

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 72/2 julio-diciembre 2024

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7222024>

ESTUDIOS

LA DIRECCIÓN PÚBLICA DE LOS CENTROS DE GOBIERNO ¿ASESORAMIENTO O COPRESIDENCIA? EL JEFE DE GABINETE DE LA CASA BLANCA COMO ESTUDIO DE CASO (1946-2024)

The public direction of government centers: advising or co-presidency? The White House Chief of staff as a case study (1946-2024)

Daniel Casal Oubiña, PhD.
Universidad Rey Juan Carlos, España.
<https://orcid.org/0000-0002-8960-5350>

<https://doi.org/10.18543/ed.3206>

Fecha de recepción: 11.07.2024

Fecha de aprobación: 22.10.2024

Fecha de publicación en línea: diciembre 2024

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 72/2, julio-diciembre 2024
<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

LA DIRECCIÓN PÚBLICA DE LOS CENTROS DE
GOBIERNO ¿ASESORAMIENTO O
COPRESIDENCIA? EL JEFE DE GABINETE DE LA
CASA BLANCA COMO ESTUDIO DE CASO (1946-2024)

*The public direction of government centers: advising or co-
presidency? The White House Chief of staff as a case study
(1946-2024)*

Daniel Casal Oubiña, PhD¹.
Universidad Rey Juan Carlos, España.
<https://orcid.org/0000-0002-8960-5350>

<https://doi.org/10.18543/ed.3206>

Fecha de recepción: 11.07.2024

Fecha de aprobación: 22.10.2024

Fecha de publicación en línea: diciembre 2024

Resumen

El presente artículo se centra en la figura del Jefe de Gabinete de la Presidencia de los Estados Unidos como una élite político-administrativa del sistema institucional. El estudio tiene como principal pregunta de investigación conocer el proceso de reclutamiento de las personas que han ocupado el cargo entre 1946-2024. Para ello construye una base de datos con los perfiles de los 31 responsables del centro de gobierno de los Estados Unidos analizando que en su reclutamiento influyen factores territoriales vinculados al origen de los presidentes, elementos de formación educativa y características de experiencia profesional, constatando que el cargo no es

¹ El autor quiere dedicar este artículo a la memoria del Profesor Adolfo Calatrava García.

atractivo para personas con una carrera política dilatada y que al mismo tiempo tampoco es un puesto que impulse carreras políticas posteriores debido a su alta rotación.

Palabras Clave

Dirección y Organización Pública. Jefe de Gabinete. Presidencia. Unidades de Staff. Elites Político-Administrativas

Abstract

This article focuses on the figure of the Chief of Staff to the President of the United States as a political-administrative elite within the institutional system. The main research question of the study is to understand the recruitment process of individuals who have held the position from 1946 to 2024. To achieve this, a database was constructed with the profiles of the 31 heads of the U.S. center of government, analyzing the influence of territorial factors related to the person who holds the presidency, educational background, and professional experience in their recruitment. The study finds that the position is not attractive to individuals with long political careers and that it does not significantly promote subsequent political careers due to its high turnover rate.

Keywords

Public Management and Organization. Chief of Staff. Presidency. Staff Units. Political-Administrative Elites

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. 1. Bases teóricas. 1.1. *Los centros de gobierno.* 1.2. *El Gabinete de la Casa Blanca.* 1.3. *La figura del Jefe de Gabinete.* 2. Diseño de la investigación. 3. Resultados. 3.1. *Origen.* 3.2. *Trayectoria política previa.* 3.3. *Trayectoria política posterior.* 4. Discusión de resultados. II. CONCLUSIONES. III. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Cualquier organización pública dispone de una estructura en la que existen un conjunto de mecanismos que, sin perder la capacidad de dirección y la visión integrada, tienen como finalidad el alcanzar la división de tareas en diferentes áreas especializadas. Según Ramió² este tipo de estructuras cuentan con cinco componentes fundamentales: jerarquía y divisionalización, sistemas de coordinación y control, puestos de trabajo, unidades y diferenciación entre prestación de servicios sectoriales y comunes.

La referencia a las unidades se vincula con la existencia de órganos que para el desarrollo de sus funciones cuentan con capacidades personales, materiales y presupuestarias. En este aspecto se suele señalar que toda estructura administrativa cuenta con dos tipos de unidades, por un lado las de línea o de mando, que tienen por función la de realizar tareas ejecutivas dentro de su específico ámbito de actuación, mientras que de forma paralela, las organizaciones públicas disponen de unidades staff cuya finalidad es analizar, estudiar y, en definitiva, aconsejar y prestar asistencia inmediata a la estructura decisional de la Administración Pública.

Dentro de este conjunto de unidades staff es necesario destacar a los centros presidenciales³ o centros de gobierno⁴ más conocidos como gabinetes presidenciales que desarrollan proyectan la realización de este tipo de funciones hacia los titulares del poder ejecutivo. El interés científico por este tipo de organismos comienza a cobrar relevancia a partir de la década de 1990 debido a dos factores, en primer lugar por la emergencia de enfoques académicos centrados en los mecanismos de coordinación en el ámbito de las políticas públicas y, en segundo término, por el interés que despiertan los

² Ramió, C. *Teoría de la Organización y de la Administración Pública*. (Barcelona-Tecnos, 2016), 45.

³ Lanzaro, Jorge. *Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa* (Madrid-Editorial Tecnos, 2018).

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Centre Stage: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*. (París-OCDE, 2018).

fenómenos de “presidencialización” de los ejecutivos en los sistemas parlamentarios que es convergente con la “imperialización” de las jefaturas de gobierno en los sistemas presidencialistas⁵. Sin embargo los estudios en torno a los centros de gobierno se ha centrado en su posición sobre los procesos de toma de decisiones y, no tanto, en comprender el perfil de sus titulares como élites político-administrativas.

En este sentido la pregunta principal de este paper consiste en determinar qué tipo de perfil suele acceder a la dirección de los centros de gobierno. Para responderla el artículo selecciona como estudio de caso al *Chief of Staff* de la Casa Blanca de los Estados Unidos, debido a que es el sistema presidencialista por excelencia, y el primer país que configura un centro presidencial.

El artículo cuenta con cuatro partes claramente diferenciadas. En primer lugar se expone el marco teórico a partir del estudio de tres dimensiones: la conceptualización de los centros presidenciales, y la configuración del centro presidencial en los Estados Unidos. A continuación se establece el diseño metodológico de la investigación a partir de la construcción de una base de datos sobre los perfiles de los Jefes de Gabinete de la Casa Blanca. En tercer lugar se exponen y discuten los principales hallazgos de la investigación y, finalmente, se plantean las conclusiones.

1. BASES TEÓRICAS

1.1. Los centros de gobierno

Todas las organizaciones cuentan con una estructura que hace mención a una serie de mecanismos cuya finalidad radica en alcanzar la división de tareas en distintas áreas especializadas sin perder las capacidades de dirección y visión integrada. Este tipo de estructuras cuentan con cinco componentes fundamentales: jerarquía y divisionalización, sistemas de coordinación y control, puestos de trabajo, unidades y diferenciación entre prestación de servicios sectoriales o comunes⁶.

La jerarquía y la divisionalización hacen mención al conjunto de niveles de dirección o de mando que existen en una organización. Mientras que la jerarquía permite obtener una apreciación adecuada de la altura que tiene una estructura, la divisionalización es un instrumento clave para comprender la especialización del

⁵ Picarella, Luca. "Presidencialización y Personalización en el Sistema Político Español: 1975-2008." *Revista Enfoques* 7, no. 11 (2009): 515-544. Heffernan, Richard. "Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK." *British Journal of Politics and International Relations* 5, no. 3 (2003): 347-372. Poguntke, Thomas, y Paul Webb. *The Presidentialization of Power: A Comparative Study of Modern Democracies*. (Oxford-Oxford University Press, 2005).

⁶ Ramió, *Teoría de la Organización y de la Administración Pública*, 45.

trabajo⁷. La segunda de estas componentes tiene que ver con los instrumentos de coordinación y control, se trata de los mecanismos que permiten vertebrar las partes que conforman la estructura con la finalidad de alcanzar los objetivos públicos predefinidos en el momento de su constitución⁸).

En tercer lugar es necesario hacer mención a los puestos de trabajo que son las unidades básicas, específicas e impersonales creadas para el cumplimiento de un conjunto de actividades precisas⁹. Finalmente la diferenciación entre el tipo de servicios prestados permite apreciar la orientación de la organización pública, si presta servicios que se proyectan al exterior, se trata de una especialización en servicios sectoriales que constata una personalidad exógena, mientras que si por el contrario se orientan hacia dentro de la estructura se puede identificar claramente una organización especializada en la prestación de servicios comunes que tiene vocación endógena.

