

La presidencia norteamericana : Institucionalización e innovación

Paz Consuelo Márquez Padilla*

La Presidencia es hoy en día, la institución de mayor relevancia dentro del contexto de la política norteamericana. En el presente trabajo pretendo hacer un análisis de la reestructuración que con el fin de modernizar a la presidencia se llevó a cabo en los Estados Unidos. Tendremos una mejor comprensión de su actual papel y peso si conocemos los cambios que se han venido realizando a través de las diferentes administraciones. Estos cambios han respondido, con diferente fortuna a los deseos de adecuar dicha institución a la fácil ejecución de las políticas presidenciales en el contexto de una incesante sobrecarga de demandas hechas por los diversos actores políticos y sociales.

La presidencia moderna en los Estados Unidos se inicia a partir de la crisis del 29, periodo en el cual, por las circunstancias críticas de orden financiero, baja producción y desempleo, se impusieron cambios extraordinarios bajo una lectura peculiar de los límites legales, que permitieran y facilitaran la ejecución de políticas no sólo a largo plazo sino medidas urgentes, de respuesta inmediata, al mar de demandas bajo condiciones de grandes limitaciones de recursos.

No es extraño que ante la percepción de crisis crezca la capacidad de romper rutinas aparentemente inamovibles y acrecentar facultades y acciones antes poco viables o francamente inusitadas. La unión del "melting pot" es segura ante la percepción de una crisis nacional.

Así, esos momentos especiales que invitan a la imaginación y creatividad afectaron la estructura y funcionamiento de la presidencia de la República. Ante la gravedad, no se puede dar como pretexto la ineficacia de las burocracias. Se trata de resolver problemas de la manera más eficaz posible. Este fin se justifica por el mayor peso de

la amenaza percibida frente a la serie normal de prioridades. Se trata de llevar a cabo medidas por así decirlo de extrema urgencia.

Una vez que se superó la crisis entonces la presidencia reestructurada se caracterizó por ser reformistas en lo social. Es decir, los que querían realizar más transformaciones; los que se valieron de reestructuraciones dentro de la misma presidencia para superar por un lado el equilibrio absoluto de los pesos y contrapesos que en momentos puede paralizar al gobierno y, por otro lado, rebasar el asfixiante laberinto burocrático.

Habría que remontarnos en una primera parte a la época de la consolidación del pacto social fundamental de los norteamericanos para poder dilucidar como se fue estructurando la presidencia a través del tiempo. Si los norteamericanos desconfiaban de cualquier gobierno, sentimiento que Thomas Paine captura al decirnos que el Estado es un mal necesario, más recelo sentían hacia una presidencia en el gobierno federal.¹

La estructura original de la presidencia

En los papeles federalistas, documento donde se presenta la justificación racional del pacto federalista como el más indicado para lograr las metas de un poderoso país, se plantean claramente los límites y facultades de dicha institución. Si bien los colonos de las trece colonias no habían sentido el rigor ni el peso de la distante corona inglesa, sin embargo, la mera posibilidad de un mayor control y un aumento en los impuestos desató la revolución de independencia. La aversión del pueblo hacia una monarquía fuerte ha sido carac-

*Coordinadora del Área de Estados Unidos, FCPyS, UNAM.

¹ Paine, Thomas. *Common Sense*. Pelican Classics, N.Y. 1981.

terística profunda de la fábrica social norteamericana.

Así pues, los antifederalistas con el propósito de desacreditar al federalismo y por ende al presidencialismo lo equiparaban con los defectos de una monarquía. Se llegaba a presentar como el despotismo asiático, en suma con todos los defectos de la autoridad sin límites.

El primer filtro en que se pensó fue la elección indirecta del Presidente de la República, consistente en la elección, por parte del pueblo de electores locales, que a su vez eligen al presidente. Se pensaba en un cuerpo intermedio con mayor información, pero al mismo tiempo íntimamente ligado a los intereses locales. El hecho de que sea un grupo temporal elimina en gran medida la posibilidad de la corrupción, ya que es más fácil corromper a un cuerpo bien definido y establecido que a uno temporal sólo elegido para un fin efímero y determinado.

