

Theodore J. Lowi, *El presidente personal: facultad otorgada, promesa no cumplida*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Por Rina Mussali Galante

El libro de Theodore J. Lowi se inscribe en la polémica contemporánea en torno a uno de los mayores acontecimientos políticos del siglo XX: el desplazamiento del parlamentarismo por el gobierno ejecutivo, en el cual la autoridad suprema reside en el presidente personal y no en la asamblea deliberativa. Desde este punto de vista, la Segunda República o la presidencia plebiscitaria de Estados Unidos podría ser considerada como un producto irreversible de la historia. Empero, la comparación directa con otras democracias parlamentarias se desploma cuando se pone en evidencia que es la democracia norteamericana la que no descansa en ningún tipo de sistema de responsabilidad colectiva. Es el presidente el actor personalmente responsable del desempeño del gobierno. En este contexto, los postulados y principios analíticos de este libro representan un esfuerzo serio por encontrar las raíces de dicha hipertrofia que tiene como marco el arribo de una maquinaria política basada en la gran burocracia profesional y en la expansión ilimitada de la presidencia moderna con base en una teoría democrática nueva cuya mira es enaltecer el poder centralizado del presidente y de la Casa Blanca.

Con la intención de contribuir al entendimiento actual de las neodemocracias occidentales y de vislumbrar el peligro de tan endeble modo de gobernar, el autor denota un fenómeno que refleja la crisis de la estructura representativa de las sociedades democráticas. Bajo este criterio, y con el objeto de examinar los principales cambios que se han venido efectuando en el sistema de gobierno norteamericano, la obra se encuentra estructurada en siete capítulos.

Los primeros tres capítulos expresan el sistema de evolución histórica del gobierno nacional de Estados Unidos y la estructura que surgió en las décadas de los treinta y de los sesenta. Con ello identifica tres distintos regímenes desde la fundación del país en 1789: el sistema tradicional, la transición del nuevo trato, y la era posterior a 1961 a la que T.J. Lowi llama la era de la Segunda República.

En los cuatro capítulos restantes, el autor hace un claro intento por explicar qué principios, qué actores y qué combinaciones dieron formación a la república plebiscitaria de Estados Unidos, para luego centrar su atención en los desequi-

librios y contradicciones inherentes de la institución presidencial moderna y, a partir de ello, ocuparse de la relación que se ha establecido entre el gobierno extenso, la presidencia desmesurada y el pueblo norteamericano.

En el último capítulo, Lowi establece una base de propuestas concretas de carácter antidoto frente a los tratamientos típicos de la presidencia moderna, para bosquejar perspectivas adecuadas de reforma que hagan más esperanzadoras las prácticas democráticas.

A continuación valdría la pena trazar, aunque de forma muy breve, las principales transformaciones del sistema histórico de gobierno de Estados Unidos.

La tradición política norteamericana, 1800-1933

Cuatro singulares características muestran el periodo:

- Las leyes estatales tienen un mayor peso frente a las leyes nacionales. Los Estados cuentan con la designación de las facultades reservadas, que son facultades no delegadas expresamente al gobierno nacional y que imponen una obligación a los ciudadanos individualizados. En este sentido, los Estados tuvieron a su cargo el gobierno real durante el periodo tradicional.

- Las políticas del gobierno nacional son esencialmente políticas de patrocinio que convirtieron a éste en un Estado de patrocinio. A pesar del tremendo dinamismo económico y social durante un siglo y medio, las estabilidad se logró gracias a la presencia de políticas leales de patrocinio.

- El Estado de patrocinio hizo del Congreso el crecimiento de la estructura de poder. Fue el Congreso el que pudo implementar y llevar a cabo políticas de patrocinio. Así el régimen tradicional se mantuvo centrado en el Congreso y estuvo dominado por él.

- La presidencia era un cargo esencialmente parlamentario y de facultades delegadas y fue llevada hacia un papel de subordinación al Congreso, en donde prácticamente no había presencia de la rama ejecutiva.

En síntesis, podemos argumentar que la teoría constitucional prevaleciente de ese momento fue opuesta a la facultad ejecutiva, y esto bien se reflejó en una ausencia total de ayuda administrativa al presidente. Fue con la llegada de la gran depresión primero, y luego con el nuevo trato posterior, lo que rompió con el Estado de patrocinio y con la hegemonía del Congreso sobre el ejecutivo.

La revolución política de Franklin D. Roosevelt

Los tiempos difíciles de la gran depresión afectaron de manera definitiva la política y la sociedad norteamericanas. El nuevo trato interior se comprometía a intervenir cuando el sector privado resultara incapaz de garantizar la estabilidad y el orden material. Roosevelt presentó al Congreso un número impresionante de proyectos de ley que establecían políticas novedosas que contrastaban profundamente con la política tradicional. Se dio así el primer paso hacia el Estado moderno con el surgimiento del Estado regulador y el Estado redistributivo. La principal contribución del primero fue establecer una relación de tipo coercitivo y directo con los ciudadanos, mientras que la aportación del segundo fue generar un trato más favorable con éstos para manipular su medio de conducta.