Las unidades hacen referencia a órganos dotados de un conjunto de capacidades para cuyo ejercicio disponen de recursos materiales, personales y presupuestarios. Según Ramió¹⁰ toda estructura administrativa cuenta con dos tipos de unidades: en primer lugar existen las unidades de línea de mando cuya función es la de realizar funciones ejecutivas dentro de su específico ámbito de actuación. En paralelo existe un conjunto de unidades de staff que se centran en analizar, estudiar y aconsejar así como realizar determinadas tareas de asistencia inmediata que se proyectan hacia a ciertas unidades de mando gubernamental.

Las unidades de staff más relevantes son los centros presidenciales o de gobierno, que prestan apoyo y asistencia inmediata a los responsables del poder ejecutivo en niveles nacionales, regionales e incluso locales, no obstante, también son de gran relevancia este tipo de unidades cuando su función se proyecta hacia órganos directivos de las administraciones públicas¹¹.

El análisis de los gabinetes presidenciales parte de la premisa consistente en que las administraciones públicas contemporáneas disponen de una enorme pluralidad de agentes gubernamentales que van desde el equipo de gobierno, en sentido estricto, hasta cualquier órgano directivo. Ello supone que la relación principal agente, como acertadamente señala

⁷ Criado Grande, Juan Ignacio. "Organización y Estructura Administrativa." En *Documentación sobre Gerencia Pública*, VV.AA. (Toledo-Escuela de Administración Regional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 2009), 2.

⁸ Mintzberg, Henry. *La Estructuración de las Organizaciones*. (Barcelona-Planeta, 1999).

⁹ Gorriti, Mikel. "El Diseño de Funciones y Puestos en la Administración." *Nuevas Políticas Públicas* 3 (2007), 203

¹⁰ Ramió, *Teoría de la Organización y de la Administración Pública*, 56.

¹¹ Gutiérrez Vicen, Carlos. "Los Ministerios y su Estructura Interna." *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Extra 2 (2004): 127.

Whipple¹² se puede ver afectada por situaciones de descontrol, desacuerdo o conflicto para cuya resolución es imprescindible hacer efectivas las decisiones que adoptan las presidencias en tanto que entes responsables de la función de dirección política de la administración.

1.2. El Gabinete de la Casa Blanca

La sede de las instituciones de los Estados Unidos fue el resultado de un pacto político, plasmado en la Ley de Residencia de 1790, en el que se acordó que la ciudad que acogiese la capitalidad debía ser un reflejo del equilibrio y pluralidad del nuevo país. Como señalan López y Casal¹³, el río Potomac como línea divisoria entre las áreas comerciales e industrializadas del norte y las explotaciones extensivas del sur se convirtió en la zona idónea para albergar una nueva ciudad que fue denominada como Distrito de Columbia¹⁴ y cuyo territorio dejó de estar bajo la jurisdicción estatal para convertirse en un espacio bajo control directo de las autoridades federales.

La construcción de la sede del poder ejecutivo se inició el 13 de octubre de 1792, durante el mandato presidencial de George Washington, siendo John Adams, Presidente entre 1797 y 1801, el primer mandatario en residir en ella. Inicialmente fue denominada como *Executive Mansion* o Casa del Presidente y no fue hasta 1811 cuando cambió la denominación como Casa Blanca, siendo adoptada esta denominación de forma oficial en 1901.

El edificio, pensado como residencia y oficina de un equipo de personas muy reducido, fue incrementando el número de empleados públicos como consecuencia de la progresiva institucionalización de la figura presidencial, siendo especialmente intenso este proceso a partir de la Guerra Civil norteamericana. Durante la presidencia de Theodore Roosevelt se amplió la sede del poder ejecutivo con la edificación del Ala Oeste, como sede de la oficina ejecutiva y un Ala Este como sede de la Primera Dama, manteniéndose el espacio central como residencia y museo¹⁵.

¹² Whipple, Chris. *The Gatekeepers: How the White House Chiefs of Staff Define Every Presidency*. (Nueva York: Crown, 2017), 281.

¹³ López, Eliseo R., y Daniel Casal. «Las Capitales Federales del Continente Americano. Centralidad y Status Político.» *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 11 (2015): 204. <https://doi.org/10.32457/RIEM.V111.377>.

¹⁴ Cummings, Michael C., y Monroe C. Price. "The Creation of Washington, D.C.: Political Symbolism and Practical Problem Solving in the Establishment of a Capital City for the United States of America, 1787-1850." En *Capital Cities: International Perspectives*, editado por John H. Taylor, Jean G. Legenllé, y Cyril Andrew. (Ottawa-Carleton University Press, 1993).

¹⁵ Ragsdale, Lyn, y John J. Theis III. "The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92." *American Journal of Political Science* 41, no. 4 (1997): 1286.

Actualmente la Casa Blanca cuenta con una plantilla de 502 empleados públicos¹⁶ organizada en una compleja estructura de unidades intradepartamentales. En este sentido se puede afirmar que la existencia de entidades de asesoramiento especial y consultoría política, así como de unidades especializadas en comunicación, asuntos legislativos, formulación e implementación de políticas públicas e incluso de continuidad del gobierno en caso de conflicto nuclear, hacen que el entramado que conforma el Centro Presidencial norteamericano actúe como una verdadera estructura gubernamental autónoma dentro del conjunto del gobierno de los Estados Unidos¹⁷ y otorgan al Jefe de Gabinete, como órgano de coordinación de las unidades intradepartamentales de la Casa Blanca, un papel central en el proceso decisional del ejecutivo norteamericano¹⁸.

1.3. La figura del Jefe de Gabinete

El diseño del *Chief of Staff* de la Casa Blanca tiene un doble origen, por un lado cuenta con una clara inspiración en el denominado *Privy Secretary* del Primer Ministro británico cuya función era la de coordinar los asuntos de despacho del jefe de gobierno del Reino Unido. Esta denominación fue empleada en los Estados Unidos en el cargo de Secretario Privado del Presidente, inicialmente sus funciones combinaban tareas personales de funcionamiento de la sede del poder ejecutivo con la realización de tareas vinculadas al protocolo, la gestión de la agenda y el asesoramiento político (siendo especialmente relevante la redacción de discursos o las relaciones con el Congreso).

En 1932 con la llegada a la Presidencia de Franklin Delano Roosevelt y la formulación del *New Deal* como política contra cíclica a la Gran Depresión iniciada en 1929 conllevó un incremento considerable de las políticas públicas desarrolladas desde el Gobierno Federal vinculadas a la expansión del Estado del Bienestar. Inicialmente se incrementó la Oficina del Presidente como primera respuesta ante la necesidad de dotar de más medios personales y materiales a la administración¹⁹.

¹⁶ Fuente: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2024/07/2024-July-1-Report-to-Congress.pdf> (consultado el 10 de octubre de 2024).

¹⁷ Arnold, Peri E., Charles E. Walcott, y Betty Patterson. "The White House Office of Management and Administration." *Presidential Studies Quarterly* 31, no. 2 (2001): 192.

¹⁸ Walcott, Charles E. y Hult, Karen, M. "White House Structure and Decision Making: Elaborating the Standard Model," *Presidential Studies Quarterly* 35 (2005).

¹⁹ Cohen, David B., Karen Hult, y Charles E. Walcott. "The Chief of Staff in the Modern White House: An Empirical Exploration." Ponencia presentada en la *American Political Science Association Meeting*, 2006.

A partir de 1939 la II Guerra Mundial, el contexto de Guerra Fría y la continuidad de las políticas expansivas, bajo la presidencia de Truman incrementaron las capacidades del centro presidencial y fue en 1946 cuando se crea la figura del Jefe de Gabinete de la Casa Blanca, inicialmente denominada como “Asistente del Presidente”²⁰ y posteriormente renombrada como *Chief of Staff* a partir de 1953, durante el mandato de Eisenhower.

El Jefe de Gabinete del Presidente es una figura que se caracteriza por su escasa regulación normativa²¹. Respecto de las capacidades del poder ejecutivo el Artículo II en la Clausula 1 de su Sección Segunda de la Constitución, señala que para aconsejar al Presidente al frente de cada Departamento Ejecutivo existirá un Secretario (siendo conocido el equipo conformado entre la presidencia y los secretarios como Gabinete de los Estados Unidos). El Código de los Estados Unidos (USC) en el Título III amplía estas capacidades a la conformación de una Oficina Presidencial a cuyo frente se sitúa el *Chief of Staff*.

