le hiciera perder carácter y viceversa (Phillips, 1992: 79; Goodwin, 2005). Algo similar se podría decir de Benito Juárez (Sierra, 2006: 75). Ello les facilitó tomar las medidas necesarias en los momentos requeridos, no obstante enfrentar coyunturas altamente complejas e inciertas.

En este sentido, debe subrayarse que no siempre a la tarea de formular políticas le siguen necesariamente las de coordinar y ejecutar. De hecho, muchos de los problemas públicos representan “problemas perversos”, ante los cuales tenemos que asumir posiciones más “modestas” y que se prestan más a estrategias de acierto-error que a una decisión inicial definitiva basada en sofisticados (pero frecuentemente erróneos) cálculos. Así, muchas de las políticas pronto se convierten en “blancos en movimiento” (Méndez, 1993) porque su implementación se convierte más bien en su reformulación. Cuando se ve desde el mirador de una oficina presidencial, el gobierno se presenta en realidad como una combinación abigarrada, interdependiente y bastante impredecible de procesos múltiples, en los que la incertidumbre y la posibilidad de error siempre están presentes. Por ello, desde hace tiempo he insistido en que se debe visualizar a la presidencia como una “encrucijada” por la que pasan tanto la acción como la abstención y la corrección (Méndez, 2007b).

Podríamos concordar entonces con que la estructura institucional y el contexto histórico son importantes como marco general de acción (Loaeza, 2010), pero en realidad éstos sólo facilitan o dificultan el ejercicio de liderazgo, y el factor que incide o define de manera más directa, inmediata y precisa la evolución de una administración —y de una nación (Rotberg, 2003)— son las decisiones de los gobernantes y, más específicamente, la medida en que éstas son estratégicas o no. Por ello podemos observar una variación importante en el desempeño de presidentes, aunque hayan actuado bajo estructuras constitucionales y tiempos políticos similares.

No podemos desarrollar aquí un análisis detallado de casos que abarque todos los componentes de la cadena del liderazgo político (estilo decisorio equilibrado => posicionamiento pertinente + palanqueo

inclusivo => cambio positivo),<sup>24</sup> por lo que en el siguiente apartado doy algunos ejemplos que muestran cómo presidentes con “estilos personales de gobernar” diferentes (como los hemos definidos en este texto) pueden tener resultados distintos pese a situarse en estructuras institucionales y coyunturas históricas parecidas.<sup>25</sup> Muchos de los estudios sobre liderazgo político se enfocan sólo hacia el grado de logro o comparan casos en forma inadecuada —por ejemplo, de gobernantes que enfrentan contextos institucionales muy diferentes— lo que impide observar y explicar de manera metodológicamente válida los distintos grados de liderazgo. Asimismo presento un análisis de casos que se enfoca tanto en el nivel de logro como en el tipo de estilo decisorio, “manteniendo constante” el marco institucional o el tiempo político (o ambos) de manera que se pueda, de una forma metodológica más adecuada, ofrecer evidencia a favor de la plausibilidad empírica del marco analítico propuesto.

#### ALGUNOS CASOS DE ALTO Y BAJO LIDERAZGO PRESIDENCIAL

Un primer grupo de casos en los que podemos observar válidamente diferencias en el grado de liderazgo es el de gobernantes que en Estados Unidos —donde ha existido a lo largo del tiempo un marco institucional muy similar— se vieron favorecidos por tiempos políticos que facilitaban el ejercicio del liderazgo. Por ejemplo Franklin D. Roosevelt y George W. Bush fueron dos presidentes “opositos” a quienes les precedieron en el cargo y que además enfrentaron tiempos de crisis (económica, el primero, y de seguridad interna, el segundo) que les abrieron oportunidades para liderar hacia cambios positivos. No obstante, mientras que en el primer caso un estilo de toma de decisiones equilibrado (Neustadt, 1990) le permitió tomar decisiones que sacaron al país de la crisis, lo que a su vez facilitó el triunfo del vicepresidente de su partido en la siguiente elección presidencial, en el último caso un estilo cerrado, delegacional y arrogante (Preston y Hermann,

<sup>24</sup> Al inicio de esta cadena se ubican los atributos personales, pero en este texto no se tratan en parte porque se relacionan con el complejo campo de la psicología.

