

Robert Dahl recuperado

De las varias decenas de artículos publicados por CUADERNOS en la década del noventa hemos resuelto rescatar uno, tomarlo del archivo y republicarlo como testimonio y contrapunto para nuestro *dossier*. Se trata de «El mito del mandato presidencial», publicado en inglés al inicio de aquella década, en *Political Science Quarterly*. Su autor, el profesor Robert Dahl (1915-2014), autorizó entonces a nuestra revista la primera versión en castellano¹ que aquí volvemos a acercar a los lectores.

No se trata solamente de recuperar una firma ilustre, que lo es; hablamos de oportunidad, actualidad, pertinencia, rigor de un pensamiento que nos calza bien en estos tiempos, un cuarto de siglo más tarde. La reflexión de Dahl llama la atención acerca del deterioro de la república democrática a partir de la afirmación mítica y errada del mandato presidencial.

1 Fue publicada en CUADERNOS DEL CLAEH, n.º 67, Montevideo, 2.ª serie, año 18, 1993-3.

El mito del mandato presidencial*

Myth of the Presidential Mandate

Robert A. Dahl**

* Este artículo se basa en *The Tanner Lectures on Human Values*, vol. 10, editado por Grythe B. Peterson, University of Utah Press, y fue publicado en *Political Science Quarterly*, vol. 105, n.º 3, 1990. CUADERNOS DEL CLAEH agradece a Robert Dahl y a la Academia de Ciencia Política la autorización para traducir y publicar el artículo por primera vez en español.

** Profesor emérito de Ciencias Políticas de la Universidad de Yale, ex presidente de la Asociación de Ciencias Políticas de los Estados Unidos.

Resumen

La teoría según la cual la elección concede al presidente un mandato para llevar a cabo los programas levantados durante la campaña electoral se asienta en dos premisas falsas: que una clara mayoría de votantes prefiere al vencedor en virtud de sus planes de acción, y que, de surgir conflictos entre el presidente y el Congreso, deben prevalecer los planes de acción del primero. Los cambios ocurridos durante los dos últimos siglos en la Presidencia norteamericana no la han democratizado sino pseudodemocratizado: lejos de haberse fortalecido, la democracia, en la práctica, se ha debilitado. Dos son las consecuencias de tal proceso: la pérdida de control popular y parlamentario sobre las decisiones presidenciales, y la pérdida de peso de las «fuerzas intermedias» en la relación entre presidente y público, que ahora se canaliza por los medios masivos. La solución a la pseudodemocratización pasa por repensar la Constitución, imaginando una forma de gobierno más adecuada a los requisitos de la democracia.

Palabras clave: Constitución, derecho constitucional, Estados Unidos, jefe de Estado, mandato, Parlamento, Poder Ejecutivo, presidente, reforma constitucional, sistemas políticos

Abstract

The theory that an election gives the president the power to implement the programs offered along the election

campaign is based in two false premises: that a clear majority of electors prefers the winner because of his action plans, and that in case of conflicts between the president and the Congress, the president's action plans should prevail. Changes occurred during the last two centuries in north-American Presidency have not democratized it, just pseudo-democratized it: far from becoming stronger, democracy, in fact, has weakened. Two are the consequences of such process: the loss of popular and parliamentary control over presidential decisions, and the loss of weight of the "intermediate forces" in the relationship between the president and the public, which is now canalized through mass media. A solution to this pseudo-democratization implies rethinking the Constitution, imagining a form of government more adequate to democracy requirements.

Key words: Constitution, constitutional law, United States, Head of State, presidency, Parliament, mandate, president, constitutional reform, political systems.

La noche de la elección en 1980, el vicepresidente electo informó entusiasmado al país que el triunfo de Ronald Reagan era:

[...] no solamente un mandato para un cambio sino un mandato para la paz y la libertad; un mandato para la prosperidad; un mandato que daría oportunidades a todos los norteamericanos sea cual fuera su raza, sexo o credo; un mandato para consolidar un liderazgo fuerte a la vez que compasivo [...] un mandato para poner el gobierno al servicio del pueblo, como lo pretendieron los Fundadores de la nación; un mandato para la esperanza; un mandato para la esperanza de realización del gran sueño por el cual el presidente electo Reagan ha trabajado toda su vida.²

Supongo que no existen límites lícitos para la exageración en el júbilo de la victoria, especialmente en el caso de un vicepresidente electo. Así puede ser excusado, supongo, de no percatarse —como sucedió con otros que hicieron comentarios similares en las semanas y los meses siguientes— de que el grandioso mandato de Reagan fue otorgado por el 50,9 % de los votantes. Una década después es mucho más evidente —aunque debería haberlo sido también entonces— que lo que comúnmente se interpretó como el mandato de Reagan, no solo por sus partidarios sino también por sus adversarios, era mucho más mito que realidad.

Al pretender que el resultado de la elección fue un mandato de los norteamericanos para que se llevaran a cabo las políticas, los programas, las prioridades y las nuevas directrices prometidas durante la campaña electoral por el candidato ganador y sus se-

2 Stanley Kelley Jr.: *Interpreting Elections*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1983, p. 217.

guidores, el vicepresidente electo, como cualquier otro comentarista, estaba repitiendo una teoría familiar.