También se estableció que los electores no podían ser ni representantes ni senadores, pues estos obviamente tienen un claro interés en permanecer en el gobierno y se pueden ver claramente movidos por intereses particulares. Las personas de cada estado elegirán un número determinado de electores igual a la suma de sus senadores y representantes.

En esa época el presidente podía ser elegido tantas veces como el pueblo lo deseara. Esto sería modificado después de la larga presidencia de Roosevelt y se limitaría a dos periodos de cuatro años. El presidente norteamericano podría ser juzgado y removido del puesto en caso de traición, corrupción o mal comportamiento u otros crímenes por lo cual puede ser sujeto de castigo.

Lo que se trataba era de poner límites bien claros al poder de la presidencia para evitar los problemas de concentración de la autoridad que veían los antifederalistas como el más grande peligro al experimento americano.² Estos últimos argumentaban, siguiendo a Montesquieu, que dado el tamaño de los Estados Unidos no se podía pensar en el establecimiento de una República con tan extenso territorio ya que necesariamente devendría en un despotismo del tipo oriental. No era como en el caso de las monarquías en donde no hay la posibilidad de castigar al monarca sin causar una revolución, en el caso del hombre que ocupe la presidencia hay una clara responsabilidad personal y tribunales bien establecidos que lo pueden juzgar.³

El presidente es el jefe máximo del ejército y de la armada. Tiene el poder de otorgar perdón por ofensas en contra de los Estados Unidos, recomendar medidas que juzgue urgentes, convocar al Congreso. Podrá hacer tratados siempre y cuando sean ratificados por dos terceras partes de los miembros del Senado. El presidente nombra embajadores y ministros de la Suprema Corte, pero esto también con la ratificación del Senado.

Si bien se enmarcaba al ejecutivo dentro de ciertos frenos, también se consideraba que era necesario que tuviera energía para poder responder a los ataques del exterior, para la eficaz administración de la ley, para la protección de la propiedad y para frenar el asalto de la libertad por las facciones.⁴ Un ejecutivo demasiado débil necesariamente resulta en una pobre ejecución y, por lo tanto, es un mal gobierno.

Los elementos que se conjugan para dar fuerza al ejecutivo son: unidad, duración, apoyos y poderes competentes. Ahora, por el otro lado, la seguridad republicana estaba basada por, la debida dependencia en el pueblo, y la estricta responsabilidad. Si la autoridad se divide en un Consejo o en varias personas se puede no llegar a decisiones rápidas y efectivas que en momentos críticos se requieren. Entre más aumenta el número del ejecutivo es más fácil disentir y, por lo tanto, que se paralice el gobierno y debilite la autoridad.

En contraste, la prontitud en las decisiones no sólo no es un requisito en la legislatura, sino un mal, ya que lo que se requiere en el tipo de discusiones legislativas es una minuciosa deliberación.

Otro tipo de argumento en contra de la pluralidad en el ejecutivo, es que se dispersa la responsabilidad y esconde la culpa. Quedando obscuro cuál es la fuente de error. En una República donde cada individuo es responsable de sus actos y no existe la impunidad real, el Consejo no sólo no ayuda al ejecutivo sino que entorpece su desempeño.

Para los federalistas era mucho mejor que el Poder Ejecutivo quedara claramente ejercido por una persona sobre la cual cae la responsabilidad y a quien directamente puede vigilar el pueblo. Así pues, es con un Presidente ocupando la rama del Ejecutivo que en mejor forma se protege a la libertad. El mismo hecho de que esté sólo, evitará las coaliciones silenciosas por intereses particulares que se pueden dar cuando este número rebasa la unidad. En opinión de los federalistas, era la experiencia la que había demostrado que cuando

² Hamilton, A. et al. *The Federalist*. Great Books of the Western World, The University of Chicago Press, 1952.