<sup>25</sup> En Méndez 2013 ofrezco evidencia a favor del vínculo entre acción estratégica y nivel de logro propuesto en este marco teórico, a partir de varios casos de México y Brasil.

2004; Pfiffner, 2009) llevó a una política interior sin mayores logros y a errores mayúsculos de política exterior –como la invasión de Iraq–, lo que trajo su desprestigio (en la mayoría de las mediciones es posicionado como uno de los peores presidentes de la historia de Estados Unidos) y coadyuvó a que el candidato de su partido fuera derrotado por un amplio margen en 2008.

En América Latina también existe evidencia sobre cómo, dentro de un mismo marco institucional, los presidentes actúan en forma mayor o menormente estratégica y tienen por lo tanto grados diversos de éxito. En Colombia, por ejemplo, aunque fue un candidato opositor que tenía ante sí una crisis de seguridad pública, Andrés Pastrana (1998-2002) fue incapaz de enfrentarla eficazmente, mientras que, si bien generó fuertes acusaciones contra la violación de derechos humanos y otras críticas, Álvaro Uribe (2002-2010) fue capaz de enfrentar mejor la crisis, reducir el conflicto y la tasa de homicidios en el país, gracias a un estilo equilibrado, que combinó la apertura con una preocupación por los resultados (González, 2006). Esto le trajo mayores niveles de aceptación que Pastrana, lo que coadyuvó a su reelección en 2006 y al amplio triunfo de su candidato en las elecciones presidenciales de 2010.

Algo muy parecido se puede observar en las presidencias de Brasil en el periodo 1990-1994, donde ante una coyuntura de crisis socioeconómica el estilo tecnocrático y vertical (Skidmore, 1999: 9-12; Noielli, 2008) y las consecuentes decisiones económicas erradas de un presidente “opositor” como Fernando Collor de Mello (1990-1992) acentuaron dicha crisis y contribuyeron a su renuncia, mientras que un estilo más equilibrado condujo a Itamar Franco (1992-1994), que no contó con la ventaja de ser un candidato opositor porque era el vicepresidente de Collor, a conformar un equipo y tomar decisiones que permitieron (aunque con algún retraso) el inicio de la recuperación económica y la subsecuente elección de su candidato presidencial (Fernando H. Cardoso).<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Si bien en ésta y en la comparación que le sigue el tiempo político varía, esta diferencia no debilita el argumento, ya que en todo caso aumentaría en una dirección metodológicamente pertinente el valor de las variables independientes que estoy utilizando; en otras palabras, *ceteris paribus*, cuando se tiene éxito político en tiempos políticos más desfavorables son mayores las probabilidades de que el estilo decisorio equilibrado y la acción estratégica estén presentes.

Una trayectoria sorprendentemente similar la podemos observar en el periodo 1999-2003 en Argentina, donde, pese a también vivir claros tiempos de reconstrucción (por haber sido un candidato opositor que enfrentaba una crisis económica y social), el estilo personalista y cerrado de Fernando de la Rúa (Ramos, 2009) llevó a su gobierno (1999-2001) a decisiones económicas erradas (por cierto parecidas a las de Collor), que también acentuaron los problemas y llevaron a su salida anticipada, mientras que Eduardo Duhalde (2002-2003), con un estilo más político y abierto (Kazta, 2009; Borón, 2004), fue capaz de enfrentar efectivamente la crisis para iniciar un sendero de recuperación económica y ser sucedido en la presidencia por su candidato (Néstor Kirchner).

En Venezuela, el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) tuvo un estilo decisorio y resultados similares a los de los gobiernos de Collor y de la Rúa (Noielli, 2008) (aunque no fue sucedido por presidentes más efectivos).

En algunos de los presidentes mexicanos recientes también podemos observar la importancia del “estilo decisorio”. Por ejemplo, Lázaro Cárdenas (1934-1940) fue un presidente mexicano al parecer con un estilo más equilibrado (Knight, 2008: 191-192), lo que en su caso incidió para que tomara decisiones que en general han sido consideradas como exitosas. Por otro lado, existen casos como los de José López Portillo (1976-1982) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) en los que un estilo inicial más abierto les permitió aprovechar momentos de crisis para realizar cambios institucionales importantes, pero que posteriormente cayeron en un estilo cerrado y arrogante que contribuyó a que tomaran decisiones equivocadas que agravaron o generaron en este país fuertes crisis económicas (lo que muestra por cierto que el estilo decisorio no es necesariamente un atributo personal permanente).