Origen y desarrollo

No se ha escrito aún la historia de la teoría del mandato presidencial y no es mi intención hacerlo aquí. Sin embargo, si se puede considerar que hubo un creador del mito del mandato presidencial, sin ninguna duda este fue Andrew Jackson. A pesar de que nunca utilizó la palabra mandato, según tengo entendido, fue el primer presidente norteamericano en proclamar no solo que el presidente es el único representante de todo el pueblo, sino también que su elección como tal le confiere el apoyo del pueblo para sus programas y políticas. La declaración de Jackson fue un paso fatal para la democratización del sistema constitucional estadounidense —o lo que prefiero llamar la pseudodemocratización de la Presidencia.

Como observó Leonard White, Jackson tenía la «firme convicción» de que «el presidente era un representante inmediato y directo del pueblo».³ Presumiblemente, como resultado de su derrota en 1824 tanto en el colegio electoral como en la Cámara de Representantes, en su primer mensaje presidencial al Congreso, para que «existieran los menores impedimentos posibles al libre ejercicio de la voluntad pública», propuso que se modificara la Constitución de modo que el presidente fuera elegido directamente.⁴

Al pueblo pertenece el derecho de elegir su representante principal; nunca se concibió que su elección fuera, de algún modo, anulada por la intervención de los colegios electorales o por [...] la Cámara de Representantes.⁵

El tema principal de su política fue el Banco de los Estados Unidos, al cual firmemente consideró dañino para el bien general. Actuando de acuerdo a su convicción, en 1832 vetó el proyecto para renovar la habilitación del Banco. Al igual que sus predecesores, justificó el veto como una protección contra las leyes inconstitucionales; pero al contrario de sus predecesores, quienes comparativamente usaron el veto con poca frecuencia, lo justificó también como una defensa de sus políticas partidarias.

3 Leonard D. White: *The Jacksonians: A Study in Administrative History, 1829-1861*, Nueva York, Free Press, 1954, p. 23.

4 Citado en *ib.*, p. 23.

5 Citado en James W. Ceaser: *Presidential Selection: Theory and Development*, Princeton. N. J., Princeton University Press. 1979. p. 160, nota 58.

Luego de vetada la habilitación del Banco, este se convirtió en el tema principal de la elección presidencial de 1832. Como consecuencia, la reelección de Jackson fue considerada, incluso entre sus opositores (en privado, al menos), como «algo parecido a una ratificación popular» de su política.⁶ Cuando, con el fin de acelerar la desaparición del Banco, Jackson consideró necesario despedir a su ministro de Hacienda, justificó su acción sobre la base, entre otros puntos, de que «el presidente es el representante directo del pueblo norteamericano, pero los ministros no lo son».⁷

A pesar de ser innovadora, la teoría de Jackson sobre el mandato presidencial carecía de la fuerza que llegaría a tener en manos de sus sucesores. En 1948 James Polk, en defensa del uso que hizo del veto, formuló explícitamente el alegato: como representante del pueblo el presidente era, si no más representativo que el Congreso, tan representativo como este.

De acuerdo con la Constitución, el pueblo ha ordenado al presidente, así como a la rama legislativa del gobierno, poner en práctica sus anhelos [...]. El presidente representa en el Poder Ejecutivo a todo el pueblo de los Estados Unidos, así como cada miembro del Poder Legislativo representa diferentes partes de pueblo. [El presidente es responsable] no solamente frente a una opinión pública bien informada, sino también frente a la Confederación en su totalidad que lo eligió, del mismo modo que los representantes en las Cámaras [...] son responsables frente a la población de determinados Estados o distritos.⁸

Adviértase que, de acuerdo a los puntos de vista de Jackson y Polk, el presidente, no solo constitucionalmente sino también en calidad de representante del pueblo, se encuentra al mismo nivel que el Congreso. No afirmaron que en ninguno de los dos aspectos el presidente fuera superior al Congreso. Woodrow Wilson fue quien dio un paso adelante en la evolución de la teoría al afirmar que, en cuanto a la representatividad, el presidente no es meramente igual al Congreso sino superior a él.

Puntos de vista anteriores

Debido a que la teoría del mandato presidencial expuesta por Jackson y Polk ha pasado a integrar nuestra concepción actual de la Presidencia, puede sernos difícil

6 White: Jacksonians, p. 23.

7 Ib., p. 23.

8 Ib., p. 24.

comprender cuán repentinamente esta noción se apartó de los puntos de vista de los presidentes anteriores.

Como lo ha mostrado James Ceaser, los Fundadores concibieron el proceso de elección presidencial como un medio de aumentar las posibilidades de elegir una figura nacional que contara con el apoyo de la mayoría. Tenían la esperanza de que su invención eludiera no solamente la competencia populista entre los candidatos, basada en las «artes populares» —algo que creían, y con razón, que sucedería si el presidente fuera elegido por el pueblo—, pero también querían evitar una opción que juzgaban necesariamente facciosa —en caso de que el presidente fuera elegido por el Congreso, particularmente por la Cámara.⁹

