

# UN ENFOQUE PARA EL ESTUDIO DE LAS ACTIVIDADES DEL PODER EJECUTIVO

## EL CASO LATINOAMERICANO

WALDINO CLETO SUÁREZ

Department of Government University  
of Essex.

### I. Introducción

El presente trabajo pretende resumir en la forma más breve posible los conceptos básicos elaborados con motivo de la investigación sobre gobiernos centrales a la que me encuentro actualmente dedicado.

El marco teórico ha sido tomado en su mayor parte de la tesis de *Master* que presenté en el Department of Government de la Universidad de Essex, en diciembre de 1974, bajo el título "Activities of Executives". Últimamente he tratado de medir el impacto producido por estructuras políticas ajenas al poder ejecutivo sobre las actividades de este último mediante el uso del mencionado marco teórico; como ejemplo de dicho intento me permito citar mi trabajo "The Influence of Legislatures upon the Activities of Executives", presentado en el Workshop (Congreso) "Executives-Legislatures Relations" patrocinado juntamente por la London School of Economics and el European Consortium for Political Research, en Londres, en abril pasado.

Dos *data-sets* han sido utilizados con motivo de la contratación empírica a la que las hipótesis deducidas del marco teórico han sido sometidas. El primero ha sido recogido en las sesiones del seminario sobre gobierno comparado dirigido por el profesor J. Blondel en el departamento de gobierno durante el año académico 1973-74; mientras que el segundo grupo de datos es producto de mi trabajo individual durante los años 1974-75.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En un esfuerzo por reducir el tamaño del presente sumario, he omitido la explicación de cómo las variables han sido construidas, cómo los datos han sido recopilados y otras informaciones básicas respecto a diversos aspectos técnicos que caracterizaron el proceso de análisis de dicha masa de información. Como compensación parcial por semejante omisión, se adjunta al final de este trabajo una copia de uno de los dos *code-books* utilizados. En caso de ser insuficiente esta solución, se puede consultar "Activities of Executives" que presenté como disertación de *Master* en el departamento de gobierno de la Universidad de Essex o, alternativamente, el también mencionado trabajo presentado en el *Workshop* sobre *Executive-Legislative relation* el pasado mes de abril en Londres (copia del cual se pueden obtener desde las oficinas centrales del *European Consortium for Political Research* en la Universidad de Essex).

Dado que los conceptos vertidos en este pequeño sumario constituye parte de un artículo que será publicado en el futuro inmediato, el autor agradece cualquier crítica y sugerencia que los señores congresistas le hiciesen llegar oportunamente.

Es mi deseo advertir que el hecho de ser un resumen de una investigación todavía no concluida, hacen el presente trabajo un artículo necesariamente inconcluso en su manera de exponer sus diferentes ideas, principios y resultados logrados hasta la fecha.

Dada la imposibilidad de exponer en forma amplia las definiciones de los conceptos básicos utilizados, y de describir apropiadamente el contenido y forma de los datos por la razones mencionadas, he creído apropiado concentrar mis esfuerzos en la exposición de los siguientes temas:

- a) Naturaleza y método del trabajo que se está desarrollando.
- b) Marco teórico utilizado.
- c) Breve descripción de los resultados obtenidos hasta la fecha.
- d) Su relevancia en relación con el caso latinoamericano.

#### A. *Naturaleza y método del trabajo*

Se puede, en pocas palabras, decir que este primer apartado tiene asignado un doble objetivo: en primer lugar, explicar qué es lo que se investiga; en segundo lugar, dar las razones por las que se ha elegido el enfoque que se describe a continuación.

La relevancia del estudio de gobiernos centrales es un postulado aceptado casi unánimemente por científicos de la política proveniente de las escuelas de pensamiento más diversas, y armados con los esquemas conceptuales más dispares.<sup>2</sup>

En última instancia, la importancia de dicho tema está ampliamente justificada por las consecuencias y efectos que la labor de los ejecutivos políticos tienen sobre sus respectivos sistemas políticos.

Dicha realidad presenta a los investigadores un desafío no fácil de superar: ¿Cómo estudiar una realidad que, no obstante su indudable importancia, presenta un cuadro lo suficientemente complejo como para ser capaz de poner en peligro los esfuerzos científicos encaminados hacia la búsqueda de resultados y conclusiones que iluminen dicha realidad?

Toda investigación del presente tema que quiera evitar la frustración de arribar a conclusiones ambiguas y, por ende, poco útiles, debe definir explícitamente la naturaleza de su estudio en tres niveles diferentes:

<sup>2</sup> Una rápida revisión de trabajos tan dispares como "18th Brumaire" de K. Marx; "Of Civil Government" de Locke; "Opposition" de G. Ionescu e Isabel de Madariaga; "The State in the Capitalist Society", de Miliband, etcétera dan prueba de dicha unanimidad.

a) *Tema de estudio.* No es suficiente decir que se quiere estudiar a los ejecutivos políticos; es necesario especificar qué aspectos de los mismos se desea investigar, y dar las razones de su elección.<sup>3</sup>

b) *Definición de poder ejecutivo.* Se debe establecer operacionalmente cuáles son los elementos pertenecientes al poder ejecutivo que van a ser tomados en cuenta.

c) *Definir los elementos que caracterizan el sistema político* al que pertenece el ejecutivo estudiado.

La importancia que el nivel de precisión logrado en cada uno de los tres niveles tiene, se debe al impacto que sus respectivas definiciones tienen sobre las conclusiones (y la validez de las mismas) a las que se llega.

Espero que la importancia de este punto quede clara a medida que se avance en la lectura del presente trabajo.

En lo que concierne a la presente investigación, estos tres niveles han sido definidos de la siguiente manera:

a) *Tema de estudio: actividades del ejecutivo.* Su objetivo último consiste en responder a la pregunta: ¿qué hacen los gobiernos? Evidentemente, la manera en que la pregunta está formulada sólo puede ser entendida como el objetivo último, hacia el cual están dirigidos los esfuerzos de la investigación, dado que preguntas de esta naturaleza están destinadas a permanecer sin respuestas definitivas.<sup>4</sup>

Teniendo en cuenta la dificultad recién aludida, se hace imperativo encontrar un tema alternativo que, aun sin satisfacer el ideal descrito, signifique un aporte favorable para el conocimiento existente sobre el tema.

En términos generales, se puede decir que existen tres enfoques desde los cuales se puede abordar el estudio de las actividades gubernamentales; ellos son:

- a.1. El *case-study*.
- a.2. La selección de un área de actividad.
- a.3. El enfoque general.

a.1. *El case-study* investiga en detalle el proceso seguido en la toma de una decisión, o una serie de decisiones similares, por parte del ejecutivo;

<sup>3</sup> Esto se debe a la variedad y complejidad de las funciones llevadas a cabo por el gobierno; como dice Macridis "the most ubiquitous political phenomenon in all modern political system is governmental action" (Macridis, *Modern Political Systems: Europe, Introd.*, p. 2).

<sup>4</sup> Como dice R. Rose "What do governments do? if one were to put this question to the President or the P. M., no matter how glib the leader, he might only be able to give a vague answer" (R. Rose *People in Politics*, p. 183).

generalmente se pretende describir cuáles son las razones que explican por qué una decisión ha favorecido una solución en detrimento de otra.<sup>5</sup>

a.2. Una segunda posibilidad es *la selección de un área o esfera de actividad* y examinar el comportamiento del ejecutivo en la misma. Este método se suele justificar argumentando que la composición del ejecutivo y la toma de decisiones (*decision-making*) es diferente en cada una de las áreas en las que actúa el gobierno.<sup>6</sup>

a.3. *El enfoque general* ofrece una descripción global y completa de las actividades de gobierno. Es un método dedicado a la búsqueda de respuestas a dos preguntas básicas: ¿Cómo se puede saber cuánto hace un gobierno, sin necesidad de enumerar exhaustivamente cada una de sus actividades?, y ¿cuáles son los motivos que explican la forma en que esas actividades se distribuyen entre las distintas áreas de acción gubernamental?

El presente trabajo ha sido escrito en este último nivel de generalidad; como he dicho, se pretende ofrecer un panorama general de las actividades del ejecutivo político, panorama desde el cual son seleccionados los casos de estudios de los dos métodos anteriores. Su negligencia contribuye a crear una situación, en palabras de John C. Ries, donde:

En algunos sentidos se conoce mucho acerca de los jefes de gobierno en el sistema político americano; en otros sentidos muy poco... uno siente que conoce mucho acerca de un hombre y su tiempo o acerca de un puesto, pero muy poco acerca del hombre o el puesto en relación con otros aspectos de gobierno u otros actores que participan en decisiones políticas. Un estudio general, un marco integrante que relaciona ejecutivos con otros elementos dinámicos del sistema político parece faltar.<sup>7</sup>

No es mi intención discutir las ventajas y desventajas de cada enfoque, sobre todo porque creo que cada uno es útil y apropiado para objetivos diferentes. No obstante lo anterior, me gustaría recalcar un par de puntos relevantes del estudio de actividades de gobierno en cualquier nivel.

i) En muchos sentidos, el uso de los dos primeros enfoques presupone la existencia de un mínimo de trabajo realizado en el nivel más general, al menos cuando se pretende generalizar con base en la evidencia mostrada por los *case-studies* y los estudios de áreas (se supone que dichas generalizaciones pretenden tener una aplicación más amplia que la unidad espacial y temporal de la que parten).

<sup>5</sup> Dos ejemplos representativos de este enfoque son indudablemente "Presidential Power" de Nesutadt, y "J. F. Kennedy, and Presidential Power" de E. Latham.

<sup>6</sup> Ver D. James, "The Contemporary Presidency".

<sup>7</sup> J. C. Ries, *Executives in the American Political System*, p. xi.

ii) Lamentablemente, muy pocos trabajos han intentado estudiar ejecutivos desde nuestro enfoque general. Dicha inconsistencia en la literatura existente, limita muy seriamente las posibilidades ofrecidas por los primeros enfoques, porque es causa de la ausencia existente de una tipología satisfactoria de las diferentes áreas en las que participa el ejecutivo, falta que ha resultado en una concentración exagerada de trabajos en esferas más fácilmente identificables en detrimento de otras más difíciles de operacionalizar.