Por su parte –no obstante el tiempo de reconstrucción que vivió por actuar en un contexto vulnerable al cambio y ser el primer presidente de oposición del México moderno–, Vicente Fox (2000-2006) tuvo un estilo desequilibrado hacia el extremo opuesto: demasiado abierto, tolerante y despreocupado (Aguilar, 2004; Durazo, 2006; Elizondo, 2011). Ello lo llevó a utilizar predominantemente un recurso “activo-duro”, esto es, una estrategia plebiscitaria (Loeza, 2010) claramente inadecuada para el contexto mexicano, que impidió que consiguiera sus metas más importantes (Krauze, 2006; Meyer, 2007; Pastor y Wise, 2005) y contribuyó a que el candidato de su partido político, Felipe

Calderón, llegara a la presidencia muy deslegitimado. A su vez, este presidente, pese a no ser un candidato "opositor", gobernó en una circunstancia vulnerable al cambio que le ofrecía cierta oportunidad para desarrollar un liderazgo; sin embargo, de nuevo un estilo cerrado y arrogante (Núñez, 2012: 14, 33) lo condujo a responder a este reto con una "guerra" contra el crimen organizado estratégicamente mal diseñada, la cual condujo, al contrario de Colombia, al aumento de la inseguridad (México Evalúa, 2012). Esto, si bien no fue el único factor, contribuyó al final de su mandato a sus bajos índices de popularidad y a que el candidato de su partido quedara en un lejano tercer lugar en la elección presidencial de 2012.<sup>27</sup>

Aunque en este texto sólo podemos hacer una breve presentación de algunos casos, que no discute sus particularidades y se sustenta en estudios realizados por otros autores, su presentación comparativa de una forma metodológicamente más válida ofrece evidencia preliminar a favor del planteamiento aquí propuesto; es decir, si bien el tiempo político y la estructura institucional establecen las circunstancias en las que deben moverse los gobernantes (y que les otorgan o niegan ciertos recursos políticos), dichas circunstancias sólo constituyen marcos generales, dentro de los cuales los ejecutivos pueden tener éxito o fracasar en buena medida debido a estilos decisorios que favorecen o dificultan la acción estratégica. Algunos de los casos mostraron, por ejemplo, cómo un tiempo político de reconstrucción puede facilitar el liderazgo,

<sup>27</sup> Aunque impulsó algunos cambios económicos, Miguel de la Madrid reconoce en sus memorias que se equivocó en el diagnóstico tanto de la crisis económica como de la fragilidad política del país durante su periodo y atribuye explícitamente esos errores estratégicos al exceso de "soberbia" (Parra, 2008: 394). Ruiz Cortines fue otro presidente que desaprovechó las oportunidades de cambio que el contexto le ofreció (Rodríguez, 2008). Aunque en esta sección no presentamos casos de gobernantes del siglo XIX, los testimonios de diversos autores podrían avalar que mientras Benito Juárez tuvo un estilo decisorio equilibrado, Sebastián Lerdo de Tejada tuvo uno cerrado y arrogante). En este sentido, Sierra (2006: 75) nos dice: "Queda, pues, bien definida en la historia individual de Juárez, la docilidad con que escuchaba, comprendía y se asimilaba los elementos de inteligencias cuya superioridad sentía, [y] la energía poderosa con que el resorte de acero de su voluntad reobraba sobre los hombres que con él se ponían en contacto íntimo". Por el contrario, José María Iglesias describe a Lerdo de la siguiente manera: "Lerdo era de una inteligencia privilegiada [...]. Pero [...] los grandes méritos contrastaban con graves defectos: pretensiones de infalibilidad, carácter dominante, desprecio a las opiniones ajenas [...]" (en Pi-Suñer, 2008: 358). Si bien Juárez no estuvo exento de errores, el grado de eficacia de las acciones gubernamentales de estos dos presidentes es bien conocido.

pero éste difícilmente se logrará con un estilo desequilibrado (ya sea arrogante o negligente).

