

POR QUE TIENEN LOS ESTADOS UNIDOS UNA CAMPAÑA PRESIDENCIAL TAN COMPLEJA Y PROLONGADA

Por RYAN J. BARILLEAUX

SUMARIO

I. *El presidente y el orden político*: 1. Determinador de prioridades. 2. «El que lleva la iniciativa». 3. Gestor administrativo. 4. Punto crucial del sistema político estadounidense.—II. *Por qué son prolongadas y complejas las campañas presidenciales.*

Con la elección presidencial de 1984, el interés que esta lucha por la más alta magistratura despierta en los Estados Unidos y en el mundo es cada vez mayor. Este interés no es nada sorprendente, ya que el presidente estadounidense es la figura principal del sistema político de los Estados Unidos y, por esa razón, un dirigente de importancia mundial. Además, el proceso por el que se elige al presidente es un drama prolongado, caro y complejo, que ahora se alarga a dos años y comprende una multitud de elecciones primarias y *caucus* de los partidos en los estados.

Ciertamente, la política presidencial es más bien algo difícil de entender para los observadores de dentro y fuera de los Estados Unidos y hace que éstos resulten un ejemplo único entre las democracias contemporáneas. Ningún otro país democrático selecciona a su dirigente político mediante un proceso tan prolongado y complejo y ningún otro permite a los candidatos tanta libertad frente a sus respectivos partidos. Por tanto, resulta que el «dirigente del mundo libre», como se conoce al presidente, es elegido mediante un procedimiento que apenas entiende su propio pueblo o cualquier otro.

Y, sin embargo, hay razones que explican este proceso tan complicado

de selección presidencial, aunque a veces sean difíciles de averiguar. Porque el proceso se debe a la función que cumple el presidente en el sistema político estadounidense, y sólo puede entenderse en relación con dicha función. El objetivo de este artículo, pues, es estudiar la función del presidente en la política estadounidense y luego utilizar dicha función para ayudar a explicar los laberintos del proceso de la campaña electoral presidencial.

I. EL PRESIDENTE Y EL ORDEN POLITICO

Los estadounidenses están acostumbrados a escuchar referencias a su presidente según los diversos cargos que ocupa: jefe del Ejecutivo, comandante supremo, dirigente de su Partido, jefe de Estado. No obstante, estas designaciones son insatisfactorias a la hora de describir la importancia del presidente para el sistema político estadounidense, ya que se trata de etiquetas que proporcionan una visión fragmentada y nada coherente de la Presidencia. Dividir la función del presidente en una serie de tareas es sostener implícitamente que la Presidencia no es más que un grupo de siete u ocho cargos distintos, todos ellos ocupados por la misma persona.

Por supuesto, esta idea de la Presidencia es errónea, ya que la suma de la Presidencia contemporánea es superior a la de sus diferentes partes. En verdad, es imposible comprender la Presidencia recurriendo a una mera relación de deberes y nombres, en especial si tal relación proporciona un punto de vista fragmentado del cargo. Antes bien, es necesario tener un punto de vista coherente de la Presidencia a fin de entender la función que cumple en el sistema político estadounidense.

A este respecto es preciso considerar la Presidencia como algo que cumple cuatro funciones relacionadas en el sistema político y que en conjunto justifican la importancia del presidente para dicho sistema. Tales funciones, cada una de las cuales se estudiará por separado, son: 1, el presidente, considerado como el que establece el orden de prioridades del sistema político; 2, el presidente, considerado como el que «lleva la iniciativa» del sistema político; 3, el presidente, como gestor administrativo del Gobierno, y 4, el presidente, considerado como el punto crucial del sistema político estadounidense. Estas funciones de la Presidencia contemporánea han evolucionado con el tiempo, y lo han hecho de tal manera que han convertido a la Presidencia en algo indispensable para el funcionamiento de la política y el gobierno estadounidenses. Además, ayudan a entender por qué los Estados Unidos tienen una campaña presidencial electoral que dura dos años.