Al adoptar la solución de un colegio electoral, sin embargo, los Fundadores subestimaron seriamente el fuerte impulso hacia la democratización que era ya evidente entre los norteamericanos, particularmente entre sus opositores, los antifederalistas. No imaginaron que este impulso subvertiría la estructura constitucional que ellos habían ideado tan cuidadosamente. Como volveré a este punto, deseo mencionar ahora solo dos fallas que tienen estrecha relación con la teoría del mandato. En primer lugar, los Fundadores no previeron el desarrollo de partidos políticos ni comprendieron cómo un sistema bipartidista lograría el objetivo que ellos perseguían: asegurar la elección de una figura de renombre nacional y no meramente local. En segundo lugar, como señala Ceaser, a pesar de que los Fundadores reconocieron «la necesidad de un juicio popular sobre el desempeño del titular de un cargo» y crearon un método para elegir un presidente que, según pensaron, proporcionaría esa oportunidad, «no atribuyeron a las elecciones el papel de instituir cambios decisivos en la política como respuesta a las demandas populares».¹⁰ En pocas palabras, la teoría del mandato presidencial no solo no puede encontrarse en la concepción de la Constitución de los Fundadores: casi con seguridad, viola esta concepción.

Ningún presidente anterior a Jackson desafió el punto de vista de que el Congreso era el representante legítimo del pueblo. Incluso Thomas Jefferson, quien sabiamente empleó el papel emergente de líder partidario para ganar el apoyo del Congreso para sus políticas y decisiones,

[...] era más Whig que [...] los propios Whigs británicos en subordinar [el Poder Ejecutivo] al «supremo Poder Legislativo» [...] El tono de los mensajes de Jefferson

9 A pesar de que Madison y Hamilton se opusieron a la eventual solución alternativa de que la elección fuera realizada por la Cámara en el caso de que ningún candidato recibiera la mayoría de los votos electorales, Gouverneur Morris y James Wilson consideraron esa solución como una concesión no muy importante (Ceaser: o. cit., pp. 80-81).

10 *Ib.*, p. 94.

es siempre respetuoso del Congreso. El primero de ellos se cierra con estas palabras: «Nada faltará de mi parte para comunicar, siempre que esté a mi alcance, el juicio legislativo ni para llevarlo a su fiel ejecución».¹¹

James Madison demostró que un gran teórico constitucional y un notable del Congreso podía decididamente no ser un gran presidente; tanto respetaba al Congreso que, en sus comunicaciones a este, su extrema precaución lo volvía «casi ininteligible» —una cualidad que mal podía esperarse de alguien que había sido un maestro de lúcido discurso en la Convención Constitucional—. ¹²Su sucesor, James Monroe, estaba tan convencido de que el Congreso debía decidir los asuntos internos del país sin influencia del presidente que, durante los debates en el Congreso sobre «el principal asunto político de ese entonces [...] la admisión de Missouri y la situación de la esclavitud en el territorio de Louisiana», permaneció en completo silencio.¹³

Madison y Monroe no sirven como ejemplos de cómo deberían comportarse los presidentes, sino como una prueba del modo en que los primeros presidentes pensaron que debían comportarse. Considerando los puntos de vista constitucionales y la actitud de los predecesores de Jackson, no es difícil ver por qué sus adversarios se autodenominaron Whigs, como forma de enfatizar que Jackson se había apartado de las ideas anteriores sobre la Presidencia, presumiblemente más correctas desde el punto de vista constitucional.

Woodrow Wilson

Los hombres que se sucedieron en la Presidencia entre Polk y Wilson —una larga y casi ininterrumpida serie de mediocridades— en su mayoría se suscribieron a las posiciones Whigs y parecen no haber reivindicado un mandato popular para sus programas —cuando los tuvieron—. Incluso Abraham Lincoln, justificando el inaudito alcance del poder presidencial —que juzgó necesario para enfrentar la secesión y la guerra civil— se basó en fundamentos constitucionales y no en un mandato popular.¹⁴ Por cierto, tras no haber conseguido la mayoría de los votos en la elección de 1860, reivindicar un mandato

11 Edward S. Corwin: *The President: Offices and Powers, 1789-1948*, 3.ª ed., Nueva York, New York University Press, 1948, p. 20.

12 Wilfred E. Binkley: *President and Congress*, Nueva York. Alfred A. Knopf, 1947, p. 56.

13 Leonard D. White: *The Jeffersonians: A Study in Administrative History 1801-1829*, Nueva York, Free Press, 1951, p. 31.

14 Lincoln configuró su posición basándose en el poder de la guerra, el cual creó uniendo la obligación constitucional del presidente de «cuidar que las leyes sean fielmente cumplidas» a su poder como comandante en jefe. Interpretó el poder de la guerra como una verdadera fuente de autoridad constitucio-

popular habría sido, en el mejor de los casos, una actitud ambigua. Como Lincoln, Theodore Roosevelt también consideró al poder presidencial como casi ilimitado; expresó la concepción, que entonces tomaba cuerpo entre los progresistas, de que los jefes del Ejecutivo eran también representantes del pueblo. Sin embargo, el papel que reclamaba para la Presidencia se basaba ostensiblemente —y de forma más bien libre, debo decir— en la Constitución y no en la mística del mandato.¹⁵

Woodrow Wilson, más como dentista político que como presidente, llevó la teoría del mandato a lo que hoy parece ser su forma canónica. Su formulación fue influida por la admiración que profesaba por el sistema británico de gabinete. En 1879, siendo aún estudiante universitario en Princeton, publicó un ensayo recomendando la adopción del sistema de gabinete en los Estados Unidos.¹⁶ Sin embargo, no proporcionó mucha información sobre cómo realizar este cambio y pronto abandonó la idea sin haber encontrado una solución alternativa.¹⁷ A pesar de ello, continuó contrastando el sistema norteamericano de gobierno congresional, en el cual el Congreso era todopoderoso pero carecía de liderazgo ejecutivo, con el gobierno de gabinete británico, en el cual el Parlamento, a pesar de ser todopoderoso, era firmemente liderado por el primer ministro y su gabinete.