A la vez, se puede observar que bajo un marco institucional muy parecido, un estilo equilibrado puede otorgarle a un presidente una mayor capacidad estratégica y permitirle obtener logros importantes, aun cuando afronte condiciones más desfavorables, como las de ser un presidente "afiliado" respecto a su predecesor. Para terminar podemos citar algunos ejemplos adicionales de esto último, tanto en Estados Unidos como en América Latina. Harry S. Truman representa el caso de un presidente que no contó con la ventaja de ser gobernante opositor (era el vicepresidente en el gobierno de Roosevelt) pero gracias a un estilo relativamente equilibrado —aunque quizá un tanto más inclinado a la eficacia que a la apertura (Neustadt, 1990)— sorteó de una forma estratégica los problemas que enfrentó<sup>28</sup> y logró reelegirse (en su momento Truman no tuvo altos niveles de popularidad, pero en la mayoría de las evaluaciones recientes de los presidentes estadounidenses ha sido posicionado en los lugares más altos). Lyndon B. Johnson fue también un gobernante afiliado que, al ser el vicepresidente, llegó a la presidencia tras la muerte del presidente John F. Kennedy, e igualmente le tocó afrontar retos importantes en materia de política exterior; sin embargo, un estilo más bien cerrado lo llevó a afrontarlos en forma poco estratégica, lo que le acarreó un gran desprestigio que lo orilló a decidir no presentarse como candidato para la reelección.<sup>29</sup>

Aunque se sitúan en países diferentes, en el mismo sentido podríamos también citar los casos de Néstor Kirchner y Fernando H. Cardoso. El primero fue un presidente apoyado por su predecesor, que sin embargo, gracias a un estilo abierto (Borón, 2004)<sup>30</sup> y a la vez atento a la resolución de los problemas (Ramos, 2009), consiguió continuar la recuperación de la economía de Argentina, entre otros logros, lo que

<sup>28</sup> Resistió por ejemplo presiones muy fuertes para atacar a la Unión Soviética y especialmente a China en coyunturas de crisis (el bloqueo de Berlín y la guerra de Corea) y optó en cambio, como se señaló antes, por opciones más estratégicas.

<sup>29</sup> Un estudio clásico de cómo distintos presidentes, Eisenhower y Johnson, enfrentaron una situación similar, la de invadir o no Vietnam, es el de Burke y Greenstein (1989). Aunque puede mostrar la diferencia que hace ser un presidente afiliado u opositor, este estudio ilumina también la importancia potencial del estilo decisorio.

<sup>30</sup> Borón presenta algunos elementos que permiten vislumbrar en Kirchner un estilo decisorio abierto; sin embargo, Balfhor (2009) lo considera cerrado.

le facilitó a su esposa sucederlo en la presidencia. El caso de Cardoso es particular porque, si bien fue parte del gobierno de su predecesor, fue el diseñador de la política económica que sacó a Brasil de la crisis, por lo que tuvo condiciones más favorables para el liderazgo que las de otros presidentes afiliados. Sin embargo, este presidente mostró también un estilo equilibrado<sup>31</sup> que le permitió impulsar impresionantes reformas estructurales (Fleischer, 1998; Power, 1998; Peixoto, 2011), que serían fundamentales para el posterior éxito económico de Brasil, además de su reelección en la presidencia.

#### CONCLUSIONES

El análisis riguroso del liderazgo político es muy importante por razones prácticas y teóricas. Respecto a las primeras, actualmente las naciones latinoamericanas se enmarcan en una globalización económica que presiona aún más hacia el cambio constante y un régimen democrático que lo hace complejo y difícil. Estas tendencias opuestas han contribuido a que exista en la región un nivel importante de insatisfacción respecto a las políticas públicas, y en parte también respecto a la democracia. Así, los gobernantes se encuentran ante un dilema porque por un lado se ven presionados a liderar, pero por el otro enfrentan dificultades políticas para lograrlo. El liderazgo es importante porque ofrece una vía para salir de este dilema y alcanzar con ello una democracia más efectiva y consolidada.