Por tanto en el diseño es una figura que se asemeja mucho a la de un Secretario, que en este caso sería el responsable del departamento de la presidencia, sin embargo tiene importantes diferencias con esta figura. En primer lugar el USC lo excluye como miembro nato de gabinete ejecutivo, si bien forma parte de él en tanto en cuanto el Presidente le otorgue rango de miembro del Gabinete de los Estados Unidos, esta conceptualización jurídica tiene una importante consecuencia en el funcionamiento institucional puesto que excluye al *Chief of Staff* de la línea de sucesión y continuidad del gobierno contemplada en la Ley de Sucesión Presidencial de 1947 de la que forman parte el Vicepresidente, el Speaker de la Cámara, el Presidente Pro Tempore del Senado y los Secretarios por orden de antigüedad de su departamento²².

Adicionalmente, y a diferencia de la gran mayoría de miembros del ejecutivo, el Jefe de Gabinete es libremente designado y, en su caso, removido por el Presidente, no necesitando la evaluación del Congreso a través del procedimiento de *advice and consent*.

Esta regulación laxa tiene dos importantes consecuencias, la primera es que la figura no es de naturaleza necesaria, pudiendo prescindirse de ella, como hizo el Presidente Carter entre 1977-1979 que careció de Jefe de Gabinete o bien mediante su reconversión en otro tipo de diseño como la posición de Kenneth O'Donnell quien ejerció como “Secretario Personal” de los Presidentes Kennedy y Johnson (1961-1964). La segunda consecuencia es que

²⁰ Rossiter, Clinton L. “The Constitutional Significance of the Executive Office of the President.” *American Political Science Review* 43, no. 6 (1949): 1206.

²¹ Blumstein, James F. “Regulatory Review by the Executive Office of the President: An Overview and Policy Analysis of Current Issues.” *Duke Law Journal* 51 (2001).

²² Fleming, James E. “Presidential Succession: The Art of the Possible.” *Fordham Law Review* 79 (2010): 954.

por su carácter tan próximo al titular de la presidencia se entiende que además de voluntaria, es una figura que tiene un carácter voluble de acuerdo con las necesidades del titular del poder ejecutivo. En este sentido Whipple²³ señala que cada Presidente define a su Jefe de Gabinete de forma personal y vinculada a las coyunturas que rodean cada mandato, de este modo, como acertadamente indica Virgala Foruria²⁴, se pueden identificar distintos modelos de configuración de la Administración basados en un diseño fuertemente politizado con un destacado papel protagonista del *Chief of Staff* en el proceso decisional que contrastan con modelos más burocratizados en los que se tiende a imponer el criterio técnico de los departamentos y agencias.

Como figura que actúa como el alter ego del Presidente y que proyecta su autoridad hacia el centro presidencial, el Jefe de Gabinete, tiene funciones de coordinación política intradepartamental sobre los organismos de la Casa Blanca que permiten al Presidente de los Estados Unidos ejercer sus facultades como titular del poder ejecutivo y como jefe de Estado²⁵.

Tabla 1. *Correlación entre las facultades del Presidente de los Estados Unidos y la estructura interna del Centro Presidencial.*

Rol	Funciones	Organismos Dependientes del Centro Presidencial
Jefe de Estado	Protección del Orden Constitucional	- Consejo de Política Interior; - Comisión de Relaciones Intergubernamentales - Oficina de Asuntos Legislativos - Consejería Jurídica del Presidente;
	Comandante en Jefe	- Oficina del Consejero de Seguridad Nacional. - Oficina Militar.
	Representación Internacional	- Oficina del Consejero de Seguridad Nacional. - Oficina de Política Climática. - Oficina de la Primera Dama. - Oficina de Operaciones Presidencial
	Gracia y Perdón	- Consejería Jurídica del Presidente

²³ Whipple, Chris. *The Gatekeepers: How the White House Chiefs of Staff Define Every Presidency.*

²⁴ Virgala Foruria, Eduardo. "La Organización Interna del Poder Ejecutivo en los Estados Unidos. El Presidente, el Gabinete y la presidencia institucionalizada". *Revista de Estudios Políticos* 83 (1994):173

²⁵ Pfiffner, James P. "The President's Chief of Staff: Lessons Learned." *Presidential Studies Quarterly* 23, no. 1 (1993): 77-102.

Rol	Funciones	Organismos Dependientes del Centro Presidencial
Jefe de Gobierno	Agenda Política	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Prensa. - Oficina de Comunicaciones. - Oficina de Redacción de Discursos. - Oficina de Estrategia Política. - Oficina de Estrategia Digital
	Adopción de iniciativas	<ul style="list-style-type: none"> - Oficina de Asuntos Legislativos. - Consejería Jurídica. - Gabinete del Presidente.

Fuente: Elaboración propia.

Como muestra la Tabla 1 cada una de las facultades con las que cuenta el Presidente de los Estados Unidos cuenta con una unidad específica de apoyo para su ejercicio integrada en el Centro Presidencial. La gestión de personal y coordinación política interna, que asume el Jefe de Gabinete, es un elemento clave para entender cómo una figura inicialmente prevista para ofrecer asistencia inmediata y asesoramiento y dotada de un marco regulatorio muy escaso, se ha convertido en un órgano central del sistema político norteamericano.

2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Como se ha señalado en el apartado introductorio, este trabajo tiene como pregunta principal de investigación determinar el tipo de perfil que accede a la dirección de los centros presidenciales. El objetivo principal que se plantea se centra en comprender la figura del responsable de los gabinetes presidenciales como una élite político-administrativa en los modelos demoliberales, especialmente en aquellos que cuentan con un diseño de tipo presidencialista.

Como objetivos específicos se encuentran el avance en la construcción de una base de datos sobre los titulares de los centros de gobierno, la conceptualización de modelos de dirección de este tipo de organismos así como la comprensión de los gabinetes presidenciales que constituye un espacio poco estudiado en la Ciencia Política y de la Administración a pesar de su indudable interés en los procesos de toma de decisiones así como en las diferentes fases de formulación e implementación de las políticas públicas por parte de los gobiernos.

Para responder la pregunta principal de investigación se han seleccionado a los responsables del centro de gobierno de los Estados Unidos. La razón de esta elección responde a que el modelo norteamericano constituye el ejemplo más reconocido de diseño presidencialista.

El periodo temporal seleccionado corresponde, en el caso de los Estados Unidos con el espacio comprendido entre 1946, año en el que se crea el cargo de Jefe de Gabinete del Presidente y 2023.

Para el estudio de los perfiles del *Chief of Staff* de la Casa Blanca se ha seleccionado el modelo de acumulación de capitales que según Bourdieu²⁶ define el acceso a la posición de élite política. La base de datos construida cuenta con tres grandes variables analíticas: origen, trayectoria política previa y trayectoria política posterior.

Tabla 2. *Variables de análisis.*

Variable	Indicadores	Subindicadores
Origen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procedencia Geográfica 2. Edad. 3. Formación Académica 4. Experiencia Profesional 	<ol style="list-style-type: none"> 1.a) Coincidencia con el Presidente. 3.a) Titulación 1. 3.b) Centro de Estudios 1. 3.c) Titulación 2. 3.d) Centro de Estudios 2. 3.e) Titulación 3. 3.f) Centro de Estudios 3. 4.a) Actividad Profesional 4.b) Años de Experiencia.
Trayectoria Política Previa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Experiencia en el Poder Ejecutivo 2. Experiencia en el Poder Legislativo 3. Experiencia en la Política Local/Regional 4. Experiencia Internacional 	<ol style="list-style-type: none"> 1.a) Cargos. 1.b) Años. 2.a) Cargos. 2.b) Años 3.a) Cargos. 3.b) Años. 4.a) Cargos. 4.b) Años.
Trayectoria Política Posterior	<ol style="list-style-type: none"> 1. Experiencia en el Poder Ejecutivo 2. Experiencia en el Poder Legislativo 3. Experiencia en la Política Local/Regional 4. Experiencia Internacional 	<ol style="list-style-type: none"> 1.a) Cargos. 1.b) Años. 2.a) Cargos. 2.b) Años 3.a) Cargos. 3.b) Años. 4.a) Cargos. 4.b) Años.

Fuente: Elaboración propia.

²⁶ Bourdieu, Pierre. *Poder, Derecho y Clases Sociales*. (Bilbao-Desclée De Brouwer, 1983).

La primera de las dimensiones que sirven como parámetro analítico tiene que ver con la edad, el origen geográfico, educativo y profesional de las personas que ocuparon la dirección del centro presidencial de los Estados Unidos. Esta variable permite observar la acumulación de capital cultural y social, con carácter previo a la responsabilidad administrativa desarrollada y analizar si determinados espacios geográficos, centros educativos o colectivos profesionales influyen en el reclutamiento de este tipo de figuras políticas²⁷.