También es importante notar que la diferencia entre los tres enfoques no es meramente cuantitativa; por el contrario, difieren en el tipo y naturaleza de las relaciones que tratan de medir; en este sentido, desarrollar los dos primeros enfoques no disminuye la necesidad de investigar el tercero.

b) *Los límites de nuestra unidad de estudio.* Deben ser trazados considerando quiénes son, entre todos aquellos que ocupan cargos públicos, los más relevantes en relación con nuestro tema.

Podemos estar tentados de pensar que, considerando que el tema es actividades del ejecutivo en general, a mayor número de personal estudiado le corresponde mayor precisión en las conclusiones obtenidas. Esto es ilusorio en dos aspectos: a) Dado que nuestro tema es comparado y de una amplitud muy grande, no sería ni realista ni prudente intentar incluir “todos aquellos líderes que participan en la formulación de programas de gobierno”; b) los datos existentes sobre la materia no son lo suficientemente completos como para intentar semejante investigación.

Por consiguiente, sugiero limitar nuestros esfuerzos a la “cabeza” del ejecutivo constituida por los siguientes elementos:

b.1. *Jefe del ejecutivo.* Significa tener en cuenta el problema del liderazgo, sus principales características, la existencia de ejecutivos dualistas, etcétera.

b.2. Lo que podríamos calificar de *grupos presidenciales*, cuyos casos más conocidos son: consejo de Estado, junta, consejos revolucionarios, etcétera.

b.3. *Gabinete.* Todos aquellos políticos que encabezan un departamento o ministerio y que tienen rango ministerial.<sup>8</sup>

b.4. *Vicepresidentes.* En sus dimensiones individual y colectiva.

b.5. *Ministros sin portafolio, viceministros, secretarios,* etcétera.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> En la operacionalización de esta variable existen problemas bastantes difíciles de solucionar, debido a la gran variedad de nombres con que se denominan cargos políticos similares en diversos países; en la colección de datos se ha seguido el criterio empleado en el *Europa Yearbook*.

<sup>9</sup> También aquí existe el problema mencionado en la colección de datos sobre ministros; el mismo criterio ha sido aplicado en esta oportunidad.

Soy de la opinión que el definir ejecutivos políticos como la estructura que comprende estos cinco elementos, significa una solución satisfactoria, dado que es una definición representativa de la estructura global del poder ejecutivo, a la vez que posible de ser operacionalizada.

c) *Siendo parte de un sistema político las actividades de gobierno no pueden ser separadas del ambiente político que las rodea.* Dicho de otra manera, a pesar de que las estructuras y procesos de gobierno no pueden ser deducidos “directamente” de un estudio que “solo” tiene en cuenta dicho contexto social, cabe señalar que “en última instancia, el estudio de gobierno no puede ser divorciado del estudio de la sociedad gobernada”.<sup>10</sup>

Dejo para la segunda sección la descripción de los elementos de dicho contexto que serán incluidos en la presente investigación. Sólo deseo acentuar que estamos interesados en estudiar la influencia de los sistemas políticos sobre “cuánto” y “qué” hacen sus ejecutivos políticos, y no en el estudio de cómo pueden influir en una decisión tomada por el gobierno (tema más fuertemente relacionado con el estudio de los grupos de presión).

Aceptando la imposibilidad de estudiar “directamente” las actividades de gobierno como se han definido en páginas anteriores, propongo la siguiente alternativa: una solución sensible es suponer que existe una fuerte correlación entre la cantidad de actividades realizadas por el ejecutivo y el tamaño de su estructura.<sup>11</sup>

Por supuesto que dicho proceso presenta una gran variedad de matices cuando comparamos un gran número de países; sólo intento afirmar que la cantidad de trabajo realizado por el ejecutivo está directamente relacionado con el tamaño de su burocracia, de sus varios departamentos, grupos de consejeros, etcétera.<sup>12</sup>

Al mismo tiempo, admito que dicha correlación también es válida en relación con el tamaño de los elementos más directamente relacionados con la cabeza del ejecutivo (definición anterior). En otras palabras, cuanto más compleja es una administración, más ministros, secretarios, etcétera, necesita el ejecutivo para controlar su actividad.

Resumiendo, me propongo estudiar la cantidad de trabajo realizado

<sup>10</sup> M. Dogan, *European Politics, A reader*, p. 443.

<sup>11</sup> El término estructura simplemente significa el conjunto de los cinco elementos incluidos en nuestra definición de ejecutivos políticos.

<sup>12</sup> Es importante no desestimar el problema presentado por los varios niveles de eficacia alcanzados por diversos gobiernos; dicho obstáculo está parcialmente controlado en la presente investigación por el hecho de que sólo se incluye la “cabeza” del ejecutivo. De todas maneras, la intervención masiva del aparato estatal en importantes sectores de la vida de un país sólo puede ser realizado mediante la utilización de un gran número de personal, lo que reduce la desventaja apuntada cuando trabajamos en un nivel macrocomparativo.

por el ejecutivo, y la importancia dada a cada esfera de acción, observando cómo las estructuras de diferentes ejecutivos evolucionan en el tiempo, cómo distribuyen su personal entre las diversas áreas, etcétera.

## B. Marco teórico

El objetivo de esta sección es el desarrollo de un conjunto de conceptos con el cual podamos explicar, por un lado, la cantidad de actividades llevadas a cabo por los ejecutivos políticos, y, por el otro, las variaciones existentes entre los distintos *patterns* seguidos por ejecutivos en diferentes países.

Sintetizando, existen dos tareas que cumplir: *a*) establecer operacionalmente cuáles son los conceptos que van a ser utilizados e interrelacionarlos en un marco global; *b*) especificar cuáles serán las hipótesis con cuya prueba se tratará de responder a las siguientes preguntas fundamentales: *a*) ¿cuáles son las condiciones que favorecen un incremento en las actividades desarrolladas por los ejecutivos políticos? (¿Cuánto hacen los gobiernos?); *b*) ¿cuáles son las condiciones que favorecen el desarrollo de actividades en una esfera de acción más que en otra? (¿qué hacen los gobiernos?)<sup>13</sup>

Es necesario observar que también estamos interesados en examinar las condiciones que tienen el efecto contrario, es decir, la reducción de dichas actividades.

Estas condiciones serán llamadas *recursos* o *limitaciones* según su presencia se vea acompañada de una expansión o reducción en las tareas del ejecutivo respectivamente.

De ahora en adelante, nuestros esfuerzos deben ser dedicados a la operacionalización y verificación de la utilidad del *axioma* siguiente: *La cantidad y naturaleza de las actividades llevadas a cabo por los ejecutivos políticos están determinados por la razón:*

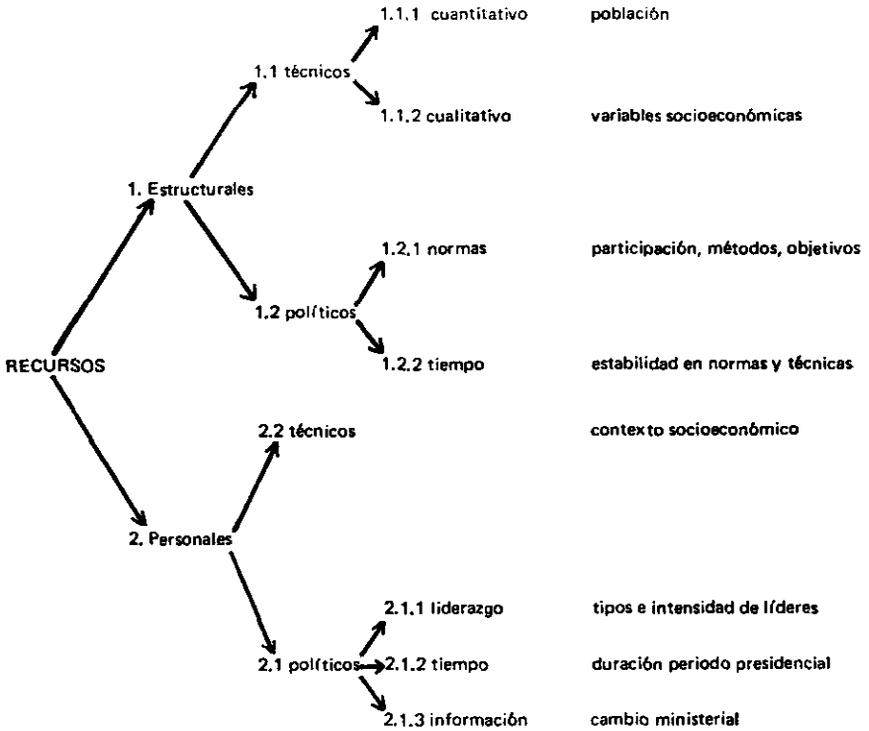
*recursos existentes.*  
*limitaciones existentes*

El marco teórico elegido tiene como misión explicar cuáles son esos recursos, cómo se pueden definir y cuáles son sus indicadores.

## I. Condiciones externas o estructurales

Es necesario, en todo estudio de las actividades de gobierno, considerar las características que informan el contexto social al cual pertenece

<sup>13</sup> Las esferas de acción en las que ha sido dividido el ejecutivo son las representadas por las variables 32 a 41 en el *codebook* que se adjunta al final de este trabajo.



el ejecutivo. Dichas características o condiciones serán llamadas “recursos estructurales” debido a que nos ofrecen una macrovisión del impacto que las diversas formas, en las que una sociedad puede estructurarse, tienen sobre las actividades realizadas por sus respectivos ejecutivos políticos.

En términos generales, podemos decir que es posible reducir las innumerables facetas de dicho proceso a dos dimensiones fundamentales: 1.1. recursos estructurales técnicos; 1.2. recursos estructurales políticos.

1.1. *Recursos estructurales técnicos.* Son las condiciones físicas que hacen posible la actuación de gobierno; dicho de diferente manera, son las fuentes proveedoras de los *requisitos materiales* que permiten a los ejecutivos actuar y de las *fronteras físicas* dentro de las que actúan.