Por otro lado, el estudio de este tema también es importante por razones teóricas, ya que se enfoca hacia uno de los factores centrales de la dinámica sociopolítica: el actor. Si bien el papel de las instituciones y el contexto son importantes porque restringen la acción de los agentes, no se ha prestado suficiente atención al hecho de que, dentro de dicho marco, éstos tienen y toman distintas opciones. En este sentido, el planteamiento teórico central de este texto es que la evolución de la política es afectada *en forma general* por la manera en que los marcos institucionales y coyunturales limitan el abanico de

<sup>31</sup> Ello se puede deducir tanto de la descripción que hace él mismo de la forma en que tomaba decisiones (Cardoso, 2006), como de la diversidad de puntos de vista en su gabinete.

opciones disponibles para los actores y en *forma particular* por la naturaleza (estratégica o no) de las alternativas concretas (de fines y de medios) por las que éstos optan dentro de esos marcos, lo cual a su vez es afectado por su estilo decisorio.

En México y América Latina se han publicado diversas obras sobre la presidencia y la actuación de los presidentes; asimismo, recientemente se han publicado en México varias obras sobre liderazgo político. Estos textos han realizado aportaciones importantes al conocimiento del sistema político mexicano. Sin embargo, su contribución dentro de la Ciencia Política se ha visto limitada porque en general no se han relacionado con las discusiones y avances teóricos que en esta disciplina se han desarrollado sobre los diversos factores asociados al actor, entre ellos el del liderazgo, y porque tampoco han desarrollado un marco analítico para el estudio comparativo de este tema en forma suficientemente precisa y rigurosa.

Por lo anterior, este libro presenta algunos de los textos en español más importantes sobre el liderazgo político; asimismo este texto introductorio, después de considerar el debate teórico al respecto, presenta los rasgos generales de una propuesta de marco analítico que plantea una aproximación más acertada al tema, en la medida en que es más precisa y más susceptible de validación empírica comparativa, y permite evaluar más adecuadamente a los gobernantes, y a la vez les proporciona una mejor guía para promover el cambio positivo en sus países o regiones, con los medios y en el contexto que ofrecen las democracias.

En este sentido, con el fin de evitar los errores teóricos y prácticos involucrados en una visión descontextualizada, dicho marco evita concebir al liderazgo en función de la visión del gobernante ("grande" o "pequeña") o de la evolución de la nación durante su gobierno (positiva o negativa). Lo visualiza fundamentalmente como la obtención de cambios positivos (ya sea moderados o profundos, dependiendo del contexto) a través de la actuación estratégica manifestada en dos elementos: un posicionamiento pertinente y un palanqueo inclusivo. Plantea adicionalmente que estos elementos se facilitan cuando existe un estilo decisorio equilibrado.

En este Estudio Introductorio no fue posible mostrar a profundidad y en un número muy amplio de casos la manera en que el estilo decisorio propicia dicho posicionamiento y palanqueo, y éstos a su vez el cambio positivo. Sin embargo, se proporciona un apoyo empírico

preliminar al marco propuesto mediante diversos ejemplos que relacionan la diferencia de estilos decisorios (equilibrado o desequilibrado) con distintos grados de éxito político, manteniendo constantes los tiempos políticos o marcos institucionales (o ambos).

Por supuesto, el liderazgo político no representa una salida automática para los retos que hoy enfrentan los sistemas democráticos. Como se indicó, no existen recetas para desarrollar un posicionamiento pertinente y un palanqueo inclusivo. Cada circunstancia es única y con frecuencia involucra dilemas de difícil resolución. Además, como bien señaló Maquiavelo, la "virtud" no siempre se ve acompañada por la "fortuna". No obstante, tanto la necesidad de cambio constante como la mayor complejidad para realizarlo —una paradoja esencial de los regímenes presidenciales acentuada por la actual competencia global— hacen imprescindible el estudio informado y riguroso de este tema.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, José Antonio, "Fox y el estilo personal de gobernar", en Samuel Schmidt, *La nueva crisis de México*, México, Aguilar, 2004.
- Ahlquist, John S. y Margaret Levi, "Leadership: what it means, what it does, and what we want to know about it", *Annual Review of Political Science*, enero de 2011, núm. 14.
- Archer, Margaret, *Realist social theory: the morphogenetic approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- Arendt, Hanna, *Crisis de la república*, Madrid, Taurus, 1977.
- Arrow, Kenneth J., *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, John Wiley & Sons, Inc., 1951.
- Bachrach, Peter y Baratz, Morton, *Power and poverty; theory and practice*, Nueva York, Oxford University Press, 1970.
- Balfhor, Christian, "Liderazgo político, personalidad y conducta política de Néstor Kirchner", en Saúl Vargas (coord.), *Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Quintana Roo, 2009. (2009)
- Bassols, Mario, Alberto Escamilla y Luis Reyes (coords.), *Liderazgo político: teoría y procesos en el México de hoy*, México, UAM-Iztapalapa, 2008.
- Blondel, Jean, *Political leadership. Towards a general analysis*, Londres, Sage, 1987.
- Borón, Atilio, "Reflexiones en torno al gobierno de Néstor Kirchner", *Revista SAAP*, vol. 2, núm. 1, diciembre 2004.