En segundo término se estudia la trayectoria política previa al momento de ocupar el cargo, que constituye un elemento de una extraordinaria relevancia para medir si las personas que acceden a este tipo de responsabilidades acumulan capital social y simbólico²⁸ a través de un *background* institucional anterior a su responsabilidad como responsables de centros de gobierno, o si por el contrario son perfiles que no han estado expuestos en cargos públicos. Esta dimensión se subdivide en cuatro grandes indicadores: la experiencia en puestos en el poder ejecutivo, en el parlamento, en la política regional o local (estatal en la terminología norteamericana) así como la posible experiencia en instituciones internacionales.

Finalmente un aspecto de gran interés, escasamente estudiado en lo relativo al análisis de las élites político-administrativas tiene que ver con la trayectoria institucional posterior al desempeño del cargo y permite observar si la dirección de un centro de gobierno construye capital social y simbólico²⁹ y se convierte en un elemento de impulso a una carrera política posterior o sí, por el contrario, terminado el mandato de un Presidente, el titular de su gabinete se retira con él. En este punto nuevamente se acude a los mismos indicadores: trayectoria política posterior en los poderes ejecutivo y legislativo, en la política regional o local y en organizaciones internacionales.

Adicionalmente la investigación culmina el estudio de los responsables de los centros presidenciales estudiando el sesgo político, la estabilidad y la rotación en el puesto de este tipo de figuras políticas.

3. RESULTADOS

3.1. Origen

Como se ha indicado en el epígrafe metodológico el primero de los elementos que se toman como parámetro analítico de la investigación tiene que

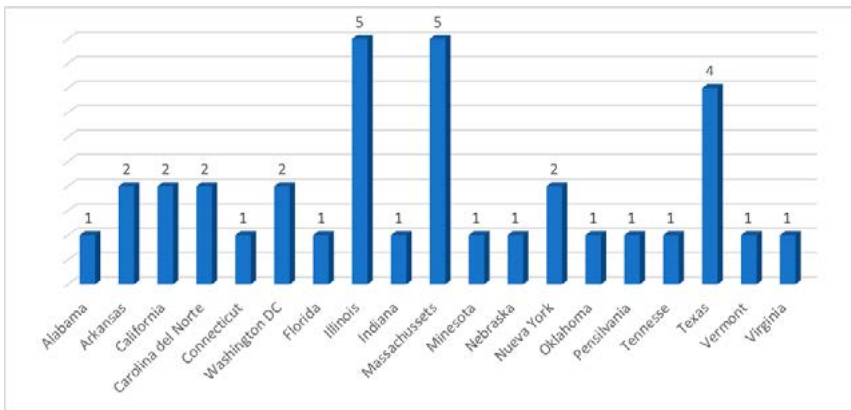
²⁷ Bourdieu, Pierre. *Poder, Derecho y Clases Sociales*, 135

²⁸ Putnam, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. (Nueva York-Simon and Schuster, 2000). Woolcock, Michael, y Deepa Narayan. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy." *The World Bank Observer* 15, no. 2 (2000): 226

²⁹ Ansart, Pierre. *Les Sociologies Contemporaines*. (Paris-Seuil, 1999).

ver con la procedencia de las personas que han ocupado la posición de jefe de gabinete en la Casa Blanca desde la creación del cargo en 1946. Para comprender los perfiles de reclutamiento se han tomado como unidades de análisis: el Estado de procedencia, para ver si el factor territorial actúa como elemento de incorporación así como la posible proximidad territorial entre los presidentes y los responsables del centro de gobierno; la edad de acceso al cargo ya que permite ver si para este tipo de responsabilidades se opta por perfiles experimentados o por el contrario por figuras incipientes, el centro de estudios, para poder determinar si las universidades constituyen espacios de reclutamiento, así como la trayectoria profesional previa y los años de experiencia.

Gráfica 1. *Origen geográfico.*



Fuente: Elaboración propia.

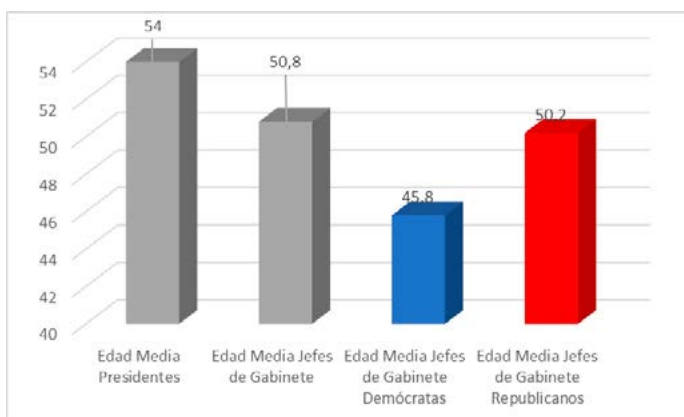
Como muestra el Gráfico 1, el factor territorial no constituye un elemento determinante a la hora de observar patrones de reclutamiento de los responsables del centro presidencial de los Estados Unidos. Las 31 personas que han ocupado el cargo, provienen de 18 estados y del Distrito de Columbia, sede de la capital. Los territorios de Illinois, Massachussets (5) y Texas (4) son los que más jefes de gabinete han aportado al conjunto de las administraciones que se han sucedido desde 1946.

Tabla 3. *Coincidencia geográfica jefe de gabinete-presidente.*

	Presidente	Partido Político	Estado de origen
Kenneth O'Donnell	John Kennedy	Demócrata	Massachussets
Marvin Watson	Lyndon Johnson	Demócrata	Texas
HR. Haldeman	Richard Nixon	Republicano	California
James Baker	George Bush	Republicano	Texas
Mack McLarty	Bill Clinton	Demócrata	Arkansas
Rahm Emmanuel	Barack Obama	Demócrata	Illinois
Bill Daley	Barack Obama	Demócrata	Illinois

Fuente: Elaboración propia.

Un elemento interesante es que aproximadamente la tercera parte de las personas que han desempeñado el cargo tenían una procedencia geográfica coincidente con el presidente que les designó. Esta práctica ha venido siendo más frecuente entre gobernantes pertenecientes al Partido Demócrata, además la tendencia general es que este tipo de coincidencias se den al inicio del primer mandato presidencial. Sin embargo George Bush, con la elección de Baker al final de su único periodo en la Casa Blanca, y Obama, con el nombramiento de Bill Daley al final de su primer mandato, constituyen excepciones a esta práctica.

Gráfico 2. *Edad en el momento de acceder al cargo.*

Fuente: Elaboración propia.

El estudio de la edad en el momento de tomar posesión del cargo es sumamente interesante para comprender el perfil del reclutamiento. Como claramente muestra el Gráfico 2, la media de edad de los nombramientos se sitúa en los 50,8 años, lo que supone que son siempre elegidos perfiles cuatro años más jóvenes que la media de los presidentes. Esta tendencia es más acusada entre los presidentes demócratas, que eligen jefes de gabinetes, de media, casi diez años más jóvenes, mientras que los pertenecientes al Partido Republicano (GOP) eligen perfiles con una edad similar a la media. En este aspecto es relevante señalar que la persona más joven en alcanzar el cargo fue Dick Cheney que con 34 años fue nombrado *Chief of Staff* por el Presidente Gerald Ford (GOP) mientras que el más veterano fue Donald Regan, también republicano, que con 67 años se hizo cargo del centro de gobierno bajo el mandato de Ronald Reagan.