Por consiguiente, debemos usar indicadores empíricos que nos permitan medir el doble efecto atribuido a la presente clase de recursos. Eso se puede hacer de la siguiente manera: los recursos estructurales técnicos poseen dos fases que deben ser analizadas en forma separada:

1.1.1. *Una fase cuantitativa.* Tiene explícitamente en cuenta el tamaño de la unidad política gobernada; soy de opinión que el número de habitantes es el índice más apropiado para esta tarea, porque el criterio sobre el que se fundamenta este tipo de recursos es el siguiente: a mayor número de actores políticos le corresponde un mayor número de acciones políticas; como consecuencia, *ceteris paribus*, el volumen bruto de acciones realizadas por el ejecutivo también será mayor.

1.1.2. *Una fase cualitativa.* Considera el nivel de desarrollo socioeconómico alcanzado por el país en cuestión. *Ceteris paribus*, cuanto más alto es el desarrollo económico, más intensa es la interacción entre los distintos segmentos del sistema político como consecuencia de las mayores posibilidades técnicas existentes. Deduzco que el Estado (siendo uno de esos segmentos) también observará un mayor nivel de actividades.

Si nuestra forma de razonar y nuestro supuesto sobre la relación estructura-actividades son válidas, deberíamos ser capaces de probar empíricamente la relevancia de las siguientes hipótesis.

*Hipótesis primera.* A mayor número de habitantes y más alto nivel de desarrollo socioeconómico, le corresponden ejecutivos políticos más activos, es decir, con estructuras más grandes.

*Hipótesis segunda.* Un incremento en la cantidad disponible de recursos técnicos favorece un cambio en las actividades del ejecutivo que favorecen las nuevas áreas de acción en detrimento de las tradicionales.<sup>14</sup>

1.2. *Recursos estructurales políticos.* Comprenden las presiones y apoyos originados en los grupos e instituciones políticamente activas de un país que favorecen una expansión de la esfera de acción del gobierno.

Es importante recalcar que dichas presiones y apoyos, desde nuestro punto de vista, no deben necesariamente favorecer las posibilidades que tiene el gobierno de imponer su voluntad (en la decisión tomada); en otras palabras, recursos políticos es algo que, siendo políticamente motivado, obliga al ejecutivo a hacerse cargo de un problema o de un área de actividad que, de no existir dicho recurso, sería realizado o solucionado por otra estructura o agente.

Los recursos técnicos nos dicen que el tamaño y nivel de desarrollo de un país es uno de los factores determinantes de las actividades efec-

<sup>14</sup> Esta segunda hipótesis esta basada en el supuesto de que un mayor nivel de desarrollo socioeconómico posibilita la intervención del gobierno en esferas de actividades muy ligada a la vida moderna; verbigracia, industria, servicios sociales, etcétera. Mientras que un estado de desarrollo menor atraerá la atención del gobierno hacia los sectores de producción más representativos de dicha situación (sector de producción primario, por ejemplo).

Las áreas denominadas "nuevas" están representadas por las variables 36, 37, 38, 39 y 40, mientras que las áreas "tradicionales" son las variables 32 a 35.

tuadas por un ejecutivo; ahora cabe agregar que las diferencias existentes entre la cantidad y naturaleza de las actividades llevadas a cabo por ejecutivos con similares recursos técnicos, pretenden ser explicadas mediante el uso de los llamados recursos políticos (junto a los recursos personales que serán desarrollados más adelante).

Los recursos estructurales políticos han sido traducidos en la investigación en los siguientes indicadores:

1.2.1. *Ordenamientos normativos*. Pretenden medir el impacto que los valores políticos de una comunidad tienen sobre las actividades ejecutadas por sus gobiernos.<sup>15</sup> Dicho ordenamiento ocurre en tres niveles diferentes:

a) *Participación política*. Establece el grado e intensidad con la que la población puede influir y, a su vez, ser influida por las acciones del sistema político central.<sup>16</sup>

b) *Métodos políticos*. Miden cómo las actividades confiadas al sector público se distribuyen entre los distintos poderes públicos.<sup>17</sup>

c) *Los objetivos del sistema político*. Establecen qué porcentaje de las actividades políticas globales son realizadas por el sector público.<sup>18</sup>

Considerando las características de cada dimensión normativa, podríamos esperar que las siguientes hipótesis ofrecieran buenos resultados empíricos:

*Hipótesis tercera*. A sistemas políticos con alto nivel de participación y/o autoritarismo, y/o radicalismo, le corresponden ejecutivos con estructuras muy extensas (en número de personal).

*Hipótesis cuarta*. La expansión de las estructuras del ejecutivo presenta un ritmo más rápido en regímenes autoritarios y radicales.<sup>19</sup>

*Hipótesis quinta*. Radicalismo favorece una concentración del incremento experimentado por los ejecutivos en torno a las carteras ministeriales relacionadas con las áreas de acción no tradicionales.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Esta parece ser la idea que Milbrath tiene en mente cuando habla de "los *patterns* de relaciones humanas que afectan las decisiones de gobierno" (Milbrath, *Political Participation*, p. 1).

<sup>16</sup> A mayor participación le corresponde mayores posibilidades de ser clasificado como democrático (variable 5).

<sup>17</sup> Cuanto mayor es el porcentaje de esas actividades que le corresponden al ejecutivo, más autoritario es el régimen (variable 6).

<sup>18</sup> Situaciones radicales poseen un sector público más extenso (variable 7).

<sup>19</sup> Dado el gran porcentaje de actividades llevadas a cabo por los ejecutivos en regímenes autoritarios y radicales, se espera que el incremento en actividades experimentadas por ejecutivos políticos en general será más evidente en estos casos.

<sup>20</sup> Regímenes radicales, en su intento de remplazar al sector privado en diversos campos, se sienten obligados a dedicar gran parte de sus recursos a las llamadas áreas nuevas.

1.2.2. *Grado de estabilidad.* Esta segunda categoría de recursos estructurales políticos implica que las actividades de gobierno no sólo son determinadas por el apoyo y presión recibidas (desde los grupos e instituciones mencionadas), pero también por la uniformidad de las mismas a través del tiempo. Dicho de otro modo, cuanto más estable es un sistema político, mayores posibilidades tiene el ejecutivo de concentrar sus energías en un mayor número de actividades y menor atención le merecen los problemas relacionados con su mera supervivencia.

Por lo tanto, la siguiente hipótesis también debería poder probarse empíricamente:

*Hipótesis sexta.* Cuánto y qué hace un ejecutivo no sólo depende de lo que se le pide que haga (normas), sino también del tiempo durante el que se le permite que realice dicha acción; de modo que se espera encontrar ejecutivos con un personal más numeroso en situaciones estables (donde no hay cambios normativos).

## II. *Condiciones internas o personales*

Confinar el concepto de recursos a su dimensión externa sería sinónimo de afirmar que lo realizado por los ejecutivos políticos está completamente determinado por lo que sucede fuera de sus estructuras.

Esto puede llevarnos a conclusiones engañosas, porque estaríamos descartando *a priori* el impacto que las actitudes y comportamientos de los miembros del ejecutivo tienen sobre sus propias actividades. Éste es precisamente el tema de lo que llamaremos condiciones internas o personales.

Dichas condiciones serán llamadas *recursos personales* (cuando suponen un aumento en las actividades de gobierno) y *limitaciones personales* (cuando restringen dichas actividades).

En resumen, recursos personales pueden definirse como *las condiciones políticas y técnicas que pueden ser afectadas directamente por la capacidad de los miembros del ejecutivo, y cuya manipulación puede significar una expansión en las actividades de gobierno.*

Esta nueva clase de recursos puede dividirse en:

- 2.1) Recursos personales técnicos.
- 2.2) Recursos personales políticos.

2.1. *Recursos personales políticos:* Comprenden tres elementos básicos:

2.1.1. *Personalización del liderazgo.* Este elemento ha sido evaluado teniendo en cuenta el rol personal o carismático jugado por el jefe de Estado o gobierno.

*Hipótesis séptima.* Grandes líderes favorecen condiciones bajo las cuales las actividades de gobierno crecen más rápidamente; de esta manera, esperamos encontrarlos rodeados de gabinetes más numerosos.

2.1.2. *La dimensión personal de tiempo o estabilidad.* Considera el tiempo que el líder permanece en el poder; se espera que:

*Hipótesis octava.* Cuanto más tiempo un líder permanece en el poder, mayores son las posibilidades que tiene a su disposición para mejorar las condiciones en las que su gobierno debe trabajar y, por consiguiente, mayores son sus posibilidades de encabezar un ejecutivo más activo (es decir, con más personal).

2.1.3. *Información.* El tercer elemento implica que “cuánto” y “qué” hace un gobierno también depende del conocimiento que tiene el líder acerca de lo que puede hacer y de lo que se le pide que haga. A su vez, dicho conocimiento depende de su capacidad para mantener los canales de información “vivos”. El estado de dichos canales serán medidos por el grado de “cambio ministerial” experimentado por los gabinetes.

*Hipótesis novena.* Niveles de cambio ministerial muy bajos implican una falta de iniciativa y correspondencia por parte del ejecutivo; de modo que se espera encontrar gabinetes pequeños en situaciones donde los ministros permanecen en sus puestos durante largos periodos.

2.2. *Recursos técnicos personales.* Esta segunda clase de recursos personales estudia los efectos indirectos que el ambiente socioeconómico tiene sobre las actividades del ejecutivo. Ya hemos visto que se espera que un alto nivel de desarrollo socioeconómico contribuya a la expansión del trabajo realizado por el gobierno como consecuencia del impacto de dichos recursos sobre la cantidad total de actividades políticas realizadas en el sistema político.

Estas variables también afectan los tres elementos considerados en el estudio de los recursos personales políticos; por lo tanto, en la medida que esta última dimensión ofrece un ambiente favorable para el uso, por parte de los líderes, de los tres elementos mencionados, diremos que el ejecutivo posee recursos técnicos personales.