³ Ibid, p. 207.

⁴ Ibid, p. 210.

se dividía el ejecutivo en varias personas lo que se propaga es el faccionalismo.

Sin duda el faccionalismo era el peor enemigo de los gobiernos nacientes. No era una tarea sencilla el lograr consensos generales que permitieran la consolidación de la nueva nación independiente. Era indispensable que una instancia específica del gobierno federal tratara de reconciliar la multitud de intereses locales, sobrepasándolos y mirando por los intereses de todos. Si los Estados Unidos se querían constituir como una nación poderosa posteriormente, era indispensable que se unieran en una República, Representativa y Federal.

Los norteamericanos eran bien conscientes de sus grandes diferencias entre sí. No podían olvidar que eran una sociedad formada por migrantes de los más diversos países del viejo mundo. Aunado a esto, estaba el hecho de que las condiciones de la geografía física, como del clima habían ayudado a que se fuera dando una clara diversificación económica. Por lo tanto, era obvio suponer que los intereses económicos de los nuevos estados si no eran balanceados por un juez superior, o sea el Gobierno Federal, necesariamente llegarían a conflictos irreconciliables y dentro del Gobierno Federal más específicamente el presidente debía jugar el papel de gran conciliador. Pero es importante señalar, que a diferencia de Rousseau, para Hamilton, Madison y Jay, no se trataba de dominar los intereses particulares para llegar a la voluntad general, sino dejar de fluir estos intereses particulares que necesariamente dan la mejor solución política. Es una especie de "mano invisible" de Adam Smith, en la política.⁵

Para limitar el poder de los diferentes departamentos o ramas se dividió en tres poderes que harían las veces de pesos y contrapesos. Vigilándose entre sí las tres ramas para evitar la concentración del poder. Es importante anotar que los federalistas previeron claramente lo que les sucedería a corto plazo, esto es, la preeminencia de la legislatura vis a vis el ejecutivo. Dicho desequilibrio caracteriza el desarrollo político del siglo XIX. Sin embargo, el presente siglo se distingue por un predominio presidencial, o sea un ejecutivo con mayor fuerza en relación a los otros poderes. Curiosamente, los federalistas temían más en ese momento no al poder de un individuo inteligente, sino al gobierno de las mayorías no inteligentes. Hoy en día, el temor es hacia la transgresión de las facultades del Poder Ejecutivo.

Forma constitucional

Es en el artículo segundo de la Constitución Norteamericana donde quedaron claramente establecidos los derechos y obligaciones del poder ejecutivo, en forma muy similar a la que los federalistas defendieron en los *Papeles Federalistas*.

Si bien es cierto que el presidente es considerado el principal legislador, encuentra en el Congreso un serio obstáculo en materia de política interna y económica, a pesar del importante poder de veto. Su uso, empero, conlleva graves consecuencias políticas sólo contrarrestadas por la vía de apelación pública que hoy en día ha sido cada vez más frecuentemente empleada. Como tal, el veto es un arma que utiliza el presidente para negociar de tal forma que los legisladores apoyen los programas que él desea llevar a cabo.

En cuanto a la estructura interna de la presidencia, debemos precisar su evolución. Como Jefe Administrativo es la cabeza de los doce departamentos que constituyen la presidencia: Departamento de Estado, Departamento del Tesoro, Departamento de Defensa, Departamento de Justicia, Correos, Departamento del Interior, Departamento de Agricultura, Departamento de Comercio, Departamento del Trabajo, Departamento de Salud, Educación y Bienestar, Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano y Departamento de Transporte.

El gabinete del Presidente está constituido por un Secretario de cada uno de estos Departamentos, el Vicepresidente y el Representante ante las Naciones Unidas. Además hay un grupo importante de consejeros y asistentes que constituyen la llamada Oficina Ejecutiva del Presidente.