Tabla 4. *Formación de grado y postgrado.*

	Titulación	Centro de Estudios	Titulación 2	Centro de Estudios 2
John Steelman	B.A. Artes	Henderson Brown Colege Arkansas	Máster en Artes	Vanderbilt
Sherman Adams	BA Artes	Darmouth		
Wilton Persons	Ingeniero Electrónico	Instituto Politécnico de Alabama	Oficial del Ejercito de los EE.UU	Forth Leavenworth
Kenneth O'Donnell	BA Artes	Harvard	Derecho	Boston College
Marvin Watson	BA Artes	Baylor	Máster en Artes	Baylor
James R. Jones	Ba Artes	Oklahoma	Derecho	Georgetown
H. R. Haldeman	Ba Artes	UCLA		
Alexander Haig	Oficial del Ejercito	West Point	MBA	Columbia
Donald Rumsfeld	Ciencia Política	Princeton		
Dick Cheney	BA Artes	Wyoming		
Hamilton Jordan	Ciencias Políticas	Georgia		
Jack Watson	BA Artes	Vanderbilt	Derecho	Harvard

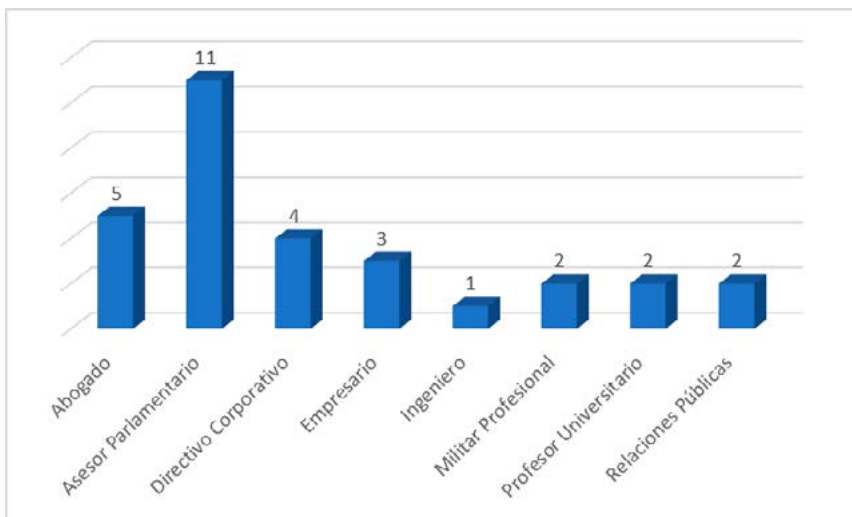
	Titulación	Centro de Estudios	Titulación 2	Centro de Estudios 2
James Baker	BA Artes	Princeton	Derecho	Texas
Donald Regan	BA Artes	Harvard		
Howard Baker	BA Artes	McCallie	Derecho	Tulane
Kenneth Duberstein	BA Artes	Franklin and Marshall College	Máster en Artes	American University
John Sununu	Ingeniería Mecánica	MIT	Máster en Ingeniería Mecánica	MIT
Samuel Skinner	Contabilidad	Illinois	Derecho	De Paul
James Baker	BA Artes	Princeton	Derecho	Texas
Mack McLarty	Empresariales	Arkansas		
Leon Panetta	Ciencias Políticas	Santa Clara	Derecho	Santa Clara
Erskine Bowles	Empresariales	Carolina del Norte	MBA	Columbia
John Podesta	BA Artes	Knox College	Derecho	Georgetown
Andrew Card	Ingeniero Civil	Carolina del Sur	Gobierno	Harvard
Joshua Bolten	Ciencias Políticas	Princeton	Derecho	Stanford
Rahm Emanuel	BA Artes	Northwestern	Comunicación Política	Northwestern
Pete Rouse	BA Artes	Colby College	Master en Artes	London School of Economics
Bill Daley	BA Artes	Loyola	Derecho	John Marshall
Jack Lew	BA Artes	Harvard	Derecho	Georgetown
Denis McDonough	BA Artes	Saint John	Máster en Relaciones Internacionales	Georgetown

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de la formación revela dos aspectos de gran relevancia: en primer lugar que todas las personas que han sido designadas como jefes de gabinete de la Casa Blanca contaban con formación universitaria de grado, en la

mayoría de los casos algún título de Ciencias Sociales (*BA Arts*) y, salvo algunas excepciones, también de postgrado siendo especialmente la formación como juristas de 15 jefes de gabinete o en Ciencia Política de otros 4. La segunda cuestión que se extrae del análisis formativo es que si bien se detectan hasta 42 centros formativos, las universidades de Harvard y de Georgetown formaron a 11 de los 31 jefes de gabinete que ha habido en la Casa Blanca.

Gráfica 3. *Experiencia profesional previa (por sectores de actividad).*



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente la última de las unidades analíticas muestra que los jefes de gabinete atesoraban, en el momento de su designación, una dilatada experiencia profesional de 17,6 años de media. El sector de actividad más frecuente ha sido el trabajo vinculado al asesoramiento parlamentario en alguna de las dos cámaras del Congreso de los Estados Unidos, que fue el espacio en el que 11 personas contaban experiencia, también es relevante la experiencia jurídica en el ejercicio de la abogacía que acreditaron 5 de los jefes de gabinete o la trayectoria en consejos de administración de grandes empresas.

3.2. Trayectoria política previa

La segunda de las dimensiones de estudio en torno a la figura del *Chief of Staff* tiene que ver con la experiencia política previa al nombramiento. Para

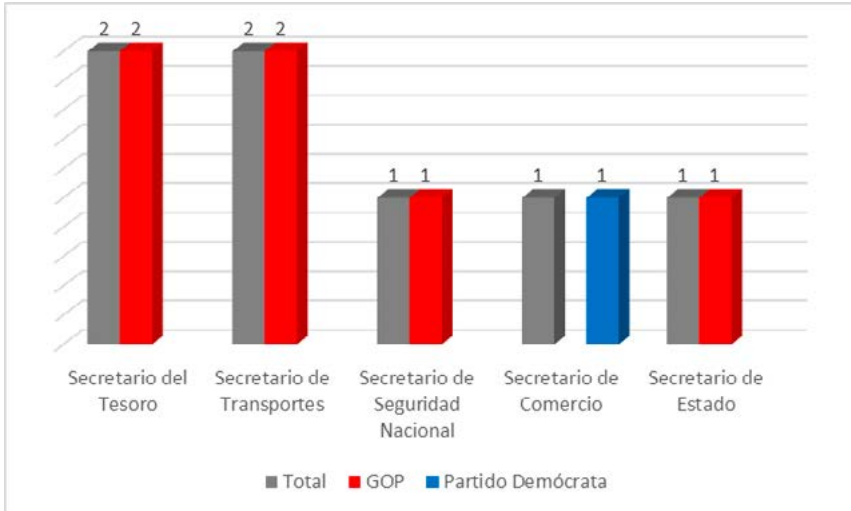
analizarlo se han tomado cuatro unidades de referencia: experiencia como miembro del poder ejecutivo federal, trayectoria como representante en cualquiera de las dos cámaras del Congreso, experiencia en la política subnacional (a nivel estatal o local) y experiencia en relaciones internacionales. Estos parámetros de estudio permiten observar si el perfil del jefe de gabinete se vincula a una trayectoria institucional más o menos extensa.

Tabla 5. *Experiencia en el poder legislativo.*

	Partido	Cargo	Años
Sherman Adams	Republicano	Congresista	2
Donald Rumsfeld	Republicano	Congresista	6
Leon Panetta	Demócrata	Congresista	16
Andrew Card	Republicano	Congresista	8
Rahm Emanuel	Demócrata	Congresista	6
Mick Mulvaney	Republicano	Congresista	6
Mark Meadows	Republicano	Congresista	7
Howard Baker	Republicano	Senador y Líder de la Mayoría Republicana	18

Fuente: Elaboración propia.

Un total de 8 personas (seis miembros del GOP frente a dos demócratas) que alcanzaron el cargo de *Chief of Staff* en la Casa Blanca contaban en el momento de su nombramiento con experiencia parlamentaria en el Congreso, son especialmente destacables los casos de Howard Baker, jefe de gabinete de Ronald Reagan que ocupó escaño en el Senado, representando al Estado de Tennessee durante dieciocho años, llegando a ser el Líder de la Mayoría en la cámara alta pero también de Leon Panetta que al asumir el puesto durante la presidencia de Bill Clinton había desempeñado durante dieciséis años el cargo de congresista demócrata por los Distritos 16 y 17 del Estado de California.

Gráfico 4. *Experiencia previa en el poder ejecutivo (por cargo).*

Fuente: Elaboración propia.

Como cuestión previa al análisis de la experiencia en el poder ejecutivo federal es necesario realizar una aclaración respecto de su organización en los Estados Unidos. El sistema político norteamericano se caracteriza por ser un ejemplo claro de presidencialismo, en este sentido el artículo II de la Constitución Federal es claro cuando señala que el conjunto de los poderes ejecutivos se acreditan a la persona que ostente la presidencia dando lugar a lo que se entiende como ejecutivo unitario³⁰ sin embargo como señala Reed Amar³¹ el control total del ejecutivo no excluye la facultad del jefe de gobierno de contar con la opinión de los titulares de los departamentos y agencias de la administración federal, aspecto que contempla el artículo 3 (sección 302) del USC y que se desarrolla en el artículo 5 en donde se indican

³⁰ Percival, Robert V. "Presidential Management of the Administrative State: The Not-So-Unitary Executive." *Duke Law Journal* 51, no. 3 (2001): 971. Calabresi, Steven G., y Christopher Yoo. *The Unitary Executive; Presidential Power from Washington to Bush*. (New Haven-Yale University Press, 2008). Barilleaux, Ryan J., y Christopher Kelley. *The Unitary Executive and the Modern Presidency*. (College Station-Texas A&M University Press, 2010).