Existen dos fuentes de confusión: a) los efectos indirectos pueden estar en contradicción con los efectos directos de esos mismos elementos; b) También existe la posibilidad de que estos recursos técnicos no afecten a los tres elementos políticos de una manera uniforme.

No obstante la existencia de dichos obstáculos, se espera que:

*Hipótesis décima.* A mejores niveles socioeconómicos le corresponden a) periodos de gobierno más cortos; b) situaciones menos personalizadas; c) mejores niveles de información.

### C. Resultados

En un intento de resumir el presente trabajo, he decidido acortar esta sección al máximo. Con ese motivo, reproduciré tan escuetamente como me sea posible los resultados obtenidos hasta la fecha.

#### *Hipótesis primera*

Efectivamente, recursos estructurales técnicos constituyen uno de los elementos que explican “cuanto” hace un ejecutivo.

a) en su fase cuantitativa:	r 4,27	.595 <sup>21</sup>
b) en su fase cualitativa:	r 14,27	.216
	r 15,27	.283
	r 16,27	.301
	r 12,27	— .275
	r 13,27	— .399

#### *Hipótesis segunda*

Por el contrario, no es posible deducir “qué” hacen los ejecutivos utilizando los mismos recursos.

Como se puede ver, de 50 correlaciones posibles, sólo 16 superan el coeficiente .100 (que de todas maneras no es muy alto), y meramente 4 el coeficiente .200. Además, no todos los resultados obtenidos siguen el *pattern* esperado.

r 32,13	— .118	r 35,12	— .111	r 36,12	— .172	r 40,12	— .163
r 32,14	— .208	r 35,13	— .267	r 36,14	— .218	r 40,13	— .199
r 32,15	— .144	r 35,14	.193	r 38,13	— .134	r 40,14	— .161
r 32,16	— .233			r 38,14	— .140	r 40,15	— .138
						r 40,16	.141

#### *Hipótesis tercera*

Con la excepción de la dimensión “participación política”, normas también contribuyen a la explicación de “cuánto” hace un ejecutivo.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Los números que preceden a los coeficientes de correlación corresponden a las variables enumeradas en el *Codebook*; todo coeficiente superior al .200 ha sido considerado como significativo, los superiores al .100, como bastante significativos.

<sup>22</sup> Estos resultados han sido controlados por los recursos técnicos con motivo de eliminar relaciones espurias. El mismo criterio se utilizará con las demás hipótesis.

- r 5,27 — .008 (con recursos técnicos constantes).
- r 6,27 .383 (con recursos técnicos y participación constantes).
- r 7,27 — .308 (con recursos técnicos y otras normas constantes).

### Hipótesis cuarta

Esta hipótesis también se cumple:

a) gobiernos autoritarios crecen más rápidamente.

	1963	1965	1967	1969	1971
(variable) Liberal	14,1	14,7	15,3	15,7	17,7
Medio	10,5	13,2	13,3	14,2	12,7
Autoritario	15,9	16,5	17,8	19,4	20,5

b) radicalismo también acompaña a gobiernos que presentan un ritmo de expansión más veloz.

	1963	1965	1967	1969	1971
(variable) Radical	19,3	20,1	23,6	27,5	25,6
Medio	14,5	15,3	16,0	15,4	15,0
Conservador	10,4	11,9	12,5	14,6	14,8

Ambas tablas comparan el promedio de la variable 27 (número de ministros con portafolios).

### Hipótesis quinta

La evidencia empírica es satisfactoria en el sentido de que, efectivamente, situaciones radicales favorecen una mayor concentración de las actividades gubernamentales en las áreas denominadas nuevas.

- r 7,32 .324
- r 7,33 .147
- r 7,36 — .372
- r 7,37 — .289

Al mismo tiempo, sería conveniente agregar que esta hipótesis puede completarse si tenemos en cuenta que autoritarismo explica las variaciones experimentadas en las áreas no relacionadas con radicalismo.

- r 6,37 .240
- r 6,38 — .133
- r 6,39 — .206

En consecuencia, deberíamos modificar esta última hipótesis de la siguiente manera: tanto métodos como objetivos políticos explican “qué” hacen los ejecutivos. Radicalismo favorece una concentración de las actividades de gobierno en aquellos campos más ligados al “incremento en la producción”, mientras que liberalismo parece favorecer las funciones ligadas a la “distribución de riquezas”.

### Hipótesis sexta

Estabilidad favorece gobiernos más numerosos.

Variable 9	Número de ministros
Estabilidad total	17,35
Cambio en normas	13,58
Cambio en técnicas	14,50
Cambio total	12,00

### Hipótesis Séptima

La evidencia empírica no prueba esta hipótesis  
 $r = 20,27$  .023 (con normas constantes).

Esto se debe a que hemos trabajado con una definición de liderazgo inapropiada para nuestro tema de estudio. Debemos redefinir liderazgo como la capacidad de un político, mientras ocupa una oficina pública, para hacer desviar a su ejecutivo del *pattern general* trazado por los recursos estructurales.

De este modo, existen dos elementos que suministrarán los indicadores correctos para estudiar la influencia ejercida por los líderes; ellos son:

- a) Los tipos de líderes.
- b) Su intensidad dentro de cada tipo.

Los líderes pueden ser divididos en diferentes categorías según la forma en que se encuentran articulados en los sistemas políticos; en otras palabras, de acuerdo al camino hacia el poder utilizado.

En términos generales, existen cuatro tipos de líderes que pueden ser de interés para nuestro tema:

a.1. *Líderes tradicionales*. Los que han llegado al poder utilizando la técnica hereditaria.

a.2. *Líderes institucionales*. Aquellos que llegaron al gobierno en su carácter de miembros de instituciones políticas; ejemplo, partidos políticos (tanto partidos occidentales como orientales).

a.3: *Líderes elitistas*. Han llegado al poder en su condición de miembros de alguna élite (el concepto de élite se opone al de institución política); el caso más notable es el del ejército.

a.4: *Líderes carismáticos*. Los que han logrado establecer un contacto personal con un sector importante de la población.

Todo esto puede ser comprobado muy tentativamente controlando la correlación anterior por la variable 17 (tipos de jefe de Estado). Esto se hace suponiendo que los monarcas representan el tipo tradicional, los presidentes no militares el tipo institucional y presidentes militares el tipo elitista. Es obvio que esta solución provisional no es de ningún modo satisfactoria si se tiene en cuenta que los líderes carismáticos no han sido aislados en una categoría propia. No obstante lo dicho, creo que puede ser útil en el sentido de que nos proveerá de algún indicio sobre si vamos en la dirección correcta.

Como puede verse en la tabla reproducida más abajo, si sacrificamos la unidimensionalidad del concepto de liderazgo, esta dimensión de recursos personales nos pueden ser de mucha utilidad en el estudio de cuanto hacen los ejecutivos.

	<i>Tipos de líderes</i>		
	Monarcas	Presidentes	Presidentes Militares
Alta	20,7	20,3	16,5
Intensidad Media	16,3	16,3	14,6
Baja	16,8	13,4	14,6
	(11,5) *		

\* Area atlántica excluida.

Las cifras de la tabla representan el número de ministros en cada caso.

### *Hipótesis octava*

Observando las tablas de las páginas 22 y 23, debemos concluir que esta hipótesis no es válida.

Sin embargo, no debemos apresurarnos a rechazar esta dimensión porque, a pesar de la forma en que la hipótesis está redactada es errónea, de hecho existe una relación entre las variaciones en este tipo de recurso personal político y la cantidad de actividades llevadas a cabo por los gobiernos.

El error ha sido el no tener en cuenta cuántos años los líderes ya han estado en el poder. En otras palabras, esta hipótesis debe ser formulada

ACTIVIDADES DEL PODER EJECUTIVO. CASO LATINOAMERICANO 229

de la siguiente manera: respecto al impacto que tiene el tiempo en la dimensión personal sobre las actividades del ejecutivo, deben distinguirse dos periodos en el ejercicio del poder por parte de grandes líderes (aquellos que han permanecido en el poder durante mucho tiempo), tales son los siguientes: 1er. periodo, el tiempo favorece un incremento en las actividades realizadas por sus gobiernos. 2do. periodo, hay un drástico cambio, el tamaño del ejecutivo comienza a disminuir en la medida que el tiempo sigue aumentando.

These tables compare how the number of ministers (this time their number in ten) increases in each field during the first and second periods:

*FIRST PERIOD*

<i>Fields:</i>	Number of min. <i>first year</i>	Number of min. <i>last year</i>	<i>% increase</i>
ADM.	27,4	33,7	22
F. A.	7,7	11,6	55
DEF.	7,4	13,2	78
ECON.	17,5	30,8	81
PRIM.	11,9	15,0	26
SECOND.	7,2	12,8	77
TERC.	18,3	22,2	21
RED. SERV	16,8	19,2	14
EDUCT.	8,9	16,0	79
REGION.	1,4	1,8	28

*SECOND PERIOD*

ADM	25,5	26,6	4
F. A.	11,5	15,0	30
DEF.	15,6	16,6	7
ECON.	30,9	26,6	-10
PRIM.	12,2	10,8	-11
SECON.	8,3	5,0	-39
TERC.	21,5	19,1	-11
RED. SERV.	20,8	15,0	-20
EDUCT.	17,0	8,5	-50
REGION	2,8	1,4	-50

Note: 1st. year of 1st. period: when leader assumes power  
 last year of 1st. period: 13th year of leader's gov.  
 1st. year of 2nd. period: 14th year of leader's gov.  
 last year of 2nd. period: 23th year of leader's gov.

Al mismo tiempo, dicho incremento durante el primer periodo se hace sentir más fuertemente en las nuevas esferas de actividades (y algunas tradicionales que son de especial interés durante el proceso de *state-building*, ejemplo: seguridad), mientras que sólo estas mismas actividades son las que sufren la disminución notada en el segundo periodo. El tiempo, entonces, es útil para explicar “qué” y “cuánto” realizan los ejecutivos.

