

¿Quién susurra al oído de los presidentes? Una explicación partidista a la asesoría de amigos y familiares. Ecuador en perspectiva comparada*

Who Whispers in the Ear of the Presidents?: A Partisan Explanation to the Advice of Friends and Family. Ecuador in Comparative Perspective

SANTIAGO BASABE-SERRANO

Departamento de Estudios Políticos de FLACSO, Ecuador
sbasabe@flacso.edu.ec

PABLO MEDINA

FLACSO, Ecuador
Université de Perpignan Via Domitia, Francia
mppablofl@flacso.edu.ec

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.N1>

Resumen: En este escrito exploramos si la ausencia de institucionalización partidista puede ser un factor decisivo para la presencia prioritaria de amigos o familiares como asesores y consejeros directos de los presidentes. A pesar de que la influencia de estos círculos íntimos resulta inevitable en cualquier espacio de poder, lo que argumentamos es que cuando la formación de cuadros al interior de las organizaciones políticas es deficiente, la alternativa que tienen los jefes de Estado para recibir apoyo en los temas más trascendentales está en personas que gozan de su confianza absoluta, como son sus parientes cercanos o los amigos de toda la vida. A partir de la comparación de los presidentes ecuatorianos Correa y Moreno, observamos que más allá del tamaño de la bancada oficialista en la legislatura, cuando hay déficit en la institucionalización de los partidos políticos, la emergencia de amigos y familia como actores determinantes de la política del Ejecutivo es mayor.

Palabras clave: Poder ejecutivo – Centro de gobierno – Asesores – Partidos políticos – Ecuador.

Abstract: In this writing we explore whether the absence of partisan institutionalization can be a decisive factor for the priority presence of friends or family members as direct advisors and counselors to presidents. Although the influence of these intimate circles is inevitable in any space of power, what we argue is that when the formation of cadres within political organizations is deficient, the alternative for heads of state to receive support in the most transcendental issues is in people who enjoy their absolute trust, such as their close relatives or lifelong friends. From the comparison of Ecuadorian presidents Correa and Moreno, we observe that beyond the size of the ruling party's bench in the legislature, when there is a deficit in the institutionalization of political parties, the emergence of friends and family as determining actors of the Executive's policy is greater.

Key words: Executive Power – Center of Government – Advisers – Political Parties – Ecuador

* Artículo recibido el 3 de noviembre de 2020 y aceptado para su publicación el 2 de diciembre de 2021.

Introducción

Luego de la emergencia de los estudios sobre las bondades y debilidades del presidencialismo en relación a la estabilidad del régimen democrático, acerca de las interacciones del Ejecutivo con otros poderes del Estado y en torno a la formación de coaliciones y el rol de los poderes en la promoción de políticas públicas, hacia inicios de la década pasada la atención se orientó hacia los factores institucionales y políticos que dieron surgimiento a lo que se denominó hiperpresidencialismo (Basabe-Serrano, 2017; Bolonha et al., 2015). A la par, creció la investigación centrada en las dinámicas que están tras la conformación de los gabinetes ministeriales, la rotación de los ministros y el tipo de relación entre dichos asesores de gobierno y los presidentes (Camerlo y Martínez-Gallardo, 2018). Sin embargo, otras dimensiones de estudio sobre presidencialismo han sido menos estudiadas en la región. El funcionamiento de los aparatos burocráticos de apoyo al presidente, sus dinámicas y la racionalidad de quienes asesoran directamente a los jefes de Estado, en muchas ocasiones sin ostentar cargo alguno, están en este grupo (Bonvecchi et al., 2018).

En este último espacio de investigación, denominado centros de gobierno o centros presidenciales (en adelante CP), se inscribe la primera fase de nuestra investigación. En términos conceptuales, Lanzaro (2016) propone una definición de CP a partir de la noción de núcleos de apoyo al jefe de Estado. La idea principal es que el objetivo de estos núcleos es reforzar tanto la autoridad y liderazgo de los presidentes como su autonomía y uso estratégico de los recursos políticos. A diferencia de Alessandro, Lafuente y Santiso (2013), que estudian el componente formal de los CP, Lanzaro (2016) plantea expresamente que el concepto de CP engloba tanto a instituciones formales e informales como a los actores que son parte de unas y otras.

Nuestro aporte tiene una pretensión analítica y apunta a explorar la presencia de un tipo particular de núcleos de apoyo político que tienen los presidentes, el de los actores que sin ser parte del entramado burocrático de las casas de gobierno o de los gabinetes ministeriales, apoyan a los jefes de Estado a través de asesoría directa y sin mediación alguna. Así, tales actores se convierten en pieza clave tanto en la hechura de políticas públicas como en la toma de decisiones del Ejecutivo, sin que en la mayoría de los casos asuman responsabilidad alguna. Por tanto, hablamos de un fenómeno informal que en ocasiones podría llegar a generar tensiones respecto a quienes sí son parte de núcleos de apoyo establecidos en el esquema burocrático de los jefes de Estado. De hecho, los funcionarios que formalmente ocupan un cargo saben que, en caso de suscitarse conflictos con los asesores cerca-

nos al jefe de Estado por vínculos de familiaridad o amistad, serán ellos los que deberán asumir los mayores costos.