Pronto, la centralidad del Congreso en sus comités y en sus partidos terminó cuando el presidente y su nuevo trato interior transformaron al Estado norteamericano en un Estado diferenciado con amplia capacidad para realizar una diversidad de funciones. Con ello se propició el fortalecimiento del poder ejecutivo y el poder federal se convirtió en el eje político y económico de la nación.

Conforme a las nuevas funciones que otorgaban amplias delegaciones de facultades del Congreso a la burocracia ejecutiva, se pusieron de manifiesto dificultades en la teoría prevaleciente del gobierno. El primer desafío radicaba en transformar la teoría sobre lo que era un buen administrador y, en esa medida, hacer del presidente un administrador más capaz; y el segundo encaraba un cambio en el concepto de la presidencia misma. Cabe destacar que el cambio del concepto de la presidencia y la emergencia de la nueva teoría del gobierno nacional, centrado en el presidente, dieron como resultado el presidente personal y su institución. Cuatro cambios políticos trascendentales en este sentido permearon la dinámica del periodo:

- El gobierno centrado en el Congreso fue sustituido por la institución presidencial.
- La inclusión formal de grupos organizados o de grupos de interés dio mayor relieve al proceso de formación política.
- El empuje de los partidos políticos hacia la periferia de la política nacional dejó como legado los principios de lo que sería más tarde la presidencia plebiscitaria.
- La nueva relación entre presidente y pueblo llevó a Roosevelt a vincularse en el terreno de las comunicaciones masivas.

La presidencia plebiscitaria

La derivación constante de los partidos políticos hacia la periferia de la política nacional y la nueva fuerza electoral emergente de la nueva presidencia apuntarán el análisis hacia el entendimiento de la presidencia plebiscitaria. Unas cuantas observaciones son necesarias:

- Aunque se reconocía a la presidencia como la mayor entidad política del país y como el único órgano de gobierno políticamente responsable, el presidente necesitaba del apoyo confiable de los partidos políticos. No obstante los cambios surgidos en la economía y en la sociedad, los partidos seguían pareciéndose a los del sistema tradicional. Su debilidad hacía más tentadora el recurrir una vez más al presidente. El presidente no tuvo otra alternativa que construir el apoyo de una mayoría de votantes. Se trataba de una presidencia fuerte sin el contrapeso de los partidos políticos. En este sentido, el presidente Eisenhower hizo dos aportaciones fundamentales a la nueva presidencia: propició el rompimiento del control del líder del partido sobre los delegados e inauguró la independencia de las campañas presidenciales. Así, la presidencia plebiscitaria había arrancado con el retroceso de los partidos tradicionales.

- El auge del presidente personal tuvo que ver con el surgimiento del electorado presidencial de tipo independiente. Esto significó que muchas veces los votantes que se identificaban como afiliados a un partido votaban en contra de su partido en la carrera por la presidencia. El nuevo régimen creaba ciudadanos relativamente discernidores que no se identificaban con el gobierno a través de la representación de los partidos políticos. Estos ciudadanos independientes centraban su atención en las personalidades y en las posiciones individuales de los candidatos. A medida que esto secedía, el presidente se convertía en la encarnación del Estado moderno en el cual declinaba constantemente la fuerza del partido como intermediario organizado, y a su vez incrementaba la sensación de un electorado presidencial de tipo especializado. En lo que respecta a este punto, debiéramos recordar que los ciudadanos de hoy están cada vez menos dispuestos a identificarse con símbolos o ideologías partidistas. Los electores votan más por una persona que por un partido o un programa, una vez electo el jefe del ejecutivo, éste se convierte en el representante personal por excelencia. Esto nos lleva a considerar que los partidos políticos ya no son una de las partes más importantes de la estructura representativa en las sociedades democráticas, sino permanecen al servicio de un líder.

Una vez explicadas de manera general las distintas etapas históricas del sistema presidencial estadounidense, llegamos a lo que se puede considerar el núcleo del texto: el análisis de la patología presidencial, que se puede resumir en los siguientes postulados:

- Una de las grandes diferencias de las democracias parlamentarias, es que la de Estados Unidos permite la ausencia de un sistema de responsabilidad colectiva que impide compartir con el gabinete o con el sistema de partido dicho compromiso. Esto anuncia que las líneas de responsabilidad recaen sólo en la presidencia institucional.

- La presidencia plebiscitaria es una presidencia personal. El supuesto de que el Estado y el presidente son lo mismo ha dado como consecuencia la personificación del Estado en el presidente.