*Hipótesis novena*

A pesar de la variedad de puntos de vista desde los que se puede examinar el problema de cambio ministerial, pienso que este último puede constituirse en un indicador útil de información si se tiene en cuenta el impacto doble que el mencionado fenómeno produce sobre los gobiernos: a) un grado de cambio ministerial no muy alto hace del gabinete un lugar más seguro de trabajo, eso indica que los ejecutivos encuentran más fácil cumplir con sus propósitos simplemente porque tienen más tiempo para llevar a cabo sus programas de actividades; b) al mismo tiempo, un grado de cambio demasiado bajo (ministros que duran demasiado tiempo) indica que la cantidad y calidad de la información es baja y, muy posiblemente, monopolizada por un dique; éste es el aspecto ministerial que nos interesa ahora.

El grupo de correlaciones reproducidas a continuación presentan un cuadro no muy optimista, pues cambio ministerial en sus dos dimensiones (ver *code-book* variables 30,31) no se encuentra significativamente asociado ni con las variables dependientes, ni con las independientes (con excepción de los indicadores socioeconómicos considerados en la próxima hipótesis).

Correlaciones de las variables que miden cambio ministerial

	30	31		30	31		30	31
r 4	.126	.090	r 5	-.020	.020	r 6	.050	.010
r 7	.070	.160	r 10	.070	.030	r 11	.050	.120
r 12	.080	.020	r 13	-.020	.270	r 14	-.130	-.310
r 15	.060	-.180	r 16	-.020	-.330	r 19	.350	.060
r 20	.014	.010	r 22	.210	.030	r 23	.030	.030
r 24	.013	.090	r 25	-.090	-.080	r 26	.080	-.070

Una vez más nos debemos preguntar: ¿es prueba suficiente de la irrelevancia de este tipo de recursos?

La respuesta debe ser nuevamente negativa, porque, como ha sucedido anteriormente, una distinción ha sido ignorada: ¿a qué o quién ese grado

de cambio ministerial debe ser relacionado? Hasta ahora, lo único que podemos decir es que no está relacionado directamente ni con actividades ni con recursos estructurales.

Observando las tablas de las páginas 22 y 23, se puede revalorar la importancia del papel desempeñado por estos recursos si se relaciona debidamente con los otros dos recursos políticos personales, particularmente tiempo. De manera que esta hipótesis tiene relevancia empírica si se reformula de la siguiente manera: todo incremento en tiempo en su dimensión personal es acompañado por una expansión en la cantidad de trabajo realizado por los ejecutivos si, a su vez, se logra mantener un nivel de cambio ministerial aceptable.

### *Hipótesis décima*

La evidencia empírica tiende a confirmar nuestras expectativas: altos niveles de desarrollo socioeconómico vienen acompañados de:

a) Situaciones menos personalizadas:

r 20,13	— .124
r 20,15	.285
r 20,16	.242

b) Periodos más breves en el poder (excepto América Latina, región donde el remplazamiento de líderes es más frecuente que lo que su nivel de desarrollo indicaría).

<i>Región</i>	<i>Número de jefes de gobierno que permanecieron en el poder 10 años o desde la independencia</i>
África	24
Asia	10
Medio Oriente	10
Países Comunistas	7
Atlántico	6
América Latina	4

c) Mejores niveles de información:

r 12,31	.269
r 13,31	.278
r 14,31	— .311

Un comportamiento similar se registra con los restantes elementos de nuestra definición de ejecutivos, cuyo análisis no incluyo por razones de brevedad.

### Conclusiones

Se espera que los dos objetivos básicos del presente trabajo han sido, al menos parcialmente, logrados. En primer lugar, se ha demostrado que hay buenas razones para pensar que el personal de un ejecutivo, como se ha definido en este estudio, es un indicador útil para conocer *cuánto* y *qué* actividades los gobiernos están dispuestos a cumplir.

En segundo lugar, el concepto de recursos nos ofrece un marco teórico mediante el cual se pueden medir y explicar las variaciones existentes y cambios producidos en las estructuras de los gobiernos en distintos países y a través del tiempo.

En resumen, las principales conclusiones son las siguientes:

1. *Cuanto* hacen los ejecutivos está principalmente determinado por las siguientes condiciones: 1.1) los recursos estructurales técnicos, porque ayudan a determinar el volumen total de actividades políticas llevadas a cabo en el sistema político; en la medida que estos tipos de recursos aumentan, *ceteris paribus*, también lo hacen las actividades de gobierno; 1.2) los recursos estructurales políticos mostraron que *cuánto* hacen los ejecutivos también depende del grado de radicalismo, autoritarismo y estabilidad alcanzado en el sistema político porque ellos miden las actividades políticas que pasan de la esfera de acción del sector privado a la del público, el porcentaje de actividades confiadas al sector público que es directamente realizado por el poder ejecutivo, y el tiempo permitido al ejecutivo para llevar a cabo su programa, respectivamente; 1.3) recursos políticos personales parecen suministrar los elementos con los cuales interpretar las diferencias entre ejecutivos que gozan similares recursos estructurales. Dichos elementos son liderazgo, duración del término de gobierno, e información.

2. *Qué* hacen los ejecutivos viene determinado por los recursos políticos en sus dos dimensiones (estructurales y personales).

A pesar de que los objetivos limitados de este trabajo han sido satisfactoriamente cumplidos, me gustaría acentuar dos tipos de limitaciones que han permanecido más o menos explícitas a lo largo del trabajo, y cuya solución es ineludible si queremos mejorar las posibilidades de la investigación.

a.1. Es absolutamente necesario que extendamos el análisis de los recursos personales a los otros elementos del ejecutivo, especialmente el gabinete; esto seguramente incrementará el interés del tema y contribuirá a la

revaloración de los elementos comprendidos en la definición de este tipo de recursos.

a.2. También es importante hacer un uso más extensivo del gasto público; a pesar de las limitaciones evidentes de sus posibilidades, sigue siendo un complemento importante del estudio de las actividades gubernamentales a través de las estructuras.

a.3. Un elemento extra debería ser incluido en nuestra definición de ejecutivos: los consejeros. Su inclusión seguramente ayudará a evitar una serie de desventajas presentes en definiciones demasiado nominalistas.

El segundo tipo de limitaciones está relacionado con las tipologías y la manera de haber construido las variables usadas. Esto ha sido manifiesto en los problemas encontrados en las secciones dedicadas a participación política y personalización respectivamente.

A pesar de los inconvenientes causados por las limitaciones de los datos, sigo convencido de que el enfoque propuesto es de cierta utilidad. Que el tema es fascinante, no cabe duda.

#### D. *Su aplicación al caso latinoamericano*

Por último, tengo la intención de relacionar el enfoque expuesto con una serie de problemas que presentan una especial relevancia para el estudio de los países de América Latina.

Su aplicación a los países de nuestro continente merece especial atención, sobre todo porque lo que se cuestiona en este trabajo es el criterio por el cual clasificamos los diversos poderes ejecutivos en el continuo gobiernos fuertes-gobiernos débiles.

Pienso que la manera más significativa de estudiar la fuerza de los ejecutivos políticos es definiendo dicha fortaleza en función del alcance que las actividades realizadas por los mismos tienen sobre sus sistemas políticos, sobre sus gobernados. Ese es el objetivo del enfoque propuesto. Por consiguiente, los ejecutivos deben ser clasificados como más o menos poderosos según la cantidad de actividades llevadas a cabo por los mismos (es decir, según la cantidad de recursos disponibles).

No es mi intención negar la importancia y relevancia que otros enfoques y otros métodos pueden ofrecer; simplemente digo que si por "poder" entendemos la capacidad de un ente para influir en los que lo rodean, entonces debemos admitir que cuantas más obras ese ente realice, mayor se espera que sea su influencia o poder.<sup>23</sup>

Permaneciendo fieles a dicho razonamiento: ¿Podemos decir que los ejecutivos políticos latinoamericanos son muy poderosos?

<sup>23</sup> La palabra poder o influencia en el presente contexto significa principalmente poder real o poder utilizado, dejando de lado el concepto de poder potencial (sobre el que existe una vasta literatura).

Mi objetivo es cuestionar la validez de una respuesta afirmativa.

Dado que opino que en América Latina existe una fuerte corriente que ha contribuido a la creación de una imagen de ejecutivos muy fuertes, he decidido desarrollar las razones que me impiden estar de acuerdo con los simpatizantes de dicha corriente de la siguiente forma:

I. Efectivamente en América Latina se piensa que una de las características principales de nuestros sistemas políticos es la existencia de ejecutivos fuertes.

II. Tratar de establecer las causas que han motivado dicha corriente.

III. Explicar por qué pienso que dichas causas son insatisfactorias.

I. *Los poderes que se supone posee el ejecutivo latinoamericano es un axioma que se acepta en las ciencias sociales*

Una ligera revisión de la literatura existente sobre América Latina pone de manifiesto la preocupación que la “excesiva” concentración de poderes en el ejecutivo ha causado entre los pensadores de nuestros países.

Por ejemplo, Alberto Demicheli comienza su libro afirmando:

La organización del poder ejecutivo ha sido siempre índice de extrema sensibilidad en toda formulación política... el temor a los abusos del ejecutivo existió siempre entre nosotros.<sup>24</sup>

Esta visión del ejecutivo latinoamericano no ha sido confinada a los autores locales, ni tampoco a los enfoques jurídicos de los poderes de gobierno, sino que, por el contrario, ha sido una noción ampliamente difundida en los ambientes académicos norteamericanos y europeos donde predominan los enfoques característicos de lo que se conoce como ciencia política moderna.

Como ejemplos de lo mismo podemos citar a los siguientes autores. Ranis dice:

Whether power is in the hands of a clearly elected civil president, a governing military junta which came to power through a coup, a dictator who has perpetuated himself in power, or of a one-party governing directorate, a general centralization of power in the hands of the executive has been widespread. Each of the 5 nations (México, Perú, Brasil, Chile, Argentina) fits the patterns in its own distinctive way.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Alberto Demicheli, *El Poder Ejecutivo*, p. 1.

<sup>25</sup> Ranis, *5 Latin American Nations: a comparative political study*, p. 226.