Desde otra perspectiva, el análisis de quiénes son asesores informales de los CP es útil porque otorga algunas claves en torno a la comprensión de otras aristas de los estudios sobre presidencialismo. De un lado, en la medida que la relación entre dichos asesores y los presidentes sea más intensa y sobre mayores ámbitos de la política pública, la importancia de quienes forman parte de los gabinetes ministeriales entra en cuestionamiento, especialmente cuando provienen de coaliciones. De otro lado, conocer la injerencia de asesores informales sobre las decisiones de los presidentes puede constituir un referente empírico indirecto del grado de institucionalización de las agrupaciones partidistas. Al respecto, planteamos que los presidentes que recurren con mayor frecuencia a este tipo de asesores suelen carecer de actores confiables y capacitados dentro de sus partidos para el cumplimiento de dicho rol. Esta relación sería más notoria en el caso de presidentes *outsiders*, pues dicho rasgo haría pensar que, para el ejercicio del gobierno, estos jefes de Estado contarían con un número mayor de asesores informales.

Los estudios sobre centros presidenciales

La literatura que estudia los CP puede ser dividida en dos grupos. El primero, interesado en el análisis de la presidencia como estructura de gestión, coordinación y funcionamiento del Ejecutivo; y, el segundo, focalizado en el presidente como actor político. Si bien el interés de este artículo está en el segundo segmento, en esta parte presentamos brevemente los avances desde ambas dimensiones de análisis. En cuanto a los trabajos que observan la estructura formal de la casa de gobierno, los principales aportes vienen de aquellos que toman a Estados Unidos como caso de estudio. Allí se sitúan investigaciones en las que prioritariamente se analiza cómo diversas necesidades han llevado a la evolución y crecimiento de las principales agencias de la presidencia de ese país (Lyons, 1971; Meese, 1983; Ragsdale y Theis, 1997; Dickinson y Lebo, 2007; Rockman, 2018).

Desde la perspectiva del uso estratégico de recursos políticos de cara a incrementar el control del Ejecutivo respecto a la burocracia, encontramos los trabajos de Lewis y Moe (2018) en Estados Unidos y de Méndez (2007) en México. En América Latina, los trabajos que observan las instituciones formales de los CP son menos numerosos y los principales estudian Brasil (Inácio y Llanos, 2015; Rennó, 2015) y Argentina (Bonvecchi et al., 2018; Camerlo y Coutinho, 2018). Aunque orientados hacia el análisis de la in-

fluencia de los CP sobre el diseño de políticas públicas, en este mismo segmento se encuentran los trabajos de Mejía y Botero (2018) y Peralta (2018) para los casos colombiano y peruano, respectivamente.

En cuanto a los trabajos que observan analíticamente al presidente y la influencia que ejercen sobre sus decisiones el círculo de colaboradores más cercanos, la literatura especializada es menos extensa. Cohen, Hult y Walcott (2016) analizan la evolución de los roles del jefe de gabinete en Estados Unidos y en la misma línea hallamos al trabajo de Arana Araya (2012) para América Latina. Claramente, la literatura especializada que estudia la estructura formal de los CP es la más profusa, en detrimento de la que analiza a aquellos asesores que en muchos de los casos carecen de cargos oficiales (Camerlo y Martínez-Gallardo, 2018; Lanzaro, 2016). A partir de lo expuesto, este avance de investigación apunta precisamente a aportar en ese campo, respondiendo parcialmente la pregunta de investigación: ¿bajo qué condiciones se torna más probable que los jefes de Estado recurran prioritariamente a la asesoría directa de amigos, familiares o, en general, de actores no vinculados formalmente al CP?

Para contribuir a dar respuesta a esta pregunta de investigación, en el siguiente acápite ofrecemos un marco teórico en el que planteamos de forma preliminar que, aun por encima del tamaño de la bancada oficialista o de la presencia de coaliciones de gobierno, una variable que explica por qué los presidentes recurren a la asesoría directa de personas no vinculadas con la administración pública es la ausencia de “cuadros” al interior de sus propias agrupaciones políticas. Posteriormente, observamos este fenómeno en un estudio comparado de *n* pequeño en el que valoramos los gobiernos de los presidentes ecuatorianos Rafael Correa y Lenín Moreno. En la parte final de esta nota de investigación proponemos las principales conclusiones preliminares del análisis realizado, mientras se discute algunas implicaciones teóricas para los estudios futuros sobre presidencialismos en América Latina.