Dado que era improbable que los norteamericanos desearan adoptar el sistema británico, comenzó a considerar la alternativa de un liderazgo presidencial con mavor poder.¹⁸

nal implícita, para las extraordinarias medidas de emergencia que adoptó durante una extraordinaria crisis nacional (Corwin: o. cit., pp. 277 ss.).

- 15 «Cada miembro del Poder Ejecutivo y en particular el presidente, según Roosevelt, era “un funcionario al servicio del pueblo, con la obligación activa y positiva de hacer todo lo que pudiera por el pueblo”. Consideró, por tanto, que a menos que se encontrara expresamente prohibido por la Constitución o por la ley, el presidente debía “hacer todo lo que el país necesitara”. “De acuerdo a esta interpretación del Poder Ejecutivo —recordó— hice y ordené que se hicieran muchas cosas que no se habían hecho antes [...]. No usuré poder, pero sin duda amplié mucho el uso del Poder Ejecutivo”» (véase John Morton Blum: *The Republican Roosevelt*, Nueva York, Atheneum, 1954, p. 108).
- 16 Woodrow Wilson: *Cabinet Government in the United States*, Stanford, Conn., Overbrook Press, 1947 (publicado originalmente en *International Review*, 1879).
- 17 «Parece que él no prestó mucha atención a la cuestión práctica de cómo podía realizarse una alteración tan radical. Según mi conocimiento, las únicas palabras publicadas de Wilson acerca de cómo implantar el sistema inglés se encuentran en el artículo “Committee or Cabinet Government”, que apareció en el *Overland Monthly* de enero de 1884». Su solución era enmendar la sección 6 del artículo 1 de la Constitución, para permitir que los miembros del Congreso permanecieran como miembros del Gabinete, y prolongar los periodos de actuación del presidente y de los representantes (véase Walter Lippmann: «Introduction», en *Congressional Government*, Nueva York, Meridian Books, 1956, pp. 14-15).
- 18 El juicio comparativo desfavorable hecho por Wilson se encuentra particularmente claro en *Congressional Government: A Study in American Politics*, Nueva York, Meridian Books, 1956 (reimpreso de la edición de 1885), p. 181. Así como Jackson había propuesto la elección directa del presidente, en su primer men-

En su *Congressional Government*, publicado en 1885, reconocía que «los representantes del pueblo son la autoridad suprema en todos los asuntos de gobierno, mientras que la administración es meramente la parte burocrática del gobierno».¹⁹

El Congreso es «incuestionablemente la fuerza predominante y controladora por excelencia, el centro y la fuente de todo asunto y de todo poder regulador». Aun así, una discusión de políticas que vaya más allá de «alegatos especiales para privilegios especiales» es simplemente imposible en la Cámara, «una masa desintegrada de elementos sueltos», mientras que el Senado no es más que «una pequeña, selecta y tranquila Cámara de Representantes».²⁰

Hacia 1908, cuando se publicó *Constitutional Government in the United States*, Wilson había llegado a concebir un liderazgo presidencial más fuerte como una solución viable. Criticó a los presidentes anteriores que habían adoptado la teoría Whig de la Constitución:

[...] los autores de la Constitución no estaban promulgando la teoría Whig. [...] El presidente está en libertad, tanto legal como de conciencia, de ser tan grande como pueda. Su capacidad establecerá el límite, y si el Congreso se ve dominado por él, ello no será una falla de los autores de la Constitución; no será por falta de poderes constitucionales de su parte, sino solo porque él tiene tras de sí a la nación y el Congreso no la tiene. El presidente no tiene ningún medio de obligar al Congreso excepto a través de la opinión pública [...] La antigua teoría Whig sobre la dinámica política [...] está lejos de ser una teoría democrática [...]. Ella intenta, particularmente, evitar que la voluntad del pueblo como un todo adquiera, en un momento dado, un alcance y una ascendencia ilimitados.

Y comparó al presidente con el Congreso en términos que se volverían usuales para las generaciones posteriores de comentaristas, incluidos los cientistas políticos:

Los miembros de la Cámara y del Senado son representantes de localidades, son elegidos solamente por sectores de la totalidad de votantes o por cuerpos locales de electores, como los miembros de las legislaturas estatales.²¹ No hay opción partidaria nacional excepto para la elección del presidente. Nadie más representa al pueblo como un

saje anual, Wilson propuso la adopción de un sistema de elecciones primarias directas a nivel nacional (véase Ceaser: o. cit., p. 173).