John D. Martz añade:

The most widely professed fact in the field of latinamerican politics in unquestionably the dominant role of the President.<sup>26</sup>

Este ambiente generalizado ha favorecido el concluir que América Latina es una región donde sus ejecutivos son especialmente fuertes.<sup>27</sup>

## II. Causas de dicha opinión generalizada

Desde mi punto de vista, es importante especificar cuáles son las razones que han persuadido a tantos estudiosos de la validez de dicha conclusión. Como ya se ha dejado claro, es imprescindible definir el tema de estudio y realidad de la cual queremos deducir conclusiones si queremos ser capaces de evaluar la utilidad de las últimas.

En este apartado llamaremos causas a los argumentos usados con el fin de demostrar que los poderes ejecutivos latinoamericanos son efectivamente poderosos. Por supuesto que no se trata de producir una lista exhaustiva de dichos argumentos, pero sí de recalcar los más difundidos y sus características.

b.1. *Primera causa.* Poder creciente del ejecutivo a través del tiempo.

Quizá la primera razón que ha contribuido a pensar que los poderes ejecutivos latinoamericanos son especialmente poderosos, es la evolución de sus capacidades a través del tiempo. Indudablemente, es evidente que se puede detectar una mayor capacidad de influencia a disposición de los gobiernos latinoamericanos en nuestros días si se compara a los ejecutivos contemporáneos con sus equivalentes de varias décadas atrás.

Por ejemplo, Ranis en su obra citada dice:

The malgan of the Latin american tradition of the indivisibility of power with the requirements of welfare legislation and administration during the distributive period have combine to strengthen the institution of the latin american executive at the expense of all other sources of political power.<sup>28</sup>

Cabe acotar que en este apartado sólo me limito a enumerar y describir brevemente cuáles son los razonamientos que han contribuido a la

<sup>26</sup> John D. Martz, *The dynamic of change in Latin-American Politics*, p. 45.

<sup>27</sup> La comparación probablemente más difundida es con el poder ejecutivo norteamericano; en palabras de Davis: "one of the clearest facts about the Latin-American presidents is that his power, both constitutional and real, exceed those of his prototype, the President of the U. S., at least if one excludes what may more appropriately be called political influence" (Davis, *op. cit.*, p. 274).

<sup>28</sup> Ranis, *op. cit.*, p. 223.

creencia de que el poder ejecutivo es especialmente fuerte en los países latinoamericanos. Dejo para el próximo apartado la crítica correspondiente.

b.2. *Segunda causa.* La debilidad mostrada por los otros poderes reconocidos en las constituciones.

Una importantísima proporción de autores que han visto en el ejecutivo latinoamericano una excesiva concentración de poderes, han basado sus argumentos en el dominio que la presidencia en latinoamérica goza sobre parlamentos y jueces.

Como ejemplo de lo dicho podemos citar las siguientes opiniones: Federico Gill dice en su libro:

Como en todos los países latinoamericanos, el sistema gubernativo chileno se basa, en principio, en el concepto clásico de la separación de poderes. En la práctica, empero, no se observa rígidamente la separación de los poderes políticos. Este alejamiento en la práctica del principio se combina con la amplia autoridad constitucional conferida al presidente, para producir un sistema caracterizado principalmente por el papel dominante que desempeña la rama ejecutiva en todos los procesos de gobierno.<sup>29</sup>

Carlos Pisano Fischer es de la opinión de que “al sur de América... hay un predominio del ejecutivo sobre las demás funciones”.<sup>30</sup>

Este razonamiento también está muy difundido en la literatura escrita en inglés, como lo demuestra la siguiente acotación. Pierson y Gil dicen:

All latin american countries establish in principle separation of political powers on some basis of division, and all constitution makers have been cognizant of the classical theories of separation. In practice, however, the separation of powers is not rigidly observed. With the passage of time, despite some notable attempts to the contrary, the trend has been toward the dominance of the executive... as it has been already indicated, the executive branch holds the controlling power in government and politics in nearly all the latin-american countries. The dominant role played by the chief executive in all governmental processes, and the resulting subordination to which the legislative and judicial branches are relegated, is the most salient feature of latin-american government... a large measure of authority not vested in the president by law is, nevertheless, in his hands as a result of his political powers. The methods and techniques employed by presidents in the exercise of political controls are numerous and varied.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Federico G. Gil, *El sistema político de Chile*, p. 109.

<sup>30</sup> Carlos Pisano Fischer, *Poder Ejecutivo*, p. 7.

<sup>31</sup> Pierson and Gil, *Government of Latin America*. p. 208.

### b.3. Tercera causa. Fracaso del federalismo.

Esta causa puede considerarse, hasta cierto punto, como una extensión de la anterior. Las constituciones latinoamericanas han tratado en vano el corregir y moderar el proceso de centralización política de sus países. Luego, desde este punto de vista, también se dice que el gobierno central ha concentrado demasiado poder.

Por ejemplo, Harold E. Davis dice:

Neither the theoretical balance of power, nor federalism where tried, has much deterred an apparently natural tendency toward concentration of power. As a result, the presidency has usually monopolized the power structure, dwarfing the other branches of government into relative insignificance.<sup>32</sup>

### b.4. Cuarta causa. La identificación de “autoritarismo” y “poder”.

Un nuevo aspecto que también contribuyó a crear la opinión generalizada que pretendo criticar, es el hecho de que el proceso político en América Latina se ha caracterizado por ser bastante autoritario. Como es fácil comprender, dicho autoritarismo es más evidente en el caso de los gobiernos centrales.

Este tema viene muy bien descrito en las siguientes palabras de Pierson y Gil:

It was perhaps in the nature of things that the latin american countries should be characterized by the supremacy of presidential power. The authoritarian tradition of the colonial era, requiring obedience to the personal rule of viceroys and captains general inspired the only system of government with which the people had any experience and familiarity.<sup>33</sup>

Asher N. Christensen dice:

As executive maturity thus subtly comes, perhaps we should drop the term caudillismo, with all its connotations of political immaturity, and substitute it for “strong presidential government”.<sup>34</sup>

Por su parte John D. Martz añade:

The experience of the past two decades has brought to comparative government, and to social studies in general, a considerable emphasis upon authoritarianism.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> H. E. Davis, *Government and Politics in Latin America*, p. 252.

<sup>33</sup> Pierson and Gil, *op. cit.*, p. 216.

<sup>34</sup> Asher N. Christensen, *The evolution of Latin America government*, p. 403.

<sup>35</sup> J. D. Martz, *op. cit.*, p. 45.

b.5. *Quinta causa.* El hecho de que en América Latina abundan los gobiernos altamente personalizados.

Es necesario advertir que esta causa no es exactamente idéntica a la anterior. Aquí el argumento abulta el hecho de que la figura del presidente ha sido resaltada muy a menudo.

Usando una frase de H. E. Davis "High degree of personalism still remaining in latin-american politics sometimes accentuates the personal character of this function of crystallizing the will to act with the political process."<sup>36</sup>

M. Needler es de opinión parecida cuando dice:

In every country of Latin America with the sole exception of Cuba, the President dominates the nation's government and politics. A glance at the political position of the president, and then at his legal powers, will show why this is necessarily the case.<sup>37</sup>

Esta última causa está estrechamente ligada a cierta inconsistencia en la definición de ejecutivos, y a cierta ambivalencia en la manera de definir "poder". Quizás sería provechoso pensar más en términos de "presidencia" que de "presidente".

b.6. *Sexta causa.* El estado de la ciencia política en América Latina. Finalmente, debemos recordar que los trabajos de este tipo han sido realizados en un momento difícil para la ciencia política, parafraseando a Ranis, "la ciencia política en América Latina tiene hoy una existencia incierta, en cuanto a diferenciación disciplinaria, inserción institucional, *status*, posibilidades de perduración, de actividad y de eficacia".<sup>38</sup>

Esto ha contribuido a la falta de trabajos sobre tópicos relacionados con el poder ejecutivo y que son propios de esta disciplina; quizás el estudio de dichos temas contribuya a revalorar las limitaciones y debilidades presentes en las estructuras gubernamentales latinoamericanas.

Dichas limitaciones son todavía más evidentes en el método comparativo, como acota C. Fortin, "la especialidad del gobierno comparado o política comparada tiene una larga y respetable historia... Sin embargo, el estado de los estudios políticos comparado sobre América Latina es claramente menos satisfactorio".<sup>39</sup> La falta de comparación sistemática de la realidad latinoamericana con la de otras zonas geográficas limita muy seriamente el alcance de nuestras investigaciones.

b.7. *Séptima causa.* Europa y los Estados Unidos son nuestro punto de referencias casi exclusivos.

<sup>36</sup> H. E. Davis, *op. cit.*, p. 271.

<sup>37</sup> M. Needler, *Latin American Politics in Perspective*, p. 135.

<sup>38</sup> Ranis, *op. cit.*, p. 9.

<sup>39</sup> C. Fortin, *Las posibilidades del estudio comparado en América Latina*, p. 1.

La causa inmediata anterior explica en parte por qué las comparaciones realizadas han sido predominantemente con fenómenos europeos o norteamericanos. No cabe duda que la inclusión de trabajos relacionados con otras regiones del mundo contribuiría en forma positiva y en favor de nuestro conocimiento del funcionamiento de los propios gobiernos de América Latina.

### III. *Por qué los razonamientos y conclusiones anteriores no son satisfactorios*

Todos estos argumentos han contribuido a la creación de un consenso, muy generalizado en círculos intelectuales, que contribuye a la creencia de que existe en América Latina un fenómeno que bien podría calificarse como de “presidencialismo exagerado” (en palabras de H. E. Davis).

Tres son los objetivos que propongo alcanzar en esta última sección última del presente informe:

1. Proporcionar evidencia de que, definiendo poder o influencia como la capacidad de una estructura de afectar la vida de otros componentes de un sistema político, los gobiernos latinoamericanos no son más fuertes que sus colegas de otras regiones.