A falta de cuadros políticos, la salida está en los amigos y la familia

Tradicionalmente, una vez que un presidente llega al poder, sus principales fuentes de asesoría provienen de su propio partido o de la coalición de sectores políticos, económicos o sociales que empujaron su candidatura. Sin embargo, esto no siempre sucede así. En ocasiones, las necesarias coaliciones de gobierno que el Ejecutivo debe alcanzar con la legislatura conllevan a que muchos de los espacios ministeriales sean ocupados por actores que no pertenecen al partido oficialista. Como consecuencia de ello, los intereses de los

ministros no siempre coinciden con los del presidente y eso podría reducir la confianza del jefe de Estado en la asesoría originada en dichos actores.

No obstante, aun en escenarios en los que los presidentes no forman coaliciones de gobierno con la legislatura, los gabinetes ministeriales no siempre actúan como la fuente directa de provisión de asesoría y apoyo al jefe de Estado. De hecho, en ocasiones los criterios para la asignación de los ministerios no están basados en destrezas y experticias, sino en acuerdos políticos orientados por otro tipo de lógicas. Algo similar ocurre con las oficinas adscritas al CP que, si bien pueden incrementar su tamaño cuando hay gobiernos de coalición, como lo plantean Inácio y Llanos (2015), aquello no implica necesariamente que allí se ubiquen a los actores que influyen directamente sobre las decisiones de los presidentes. En definitiva, lo que proponemos es que, si bien los rasgos institucionales de los CP ayudan a identificar a los actores con influencia real sobre las decisiones presidenciales, hay otras características propias de los partidos políticos a los que pertenecen los jefes de Estado que responden de mejor forma a la pregunta de investigación planteada.

En efecto, nuestro argumento es que la mayor o menor recurrencia de los jefes de Estado a asesores exógenos a las estructuras formales de los CP podría depender de cuán institucionalizado sea el partido político del presidente. Así, en la medida que una agrupación partidista goza de un mayor grado de institucionalización y, por tanto, puede producir “cuadros” capaces y confiables, la presencia de asesores exógenos tenderá a descender. Por tanto, no importaría tanto el tamaño de la bancada oficialista o su potencial electoral como la capacidad organizativa del partido para proveer actores políticos en los que el presidente pueda apoyarse para la toma de decisiones.

Desde el punto de vista teórico, recurrimos al concepto de institucionalización de los partidos políticos propuesto por Randall y Svåsand (2002). Dicha definición es útil, pues sintetiza de buena forma las ideas previamente propuestas por autores como Panebianco (1988) o Levitsky (1998). Si bien la referida definición toma en cuenta la dimensión interna y externa de la institucionalización de los partidos, por la naturaleza preliminar de este trabajo nos concentramos en la vinculación de los afiliados al partido con el posicionamiento ideológico propuesto en su plataforma electoral. En efecto, consideramos que en la medida que la relación entre actores y formación ideológica sea más tenue, una consecuencia lógica sería que la agrupación política carezca de suficientes “cuadros” que puedan asesorar adecuadamente a los afiliados al partido que alcanzan espacios de poder político. En definitiva, argumentamos que la variable que afecta prioritariamente a la mayor recurrencia de los presidentes a asesores informales, familiares o amigos, es el grado de institucionalización de su agrupación partidista.

A fin de observar inicialmente el comportamiento de la relación hipotética expuesta, en el siguiente acápite consideramos el caso ecuatoriano durante los gobiernos de los presidentes Rafael Correa (2007-2017) y Lenín Moreno (2017-2021). La comparación de estos períodos de gobierno es útil, pues en ambos casos los presidentes recurrieron prioritariamente a la asesoría de personas de confianza, como son los amigos y familiares, a pesar de que el desempeño de otras variables de naturaleza política fue distinto. En efecto, a diferencia de la presidencia de Rafael Correa, en la administración de Lenín Moreno el oficialismo recurrió a coaliciones de gobierno. Por otro lado, la bancada oficialista en el gobierno de Correa llegó a 70% de los espacios en la Asamblea Nacional, mientras que la que apoyaba a Moreno no alcanzaba el 30% de los asientos legislativos.

El centro presidencial ecuatoriano: un reflejo de la debilidad institucional de los partidos políticos

En esta parte analizamos cómo la ausencia de una agrupación partidista lo suficientemente institucionalizada podría contribuir a explicar por qué los gobiernos de Rafael Correa y Lenín Moreno recurrieron a amigos o familiares inmediatos como asesores con capacidad de decisión política¹. Dicha explicación adquiere sentido en la medida que ambos gobiernos se diferencian entre sí no solo por el tamaño de sus bancadas legislativas, sino también por la recurrencia o no a coaliciones de gobierno. Así, en términos metodológicos, proponemos un modelo de *n* pequeño ($n=2$) en el que se recurre a la comparación de casos más similares (Mill, 2011). Por tanto, siguiendo la lógica de un modelo metodológico como el propuesto, ante resultados similares, las posibles explicaciones estarían dadas por variables con valores similares.