- Burke, John y Fred Greenstein, *How presidents test reality: decisions on Vietnam, 1954 and 1965*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 1989.
- Burns, James, *Leadership*, Nueva York, Harper and Row, 1979.
- Castro, Pedro, "El caudillismo en América Latina, ayer y hoy", en Mario Bassols, Alberto Escamilla y Luis Reyes (coords.), *Liderazgo político: teoría y procesos en el México de hoy*, México, UAM-Iztapalapa, 2008.
- Cardoso Fernando Henrique, *A arte da política: a história que vivi*, Rio de Janeiro, Civilizacao Brasileira, 2006.
- Clausewitz, Karl von, *De la guerra*, México, Colofón, 1999.
- Corporación Latinobarómetro, *Informe 2011*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2011.
- Corwin, Edward, *The President; office and powers*, Nueva York, New York University Press, 1958.
- Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.
- Crockett, David, *The opposition presidency; leadership and the constraints of history*, College Station, Texas A&M University Press, 2002.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg, *L'Acteuret le Systeme*, París, Le Seuil, 1977.
- Dahl, Robert, "The concept of power", *Behavioral Science*, núm. 20, 1957.
- Dallek, Robert, "When Presidents become weak", en Walter Isaacson (ed.), *Profiles in Leadership; Historians on the Elusive Quality of Greatness*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 2010.
- Dickinson, Matthew, "We all want a revolution: Neustadt, new institutionalism and the future of presidency research", *Presidential Studies Quarterly*, diciembre, 2009.
- Durazo, Alfonso, *Saldos del cambio*, México, Plaza & Janés, 2006.
- Edwards III, George y Stephen Wayne, *Presidential Leadership; politics and policy-making*, Boston, MA., Wadsworth, 2009.
- , *The strategic president; persuasion and opportunity in presidential leadership*, Princeton, Princeton University Press, 2009.
- Elizondo, Carlos, *Por eso estamos como estamos*, México, Random House Mondadori, 2011.
- Fairhurst, Gail y Robert Sarr, *The art of framing: managing the language of leadership*, San Francisco, Jossey-Bass Inc., 1996.
- Gramsci, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, México, Juan Pablos, 1975.
- Fleischer, David, "The Cardoso Government's Reform Agenda: A view from the National Congress, 1995-1998", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, núm. 4, 1998.
- González, Fernán, "El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez", *Cuaderno. Las formas de legitimidad en Colombia: legitimidades institucionalizadas y legitimidades prácticas*, París, Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza, 2006.