19 Wilson: *Congressional Government*, p. 181.

20 Ib., pp. 31, 72-73, 145.

21 La Decimoséptima Enmienda, que requiere la elección directa de los senadores, no fue adoptada hasta 1913.

todo, en el ejercicio de una opción nacional. [...] La nación como conjunto lo ha elegido y es consciente de que no tiene otro portavoz político. El es la única voz nacional en los asuntos públicos [...] No representa a ningún electorado en particular, sino al pueblo todo. Cuando habla en su verdadero carácter, no lo hace en favor de ningún interés especial. [...] Existe una única voz nacional en el país y esa es la voz del presidente.²²

A partir de Wilson se volvió un lugar común, tanto para los presidentes como para los comentaristas, argumentar que el presidente ha recibido, en virtud de su elección, un mandato del pueblo de los Estados Unidos para realizar sus propósitos y programas. El mito del mandato es hoy un arma corriente en el arsenal de símbolos persuasivos que emplean todos los presidentes. Por ejemplo, al desatarse el escándalo de Watergate, a mediados de 1973, Patrick Buchanan, entonces asistente de Nixon en la Casa Blanca, sugirió que el presidente debía acusar a sus acusadores de «intentar destruir el mandato democrático de 1972». Tres semanas después, en un mensaje al país, Nixon decía:

El pasado mes de noviembre, el pueblo norteamericano tuvo la opción más clara de este siglo. Sus votos fueron un mandato, que acepté, para completar las iniciativas comenzadas en mi primer período y para cumplir las promesas que hice para mi segundo período.²³

Si bien la naturaleza espuria de esta proclama de Nixon resulta evidéntísima, la endeblez de las bases de prácticamente todas las pretensiones de ese tipo es quizá menos evidente.²⁴

Crítica a la teoría

¿Qué significa que un presidente pretenda haber recibido un mandato? Incluso el sentido del propio término no está totalmente claro.²⁵ Afortunadamente, sin embargo, en

22 Woodrow Wilson: *Constitutional Government in the United States*, Nueva York. Columbia University Press, 1908, pp. 67-68, 70. 202-203.

23 Kelley: o. cit., p. 99.

24 Por otros ejemplos de reivindicaciones de mandato presidencial como resultado de una elección, véanse William Safire: *Safire's Political Dictionary*, Nueva York, Random House, 1978, p. 398, y Kelley: o. cit., pp. 72-74.

25 Véase la palabra *mandate* en el *Oxford English Dictionary*, Oxford, Oxford University Press, 1971, edición compacta; Safire: o. cit., p. 398; Jack C. Plano y Milton Greenberg: *The American Political Dictionary*, Nueva York, Holt, Rinehart & Winston, 1979, p. 130; Julius Gould y William I. Kolb: *A Dictionary of the Social Sciences*, Nueva York, The Free Press, 1964, p. 404; Jay M. Shafritz: *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, Chicago, The Dorsey Press, 1988, p. 340.

su excelente libro *Interpreting Elections*, Stanley Kelley ha logrado «armar una exposición coherente de la teoría».

Su primer elemento es la creencia de que las elecciones contienen mensajes sobre problemas, políticas y programas —mensajes claros para todos y lo suficientemente específicos como para ser directivos—. [...] En segundo lugar, la teoría establece que algunos de estos mensajes deben ser tratados como órdenes dotadas de autoridad [...] para el candidato victorioso o para el candidato y su partido. [...] Para calificarse como mandatos, los mensajes sobre políticas y programas deben reflejar los puntos de vista *estables* de cada votante en forma individual y del electorado como un todo [...] Dentro del electorado es importante el número de personas a favor o en contra de una política o de un programa. Sugerir que existe un mandato para una política en particular es sugerir que más que una simple mayoría de los votantes está acuerdo con ella. El punto de vista común establece que los triunfos aplastantes tienen más posibilidades de entrañar un mandato que los triunfos escasos. [...] El elemento final de la teoría es un imperativo negativo: los gobiernos no deben emprender grandes innovaciones en política o procedimientos, salvo en emergencias, a menos que el electorado haya tenido oportunidad de considerarlas en una elección y expresar así su opinión.²⁶

Para destacar más claramente los problemas centrales, permítanme resumir lo que podría denominarse la teoría primitiva del mandato presidencial popular. De acuerdo con esta teoría, una elección presidencial puede cumplir con cuatro cosas. Primera, otorga autoridad constitucional y legal al ganador. Segunda, también transmite información; como mínimo revela las preferencias primarias por un candidato expresadas en una pluralidad de votos. Tercero, según la teoría primitiva, la elección, al menos bajo las condiciones descritas por Kelley, aporta información adicional, a saber: que una clara mayoría de votantes prefiere al vencedor porque prefiere sus planes de acción y desea que él los lleve a cabo. Finalmente, dado que las políticas del presidente reflejan los deseos de una mayoría de votantes, cuando surgen conflictos por políticas entre el presidente y el Congreso, las políticas del presidente deben prevalecer.

Si bien podemos aceptar rápidamente las dos primeras proposiciones, la tercera, crucial para la teoría, podría ser falsa. Pero si la tercera fuera falsa, también lo sería la cuarta. De este modo surge la pregunta: además de revelar las preferencias primarias de una pluralidad de votantes, ¿las elecciones presidenciales informan también que una pluralidad (o una mayoría) de votantes prefiere los planes del ganador y desea que este las lleve a cabo?