No solo estamos conscientes de que la ausencia de varianza en la variable dependiente podría generar explicaciones espurias, sino que además tenemos presente que ambos jefes de Estado pertenecieron en su momento al mismo partido político, *Alianza País* (en adelante AP). Desde luego, en un mundo ideal habría sido óptimo comparar dos presidentes que provengan de distintos partidos, aunque ambos con baja institucionalización, pero lamentablemente la realidad no es esa. Por lo expuesto, consideramos que al tratarse de una investigación exploratoria que más adelante deberá verifi-

¹ Listas de los funcionarios de primera línea formalmente designados en el gobierno de Rafael Correa se pueden revisar en Polga-Hecimovich (2013) y Vera Rojas y Llanos-Escobar (2016); en relación con el gobierno de Lenín Moreno, una lista puede hallarse en Olivares y Medina (2020).

carse con otros casos y variables, es plausible la decisión metodológica de acudir a un estudio de casos más similares. La Tabla Nro. 1 da cuenta del modelo metodológico que proponemos.

TABLA 1
Modelo metodológico

Institucionalización partidista	Coalición de gobierno	Tamaño de bancada oficialista	Amigos y/o familiares en asesoría presidencial (variable dependiente)
Baja	No	48% y 73%	Alta
Baja	Si	31%	Alta

Fuente: Elaboración propia.

Por la naturaleza de la información relacionada con el círculo íntimo de los presidentes, la investigación empírica la concentramos prioritariamente en entrevistas en profundidad con actores cercanos a los jefes de Estado, asesores, miembros del partido político, periodistas y académicos. En general, los entrevistados pidieron guardar reserva de su identidad y la gran mayoría de ellos evitaron que las entrevistas sean grabadas². Adicionalmente, recurrimos a información de medios de comunicación pública y privada y en algunos casos a las propias declaraciones de los presidentes. A partir de las fuentes citadas, triangulamos la información para ofrecer narrativas que dan cuenta del argumento teórico que planteamos. Partimos de la descripción de la variable dependiente para posteriormente exponer las variables controladas, tamaño de la bancada legislativa oficialista y coaliciones de gobierno. Concluimos este acápite discutiendo sobre el bajo nivel de institucionalización del partido oficialista AP, que asumimos en esta investigación preliminar como la variable clave para entender por qué ambos presidentes recurrieron prioritariamente a la asesoría de amigos y familiares.

² En total se realizaron veintisiete entrevistas distribuidas entre el grupo de actores ya mencionados. Se buscó paridad en cuanto al número de hombres y mujeres consultados y también en cuanto a su cercanía o no respecto a los presidentes estudiados. Por otro lado, las entrevistas se realizaron a personas de Quito, Guayaquil y Cuenca, las tres ciudades más importantes del Ecuador, con lo que se garantizó también equilibrio regional. Las entrevistas en Quito fueron realizadas de forma personal mientras que las de las dos ciudades restantes se efectuaron a través de videollamada. La saturación de la muestra cualitativa que se describe se dio en función de la estrategia conocida como bola de nieve. Cabe mencionar que inicialmente se realizaron más entrevistas de las que aquí se reporta; sin embargo, en algunos casos las personas se negaron a ofrecer nombres y detalles. Por esa razón, no se las consideró entre las entrevistas utilizadas.

Quienes prioritariamente “susurraban al oído”, tanto de Rafael Correa como de Lenín Moreno, no fueron gente vinculada al partido oficialista AP. En el primer caso, entre los asesores directos durante los primeros años de gobierno estuvieron Fabricio Correa y Pedro Delgado, hermano y primo, respectivamente. Si bien ambos actores fueron relegados del círculo íntimo del presidente con el paso del tiempo, la influencia familiar se mantuvo presente a lo largo de toda la década de gobierno de la llamada “Revolución Ciudadana”. En efecto, Pierina Correa, hermana del ex presidente, sin cumplir ningún cargo dentro del organigrama del CP y apartada del partido de gobierno tempranamente, fue una pieza clave en términos de cercanía, apoyo y consejo al jefe de Estado³.

Por otro lado, entre la gente que gozaba de confianza y podía jactarse de aconsejar directamente al presidente Correa se hallaban sus amigos de épocas juveniles, tanto en la Universidad Católica de Guayaquil como en los grupos pastorales⁴. Un ejemplo referencial de este tipo de asesores, ajenos por completo al oficialista AP, pero con mucha capacidad de influencia sobre el jefe de Estado, fue Alexis Mera. La relación de Correa con Mera data de la época universitaria y de la pertenencia a los grupos de intermediación católica liderados en ese momento por el ex presidente Noboa Bejarano. Si bien Mera ocupó un cargo en la estructura del CP, en calidad de secretario jurídico, el origen de su vínculo con el jefe de Estado da cuenta de que se trataba de un actor que era esencialmente un amigo más que de un “cuadro” partidista⁵.