1. *Determinador del orden de prioridades*

En toda sociedad o grupo hay que establecer algún medio que permita decidir qué asuntos y problemas merecen atención primaria, cuáles pueden ignorarse y cuáles pueden aplazarse hasta la llegada de tiempos mejores. Los órganos legislativos no parecen poder realizar esta función sin un impulso especial emanado de algún comité ejecutivo o de un gabinete. En los Estados Unidos, el presidente establece en gran medida el orden del día para la nación, así como para el Congreso, y también propone la aprobación de normas legales que traten de asuntos que considera importantes. Gran parte de la discusión política en los Estados Unidos versa sobre la exactitud del orden del día del presidente, como sucedió con los debates en la primera Presidencia de Reagan acerca de si las reducciones de impuestos y los aumentos de los gastos de defensa eran los asuntos sobre los que la nación debía concentrar su atención. Al propio tiempo, la mayor parte de los proyectos de ley que estudia el Congreso se redactan en el Ejecutivo, y el presidente los envía al Legislativo. En los mensajes especiales al Congreso, en el discurso anual sobre el estado de la nación, en las conferencias de prensa, charlas por la radio y discursos televisados, el presidente actúa para establecer el orden del día del debate político nacional en los Estados Unidos.

Lo que diferencia al sistema estadounidense de las otras democracias es que esta función presidencial de establecimiento del orden del día se lleva a cabo con un gran margen de libertad del presidente. El presidente no está vinculado por la línea política de su partido con respecto a asunto alguno, y la mayor parte de los presidentes ignora los programas de sus partidos, al tiempo que no tiene que someterse a la cuestión de confianza del Congreso acerca de su administración.

Paralelamente al establecimiento del orden del día se produce la tarea de resolver las crisis. En especial, la solución de las crisis implica fundamentalmente identificarlas y determinar los posibles cauces de actuación, como hizo John Kennedy en la crisis de los cohetes en Cuba, y estas actividades no son otra cosa que formas muy aceleradas de establecimiento del orden del día. Por supuesto, la «administración de las crisis» supone algo más que los meros problemas de determinar el orden del día, pero, desde luego, comienza con esta función.

Hay muchas formas en que el presidente establece el orden del día del sistema político estadounidense. Sus propuestas presupuestarias, los programas de política interior, los nombramientos de miembros del Gobierno y la política exterior, todo ello contiene decisiones con respecto a los asuntos

importantes. Con el transcurso del tiempo estas decisiones presidenciales han tenido un efecto significativo en la formulación de la política estadounidense.

2. «El que lleva la iniciativa»

No solamente se establece el orden del día, sino que éste se aplica de modo activo: presionando sobre el Congreso, por medios diplomáticos, con discursos para recabar el apoyo del pueblo estadounidense, por medio de la actividad reglamentaria del Ejecutivo y de los vetos. El hecho de que la mayoría de los proyectos que se estudian en el Congreso se origina en el Ejecutivo es prueba no sólo de la pretensión del presidente de establecer el orden del día político, sino también de sus intentos de conseguir que el Congreso se ponga en marcha. Los ya famosos discursos de Ronald Reagan acerca de sus propuestas presupuestarias, con los que pretendía persuadir al público estadounidense para que apoyara sus ideas, son otros ejemplos de este «llevar la iniciativa». En la misma dirección se encuentran las recomendaciones y órdenes presidenciales a los funcionarios del Ejecutivo con el fin de moverles a la acción del modo que el presidente juzga oportuno. Aunque el presidente no haga él solo que funcione la maquinaria gubernamental, es claro que proporciona mucho de su fuerza motivadora.

Al propio tiempo, la Presidencia también pone en marcha otros engranajes del sistema político. El proceso cuatrienal de selección de presidente inicia un debate sobre asuntos importantes, así como una deliberación pública más amplia sobre lo mismo, incluso aunque muchos duden de que se produzca un verdadero debate. Las elecciones presidenciales como las de 1932 (Franklin Roosevelt) y las de 1980 (Ronald Reagan) pueden poner en marcha cambios de trascendencia en la política estadounidense. Además, estos cambios pueden influir de modo significativo en las relaciones de Estados Unidos con el resto del mundo, como sucedió con el cambio en la política exterior que se dio con la sustitución de Jimmy Carter por Ronald Reagan. Al propio tiempo se pronuncian juicios sobre el presidente del momento (1980, la derrota de Carter) o sobre los tipos de candidatos aceptables (1964, Goldwater; 1972, McGovern).