2. Intentar explicar dicha “debilidad” mediante el uso del marco teórico desarrollado en este trabajo.

3. Explicar por qué los argumentos anteriormente enumerados han fallado en llegar a las mismas conclusiones.

1. Recordando los principios y conclusiones explicadas en el resumen de mi investigación que precede a esta sección, podemos afirmar que los poderes ejecutivos latinoamericanos están lejos de constituir un ejemplo de gobiernos “fuertes”; dicha afirmación se basa en los siguientes argumentos:

1.1. El número de personal (el tamaño de las estructuras) empleado en los puestos incluidos en nuestra definición de ejecutivos son comparativamente bastante reducidos.

Esto es evidente si consideramos que:

\* Los gabinetes latinoamericanos cuentan con menos ministros que el promedio mundial y el de casi todas las regiones del globo.

<i>Área geográfica</i> <sup>40</sup>	<i>Número de ministros</i>
Países comunistas	30.85
Área atlántica	17.95

<sup>40</sup> La división geográfica utilizada (variable 3), ha sido tomada de J. Blondel *Introduction to Comparative Government, Appendix*.

Medio Oriente	16.23
<i>Promedio mundial</i>	16.01
África	13.54
América Latina	12.10
Asia	11.76

\* A conclusión parecida se llega si utilizamos el porcentaje de gasto público en relación con el producto bruto de cada país:

<i>Región</i>	<i>% gasto público</i>
Países comunistas	100.0
Medio Oriente	20.85
Asia	15.50
<i>Promedio mundial</i>	14.89
América Latina	14.66
Área atlántica	13.41
África	12.75

Si se considera la enorme diferencia entre el volumen de los productos brutos del área atlántica y de América Latina, no nos debería sorprender que los gobiernos de la primera gasten proporcionalmente menos (sólo marginalmente) que nuestros gobiernos.

\* Lo mismo ocurre cuando observamos el tamaño de los otros elementos incluidos en nuestra definición:

\* Ejecutivos dualistas prácticamente no existen en América Latina:

	No	dualismo (variable 18)		
		P. M.	P. M. M.	P. M. M. amb.
Área atlántica	0.0%	96.7%	3.3%	0.0%
Países comunistas	14.3%	85.7%	0.0%	0.0%
Medio Oriente	18.2%	74.5%	7.3%	0.0%
Asia	12.0%	68.0%	20.0%	0.0%
África	70.4%	24.7%	3.7%	1.2%
América Latina	91.7%	8.3%	0.0%	0.0%
<i>Promedio mundial</i>	39.0%	55.1%	5.6%	0.3%

\* América Latina es una de las regiones donde existen menos grupos presidenciales:

	Con. Est.	Grupos Presidenciales (variable 21)			No
		Juntas	Con. Rev.	Otros	
Área atlántica	0.0%	3.3%	0.0%	0.0%	96.7%
Países comunistas	85.7	0.0%	0.0%	0.0%	14.3%

ACTIVIDADES DEL PODER EJECUTIVO. CASO LATINOAMERICANO 241

Medio Oriente	0.0%	0.0%	10.9%	5.5%	83.6%
Asia	10.0%	10.0%	0.0%	0.0%	80.0%
África	11.1%	0.0%	9.9%	1.2%	77.8%
América Latina	0.0%	1.7%	0.0%	3.3%	95.0%
Promedio mundial	12.9%	2.3%	4.1%	1.8%	78.9%

\* Los pocos grupos que existen en el área latinoamericana tienen menos miembros que el de otras regiones, lo que parece confirmar que sus actividades son más reducidas:

Número de miembros (variable 22)

Área atlántica	4
Países comunistas	14.63
Medio Oriente	12.44
Asia	14.80
África	9.62
América Latina	7
Promedio mundial	10.41

\* América Latina es la única región que no posee ningún miembro que pertenezca al quinto elemento de nuestra definición:

	0	Número de secretarios		
		- 5	+ 5, - 10	+ 10
Área atlántica	60.0%	36.7%	3.3%	0.0%
Países comunistas	80.0%	20.0%	0.0%	0.0%
Medio Oriente	92.7%	7.3%	0.0%	0.0%
Asia	74.0%	6.0%	8.0%	12.0%
África	61.3%	30.0%	5.0%	3.8%
América Latina	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Promedio mundial	76.8%	17.6%	2.9%	2.6%

Esta evidencia empírica merece una doble conclusión:

a) Los poderes ejecutivos latinoamericanos se encuentran entre aquellos que realizan pocas actividades; desde este punto de vista su influencia sobre sus sistemas políticos es menor que en otras regiones, y no cabe hablar de ejecutivos excesivamente poderosos, al menos empíricamente.

b) Es cierto que las actividades del ejecutivo están concentradas en la figura del presidente (lo que explica por qué los restantes elementos del ejecutivo son tan poco numerosos); pero el hecho de que el "presidente" sea más poderoso que aquellos que lo rodean, no impide que la "presidencia" sea menos poderosa. En otras palabras, dicha concentración en torno al presidente en América Latina se hace a costa de sacrificar parte de las tareas que podrían ser realizadas por los gobiernos.

## 1.2. la labor de los gobiernos latinoamericanos se concentra en las áreas más tradicionales

	<i>Adm.</i>	<i>R. Ext.</i>	<i>Def.</i>	<i>Econ.</i>	<i>Prim.</i>	<i>Sec.</i>	<i>Terc.</i>	<i>S. Serv.</i>	<i>Educ.</i>	<i>Reg</i>
<i>Promedio mundial</i>	19.51	7.25	6.1	15.2	9.4	6.5	9.7	14.6	8.4	1.1
<i>Atlántica</i>	16.4	8.6	7.0	17.4	8.6	3.6	12.5	15.2	8.2	2.9
<i>Países comunistas</i>	11.4	4.2	3.6	17.8	11.8	19.9	8.2	5.9	11.2	0.6
<i>Medio Oriente</i>	24.0	5.9	6.4	14.6	6.3	9.2	8.7	15.7	6.8	1.0
<i>Asia</i>	18.7	6.8	4.4	13.5	9.0	6.5	11.8	16.3	8.7	0.7
<i>África</i>	23.3	7.4	5.3	15.2	9.8	2.4	11.9	12.9	8.4	1.1
<i>América Latina</i>	18.7	8.8	8.9	13.8	11.7	4.6	3.8	18.8	8.3	0.0

Acepto las limitaciones causadas por el hecho de que las cifras de la tabla recientemente reproducida, viene computada en porcentajes de los puestos ministeriales que cada región dedica a las distintas esferas de actividades. No obstante, creo ver en dichos datos cierta evidencia de que el Estado latinoamericano no es “particularmente” intervencionista, al menos en términos comparados.

Este punto es muy importante porque: a) no parece apoyar el relieve que se le ha dado a la expansión en actividades experimentada por los gobiernos de nuestra región; se le ha presentado como un rasgo particular de nuestros sistemas políticos. Por ejemplo, Ranis dice:

With government as the major economic planner, the principal production manager, and the major corporation shareholder, it is not surprising to find the executive simultaneously acting out many functions that, in more developed nations, would be more widely dispersed.<sup>41</sup>

b) Por otro lado, dicha expansión se ha utilizado como explicación de la creciente inestabilidad experimentada por numerosos países latinoamericanos. Ranis continúa diciendo:

When political power becomes absolute and overwhelming, it becomes a prize well worth capturing with the private sector controlled by a relatively small percentage of the population and the public sector in control of industry, foreign trade, and the utilities, it is not surprising that the control of government becomes not only a political goal but an economic one as well. Thus the very monopoly of executive power makes its position unstable.<sup>42</sup>

Considero que dicho razonamiento no posee una base empírica en que apoyarse .

<sup>41</sup> Ranis, *op. cit.*, p. 225.

<sup>42</sup> Ranis, *op. cit.*, p. 226.

ACTIVIDADES DEL PODER EJECUTIVO. CASO LATINOAMERICANO 243

2. Mi segundo objetivo es el siguiente: el concepto de recursos sirve como elemento idóneo para explicar por qué los ejecutivos latinoamericanos no son tan fuertes.

*Recursos técnicos estructurales.* Técnicamente la situación en la que se encuentran los países latinoamericanos no es tan desfavorable para la expansión de sus actividades.

a.1. En su fase cuantitativa:

*Promedio (variable 4)*

Área atlántica	61,16
Países comunistas	141,57
Medio Oriente	27,36
Asia	99,22
África	27,51
América Latina	49,16

a.2. En su fase cualitativa: como puede verse a continuación, los recursos técnicos disponibles en América Latina son bastante favorables

*Promedio variable 12*

*Promedio variable 13*

<i>Promedio mundial</i>	5,46	4,98
Área atlántica	3,25	2,33
Países comunistas	4,42	3,00
Medio Oriente	6,60	5,77
Asia	6,44	6,22
África	5,74	5,89
<i>América Latina</i>	6,36	6,08

*Promedio variable 14*

*Promedio variable 15*

<i>Promedio mundial</i>	73,38	18,74
Área atlántica	166,75	38,66
Países comunistas	78,00	16,85
Medio Oriente	44,12	19,69
Asia	9,14	8,00
África	17,30	5,91
<i>América Latina</i>	81,25	25,33

*Promedio variable 16*

<i>Promedio mundial</i>	41,43
Área atlántica	79,16
Medio Oriente	35,44

Países comunistas	51,50
Asia	42,66
África	14,59
<i>América Latina</i>	31,75

b) *Recursos estructurales políticos.* Aquí la situación de los gobiernos latinoamericanos no es tan favorable para la expansión de sus actividades.

b. 1. La participación política es comparativamente baja en América Latina.

	<i>Nivel de participación</i>		
	<i>Alta</i>	<i>Media</i>	<i>Baja</i>
<i>Promedio mundial</i>	59.8	18.8	21.4
Área atlántica	96.7	0.0	3.3
Países comunistas	100.0	0.0	0.0
Medio Oriente	30.0	32.0	38.0
Asia	52.0	30.0	18.0
África	46.9	25.9	27.2
<i>América Latina</i>	48.3	18.3	33.3

b. 2. América Latina no se encuentra entre las regiones más fuertemente autoritarias.