En la misma línea, muchas de las amistades generadas por Rafael Correa en su paso por el “Grupo 17 - Cristóbal Colón” de los Scouts⁶, fueron luego actores cercanos a la toma de decisiones durante su gobierno. Una de ellas fue Pamela Martínez, secretaria particular del presidente y ajena por completo a la organización del movimiento AP. Martínez no sólo fue clave en la articulación de las decisiones del jefe de Estado respecto a otros acto-

³ De hecho, Pierina Correa fue electa a la Asamblea Nacional por Centro Democrático, la agrupación partidista bajo cuyo membrete se presentaron a las elecciones de 2021 los seguidores del ex presidente Correa. La hermana del ex Presidente Correa fue la asambleísta con mayor votación a nivel nacional.

⁴ Correa es un católico practicante y participaba en los grupos pastorales organizados en la Universidad Católica para la realización de trabajos voluntarios en comunidades indígenas del Ecuador.

⁵ Alexis Mera también ha sido identificado como parte del grupo íntimo del ex Presidente Correa por parte de la justicia penal ecuatoriana. Al respecto, hace pocos meses atrás, Mera junto a Correa y otros ex ministros fueron sentenciados a ocho años de prisión por el cometimiento del delito de peculado.

⁶ Correa participó durante su juventud en la Asociación de Scouts del Ecuador, afiliada a la Organización Mundial del Movimiento Scout.

res, sino que fue también el punto de contacto de los aportes ilegales provenientes de diferentes sectores a las campañas presidenciales de AP en los procesos electorales de 2009 y 2013⁷. Posteriormente, Martínez fue designada para varios cargos clave, entre ellos la vicepresidencia de la Corte Constitucional. Otros amigos del presidente Correa, adquiridos durante la época colegial, también fueron actores cercanos, al punto de que su capacidad de influencia sobre las decisiones del jefe de Estado estuvo por encima de la ejercida por muchos de sus ministros.

En el caso del presidente Moreno, los orígenes de quienes han sido sus asesores más cercanos son similares a los de su antecesor. En efecto, tanto la familia como los amigos de juventud son los que prioritariamente influyeron sobre sus decisiones. La esposa del presidente Moreno, por ejemplo, no limitaba su participación en el gobierno a la conducción del área social, sino que su rango de influencia se amplió a otros temas⁸. En ese aspecto, tanto las designaciones en cargos importantes como las decisiones trascendentales en diferentes áreas solían estar tamizadas por su opinión. A pesar de que la cercanía de la cónyuge de un presidente a las decisiones clave de los gobiernos podría parecer una cuestión obvia, en realidad no lo es. Si se hace una revisión de los jefes de Estado ecuatorianos desde 1979, con la excepción de la esposa del ex Presidente Durán-Ballén, ninguna otra tuvo un nivel tan importante de acercamiento al jefe de Estado al punto de constituir un asesor de primera línea.

Los hermanos del jefe de Estado también tuvieron un papel relevante en lo que se refiere a la provisión de consejo y orientación directa para la toma de decisiones importantes. De hecho, Ivette, Edwin y, en menor medida, Gary Moreno, no solo influyeron sobre el contenido de buena parte de la agenda presidencial, sino también sobre decisiones importantes que nacieron en el Palacio de Carondelet. El apoyo al presidente de parte de sus hermanos varones no solo se reflejó en la asesoría, sino también en el respaldo político indirecto al gobierno a través de la creación de sendos movimientos políticos que, aunque no tuvieron una coalición formal con el oficialista AP, constituyeron espacios de contención ciudadana para movilizaciones y mítines⁹.

⁷ Pamela Martínez fue sentenciada también en el caso de peculado mencionado en el pie de página anterior. Su condena fue menor por haber colaborado con la justicia, delatando a otros ex funcionarios del gobierno de Rafael Correa.

⁸ Tradicionalmente, la esposa del presidente de la República dirige el área social del gobierno a través de instituciones que han variado en su denominación a lo largo del tiempo. Durante más de tres décadas, la institución que presidía la cónyuge del presidente fue el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA).

⁹ Edwin Moreno creó el movimiento político “Ecuatoriano Unido”, mientras que su hermano Gary hizo lo propio a través del movimiento “Libertad es Pueblo”.