Lincoln supo esquivar los límites del Legislativo para afrontar la situación de la guerra de Secesión. La batalla que libró Theodore Roosevelt fue a principios del siglo XX en contra de los monopolios económicos, gracias a la Sherman Act de 1890. En base a dicha acta la oficina de la Presidencia tuvo el suficiente poder para contrarrestar los efectos que la desmedida concentración económica podría acarrear.

Fue durante la Primera Guerra Mundial que el Congreso permite al presidente Woodrow Wilson crear el Consejo de Industrias de Guerra en 1916, con el fin de que los trabajadores trabajaran horas extras para cumplir los requerimientos de la guerra. Todavía de mayor relevancia fueron el Acta de Espionaje de 1917 y el Acta de Sedición de 1918; se daba el poder al presidente de controlar los medios de comunicación y se consi-

⁵ Martin Diamond, "The Federalist", en *History of Political Philosophy*, ed. Leo Strauss, University of Chicago Press, 1981, pp. 631-651.

⁶ Yinger, John Antony y Zaharopoulos, George. *United States Government and Politics*. Chandler P. C. 1972, p. 107.

deraba un crimen el interferir o tratar de desacreditar al Gobierno norteamericano.⁷

Se creó el Bureau del presupuesto para 1921 con el fin de lograr una mayor eficiencia, paradójicamente se convertiría posteriormente más que en un mecanismo adecuado de reducir el presupuesto en un obstáculo para una ágil realización de metas políticas.

Sin duda fue bajo la administración de Franklin D. Roosevelt que se inicia la modernización de la Presidencia. La crisis de la economía exigía una pronta actuación para llevar a cabo la recuperación económica. Se crearon una serie de consejos a la cabeza de los cuales estaba el presidente.

Por otro lado contaba Roosevelt con un fluido proceso de asesores constituidos en forma ad hoc y no tanto en una forma jerárquica y bien establecida. Eran consejeros del tipo que podemos llamar todólogos a quien rara vez se les asignaran tareas fijas. Generalmente buscaba asesores con claras posiciones antagónicas. Si bien es cierto que esto le ayuda para recolectar más información y por lo tanto tener una visión más amplia de los problemas para la toma de decisión; también es cierto que la excesiva competencia que generó entre ellos tuvo consecuencias negativas al engendrar desconfianza en su equipo. Se dio mucho la duplicación de tareas y pleitos constantes entre el Staff.

Para la Segunda Guerra Mundial se habían buscado nuevas formas con el fin de extender el poder del Presidente. Es importante notar que de 1940 a 1945 se efectuaron setenta y tres acuerdos ejecutivos y no así tratados donde necesariamente se requería la ratificación del senado.⁸

Sin duda Roosevelt dejó un sello fundamental en la política de los Estados Unidos volviendo a la presidencia un actor fundamental de su sistema político. Pero para lograr esto se valió de un numeroso equipo. Mientras que Jefferson contó con un mensajero y un secretario. En contraste, Roosevelt se valió de un gran número de asesores que constituyeran su tanque de cerebros. Su gran capacidad como líder de su equipo fue saber descubrir las mejores cualidades de cada uno de ellos. Estos asesores reportaban directamente a él aunque algunos estaban colocados a niveles bajos de ciertas secretarías.

En 1939 es aprobada el acta de reorganización, con lo que se logra el aumento del presupuesto para la presidencia, que contaba entonces sólo con ocho miembros en su personal. Iniciándose así el proceso de la institucionalización de la pre-

sidencia. Para 1950 el número de ayudantes ha aumentado a 250, Carter trató de reducirlo de como lo encontró, pero finalmente terminó con 500 personas. Durante la presidencia de Ronald Reagan permaneció igual. Si se considera también al Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo de Asesores Económicos entonces el número aumenta a 1700 gentes y un presupuesto más allá de los 120 millones de dólares.⁹

En 1946 se formó el Consejo de Asesores Económicos y para 1947 el Consejo de Seguridad Nacional. El objetivo de este último era poder tomar decisiones y ejecutar políticas rápidamente gracias al mejor asesoramiento en política exterior. Mientras que la época de Truman y Eisenhower se observa una relativa pasividad administrativa, en contraste el periodo Kennedy-Johnson se caracteriza por el afán de innovar para poder realizar un gran progreso en política social.