	<i>Grados de autoritarismo</i>		
	<i>Alto</i>	<i>Medio</i>	<i>Bajo</i>
<i>Promedio mundial</i>	39.0	12.9	48.1
Área atlántica	3.3	0.0	96.7
Países comunistas	100.0	0.0	0.0
Medio Oriente	43.6	20.0	36.4
Asia	18.0	36.0	46.0
África	58.0	2.5	39.5
<i>América Latina</i>	26.7	21.7	51.7

b. 3. Los objetivos políticos tampoco favorecen un fortalecimiento de los ejecutivos latinoamericanos.

	<i>Objetivos políticos</i>		
	<i>Radical</i>	<i>Medio</i>	<i>Conservador</i>
<i>Promedio mundial</i>	20.1	45.4	34.5
Área atlántica	0.0	96.7	3.3
Medio Oriente	20.0	30.9	49.1
Países comunistas	100.0	0.0	0.0
Asia	20.0	32.0	48.0
África	6.3	49.4	44.3
<i>América Latina</i>	11.7	40.0	48.3

ACTIVIDADES DEL PODER EJECUTIVO. CASO LATINOAMERICANO 245

b. 4. Estabilidad. Recordando la importancia que la estabilidad de normas y técnicas tiene sobre “cuánto” y “qué” hacen los ejecutivos, estamos en condiciones de apreciar qué significa para la supremacía del ejecutivo que América Latina sea la región más inestable. Como podemos ver:

	<i>Estable</i>	<i>Cambio normal</i>	<i>Cambio técnico</i>	<i>Cambio total</i>
<i>Promedio mundial</i>	82.7	6.4	0.8	10.2
<i>Área atlántica</i>	97.9	0.0	0.0	2.1
<i>Países comunistas</i>	100.0	0.0	0.0	0.0
<i>Medio Oriente</i>	90.9	4.5	0.0	4.5
<i>Asia</i>	77.5	12.5	0.0	10.0
<i>África</i>	71.0	11.3	3.2	14.5
<i>América Latina</i>	68.2	6.8	0.0	25.0

c) *Recursos políticos personales*

c.I. La *personalización* experimentada por los gobiernos latinoamericanos no es más elevada que en otras partes del mundo.

	<i>Personalización</i>		
	<i>Alta</i>	<i>Media</i>	<i>Baja</i>
<i>Promedio mundial</i>	20.9	34.1	45.0
<i>Área Atlántica</i>	6.7	15.0	78.3
<i>Países comunistas</i>	60.0	28.6	11.4
<i>Medio Oriente</i>	21.8	30.9	47.3
<i>Asia</i>	18.0	38.0	44.0
<i>África</i>	24.7	45.7	29.6
<i>América Latina</i>	8.5	40.7	50.8

Aun experimentando con los tipos de líderes, tal cual hemos hecho antes, la situación permanece sin grandes alteraciones.

	<i>Líderes institucionales</i>			<i>Líderes elitistas</i>		
	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>bajo</i>	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>bajo</i>
<i>Área atlántica</i>	3.7	7.4	88.9	66.7	33.3	0.0
<i>Países comunistas</i>	55.2	34.5	10.3	0.0	0.0	0.0
<i>Medio Oriente</i>	46.7	13.3	40.0	6.7	53.3	40.0
<i>Asia</i>	31.3	50.0	18.8	26.7	46.7	26.7
<i>África</i>	26.0	42.0	32.0	5.9	64.7	29.4
<i>América Latina</i>	11.6	44.2	44.2	0.0	31.3	68.8

c.2. América Latina cuenta con muchos menos líderes que han logrado ocupar la jefatura de gobierno por períodos largos que lo que se esperaría teniendo en cuenta su nivel de desarrollo socioeconómico (tabla, p. 27).

c.3. Información. El nivel de información es muy poco satisfactorio; el proceso de cambio ministerial es una tarea que presenta similares dificultades en América Latina que en regiones donde prevalecen grandes estructuras centralizadas de gobierno, como es el caso del mundo comunista.

*Cambio ministerial (variable 30)*

<i>Promedio mundial</i>	40.13%
<i>Área atlántica</i>	39.45%
<i>Medio Oriente</i>	55.78%
<i>Asia</i>	33.42%
<i>África</i>	41.09%
<i>América Latina</i>	30.38%
<i>Países comunistas</i>	

*Conclusiones*

Brevemente podemos decir que la relativa “debilidad” de los poderes ejecutivos latinoamericanos tiene su causa en:

I. El limitado campo de acción que los arreglos normativos de los sistemas políticos latinoamericanos le otorgan.

II. El hecho de ser una región inestable tanto en normas como en técnicas de gobierno.

III. La falta de grandes líderes que sean capaces de mejorar las condiciones de trabajo de sus gobiernos.

IV. El nivel precario de información que dichos líderes poseen.

3. Creo que es relativamente sencillo adivinar cuáles son las críticas que puedo hacer de los argumentos reproducidos anteriormente. No obstante, es necesario aclarar que no es mi propósito afirmar que todo lo dicho por esos argumentos no tiene relación con la realidad, pero que pongo en duda la validez de dos afirmaciones muy difundidas y que dichos razonamientos parecen sostener: a) los ejecutivos latinoamericanos han acumulado demasiado poder; b) América Latina es una región que se caracteriza por tener gobiernos fuertes.

*Crítica causa 1.* El primer argumento es válido en la medida que descubre un proceso de incremento en las actividades que realizan los ejecutivos en América Latina. Su error está en el inferir que dicho proceso es particularmente agudo en nuestro continente.

Como la tabla a continuación demuestra (los números son el promedio de ministros), el proceso mencionado es un fenómeno mundial que acusa mayor intensidad en otras áreas geográficas (América Latina es una de las regiones que acusan un grado de expansión más lento).

	1963	1965	1967	1969	1971
Área atlántica	17.1	18.0	18.1	18.5	17.8
Países comunistas	25.3	25.7	32.0	35.9	36.0
Medio Oriente	14.2	15.8	15.9	18.0	17.2
Asia	9.8	11.8	12.2	11.7	13.7
Africa	11.9	13.1	13.5	14.3	14.5
América Latina	10.9	11.4	12.0	13.0	13.0

En resumen, el primer argumento ha contribuido a la creación de una *falacia comparativa*, porque América Latina no posee gobiernos cuyas actividades crecen más rápidamente que en otras partes del globo.

*Crítica causa 2.* También este razonamiento se basa en un hecho real: el poder ejecutivo se ha apoderado de una porción de poder mayor que la otorgada en las constituciones. Pero eso no significa que el ejecutivo necesariamente tenga mayores recursos.

Dicho de otra manera, se ha confundido *gobierno arbitrario con gobierno fuerte*. Además, como lo demuestra la tabla en página 43, no es un fenómeno particularmente latinoamericano.

*Crítica causa 3.* Se puede decir lo mismo que en la crítica anterior. Es cierto que los esfuerzos de imponer un régimen federal no han tenido éxito y, aun podemos ir más lejos, los gobiernos latinoamericanos tampoco han prestado suficiente atención a los problemas regionales de sus países (América Latina es la única región que en los 10 años comprendidos en nuestra investigación no posee ningún ministerio dedicado a problemas regionales, tabla página 40). Pero la debilidad de los gobiernos regionales no implica necesariamente la fortaleza de los gobiernos centrales (excepto en sus relaciones con los ejecutivos provinciales).

*Crítica causa 4.* El hecho de que los procesos y gobiernos latinoamericanos tengan un carácter autoritario (ya hemos visto que esto no constituye un fenómeno exclusivo de nuestro continente) tampoco implica que nuestros ejecutivos posean una capacidad de influencia global mayor.

Dicho autoritarismo puede ser considerado como resultado del grado de violencia existente en las relaciones políticas de América Latina. Esta confusión nos ha conducido a afirmar una nueva falacia: *violencia está directamente relacionada con poder* (violencia por parte del gobierno).

*Crítica causa 5.* Como se puede observar en las tablas reproducidas en páginas 27 y 44, tampoco el quinto razonamiento es realmente significativo

en términos comparados. Esto es más evidente si se tienen en cuenta la pobreza sufrida por los gobiernos latinoamericanos respecto de los otros dos elementos comprendidos en nuestro concepto de recursos políticos personales.

*Crítica causas 6 y 7.* Estas dos causas explican parcialmente los cinco primeros errores de apreciación porque:

a) La falta de desarrollo experimentado por la ciencia política en América Latina ha contribuido, como se ha dicho, a una negligencia exagerada de temas que importan tanto o más al tema de la fortaleza de los ejecutivos, que los tópicos más estudiados.

b) La pobreza del método comparativo ha favorecido la atribución a América Latina de características que en realidad informan la mayoría de las regiones geográficas del mundo.

c) El hecho (quizás como consecuencia de lo anterior) de habernos comparado casi exclusivamente con Europa y los Estados Unidos nos ha llevado a abultar nuestras diferencias en personalismo, autoritarismo, etcétera, que nos separan de esos países; pero sin que dichas comparaciones nos motivaran a estudiar también las condiciones políticas que contribuyen a la fortaleza de sus gobiernos y de las que América Latina todavía carece.

### *Conclusiones*

Me gustaría terminar esta breve exposición acentuando tres realidades que dificultan un desarrollo más fructífero de nuestros estudios de los gobiernos latinoamericanos.

a) Se debe comprender que trabajos parciales, como la gran mayoría de los realizados hasta la fecha, no nos autorizan a sacar conclusiones definitivas sobre la fuerza de los ejecutivos (salvo que se acepte el carácter parcial de dichas conclusiones).

b) Debemos modificar el tipo de preguntas que se formulan; en este sentido sigo creyendo que la manera más significativa de estudiar la supremacía de los ejecutivos es relacionando dicho fenómeno con la cantidad y naturaleza de las actividades que dichas estructuras realizan.

c) Revalorar la actuación de los grupos e instituciones políticas que componen nuestros sistemas políticos de acuerdo con el impacto que dichas estructuras tienen sobre lo que hacen los poderes ejecutivos.