Junto a la familia, los amigos del presidente tuvieron también un papel destacado en el CP. Aunque la mayoría de ellos desempeñaron cargos de nivel ministerial, en el fondo su apoyo al jefe de Estado consistió en su papel de asesores cercanos, espacio al que muy pocos tienen acceso. Estos vínculos, al igual que los del presidente Correa, surgen en la educación secundaria y se han mantenido firmes luego de varias décadas¹⁰. En este grupo estuvieron Guillermo León, Jorge Burbano y Carlos Pérez¹¹. Con alguna diferencia en términos de cercanía, también sería parte de este segmento de asesores la señora Rosángela Adoum, quien adicionalmente fue la encargada de preparar los discursos y exposiciones públicas del jefe de Estado. Al igual que en el caso del entorno familiar del presidente, ninguno de los mencionados estuvo entre la dirigencia del partido oficialista¹².

En lo que respecta al tamaño de las bancadas legislativas, las diferencias entre Correa y Moreno son notables. En el primer caso, durante las dos conformaciones de la legislatura AP gozó de una bancada amplia. Así, en el período 2009-2013, el movimiento político del ex presidente Correa contó con una representación del 48% de los escaños en la Asamblea Nacional mientras que, en el segundo período 2013-2017, AP alcanzó el 73% de los asientos legislativos, escenario nunca antes observado en el caso ecuatoriano. En cuanto al ex presidente Moreno, a los pocos meses de iniciado su gobierno, la bancada oficialista, originalmente constituida por el 54% de los escaños, descendió a 31%. Dicha fractura fue el resultado de la postura asumida por los legisladores que se mantuvieron leales al ex Presidente Correa, luego del distanciamiento generado entre los dos ex jefes de Estado. Bajo dicho contexto, y a diferencia de su predecesor, el presidente Moreno se vio obligado a formar coaliciones de gobierno variopintas en términos ideológicos (Olivares y Medina, 2020).

Acorde al argumento teórico que proponemos, a continuación analizamos cómo el movimiento oficialista AP, a pesar de mantenerse en el gobierno por más de diez años, careció de un proceso de institucionalización entendido en términos de vinculación de los simpatizantes con la posición ideológica de la organización política (Randall y Svåsand, 2002). En efecto,

¹⁰ Las relaciones de amistad a las que hacemos referencia nacen en el Colegio Montúfar, un tradicional centro de enseñanza secundaria de Quito.

¹¹ Guillermo León fue ministro de telecomunicaciones y Carlos Pérez fue el titular de la cartera de energía. Jorge Burbano no desempeñó cargos oficiales.

¹² Durante el segundo y tercer año de gobierno del presidente Moreno, uno de sus asesores más cercanos fue Santiago Cuesta, amigo personal del jefe de Estado y crítico del oficialista AP. Según ha trascendido en distintos medios de comunicación, aun después de su salida del gobierno, Cuesta siguió tomando decisiones clave en la administración del Estado.

si bien el movimiento Alianza País alcanzó en 2006 la presidencia del Ecuador gracias a una agregación de fuerzas políticas que confluyeron en un discurso contrario al *establishment* de la época, el ideario político de la “Revolución Ciudadana” no consiguió unificar a las diferentes vertientes. Ni siquiera la convocatoria a una Asamblea Constituyente, orientada a reemplazar la estructura política del Estado, fue suficiente. De hecho, a pesar de que AP consiguió el 61% de las bancas para la Asamblea Constituyente, se impuso la gran diversidad de intereses y posiciones ideológicas, impidiendo procesar las diferencias de forma adecuada. Como consecuencia de ello, Alberto Acosta, uno de los puntales de la llegada del ex presidente Correa al poder, dimitió a su cargo como titular de la Asamblea Constituyente.

Culminado este período de transición y en la búsqueda de mejorar la institucionalidad de AP, en 2009 se convocó a elecciones primarias abiertas a nivel nacional. Si bien el entonces presidente Correa fue ratificado como candidato a la reelección, los nombres elegidos para elaborar las listas a la legislatura no siempre fueron respetados y, finalmente, fueron negociaciones internas las que determinaron quienes serían los postulantes. Así, y a pesar de haber alcanzado el 48% de los escaños y ser la primera fuerza en el legislativo, la vulneración a los resultados del proceso de democracia interna dio cuenta de las deficiencias en relación con la estructura institucional del movimiento de gobierno. Tan magro fue este intento de institucionalizar la organización política que AP nunca más convocó a elecciones primarias.

Por otro lado, en 2010 AP tuvo su primera convención nacional orientada a: 1. adoptar un programa ideológico; 2. elaborar una base legal de operación; y 3. decidir su reinscripción como movimiento político y no como partido¹³. En los estatutos se crearon órganos de dirección centralizados que tuvieron poco espacio efectivo de influencia y que, con el paso del tiempo, quedaron en mera descripción normativa. En el plano de la coordinación se dio funcionamiento temporalmente a una instancia de articulación de todas las facciones del movimiento con el ejecutivo; sin embargo, este espacio perdió importancia, en la medida que las decisiones se concentraron en el presidente y su círculo íntimo de asesores. Así, un segundo intento de institucionalizar los procesos decisionales de AP fue dejado de lado.