Al estudiar la teoría, quiero distinguir entre dos tipos de críticas. En primer término, algunos críticos sostienen que aun cuando los deseos de los electores puedan conocerse, de ningún modo deben considerarse obligatorios para un legislador. Tengo presente, por ejemplo, el famoso argumento de Edmund Burke, quien decía que no sacrificaría a

26 Kelley: o. cit, pp. 126-128.

la opinión pública su juicio independiente acerca del beneficio de un programa para los intereses de sus votantes, así como el razonamiento sugerido por Hanna Pitkin, de que los representantes obligados por instrucciones no tendrían la posibilidad de hacer los compromisos que la legislación usualmente requiere.²⁷

En segundo término, otros críticos sostienen que cuando los anhelos de los votantes respecto a determinados planes de acción pueden discernirse claramente, deben tener un gran peso y aun un peso decisivo. Pero señalan que generalmente no es posible conocer los deseos de los votantes, por lo menos cuando el cuerpo electoral es numeroso y diversificado, como en el caso de las elecciones presidenciales. Al expresar sus dudas sobre esta materia en 1913, A. Lawrence Lowell cita a Sir Henry Maine:

El devoto de la democracia se encuentra en una posición semejante a la de los griegos con sus oráculos. Todos coincidían en que la voz del oráculo era la voz de dios, pero admitían que cuando él hablaba, su discurso no era tan inteligible como sería de desear.²⁸

Es exclusivamente el segundo tipo de crítica el que quiero considerar ahora. Aquí debo agradecer nuevamente a Stanley Kelley su sucinto resumen de las críticas principales:

Los críticos alegan que: 1) algunas reivindicaciones específicas de mandatos no se basan en una evidencia adecuada; 2) la mayoría de las reivindicaciones de mandatos no se basan en una evidencia adecuada; 3) la mayoría de las reivindicaciones de mandatos se orientan al propio beneficio político; o 4) no es posible, en principio, reivindicar legítimamente un mandato, ya que no es posible clasificar las intenciones de los votantes.²⁹

Kelley continúa diciendo que, si bien las tres primeras críticas pueden ser válidas, la cuarta ha quedado obsoleta porque las encuestas «nos han dado la posibilidad de descubrir los motivos de las opciones de los votantes». En efecto, entonces, Kelley rechaza la teoría primitiva y adelanta la posibilidad de una teoría sobre el mandato más sofisticada; de acuerdo a esta, la información sobre los planes de acción no surge de los resultados electorales sino de los resultados de las encuestas. De este modo, las dos funciones se encuentran nítidamente separadas: las elecciones presidenciales sirven para elegir un presidente, y las encuestas de opinión proporcionan información sobre las opiniones,

27 Citado en *ib.*, p. 133.

28 Citado en *ib.*, p. 134.

29 *Ib.*, p. 136.

actitudes y juicios responsables del resultado. Sin embargo, sugiero una quinta proposición que creo se encuentra también implícita en el análisis de Kelley:

5) Aunque en principio no sea estrictamente imposible reivindicar de forma razonable y bien fundada un mandato presidencial, en la práctica tales reivindicaciones requieren un análisis complejo que puede culminar no apoyando demasiado los reclamos presidenciales.

Pero si rechazamos la teoría primaria del mandato y adoptamos la más sofisticada, deberíamos concluir que, mientras no hubo encuestas científicas, ningún presidente podría haber defendido razonablemente su reivindicación de un mandato. Para dar una fecha precisa a esta proposición, permítanme recordarles que la primera elección presidencial norteamericana en la cual las encuestas científicas sirvieron de base a un extenso y sistemático análisis fue la de 1940.³⁰

No quiero dar a entender que en las elecciones anteriores a 1940 las principales políticas de un presidente no estuvieran sustentadas en una mayoría importante del electorado. Pero sí quiero afirmar que, respecto a la mayoría de las elecciones presidenciales anteriores a 1940, una reconstrucción válida de los puntos de vista del electorado acerca de las políticas es hoy imposible o enormemente difícil, aun con la ayuda de datos agregados y otros indicadores indirectos. Si consideramos que comúnmente los presidentes hacían valer sus reivindicaciones inmediatamente después de las elecciones, antes de que los historiadores y los científicos sociales pudieran examinar vestigios de pruebas indirectas, debemos concluir entonces que hasta 1940 ninguna reivindicación contemporánea de un mandato presidencial podría haberse sustentado en las pruebas disponibles en ese momento.

Si bien es cierto que la ausencia de encuestas socava cualquier pretensión presidencial de un mandato antes de 1940, la existencia de estas a partir de entonces no apoya necesariamente tales pretensiones. Aunque obviemos todos los demás defectos de los primeros estudios sobre las elecciones, tengamos en cuenta que el análisis de la de 1940 no fue publicado hasta 1948. Es verdad que este intervalo entre la elección y el resultado del estudio puede ser un récord, pero el análisis sistemático de los datos de las encuestas, necesario (aunque tal vez insuficiente) para interpretar lo que una elección presidencial significa, viene siempre bastante después de que los presidentes y los comentaristas comunicaron ya al mundo, sobre evidencias totalmente inadecuadas, lo que la elección significa.³¹ Quizás el estudio electoral más famoso realizado hasta hoy, *The American*

30 Paul F. Lazarsfeld, Bernard Berelson y Hazel Gaudet: *The People's Choice*, Nueva York, Columbia University Press, 1948.

31 Los estudios previos sobre las elecciones se encuentran resumidos en Bernard Berelson y Paul F. Lazarsfeld: *Voting*, Chicago, University of Chicago Press, 1954, pp. 331 ss.