³¹ Reed Amar, Akhil. "President, Cabinet, and Independent Agencies." *University of Saint Thomas Journal of Law* 5, no. 1 (2010): 36-61.

qué responsables de departamento y oficiales públicos asimilados ostentan la condición de miembros del Gabinete.

Como muestra el Gráfico 4, la experiencia previa en el poder ejecutivo federal que atesoran los jefes de gabinete desde 1946 es escasa en el momento de su nombramiento. Solamente 6 personas habían ocupado con anterioridad posiciones en el *Cabinet*, en el caso de James Baker, antes de volver a ser designado *Chief of Staff* en 1992 había ocupado los cargos de Secretario del Tesoro y de Secretario de Estado bajo las administraciones de Reagan y Bush. Los tres republicanos restantes que ocuparon cargos ejecutivos antes de su designación (Regan, Skinner, Card y Kelly) contaban con experiencia previa al frente de los departamentos del Tesoro, Transporte y Seguridad Nacional respectivamente. Por su parte el único demócrata que accedió al puesto, previa experiencia como Secretario de Comercio, fue Bill Dalley designado para el cargo por el Presidente Obama.

Tabla 6. *Experiencia política estatal y local.*

	Partido	Experiencia en Política Estatal y Local	Años
Mack McLarty	Demócrata	Electo en la Cámara de Representantes de Arkansas	2
Mick Mulvaney	Republicano	Electo en la Cámara de Representantes de Carolina del Sur Miembro del Senado Carolina del Sur	4
John Sununu	Republicano	Representante en la Cámara de Representantes de New Hampshire Gobernador de New Hampshire	8
Sherman Adams	Republicano	Gobernador de New Hampshire	4

Fuente: Elaboración propia.

La experiencia política previa en instituciones estatales y locales tampoco es un rasgo que atesoren los responsables del centro presidencial norteamericano. En la Tabla 6, se puede observar que solamente seis personas contaban con una trayectoria previa en la política subnacional. McLarty, Jefe de Gabinete con Bill Clinton, fue miembro de la cámara baba de la Legislatura Estatal de Arkansas, por su parte el republicano Mulvaney que ocupó el cargo bajo la presidencia de Donald Trump logró ser miembro de las dos cámaras legislativas del Estado de Carolina del Sur durante cuatro años.

Por su parte Sherman Adams, *Chief of Staff* del Presidente Eisenhower y John Sununu, que lo fue de George Bush, ocuparon en ambos casos el puesto

de Gobernador del Estado de New Hampshire, tradicionalmente feudo del GOP en el norte del país. En el caso de Sununu además fue miembro de la Cámara de Representantes de ese mismo Estado durante dos años.

La experiencia política internacional previa es todavía más escasa y, con la excepción del republicano Donald Rumsfeld, que antes de ser nominado para el cargo por Gerald Ford, había sido Embajador de Estados Unidos ante la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ningún otro jefe de gabinete había tenido responsabilidades vinculadas a la política internacional.

3.3. Trayectoria política posterior

De forma complementaria a los orígenes territoriales y educativos, así como a la trayectoria política e institucional previa al ejercicio del cargo, un aspecto clave para comprender el rendimiento de la figura del Jefe de Gabinete en el sistema político-administrativo de los Estados Unidos reside en conocer la trayectoria una vez abandonan el cargo, puesto que permite verificar si la experiencia adquirida permite dar inicio a una carrera institucional.

Para analizarlo se han tomado los criterios de experiencia política federal (en el ejecutivo y el legislativo) estatal y local así como internacional que actúan a modo de espejo con los seleccionados para estudiar la experiencia previa.

Tabla 7. *Experiencia posterior en el poder legislativo federal.*

	Partido Político	Experiencia en el Legislativo	Años
James R. Jones	Demócrata	Congresista	14
Dick Cheney	Republicano	Congresista	10

Fuente: Elaboración propia.

Solamente dos antiguos jefes de gabinete desarrollaron su carrera posterior en el Congreso de los Estados Unidos, ambos en la Cámara de Representantes, el demócrata James R. Jones, que fue nombrado por Lyndon Johnson al final de su mandato pudo ejercer la función representativa durante 14 años por el primer distrito electoral del Estado de Oklahoma llegando a dirigir el comité presupuestario de la cámara baja. Por su parte Dick Cheney que fue designado por Gerald Ford, ocupó el cargo de Congresista por el Estado de Wyoming durante cinco elecciones que le permitieron disfrutar de un periodo de diez años en la Cámara de Representantes en donde llegó a ocupar el cargo de Líder de la Minoría Republicana.

Tabla 8. *Experiencia posterior en el gobierno federal.*

	Partido Político	Experiencia en el Poder Ejecutivo	Años
Leon Panetta	Demócrata	Director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA)	4
Denis McDonough	Demócrata	Secretario de Asuntos de Veteranos	2
Donald Rumsfeld	Republicano	Secretario de Defensa	7
James Baker	Republicano	Secretario del Tesoro Secretario de Estado Jefe de Gabinete de la Casa Blanca	7
Jack Lew	Demócrata	Secretario del Tesoro	4
Dick Cheney	Republicano	Vicepresidente Secretario de Defensa	12

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo si se observa un mayor desarrollo posterior de carreras políticas en el ámbito del poder ejecutivo, concretamente seis antiguos jefes de gabinete ocuparon, con posterioridad puestos de rango gubernamental. Son significativos los casos de James Baker y de Dick Cheney ambos del GOP. Baker, el único que ha repetido como Jefe de Gabinete con dos presidentes distintos, ocupó con posterioridad a su primer nombramiento los cargos de Secretario del Tesoro y de Estado bajo la presidencia de George Bush, por su parte Cheney ocupó la cartera de defensa con George Bush, durante cuatro años, y con posterioridad fue elegido Vicepresidente de los Estados Unidos conformando ticket electoral con George W. Bush y ocupando el cargo entre 2000-2008.

Los demócratas Leon Panetta, Dennis McDonough y Jack Lew llegaron a ocupar, respectivamente, la Dirección de la CIA, la Secretaría de Asuntos de Veteranos así como la Secretaría del Tesoro mientras que el republicano Donald Rumsfeld alcanzó la Secretaría de Defensa con posterioridad a su desempeño como *Chief of Staff*.

En lo referente a la trayectoria estatal y local posterior al ejercicio del cargo es necesario resaltar que solamente quien fuera responsable del centro presidencial bajo el mandato de Barack Obama, el demócrata Rahm Emanuel, desarrolló su carrera con posterioridad como Alcalde de Chicago. No obstante si conviene destacar que no fue el único que lo intentó, el también demócrata Kenneth O'Donnell que ocupó el cargo durante la presidencia de

Kennedy intentó, sin éxito optar al cargo de Gobernador del Estado de Massachusetts siendo derrotado en dos ocasiones en el proceso interno de primarias.

Tabla 9. *Experiencia posterior en política internacional*

	Partido Político	Cargo desempeñado	Años
Rahm Emanuel	Demócrata	Embajador en Japón	2
James R. Jones	Demócrata	Embajador en Japón	4
Howard Baker	Republicano	Embajador en Japón	4

Fuente: Elaboración propia.

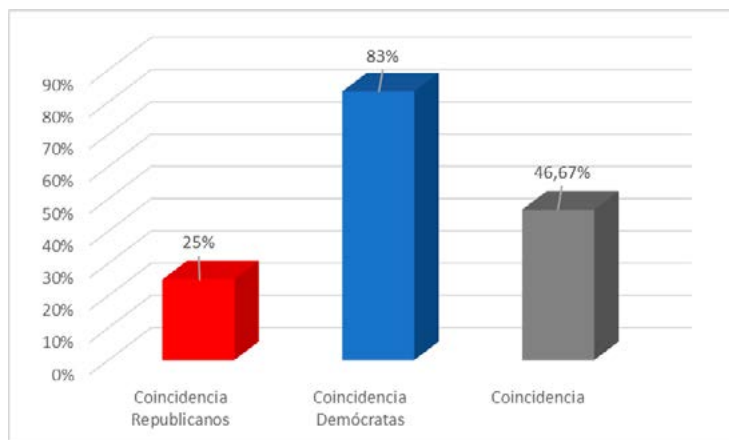
Por su parte tres antiguos jefes de gabinete tuvieron trayectoria internacional posterior a su paso por la dirección del personal de la Casa Blanca y curiosamente todos ellos ocuparon la embajada de los Estados Unidos en Japón. Rahm Emanuel, quien fuera jefe de gabinete de Barack Obama, lo hace en la actualidad, tras ser nominado para el cargo por el Presidente Biden. Previamente lo hicieron James R. Jones, responsable del gabinete de Lyndon Johnson y Howard Baker, que fue *Chief of Staff* de Ronald Reagan.