En cuanto a la generación de bases de apoyo, AP conformó los llamados Comités de la Revolución Ciudadana (CRC) que, aunque formalmente apuntaban a la formación de liderazgos y a la generación de espacios de diálogo, en la práctica sirvieron como dispositivos para la movilización de

¹³ Dicho estatus le permitía a AP tener una estructura más flexible para operar políticamente, por ejemplo, al no tener que establecer estructuras locales permanentes.

adherentes durante marchas y campañas electorales. Adicionalmente, dichas estructuras fueron utilizadas como nodos de conexión de las redes clientelares generadas alrededor del nuevo movimiento político (Herrera Llive, 2017). Un rol similar cumplieron las organizaciones juveniles de AP. Si bien algunos de estos espacios pudieron presentar candidatos en elecciones locales o recibieron cargos en dependencias estatales, su radio de acción nunca alcanzó al CP.

En lo relativo a la formación política de su militancia, AP no se planteó un programa planificado y permanente, sino solamente acciones puntuales ante coyunturas críticas. Así, por ejemplo, uno de los primeros anuncios de la creación de una escuela de formación política de AP se realizó en junio de 2014, tras el retroceso electoral del movimiento político en las elecciones locales de ese año (“Alianza País presentó su escuela de formación”, *El Comercio*, 18/06/2014). Otro lanzamiento de una escuela de formación política nacional para AP se realizó en 2017, tras el triunfo de Lenín Moreno, antes de la ruptura entre el nuevo presidente y el ex jefe de Estado (“En tres entidades se forma militancia de Alianza PAIS”, *El Universo*, 17/10/2017). Ninguno de estos emprendimientos operó de forma consistente, por lo que la formación de cuadros a cargo del movimiento político fue prácticamente inexistente.

Conclusiones preliminares

En este escrito hemos argumentado que los deficitarios niveles de institucionalización de los partidos políticos conllevan a la ausencia relativa de cuadros que sirvan de apoyo a los actores en el gobierno y específicamente a los presidentes. Como consecuencia de ello, los jefes de Estado recurrirían a amigos y familiares como apoyo a su gestión al frente del CP. Para realizar una primera observación exploratoria de la hipótesis planteada, propusimos un análisis comparado de dos presidentes ecuatorianos, Rafael Correa y Lenín Moreno, quienes, a pesar de presentar diferencias en otros ámbitos, ambos recurrieron a la asesoría de personas pertenecientes a su núcleo familiar o a su entorno de amistades. De esta forma, a partir de un modelo inicial de investigación comparado de los “más similares”, atribuimos el comportamiento de los dos jefes de Estado a la ausencia de cuadros políticos lo suficientemente capacitados para cumplir las funciones de consejería.

Desde luego, recurrir a un modelo determinístico como el citado, de cara a estudiar la hipótesis del grado de institucionalización partidista como explicación de los asesores informales dentro de los CP, tiene limitaciones. De allí que los hallazgos empíricos presentados deban ser asumidos en su

justa medida. Ampliar el estudio de este tema a otros casos y mejorar la varianza de la variable dependiente son los principales retos de la futura agenda de investigación. De otro lado, si la noción de ausencia relativa de institucionalización de los partidos políticos a la que hacemos referencia en este artículo puede ser verificada en varios países de la región, una implicación importante tendría que ver con la justa valoración del papel de los gabinetes ministeriales en los presidencialismos. Esta posible implicación no solo es importante en términos teóricos, sino también para la orientación que deberían asumir los estudios sobre ministros en formas de gobierno presidenciales.

Finalmente, los hallazgos iniciales que este avance de investigación ofrece pueden ser útiles también para enriquecer el futuro de los estudios sobre el CP. En efecto, si se parte del supuesto de que en buena parte de los países de América Latina son los amigos y familiares quienes tienen un rol clave en la toma de decisiones políticas de los presidentes, un espacio de investigación fértil está en la comparación de los efectos de la asesoría proveniente de este tipo de consejeros sobre la calidad de las políticas públicas. Dar este paso ayudaría a observar de forma más tangible no solo la importancia de estudiar el CP y sus distintas dimensiones, sino además a justipreciar los resultados que se derivan de la influencia de familiares y amigos sobre las decisiones de los jefes de Estado.

Referencias bibliográficas

- Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2013). *The Role of the Center of Government. A Literature Review*. (Nota Técnica). Nueva York: Inter-American Development Bank.
- Arana Araya, I. (2012). ¿Quién le susurra al presidente? Asesores vs. ministros en América Latina. *Revista Política*, 50(2), 33-61.
- Basabe-Serrano, S. (2017). Las distintas caras del presidencialismo: Debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 157, 3-22.
- Bolonha, C., Rangel, H. y Corrêa, F. (2015). Hiperpresidencialismo na América Latina. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, 60(2), 115-140.
- Bonvecchi, A. (2018). “De la competencia a la centralización, ida y vuelta: La participación de la presidencia en la conducción de la política económica en Argentina, 1944-2005”. En Lanzaro, J. (coord.), *Centro presidencial: Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa* (pp. 77-114). Madrid: Tecnos.