- Las responsabilidades del Estado fueron delegadas intencionalmente en el presidente, haciendo suponer que el Congreso y el pueblo dieron por sentada su capacidad para desempeñar tal cometido. Las facultades legales centradas tan directamente en el presidente han contribuido a crear una mitología basada en la eficacia del presidente para gobernar. Por ejemplo, Reagan en 1981, prometió lograr un gobierno y una presidencia menores. El caso fue que en los tres primeros años había realizado lo contrario, en términos de déficit y del monto de la deuda nacional. Reagan terminó por abrazar la presidencia personal y buscó hegemonía sobre todas las agencias; además, su intención fue conservar la posesión del gobierno dentro de la Casa Blanca.

- La institucionalización de la Casa Blanca hace que todas las funciones del gobierno nacional descansen en el poder del presidente. El síndrome se puede hacer explícito en el terreno de la política exterior. Por ejemplo, la Secretaría de Estado no es lo bastante fuerte para llegar a ser la cabeza de un verdadero ministerio del exterior. Esto quiere decir que los presidentes plebiscitarios no pueden permitir que un proceso como la diplomacia acabe constituyéndose en una fuerza profesional independiente. Por lo tanto, la conducción de la política exterior norteamericana debe de recaer en la presidencia.

- El Congreso y el poder judicial han sido incapaces de resucitar el sistema de pesos y contrapesos frente al abuso del ejecutivo. El desequilibrio persiste y se profundiza.

- El sistema moderno presidencial empuja al liberalismo como filosofía pública hacia sus extremos. Tanto el liberalismo como la presidencia plebiscitaria están interconectados en una espiral ascendente de costos. El liberalismo tiende a ser irrestricto cuando las restricciones institucionales son débiles. El liberalismo político comienza a mostrar, bajo estas condiciones, sus contradicciones.

-- La necesidad de la seguridad nacional ha incrementado el poderío presidencial. Así, la presidencia imperial está cimentada, más bien, en la seguridad nacional que en el propio gobierno de Estados Unidos.

Puesto que ya se han considerado los excesos del presidente personal, Lowi ofrece como último apartado propuestas de reforma. Deja muy claro que cualquier alteración apropiada tiene que enfrentar el problema creciente de la per-

sonificación excesiva del gobierno norteamericano en el presidente, y que el equilibrio constitucional se podría alcanzar a través de una serie de reformas, entre las cuales destaca dos: la de hacer un periodo presidencial único de seis años para compensar la ausencia de un sistema viable de partido, y la de fortalecer los partidos políticos para reducir los atropellos de la presidencia. Este nuevo sistema de partidos convertiría parcialmente a la presidencia en una especie de oficina parlamentaria y se alentaría la responsabilidad compartida con el Congreso.

Las complejidades señaladas permiten concluir que, a partir del siglo XIX, la existencia de partidos políticos aparecía como un elemento esencial de la democracia representativa. Hoy esto ya no es tan claro. Es ahora que las grandes y profundas transformaciones que se han venido acumulando desde los años cincuenta, han llevado a Estados Unidos a una vasta crisis de representación y a un serio debilitamiento del rol de los partidos políticos. Su vacío lo ha llenado el presidente personal y su institución. Esto ha producido un nuevo contrato social basado en la relación directa entre el pueblo y el presidente. Sin embargo, dicho contrato no se ha podido concretizar porque, a pesar de que los ciudadanos se identifican directamente con el presidente a cambio de sus promesas, persisten barreras para su cumplimiento.

Visto que la presidencia plebiscitaria está basada en una nueva racionalidad democrática donde una de las condiciones para gobernar a una nación grande, como la estadounidense, es otorgar facultades ilimitadas y hasta imperiales al presidente, ha contribuido inevitablemente a cultivar un escenario basado en el culto a la personalidad del presidente y a la institucionalización de la Casa Blanca.

Ante las facultades dictatoriales para cooperar con las peticiones de ayuda del presidente, hoy es un imperativo ineludible realizar mayores esfuerzos de análisis de lo que podría marcar un parteaguas en la evolución del poder presidencial de Estados Unidos. Pues hay expectativas contradictorias que inhiben su éxito y es grande el potencial de una quiebra política. Los ajustes políticos de la era moderna han sido defectuosos por lo que hay que introducir urgentes reformas que recanalicen los esfuerzos para equilibrar el rol constitucional.

Aun cuando el texto permite una mejor comprensión del papel, la función y el dilema que enfrenta la senda presidencial moderna de Estados Unidos, se logra apuntar una visión panorámica de lo que acontece en el mundo de los países desarrollados. Es decir, la visión específica de Estados Unidos exterioriza el mundo de las neodemocracias. En este sentido, el libro introduce características reales de la política del mundo moderno y al mismo tiempo abre pautas para estimular la realización de otros trabajos de investigación. Quizás un nuevo cambio de régimen con transformaciones apropiadas en política podría dar cabida a la Tercera República de Estados Unidos.