Hay analistas de la presidencia que por el contrario consideran que la imagen de Eisenhower como el administrador de una rígida estructura no es del todo real.¹⁰ Lejos de evadir decisiones ese Presidente trataba de obtener la política más adecuada en la forma más ordenada a un significativo costo personal derivado de interminables encuentros con su Staff, con su gabinete y con distintos miembros del Congreso. Su estilo personal de manejar su oficina y gabinete aproximaba más la de una administración de consensos.

Otra característica de la evolución de la oficina presidencial ha sido el marcado cambio de los mecanismos de reclutamiento y las calificaciones que se consideran valiosas para su ejercicio. De manera creciente, los altos grados académicos, la experiencia en toma de decisiones federales de corte nacional, la especialización en áreas de política substantiva. Jóvenes, expertos y bien educados son las características del perfil de los miembros del Staff presidencial, aún a los bajos niveles.

Esta composición responde no sólo a las necesidades específicas del Presidente de la República sino también, a un desplazamiento de los actos de gobierno de las pesadas burocracias del gabinete a la flexibilidad de la oficina del Presidente. Los presidentes Kennedy, Johnson y en particular Richard Nixon, llevaron la agenda política nacional basados en sus oficinas respectivas. Los presidentes Carter y Reagan, intentaron depurar y

⁹ John Burke, "The Institutional Presidency" en *The Presidency and The Political System*, Michael Nelson ed. Congressional Quarterly Inc. 1988, p. 357.

¹⁰ Henderson, Phillip. *Managing the Presidency: The Eisenhower Legacy from Kennedy to Reagan*. West View Press, London 1988.

⁷ Ibid, p. 119.

⁸ Ibid, p. 122.

reforzar en capacidad a los departamentos del gabinete para más pronto reconocer su dependencia del Staff de su oficina.

Es una frase común aceptar la enorme descentralización que caracteriza al sistema político norteamericano. Como otras ideas síntesis, oculta la enorme capacidad de la presidencia a todos los niveles de gobierno y decisión de los Estados Unidos. Así, difícilmente ningún nivel deja de intentar su cercanía, más que con el gabinete presidencial, con la oficina del Presidente.

Una característica más de la evolución de la oficina presidencial ha sido su reestructuración en función de la aparición de nuevas fuerzas reales concentrados alrededor de una característica común. Así, la Presidencia ha respondido a la fuerza de los grupos de negros, chicanos y latinos, viejos, mujeres, hispanos, católicos, homosexuales, trabajadores, judíos y a la alta esfera de la comunidad de empresarios con la creación de cargos encargados de vincular al Presidente de la República con estos grupos y así evitar que su fuerza política no sea atendida por los departamentos al entrar en competencia con la gama de todos los asuntos que estos deben atender.

El crecimiento del Staff de la Casa Blanca ha provocado, sin duda, la concentración de las deci-

siones políticas en la Presidencia de la República. En parte, los desarrollos en materia de derechos sociales y políticos de la era de Johnson y la guerra contra la pobreza en base a medidas compensatorias no hubiese sido posible de haberse encargado a los departamentos respectivos. De igual manera, la concentración ha sido responsable de graves consecuencias socio-políticas e internacionales por exceso de confianza en un Staff diferenciado y especializado sin supervisión externa. Así, es frecuente ver las consecuencias de los continuos conflictos en detrimento gubernamental de la fácil supremacía del Consejo de Seguridad Nacional que rebasa al Departamento de Estado. Los casos de Cyrus Vance con el presidente Carter y de Alexander Haig y George Shultz con el presidente Reagan.