- González, Ignacio (ed.), *Liderazgo político en sociedades modernas*, Xalapa, El Colegio de Veracruz, 2009.
- Goodwin, Doris Kearns, *A team of rivals: the political genius of Abraham Lincoln*, Nueva York, Simon & Schuster, 2005.
- Hecl, Hugh, *A Government of Strangers: Executive politics in Washington*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1978.
- Heifetz, Ronald, *Leadership without easy answers*, Cambridge, Harvard University, 1994.
- Helms, Ludger, "Introduction: The importance of studying political leadership comparatively", en Ludger Helms (ed.), *Comparative political leadership*, Houndmills, Palgrave MacMillan, 2012.
- Howell, William, *Power without Persuasion: the politics of direct presidential action*, Princeton, Princeton University Press, 2003.
- Isaacson, Walter (ed.), *Profiles in leadership: Historians on the elusive quality of greatness*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 2010.
- Kazta, Verónica, "Liderazgo político de Eduardo Duhalde: El hombre que nunca se rinde. El hombre que está condenado al éxito", *Revista de Ciencia Política*, núm. 7, agosto, 2009.
- Kellerman, Bárbara, *The political presidency: Practice of leadership*, Oxford, Oxford University Press, 1984.
- Keohane, Hannerl, *Thinking about Leadership*, Princeton, Princeton University Press, 2010.
- Knight, Alan, "Lázaro Cárdenas", en Will Fowler (ed.), *Gobernantes mexicanos*, tomo II, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Krauze, Enrique, "¿Puede consolidarse la Democracia en Mexico?", *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, núm. 1, 2006.
- , *La presidencia imperial*, México, Tusquets, 2004.
- Lasswell, Harold, *Propaganda Technique in World War I*, Cambridge, MIT Press, 1971.
- , *Psychopathology and Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1986.
- Liddell Hart, B. H., *Strategy*, Nueva York, Meridian, 1991.
- Loaeza, Soledad, "El estilo personal de Vicente Fox y los límites de la autoridad presidencial", en Soledad Loaeza, *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*, México, El Colegio de México, 2010.
- Maquiavelo, Nicolás, *The prince*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Mayer, Kenneth, *With the stroke of a pen: executive orders and presidential power*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- McClelland, David y David H. Burnham, "Power is the great motivator", *Harvard Business Review* 54, núm. 2, 2000.
- Méndez, José Luis, "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, enero-marzo, 1993.
- , "Estudio introductorio", en B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

- Méndez, José Luis, "Toward more balanced approaches in the reform of the state", en Jorge I. Domínguez y Anthony Jones (eds.), *The construction of democracy: lessons from practice and research*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2007a.
- , "La oficina presidencial y el liderazgo político en México y Estados Unidos ¿incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa?", *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 2007b.
- , "Cincuenta años de estudios sobre el liderazgo presidencial: aportaciones para la consolidación democrática a través de una presidencia estratégica en América Latina", *Buen Gobierno*, núm. 10, enero-junio, 2011.
- , "Presidential leadership in Mexico and Brazil, 1995-2012. Revisiting the importance of agents' strategic action in politics", ponencia presentada en la Primera Conferencia Internacional de Política Pública, Grenoble, Francia, junio 26-28, <www.colmex.mx/academicos/cei/jlmendez>.
- México Evalúa, *Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidio*, México, México Evalúa, 2012.
- Meyer, Lorenzo, *El espejismo democrático*, México, Océano, 2007.
- Moe, Terry, "The revolution in presidential studies", *Presidential Studies Quarterly*, diciembre, 2009.
- Morlino, Leonardo, *Changes for democracy. Actors, structures, processes*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Morris, Dick, *Juegos de poder. Ganar o perder: cómo juegan la partida los grandes líderes políticos de la historia*, Buenos Aires, El Ateneo, 2005.
- Natera, Antonio, "Liderazgos transaccionales y liderazgos de recomposición; estilos de liderazgo en ciencia política", en Saúl Vargas (coord.), *Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad de Quintana Roo, 2009.
- Neustadt, Richard, *Presidential power and the modern presidents: The politics of leadership from Roosevelt to Reagan*, Nueva York, Free Press, 1990.
- Noielli, María Julia, "Análisis de las presidencias de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Fernando Collor de Mello (1989-1992): la llegada al poder, sus planes económicos y las consecuencias sociales", *Revista de Ciencia Política*, núm. 3, marzo, 2008.
- Nye, Joseph, *The powers to lead*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- , *Presidential leadership and the creation of the American era*, Princeton, Princeton University Press, 2013.
- Núñez, Ernesto, *Crónica de un sexenio fallido: la tragedia del calderonismo*, Mexico, Grijalbo, 2012.
- Parra, José Francisco, "Renovación moral y cambio estructural. La persistencia de la crisis en la presidencia de Miguel de la Madrid", en Will Fowler (ed.), *Gobernantes mexicanos*, tomo II, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Pastor, Manuel y Carol Wise, "The lost sexenio: Vicente Fox and the new politics of economic reform in Mexico", *Latin American Politics and Society* 47: 4, diciembre, 2005.