Esta función se relaciona con la que ejerce el presidente de determinar el orden del día por el hecho de que el presidente no solamente trata de influir en los asuntos en cuestión, sino de conseguir que se resuelvan como desca. A este respecto, la Presidencia es conveniente para la decisión de los asuntos más importantes y para poner al sistema en movimiento hacia su resolución.

3. *Gestor administrativo*

En esta función, el presidente es responsable de la supervisión de la administración de los asuntos gubernativos. Para ello se auxilia de los órganos más grandes y más complejos del Ejecutivo; pero, no obstante, el presidente es en quien recae la responsabilidad final para la administración de las políticas y los programas. Esta función es importante por el hecho de que ayuda a consumir el proceso iniciado con el establecimiento del orden del día. Se establecen las prioridades, se ponen en movimiento las maquinarias de deliberación y se toman las decisiones. Una vez que se han tomado las decisiones en el Gobierno, ya sea bajo la forma de proyectos de ley, programas, asignaciones o decisiones en materia de política ejecutiva, es necesario aplicarlas. El presidente es el encargado de coordinar y supervisar esta aplicación.

Al propio tiempo, y en cuanto que gestor del Gobierno, el presidente nombra los más altos cargos de la Administración y supervisa su actuación. Aunque la mayor parte de las posiciones administrativas se cubren mediante un sistema de concursos de méritos de la función pública, el presidente aún nombra más de 2.000 altos cargos en los ministerios, los órganos ejecutivos, el personal de la Casa Blanca y el Gabinete Técnico de la Presidencia. Estos cargos, que ocupan los lugares esenciales de la adopción de medidas del Ejecutivo, son hombres de confianza del presidente.

4. *Punto crucial del sistema político estadounidense*

El presidente es conocido en todo el mundo por el cumplimiento de esta función. En su doble condición de presidente del Gobierno y jefe del Estado, el presidente habla a todo el mundo en nombre del pueblo estadounidense. Además, a causa de las otras tres funciones, habla en cuanto que figura política central de la nación. A causa de la posición de los Estados Unidos en los asuntos mundiales, el presidente es de modo automático una figura de importancia mundial, y en cuanto que es la figura política central en los Estados Unidos, también es el centro de todas las expectativas y demandas que suscita el Gobierno de los Estados Unidos.

En cuanto punto crucial del sistema político, el presidente ya no es simplemente el presidente del Gobierno o el dirigente de su Partido y se convierte en el símbolo vivo de los Estados Unidos. Por este motivo, la popularidad personal de un presidente puede influir en los sentimientos acerca del

Gobierno estadounidense dentro de los Estados Unidos y en todo el mundo. El presidente puede llamar la atención sobre problemas que considere importantes, hablar con autoridad en nombre de la nación y de sus intereses y representar al pueblo estadounidense ante el mundo. Estos hechos convierten a la Presidencia en un cargo mucho más importante de lo que permiten suponer sus poderes objetivos y sus competencias y ayuda a comprender por qué es un premio tan anhelantemente buscado por los estadistas estadounidenses. La Presidencia es más que un cargo político; como señaló en cierta ocasión el presidente Theodore Roosevelt, también es el «púlpito desde el que puede abusarse».

Tomadas en conjunto, estas cuatro funciones de la Presidencia configuran una función impresionante del presidente en el sistema político estadounidense. La política y el gobierno estadounidenses necesitan del presidente para funcionar con algún tipo de objetivos y para proporcionar un punto crucial coherente para un sistema de gobierno por otro lado desmembrado y descentralizado. Estas funciones ayudan asimismo a explicar el drama prolongado y complejo de las campañas presidenciales.

II. POR QUE SON PROLONGADAS Y COMPLEJAS LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES

Quizá el aspecto más confuso de la política estadounidense, tanto para los ciudadanos de los Estados Unidos como para el resto del mundo, sea la campaña presidencial. Actualmente, la campaña viene comenzando unos dos años antes de la elección, por cuanto los candidatos tratan de obtener ventaja anunciando pronto su intención de presentarse a la Presidencia. Desde este comienzo, el proceso sigue a través de una serie de *caucus* (1), «votos de paja» (2) y elecciones primarias (3) en los partidos de los esta-

(1) Un *caucus* es una reunión de miembros del partido, ya sea en los estados o en un ámbito territorial más reducido, con el fin de debatir los méritos de diversos candidatos y de seleccionar delegados que asistan a la convención nacional del partido. La convención nacional escoge el candidato del partido a las elecciones presidenciales.