Voter, concebido primariamente sobre la base de entrevistas realizadas en 1952 y 1956, apareció en 1960.³² El libro de Stanley Kelley, que tan libremente he usado aquí, interpreta las elecciones de 1964, 1972 y 1980 y fue publicado en 1983.

Una rápida mirada retrospectiva revela cuán infundadas han sido las reivindicaciones de mandatos presidenciales en las elecciones recientes. Tomemos 1960. Si es esencial que haya más que una pequeña mayoría para que exista mandato, con certeza Kennedy no recibió mandato alguno, ya que obtuvo menos del 50 % del total de votos, de acuerdo al escrutinio oficial (el porcentaje, aun menor, de acuerdo al conteo extraoficial, varía según quién hizo el cómputo). Sin embargo «el día siguiente a la elección y los días subsiguientes—dice Theodore Sorenson— [Kennedy] rechaza el argumento de que el país no le había dado ningún mandato. Cada elección tiene un ganador y un perdedor —dijo—. Podrán existir dificultades con el Congreso, pero hasta un margen de un voto constituiría un mandato».³³

Por el contrario, la elección de 1964 culminó con una victoria apabullante, como lo hizo la de 1972. De su análisis, sin embargo, Kelley concluye que «las pretensiones de Johnson y Nixon acerca de un mandato significativo son insostenibles cuando se confrontan con las pruebas». Es cierto que, en ambas elecciones, algunas de las principales políticas de los ganadores fueron apoyadas por la gran mayoría de las personas para quienes estos asuntos eran relevantes. Sin embargo, «ninguna de estas políticas fue citada por más de 21 % de los encuestados como una razón para optar por Johnson, Nixon o su partido».³⁴

En 1968 Nixon ganó con solo el 43 % de los votos populares. Aquí no hubo mandato alguno. Del mismo modo, en 1976 Carter ganó con un escaso 50,1 %. Tampoco hubo aquí ningún mandato popular.

Cuando Reagan ganó en 1980, el significado de la elección se pudo entender más claramente, en virtud de la mejor calidad de las encuestas, sin esperar los análisis académicos. Aun así, muchos comentaristas, perplejos ante las peculiaridades aritméticas del colegio electoral, como es frecuente, proclamaron inmediatamente un triunfo aplastante y un mandato para el programa de Reagan. Lo que no notaron fue que Reagan ganó justo por debajo del 51 % del voto popular. A pesar de las pretensiones del vicepresidente electo, ciertamente no puede verse aquí mandato alguno. Nuestro escepticismo aumenta ante el hecho de que, en las elecciones para la Cámara de Representantes, los candidatos demócratas obtuvieron algo más del 50 % de los votos y la mayoría de las bancas. Sin embargo, perdieron el control del Senado. Tampoco hubo un mandato demócrata.

Estas señales claras e inmediatas de que las elecciones de 1980 no pudieron otorgar mandato alguno al presidente ni a sus adversarios demócratas, sin embargo, fueron amplia-

32 Angus Campbell et al., *The American Voter*, Nueva York, Wiley, 1960.

33 Citado en Safire: o. cit., p. 398.

34 Kelley: o. cit., pp. 139-140.

mente ignoradas. Se afirmó hasta convertirse en un lugar común que la elección de Reagan reflejaba un profundo cambio de opinión, que se alejaba de los programas *New Deal* hacia un nuevo conservadurismo. Sin embargo, a partir de este análisis de las encuestas, Kelley concluyó que el compromiso de los electores con el candidato era débil: una proporción significativa de los votantes de Reagan estaba más interesada en votar contra Carter que a favor de Reagan, y a pesar de las declaraciones de los periodistas y otros, la coalición del *New Deal* ciertamente no se derrumbó. Tampoco hubo ningún cambio profundo hacia el conservadurismo. «Las evidencias que muestran las encuestas de prensa [...] contradicen las afirmaciones de que los votantes se inclinaron hacia el conservadurismo y que fuera este cambio ideológico el que eligió a Reagan». En todo caso, la relación entre la posición ideológica y las preferencias en cuanto a políticas era «de una intensidad relativamente modesta». ³⁵

Al ganar por un aplastante margen de votos populares en 1984, Reagan logró uno de los requisitos para un mandato. Sin embargo, en esa misma elección, los candidatos demócratas para la Cámara de Representantes obtuvieron el 52 % de los votos (dos años antes habían logrado el 55 %). Ante este hecho, es evidente que las elecciones de 1984 no dieron a Reagan mandato alguno.

A fines de 1986, cuando los demócratas volvieron a obtener una mayoría en las elecciones para la Cámara y reconquistaron la mayoría de las bancas en el Senado, debería haber quedado claro —y hoy debería serlo aún más— que los principales programas sociales y económicos para los cuales Reagan y sus seguidores reivindicaran un mandato no habían logrado apoyo mayoritario. Realmente, las principales políticas y programas internos establecidos por la Casa Blanca durante los treinta años anteriores a Reagan no fueron desmantelados en la gran revolución de las políticas públicas que se esperaba de su elección. Durante ocho años, aquello que Reagan y sus seguidores proclamaron era un mandato para revertir dichas políticas, fue sistemáticamente rechazado por medio de los únicos procesos legítimos y constitucionales que los estadounidenses tenemos para determinar cuáles deben ser las políticas de nuestro gobierno.