- Peixoto, Joao Paulo, "Reforms and domestic pragmatism in Brazil", ponencia presentada en el 5<sup>th</sup> Congreso de Ciencia Política, Asociación Rusa de Ciencia Política, 2011.
- Peters, Guy, *The politics of bureaucracy*, White Plains, Nueva York, Longman, 1978.
- Pfiffner, James, *The strategic presidency: hitting the ground-running*, Chicago, Ill., Dorsey Press, 1988.
- , "Decision making in the Bush White House", *Presidential Studies Quarterly*, junio, 2009.
- Phillips, Donald, *Lincoln on leadership*, Nueva York, Warner Books, 1992.
- Pi-Suñer, Antonia, "Sebastián Lerdo de Tejada", en Will Fowler (ed.), *Gobernantes mexicanos*, tomo I. México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Pious, Richard M., *Why presidents fail*, Nueva York, Rowman and Littlefield Publishers Inc., 2008.
- Preston, T., y M. G. Hermann, "Presidential leadership style and the foreign policy advisory process.", en E. R. Witkopf y J. M. McCormick (eds.), *The domestic sources of american foreign policy: insights and evidence*, Landham, MD, Rowman y Littlefield, 2004.
- Power, Timothy J., "Brazilian politicians and neoliberalism: mapping support for the cardoso reforms, 1995-1998", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, núm. 4, 1998.
- Ramos, María Luz, "Carlos Menem y Néstor Kirchner: ¿un mismo estilo de gobierno? Rupturas y continuidades", *Revista de Ciencia Política*, num. 7, agosto de 2009.
- Ries, Al y Jack Trout, *Posicionamiento*, México, McGraw-Hill, 2002.
- Riker, William H. (1980), "Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions", *American Political Science Review* 74, pp. 432-446.
- , *The art of political manipulation*, New Heaven, Yale University Press, 1986.
- Robles, Antonio, "Élites, liderazgo y democracia. Liderazgo político y calidad de la democracia", en Saúl Vargas (coord.), *Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad de Quintana Roo, 2009.
- Rockman, Bert, "When it comes to presidential leadership. Accentuate the positive but do not forget the normative", en Bert Rockman y Richard Waterman (eds.), *Presidential leadership. The vortex of power*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Rockman, Bert y Waterman, Richard, "Two normative models of Presidential Leadership", en Bert Rockman y Richard Waterman (eds.), *Presidential leadership. The vortex of power*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Rodríguez, Ariel, "Los años maravillosos: Adolfo Ruiz Cortines", en Will Fowler (ed.), *Gobernantes mexicanos*, tomo II, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Rotberg, Robert I., "Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators" en Rotberg, Robert I. (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Cambridge, World Peace Foundation, 2003.

- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Schattschneider, E.E., *The semisovereign people*, Nueva York, Rinehart and Winston, 1961.
- Sierra, Justo, *Juárez: su obra y su tiempo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- Skidmore, Thomas, "Collor's downfall in historical perspective", en Rosenn, Keith y Richard Downes, *Corruption and political reform in Brazil: the impact of Collor's impeachment*, Coral Gables, North-South Center Press at the University of Miami, 1999.
- Skowronek, Stephen, *The politics presidents make: leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge, Harvard University, 1998.
- , *Presidential leadership in political time: reprise and reappraisal*, Lawrence, University of Kansas Press, 2008.
- Stein, Ernesto, et al., "Los partidos políticos, las legislaturas y los presidentes", en Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (coords.), *Informe 2006: la política de las políticas públicas*, México, Editorial Planeta, 2006.
- Sutherland, Sharon, "Executives and Public Administration in Canada, Mexico and the United States", ponencia presentada para la conferencia "Los sistemas políticos de América del Norte hoy. Desafíos y convergencias", México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- Tsebelis, G., *Veto players: how political institutions work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.
- Tversky, Amos y Daniel Kahneman, D. "Judgment under uncertainty: Heuristics and biases", *Science*, New Series, vol. 185, núm. 4157, septiembre, 1974.
- Vargas, Saul (coord.), *Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Quintana Roo, 2009.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- , *El político y el científico*, México, Colofón, 2005.
- Zamorano, Raúl, "Poder, liderazgo y democracia", en Mario Bassols, Alberto Escamilla y Luis Reyes (coords.), *Liderazgo político: teoría y procesos en el México de hoy*, México, UAM-Iztapalapa, 2008.