(2) Un «voto de paja», también conocido como un «concurso de belleza», es una votación efectuada por miembros de un partido en un estado acerca de los candidatos presidenciales que prefieren. Estos votos, a diferencia de los votos en las elecciones primarias, no vinculan a los delegados de los estados en modo alguno para que voten de conformidad en la convención nacional. Un «voto de paja» se limita a mostrar la popularidad de que goza un candidato.

(3) Una elección primaria es una en la que los miembros de los partidos dan sus votos a los candidatos. Los delegados a la convención nacional se seleccionan de con-

dos, todos ellos regulados en los estatutos de los partidos y por leyes diferentes en los distintos estados. La culminación de este proceso es la convención nacional del partido, que se celebra en el verano del año de elección presidencial y en la que cada partido escoge a su candidato a la Presidencia. El otoño de ese año se dedica a la pugna entre los candidatos de los dos partidos mayoritarios, que, a su vez, termina con la elección presidencial a comienzos de noviembre.

La totalidad del proceso es confusa para todos los observadores y para cualesquiera otros que estén implicados. Al comienzo se verán implicados una serie de candidatos, tanto los famosos como los desconocidos. Con el paso del tiempo, algunos de éstos se retirarán de la carrera al quedarse sin dinero o descubrir que no pueden obtener gran apoyo en la serie de primarias y de *caucus*. El dinero es una fuente de preocupaciones continuas y los candidatos han de dividir su tiempo entre recorrer los Estados Unidos en busca de votos y recabar fondos procedentes de donantes ricos, de grupos de presión y de grupos con intereses políticos. En general, el carácter de la campaña presidencial es el de una carrera de obstáculos maratónica: el ganador es quien puede superar tantos obstáculos (los estatutos, el acopio de fondos, etc.) y sobrevivir a lo largo de un año de campaña.

¿A qué se debe que se elija de esta forma a los presidentes de los Estados Unidos? Las razones son muchas, pero todas están relacionadas en último término con la función del presidente en el orden político estadounidense. Porque, como se demuestra en el análisis precedente y se tratará de explicar en lo que sigue, la Presidencia es tan importante para el sistema político que los candidatos están dispuestos a soportar el maratón en virtud de la posibilidad de conseguir el premio de ser presidentes.

Como se ha observado anteriormente, las cuatro funciones del presidente le sitúan en el centro de la política y del Gobierno estadounidense. El presidente ejerce una influencia enorme sobre el debate político estadounidense, el funcionamiento del Gobierno y la posición de los Estados Unidos en el mundo. Convertirse en presidente es conseguir la mejor oportunidad que puede alcanzar cualquiera en cualquier país democrático de influir sobre los asuntos públicos (4). La Presidencia es un premio de tal magnitud que

formidad con el resultado de este voto y pueden estar o no vinculados a seguir las preferencias de los votantes a la hora de elegir en la convención nacional.

(4) A pesar de todas las limitaciones del presidente de Estados Unidos, y aunque muchos otros dirigentes democráticos tienen un poder más directo sobre los acontecimientos en sus países, ningún otro dirigente democrático ejerce tanta influencia sobre los asuntos mundiales como el presidente de Estados Unidos. Además, ningún otro dirigente democrático ejerce tanta influencia informal sobre los asuntos públicos de su

los políticos, ya sean desconocidos o estadistas de prestigio, soportarán todo género de dificultades por tener una oportunidad de alcanzarlo.