4. *DISCUSIÓN DE RESULTADOS*

A partir de la presentación de los principales hallazgos de la investigación realizada en el epígrafe anterior se pueden obtener cuatro consideraciones principales respecto de la posición del *Chief of Staff* en la estructura político-administrativa norteamericana.

En primer lugar es necesario destacar que de entrada se trata de un perfil caracterizado por una fuerte masculinización, como se ve en la Tabla 4, el cargo no ha sido ocupado desde 1946 por ninguna mujer y, al mismo tiempo, como se ve en el Gráfico 2 se observa un perfil de madurez en el acceso al puesto dado que la media de edad con la que se comienza a ocupar es de 50 años, siendo cuatro años menor que el promedio de edad con el que los Presidentes comienzan su mandato.

La segunda consideración previa que se puede obtener de la presentación de los resultados de la presente investigación tiene que ver con las dimensiones vinculadas al reclutamiento de las personas que ocupan la jefatura de gabinete en la Casa Blanca destacando una leve inercia a que en algún momento existan ciertas coincidencias geográficas con el Presidente y que, en todo caso, se trata de perfiles con un nivel educativo alto que generalmente ha cursado estudios en ciencias sociales, políticas y jurídicas.

Gráfico 5. *Coincidencia geográfica presidencia-jefe de gabinete.*

Fuente: Elaboración propia.

Si bien es cierto que no existe un vínculo geográfico claro que sugiera que por nacer en un territorio existe una mayor probabilidad de acceso al cargo, ya que como se ve en el Gráfico 1, ha habido 31 personas de 18 estados distintos (y del Distrito de Columbia). Se es necesario destacar que, como muestra el Gráfico 5 en conexión con la Tabla 3, hay una tendencia a que los presidentes designen a un Jefe de Gabinete con el que compartan origen geográfico generalmente al comienzo de su mandato y especialmente si el Presidente pertenece al Partido Demócrata.

Respecto del perfil educativo, como muestra la Tabla 4, es necesario señalar que estudiar en una determinada universidad no es condición decisiva para incrementar las probabilidades de acceder al cargo. Hay 42 centros formativos y una leve tendencia a que las personas nombradas tengan estudios en Harvard o Stanford. Lo relevante en materia educativa suele tener que ver más bien con los estudios cursados.

Tabla 10. *Estudios de grado y postgrado (por áreas)*

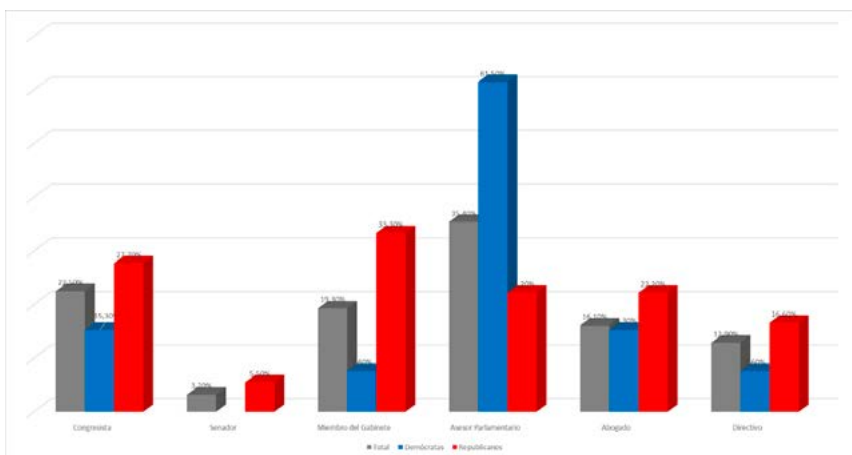
Grado		Postgrado	
Ciencias Sociales (BA Arts)	77,42%	Derecho	48,30%
Ciencia Política	16,10%	Ciencia Política	12,90%
Otros	29,00%	Otros	12,90%

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido un 77,42% de las personas que fueron nombradas contaban con un grado en Ciencias Sociales, un 48,3% habían realizado un postgrado en Derecho y aproximadamente un 20% contaban con formación en materias vinculadas la Ciencia Política y de la Administración Pública.

La tercera consideración previa se vincula a la trayectoria previa al nombramiento al cargo pudiéndose afirmar que los jefes de gabinete que ha tenido la Casa Blanca desde 1946 se caracterizan por una altísima cualificación profesional y una baja experiencia política en puestos electos, gubernamentales, en cargos estatales y locales así como en política exterior.

Gráfico 6. *Trayectoria previa.*



Fuente: Elaboración propia.

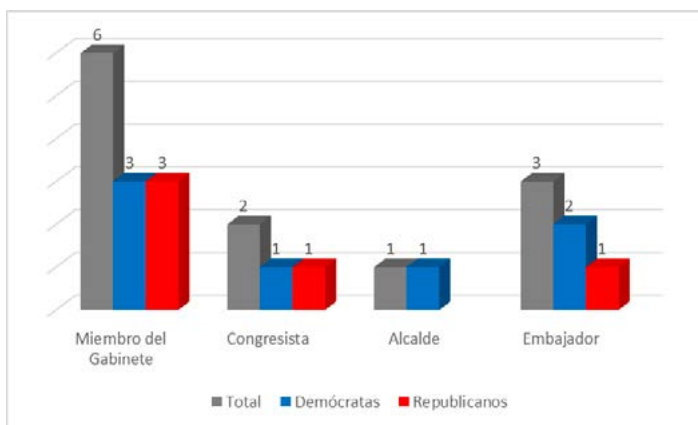
El primer elemento que llama la atención es la poca experiencia política en puestos electos o en nombramientos gubernamentales que han atesorado los jefes de gabinete y que se observan claramente en las Tablas 5 y 6 así como en la Gráfica 4 y que se sintetiza en la Gráfica 6. Esta poca experiencia es especialmente relevante entre las filas demócratas que se sitúan muy por debajo de los miembros del GOP que ocuparon el cargo.

Por su parte conjunto de personas que han ocupado el cargo acumulan una experiencia profesional media de 17,6 años. Su función se proyecta esencialmente en 3 sectores de actividad: La mayoría de ellos, especialmente los pertenecientes al Partido Demócrata, han desarrollado buena parte de su trayectoria profesional vinculados al asesoramiento parlamentario en alguna de las dos cámaras que integran el Congreso de los Estados Unidos, destacando en esta función Pete Rose, Jefe de Gabinete de Barack Obama, con 38 años

de experiencia y, sobre todo Ron Klain quien ejerció la asesoría parlamentaria tanto para diversos congresistas como para dos Vicepresidentes y que fue designado por Joe Biden como *Chief of Staff* en 2020.

En menor medida el perfil profesional del jefe de gabinete se proyecta al ejercicio de la abogacía, sobre todo entre los miembros del GOP, donde destaca la trayectoria de James Baker aunque también la del demócrata Bill Dalley, así como a la función directiva en empresas del sector privado siendo reseñable comentar la trayectoria de Samuel Skinner, *Chief of Staff* del republicano, George Bush, quien durante 29 años fue miembro del equipo de dirección de la empresa tecnológica IBM.

Gráfico 7. Trayectoria posterior.



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente la última de las consideraciones previas se vincula con el hecho de la escasa trayectoria política posterior que han desempeñado quienes han accedido al cargo de jefe de gabinete en la Casa Blanca y que se constatan en las Tablas 7, 8 y 9. Mención singular merece la trayectoria de Dick Cheney quien con posterioridad a su paso por el cargo fue electo miembro de la Cámara de Representantes, ocupó el cargo de Secretario de Defensa y logró alcanzar la Vicepresidencia y mantenerla durante dos mandatos formando equipo con George W. Bush.

En el poder legislativo, junto al caso ya mencionado, solamente James R. Ross logró alcanzar un escaño. Mientras que en el ejecutivo, Leon Panetta llegó a ser Director de la CIA, James Baker, Secretario del Tesoro y de Estado, Donald Rumsfeld de Defensa y Denis McDonough, responsable del Departamento de Asuntos de Veteranos de Guerra.

La política estatal o local tampoco fue el destino de ningún antiguo Jefe de Gabinete, con la excepción de Rahm Emanuel, que alcanzó la alcaldía de Chicago después de trabajar liderando el equipo de Barack Obama. Por su parte el propio Emanuel, Jones y Howard Baker si desarrollaron parte de su carrera en la política exterior, en los tres casos, al frente de la Embajada de los Estados Unidos ante Japón.