- Camerlo, M. y Coutinho, M. E. (2018). “El Centro Presidencial Argentino (1983-2014). Complejidad, Centralización, Estilo de Gestión ¿O qué?”. En Lanzaro, J., *Centro presidencial: Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa* (pp. 39-74). Madrid: Tecnos.
- Camerlo, M. y Martínez-Gallardo, C. (Eds.). (2018). *Government formation and minister turnover in presidential cabinets: Comparative analysis in the Americas*. Londres: Routledge.
- Cohen, D. B. Hult, K. M. y Walcott, C. E. (2016). White House Evolution and Institutionalization: The Office of Chief of Staff since Reagan: Evolution of Office of Chief of Staff. *Presidential Studies Quarterly*, 46(1), 4-29.
- Dickinson, M. J. y Lebo, M. J. (2007). Reexamining the Growth of the Institutional Presidency, 1940–2000. *The Journal of Politics*, 69(1), 206-219.
- El Universo Redacción (2017). “En tres entidades se forma militancia de Alianza PAIS”. *El Universo*. 17 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/10/17/nota/6435181/tres-entidades-se-forma-militancia-ap>.
- Herrera Llive, K. V. (2017). Las organizaciones de base de Alianza País: El papel de los Comités de la Revolución Ciudadana en la movilización política. *Análisis Político*, 30(91), 96-109.
- Inácio, M., & Llanos, M. (2015). The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*, 9(1), 39-64.
- Lanzaro, J. (2016). El Centro Presidencial en Uruguay: 2005-2015. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25 (2), 121-142.
- Levitsky, S. (1998). Institutionalization and Peronism: The Concept, the Case and the Case for Unpacking the Concept. *Party Politics*, 4(1), 77-92.
- Lewis, D. E. y Moe, T. M. (2014). “The Presidency and the Bureaucracy. The Levers of presidential control”. En Nelson, M. (ed.), *The presidency and the political system* (pp. 374-405). Los Ángeles: CQ Press.
- Lyons, G. M. (1971). The President and His Experts. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 394(1), 36-45.
- Meese, E. (1983). The Institutional Presidency: A View from the White House. *Presidential Studies Quarterly*, 13(2), 191-197.
- Mejía Guinand, L. B. y Botero Jaramillo, F. (2018). “Del escribiente al superministro consejero. Evolución de la Casa de Naríño como organización”. En Lanzaro, J. *Centro presidencial: Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa* (pp. 195-236). Madrid: Tecnos.
- Méndez, J. L. (2007). La oficina presidencial y el liderazgo político en México y Estados Unidos: ¿incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa? *Foro Internacional*, 47(4), 839-867.
- Mill, J. S. (2011). *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Olivares L., A. y Medina, P. (2020). La persistente debilidad institucional de Ecuador: Protestas, elecciones y divisiones políticas durante el 2019. *Revista de ciencia política*, 40(2), 315-349.
- Panbianco, A. (1988). *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peralta, S. (2018). “¡Aquí mando yo! Presidencia, Liderazgo Presidencial y Formulación de Políticas Públicas en el Perú durante los Gobiernos de Alán García (1985-1990 y 2006-2011)”. En Lanzaro, J. *Centro presidencial: Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa* (pp. 269-293). Madrid: Tecnos.
- Polga-Hecimovich, J. (2013). Ecuador: Estabilidad Institucional y la Consolidación de Poder de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), 135-160.
- Ragsdale, L. y Theis, J. J. (1997). The Institutionalization of the American Presidency, 1924-1992. *American Journal of Political Science*, 41(4), 1280-1318.
- Randall, V. y Svåsand, L. (2002). Party Institutionalization in New Democracies. *Party Politics*, 8(1), 5-29.
- Rennó, L. (2015). “A estrutura organizacional da Presidência da República no Brasil: Agenda de pesquisa, marco institucional e reformas recentes (1995-2011)”. En Peixoto, J. P., *Presidencialismo no Brasil: História, organização e funcionamento Vol. 1* (pp. 215-254). Brasília: Editora do Senado Federal.
- Rockman, B. A. (2018). La evolución de la presidencia en Estados Unidos. En Lanzaro, J. *Centro presidencial: Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos.
- Rodríguez Vásquez, B. (2014). “Alianza País presentó su escuela de formación”. *El Comercio*. 18 de junio de 2014. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/alianzapais-escuela-gobierno-rafaelcorrea-revolucionciudadana.html>.
- Vera Rojas, S., y Llanos-Escobar, S. (2016). Ecuador: La democracia después de nueve años de la “Revolución Ciudadana” de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política*, 36(1), 145-175.