Pieza central de la evolución moderna de la Presidencia fue la creación y desarrollo del jefe de Staff o jefe de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia. Propuesta como elemento ordenador, y determinante de la existencia de claras responsabilidades y competencias inter-oficiales de baja intensidad, la jefatura ha traído, en la historia reciente de la Casa Blanca desde los incidentes de Watergate, una buena dosis de corrupción asociada, aislamiento del ejecutivo de acciones y decisiones a los terceros niveles y eventualmente a crisis constitucionales o políticas serias.

En el caso del presidente Reagan, la centralización de decisiones en el Presidente mismo aisló al Staff de la Casa Blanca en su capacidad gestora o negociadora, exponiendo continuamente al Presidente a la negociación directa o a la apelación popular para proseguir sus políticas. Las labores de vinculación inter-poderes fue en el mayor de los casos, una actividad presidencial. Esto no significó menos poder para este Staff sino más dificultades en los mecanismos legislativos.

Viéndolo en término de estilos de manejo de la Oficina Presidencial por parte de los presidentes, vale notar a aquellos que apelan a métodos muy informales y dispersos en su misma oficina con gran capacidad de vinculación pero con graves consecuencias en el manejo delicado que los procesos colegiados e informales pueden llevar a desastres como Bahía de Cochinos para Kennedy. Su respuesta fue una reestructuración a fondo del manejo de la información y de la toma de decisiones que permitió, como están bien documentadas, las decisiones en la crisis de octubre de 1962, llamada de los misiles.

El otro estilo corresponde al rígido manejo del Staff y sus vinculaciones exteriores con el Congreso y otros actores políticos. El Staff rígido estructura responsabilidades y decisiones pero al costo de la flexibilidad de la respuesta y la falta



de sensibilidad política. Atribuyen al manejo "militarista" de Eisenhower este estilo de gobierno.

La Presidencia en los Años 80

El marco institucional tradicional fue concebido por los presidentes que podemos llamar activistas, como inadecuado para llevar a cabo sus metas. Cada uno de ellos trató de crear sus propias unidades organizacionales con equipos de leales y convencidos partidarios. Reagan, sobretodo en su primera administración, logró considerable éxito a partir de un flexible y gerencial manejo de su Staff en contraste con su segundo periodo. En esta última, los conflictos y los cambios en el Staff estuvieron a la orden del día. El cambio se explica en parte por la dinámica de centralización y concentración en el grupo Staff de la Casa Blanca. Esta dinámica, constante desde varias anteriores administraciones, tiende a agravarse en la reelección y a alterar los balances internos. Sin embargo la eficacia de la Presidencia ha crecido en base a alta politización del equipo de la Casa Blanca y fuertes competencias internas. La visión de tecnificar y neutralizar al Staff para hacerlo más apoyo y menos actor frente al Presidente no tiene sustento en la práctica

de la política del Presidente. En cambio, la competencia y la no neutralidad interna fortalece a la presidencia, la hace fuerte en el sentido de permitirle, en la consecución de su política, saltar los nudos burocráticos y actuar como verdadero contrapeso acorde al imaginado por los padres fundadores.

La centralización y la politización del Staff son simples respuestas institucionales para sobrepasar sus propias limitaciones. Siendo capaces de generar efectos altamente negativos de concentración de poder, como ha sido probado en la experiencia, también son capaces de innovar para llevar a cabo, en un tiempo corto, las metas deseadas.

No cabe ahora preguntarse por el tipo de presidencia, el estilo de administrar y gobernar con la Casa Blanca del presidente electo George Bush. Tal especulación abre amplias e incompatibles vías. Sin embargo, en algo se avanza hacia tal prospectiva en base a la manera de tomar posiciones del presidente Bush. Bajo formación y personalidad parecería inclinado a la estructuración y jerarquización del Staff con baja confianza en su gabinete, salvo por el secretario de Estado. Si los problemas del déficit, una probable, aunque difícil de medir, recesión, pesan sobre manera en el ánimo popular, es factible un cambio de estilo hacia el trabajo más informal y flexible.