Esta falta de proyección política posterior puede deberse a la alta rotación que ha venido caracterizando al puesto desde su creación en 1946. Durante ocho décadas ha habido 14 presidentes que han nombrado a un total de 31 responsables de su centro de gobierno. Esto supone una media de 2,4 jefes de gabinete por cada presidente, rotación que es más moderada entre los demócratas (1,6) que entre mandatarios pertenecientes al GOP (2,8).

Tabla 11. *Jefes de gabinete por presidentes.*

Presidente	Partido	Jefes de Gabinete
Truman	Demócrata	1
Eisenhower	Republicano	2
Kennedy	Demócrata	1
Johnson	Demócrata	2
Nixon	Republicano	2
Ford	Republicano	3
Carter	Demócrata	2
Reagan	Republicano	4
Bush	Republicano	3
Clinton	Demócrata	4
GW. Bush	Republicano	2
Obama	Demócrata	5
Trump	Republicano	4
Biden	Demócrata	2

Fuente: Elaboración propia.

Como muestra la Tabla 11, desde la llegada al poder de Gerald Ford y con las excepciones de George Walker Bush y Joe Biden, todos los presidentes han contado con al menos 3 jefes de gabinete. Son especialmente relevantes

los casos de Obama, que tuvo cinco personas ocupando el cargo durante sus dos mandatos y, muy especialmente de Donald Trump que nombró a cuatro personas en solo cuatro años de presidencia.

II. CONCLUSIONES

Una vez se ha construido el marco teórico de referencia, expuesto y discutido los principales hallazgos se hace necesario realizar el planteamiento de las principales conclusiones a las que se ha llegado en esta investigación. En primer lugar es necesario recuperar la pregunta principal de investigación consistente en averiguar el tipo de perfil que accede a la dirección de los centros presidenciales.

En este aspecto se puede señalar que la primera conclusión tiene que ver con que se ha conseguido responder de forma adecuada, pero limitada a la pregunta principal de investigación puesto que si bien es cierto, como se expone en la discusión de resultados que el *Chief of Staff* de la Casa Blanca se caracteriza por la masculinización, una tendencia temporal a la coincidencia geográfica con el presidente que le nombra, un perfil educativo orientado a las ciencias sociales y jurídicas y una elevada cualificación profesional que le permite conocer bien, sobre todo el Congreso de los Estados Unidos. También es preceptivo señalar que es que es una conclusión de carácter parcial puesto que se centra en un único caso, el sistema político norteamericano, y no aborda esta cuestión en otros países.

En este sentido, la segunda de las conclusiones a las que se puede llegar, es que el desarrollo de este trabajo abre la posibilidad de comprender mejor las dinámicas de funcionamiento de los sistemas presidenciales y de cómo quien detenta el poder ejecutivo elige a sus principales colaboradores y configura su centro de gobierno mediante su futura exportación a otros estudios de caso.

La tercera conclusión, de gran relevancia es que se ha logrado construir una base de datos capaz de identificar patrones de reclutamiento y seguimiento de trayectorias entorno a unas figuras que en los sistemas político-administrativos no son especialmente conocidas y que de su ampliación a otros casos permitiría contar con instrumentos que hiciesen posible la comparación entre perfiles que sería sumamente interesante para conocer los itinerarios que explican el reclutamiento de determinadas élites en la política y la Administración Pública.

En este aspecto es necesario destacar una limitación de ésta, así como de otro tipo de investigaciones similares en otros estudios de caso que se puedan desarrollar en el futuro: a diferencia de lo que sucede con las personas que han ocupado la presidencia u otras responsabilidades ejecutivas, la información de quienes han ocupado el cargo de jefe de gabinete se caracteriza por

no estar sistematizada en ningún tipo de repositorio institucional, lo que obliga a ir consultando numerosas fuentes abiertas que muchas veces no catalogan los datos de una forma que facilite su tratamiento, en este punto una recomendación hacia las instituciones sería la de que facilitasen determinada información de relevancia sobre posiciones gubernamentales que debería ser pública y de libre acceso para los investigadores.

III. BIBLIOGRAFÍA

- Ansart, Pierre. *Les Sociologies Contemporaines*. Paris: Seuil, 1999.
- Arnold, Peri E., Charles E. Walcott, y Betty Patterson. "The White House Office of Management and Administration." *Presidential Studies Quarterly* 31, no. 2 (2001): 190-220.
- Barilleaux, Ryan J., y Christopher Kelley. *The Unitary Executive and the Modern Presidency*. College Station: Texas A&M University Press, 2010.
- Blumstein, James F. "Regulatory Review by the Executive Office of the President: An Overview and Policy Analysis of Current Issues." *Duke Law Journal* 51 (2001): 851-899.
- Bourdieu, Pierre. *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Bilbao: Desclée De Brouwer, 1983.
- Calabresi, Steven G., y Christopher Yoo. *The Unitary Executive; Presidential Power from Washington to Bush*. New Haven: Yale University Press, 2008.
- Casal, Daniel, y Beatriz Viladrich. "La Carrera hacia la Casa Blanca: Un Estudio sobre el Funcionamiento de la Alternancia en el Sistema Político de los Estados Unidos." *Más Poder Local*, no. 43 (2021): 48-75.
- Cohen, David B., Karen Hult, y Charles E. Walcott. "The Chief of Staff in the Modern White House: An Empirical Exploration." Ponencia presentada en la *American Political Science Association Meeting*, 2006.
- Criado Grande, Juan Ignacio. "Organización y Estructura Administrativa." En *Documentación sobre Gerencia Pública*, VV.AA. Toledo: Escuela de Administración Regional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 2009.
- Cummings, Michael C., y Monroe C. Price. "The Creation of Washington, D.C.: Political Symbolism and Practical Problem Solving in the Establishment of a Capital City for the United States of America, 1787-1850." En *Capital Cities: International Perspectives*, editado por John H. Taylor, Jean G. Legenllé, y Cyril Andrew. Ottawa: Carleton University Press, 1993.
- Fleming, James E. "Presidential Succession: The Art of the Possible." *Fordham Law Review* 79 (2010): 951-960.
- Gorriti, Mikel. "El Diseño de Funciones y Puestos en la Administración." *Nuevas Políticas Públicas* 3 (2007): 201-233.
- Gutiérrez Vicen, Carlos. "Los Ministerios y su Estructura Interna." *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Extra 2 (2004): 83-180.
- Heffernan, Richard. "Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK." *British Journal of Politics and International Relations* 5, no. 3 (2003): 347-372.

- Lanzaro, Jorge. *Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Editorial Tecnos, 2018.
- López, Eliseo R., y Casal, D. "Las Capitales Federales del Continente Americano. Centralidad y Status Político." *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 11 (2015): 195-220. <https://doi.org/10.32457/RIEM.VI11.377>.
- Mintzberg, Henry. *La Estructuración de las Organizaciones*. Barcelona: Planeta, 1999.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Centre Stage: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*. París: OCDE, 2018.
- Percival, Robert V. "Presidential Management of the Administrative State: The Not-So-Unitary Executive." *Duke Law Journal* 51, no. 3 (2001): 963-1013.
- Picarella, Luca. "Presidencialización y Personalización en el Sistema Político Español: 1975-2008." *Revista Enfoques* 7, no. 11 (2009): 515-544.
- Pfiffner, James P. "The President's Chief of Staff: Lessons Learned." *Presidential Studies Quarterly* 23, no. 1 (1993): 77-102.
- Poguntke, Thomas, y Paul Webb. *The Presidentialization of Power: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Putnam, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon and Schuster, 2000.
- Ragsdale, Lyn, y John J. Theis III. "The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92." *American Journal of Political Science* 41, no. 4 (1997): 1280-1318.
- Ramió, Carles. *Teoría de la Organización y de la Administración Pública*. Madrid: Tecnos, 2016.
- Reed Amar, Akhil. "President, Cabinet, and Independent Agencies." *University of Saint Thomas Journal of Law* 5, no. 1 (2010): 36-61.
- Rossiter, Clinton L. "The Constitutional Significance of the Executive Office of the President." *American Political Science Review* 43, no. 6 (1949): 1206-1217.
- Virgala Foruria, Eduardo. "La Organización Interna del Poder Ejecutivo en los Estados Unidos. El Presidente, el Gabinete y la presidencia institucionalizada". *Revista de Estudios Políticos*, 83 (1994):
- Walcott, Charles E. y Hult, Karen, M. "White House Structure and Decision Making: Elaborating the Standard Model," *Presidential Studies Quarterly* 35 (2005).
- Whipple, Chris. *The Gatekeepers: How the White House Chiefs of Staff Define Every Presidency*. Nueva York: Crown, 2017.
- Woolcock, Michael, y Deepa Narayan. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy." *The World Bank Observer* 15, no. 2 (2000): 225-249