La importancia del premio no solamente es un factor que ayuda a explicar por qué los candidatos aceptan los rigores de la campaña presidencial sino que también ayuda a explicar por qué se ha desarrollado este proceso de campaña tan elaborado. En los Estados Unidos, donde los partidos son débiles en comparación con la situación europea y los Estados tienen competencia sobre las normas de la campaña (5), todos quieren influir en la elección de un dirigente tan importante. En consecuencia, muchos estados han puesto el comienzo de su selección de delegados en épocas cada vez más tempranas a fin de ejercer pronta influencia sobre qué candidatos podrán ganar en último término los nombramientos del partido. Mientras que el proceso de nombramiento de candidatos en su momento comenzaba sólo algunos meses antes de las convenciones nacionales de los partidos, los demócratas, en el estado de Maine celebran ahora un «voto de paja» entre miembros del partido más de un año antes de la elección. Los candidatos, anhelantes por interpretar los presagios de la voluntad popular, participan encantados en tales pugnas. Al propio tiempo, los grupos privados, como los principales sindicatos realizan ahora declaraciones tempranas de apoyo con el fin de ejercer influencia sobre quién haya de recibir el nombramiento de candidato.

Estos hechos, la debilidad del partido y la descentralización del proceso de nombramiento, contribuyen también a la importancia de un tipo de aspirante al cargo típicamente estadounidense: el candidato empresarial. Desde que John F. Kennedy ganó el nombramiento del Partido Demócrata y, posteriormente, la elección de 1960, los estadounidenses han venido considerando el ascenso de los candidatos al nombramiento del partido sobre la base de una organización personal de la campaña y no como consecuencia de un prolongado servicio al partido y antigüedad en el ejercicio de los cargos públicos. Candidatos como Kennedy, Jimmy Carter y Ronald Reagan han alcanzado el éxito en el nombramiento y han triunfado en las elecciones presidenciales a pesar de la oposición de los dirigentes del partido, gracias a que

país como el presidente estadounidense. Este presidente no está obligado por la disciplina de partido que a menudo limita a otros dirigentes.

(5) Los partidos establecen algunas normas y directrices para la selección de delegados, pero los Estados tienen en realidad un gran poder en la determinación de los mecanismos mediante los cuales se deben seleccionar los delegados. Por ejemplo, el gobierno del estado decide si en un estado determinado se celebrará o no una elección primaria, cuándo tendrá lugar y quién podrá participar en ella.

han construido organizaciones personales de campaña que les han permitido derrotar a figuras más consolidadas en el partido.

Estos candidatos eran empresarios debido al hecho de que crearon su propia organización y sus alianzas políticas. Sus candidaturas se vieron favorecidas por las debilidades de los partidos políticos estadounidenses y por el sistema descentralizado de nombramiento y los ejemplos de sus éxitos han animado a otros candidatos a adoptar estrategias análogas para alcanzar la victoria. En consecuencia, cada cuatro años una serie de candidatos está dispuesta a someterse a las pruebas de la campaña en la esperanza de igualar las victorias de un Kennedy o de un Carter y, alcanzar, de esta forma, el gran premio de la Presidencia. Los estados y las organizaciones privadas exacerban la situación en sus intentos por influir la elección final del nombramiento de candidato presidencial.

En resumen, el premio de la Presidencia es tan grande que los candidatos ambiciosos están dispuestos a soportar prácticamente cualquier prueba a cambio de tener una oportunidad de alcanzar el cargo y, por otro lado, los hechos políticos y estructurales del sistema de nombramiento, así como los precedentes de los candidatos empresariales, todo ello contribuye a que las campañas sean cada vez más prolongadas y más complejas.

Resulta interesante que, a pesar de sus protestas sobre el costo y la duración de la campaña, los estadounidenses no estén especialmente interesados en reformas que alteren de modo significativo esta maratón del nombramiento. Porque el pueblo estadounidense se percata de la importancia que tiene la Presidencia para el funcionamiento del sistema político y únicamente quiere como presidentes a aquellos que tienen lo que alguien llamó alguna vez «agallas» para aguantar el proceso maratónico de la campaña.

En consecuencia, es poco probable que se den próximamente cambios significativos en el sistema de selección de candidatos presidenciales. Por muy complejo y prolongado que sea, el sistema produce candidatos. Además, no hay escasez de políticos dispuestos a participar. En verdad, hay muchos dispuestos a someterse a los rigores del proceso.

En consecuencia, a la vuelta de la elección presidencial de 1984, es importante entender que la función que cumple el presidente en el sistema político estadounidense ayuda a configurar el complejo sistema de la campaña presidencial. Para los observadores de la Presidencia estadounidense, tanto nacionales como extranjeros, la campaña es confusa y, sin embargo, hay razones para esta maratón.

(Traducción de RAMÓN GARCÍA COTARELO.)