¿Qué conclusión debemos sacar de esta larga historia de pretensiones infundadas de mandato presidencial? El mito del mandato sería menos importante si no fuera un elemento del largo proceso de pseudodemocratización de la Presidencia —la creación de un tipo de jefe del Ejecutivo que, desde mi punto de vista, no tiene lugar en una república democrática.

Aunque se lo considere separadamente del proceso evolutivo de la Presidencia, el mito es pernicioso para la vida política norteamericana. Al mostrar al presidente como el único representante del pueblo entero y al Congreso como mero representante de intereses específicos, provincianos y limitados, el mito del mandato eleva al presidente a una posición excesivamente alta dentro de nuestro sistema constitucional, a expensas del Congreso. El mito del mandato fomenta la creencia de que los intereses particulares de las

35 Ib., pp. 170-172, 174-181, 183, 187.

diversas personas que conforman la ciudadanía de un país grande, complejo y pluralista como el nuestro, no son constitutivos del bien general. El mito confiere a los objetivos de los grupos que se benefician de los programas presidenciales un aura de interés nacional y de bien público, a la cual no tienen más derecho que los grupos cuyos intereses se reflejan en las políticas que resultan apoyadas mediante las mayorías del Congreso. Debido a que el mito se emplea casi siempre para apoyar interpretaciones erróneas, engañosas y manipuladoras, perjudica la comprensión política de los ciudadanos.

Supongo que el mito se encuentra ya demasiado arraigado en la vida política norteamericana y es un arma sumamente útil del arsenal político de los presidentes como para que pueda ser abandonado. Quizás lo máximo que podemos esperar es que los comentaristas de asuntos públicos en los medios de comunicación y en los centros académicos descarten las pretensiones de un mandato presidencial con el desprecio que merecen.

Pero si una elección presidencial no confiere el mandato al ganador, ¿qué significa una elección presidencial, si es que significa algo? Aunque sea cierto que una elección presidencial no confiere un mandato al presidente —ni tampoco a las mayorías en el Congreso—, sí otorga al presidente la autoridad legítima, el derecho y la oportunidad de intentar que se adopten, por medios constitucionales, las políticas que él defiende. De igual modo, las elecciones del Congreso proporcionan a sus miembros la autoridad, el derecho y la oportunidad de intentar que se adopten, por medios constitucionales, las políticas que cada uno de ellos defiende. Tanto el presidente como el congresista podrán sostener con acierto que determinado proyecto favorece el interés o el bien público, e inclusive que cuenta con el apoyo de una mayoría de ciudadanos.

No quiero decir con esto que cualquier proyecto que se adopte luego de discusiones, debates y procesos constitucionales refleje necesariamente las preferencias de la mayoría de los ciudadanos, o lo que es bueno para sus intereses, o lo que es favorable para el bien general en cualquier otro sentido. Pero sí digo que no existe ningún líder electo, incluyendo al presidente, que tenga el privilegio exclusivo de interpretar lo que significa una elección —o de pretender que la elección le haya conferido un mandato para ejecutar los proyectos que él defiende.

La democratización de la Presidencia

Era inevitable que el Ejecutivo creado por los Fundadores fuera sustancialmente alterado en virtud de la poderosa influencia de los impulsos democratizadores. Si los Fundadores imaginaron un jefe del Ejecutivo cuya elección y capacidad de gobernar no le exigieran competir por el apoyo popular y que, por consiguiente, no dependiera de las «artes populares» para la obtención del apoyo público,³⁶ subestimaron seriamente tanto

36 Ceaser, o. cit., pp. 47 ss.

la fuerza de los impulsos democráticos entre sus conciudadanos como sus efectos sobre la Presidencia. Nada revela esto de modo más claro que la sorprendente rapidez con que el modelo creado por los Fundadores fue reemplazado por una Presidencia dependiente de la elección y la aprobación popular.

Las consecuencias de la democratización se hicieron evidentes casi inmediatamente y ganaron fuerza con el paso del tiempo. He descrito ya un aspecto de este proceso de democratización con algunos detalles: la invención de la teoría del mandato presidencial. Sin embargo, la invención de Jackson fue precedida por décadas de democratización que dotaron de plausibilidad a la teoría.

Hacia la época de Jackson, la Presidencia se había convertido ya en un cargo disputado por los candidatos de los partidos en las elecciones populares. Es cierto que había partidos políticos en Gran Bretaña y Suecia, como organizaciones elitistas dentro sistemas con un sufragio severamente limitado. Sin embargo, bajo el liderazgo de Jefferson y Madison, el Partido Republicano se convirtió en un instrumento por el cual las mayorías populares pudieron organizarse, movilizarse e influir efectivamente en la conducta del gobierno. De ahí en adelante, un presidente combinaría dos papeles: el de jefe del Ejecutivo, presumiblemente apartidario, y el de líder nacional de una organización partidaria, con adeptos partidarios.³⁷ Si el cargo de presidente debía alcanzarse por medio de luchas entre partidos, un candidato presidencial serio necesitaría el apoyo de un partido para acceder a ese cargo. Aunque la historia de la designación presidencial ha sido contada en diversas oportunidades, revela tan vívidamente el impacto de los impulsos democratizadores que quiero resumirla en pocas palabras.

El proceso de designación

El primer sistema organizado para proponer candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia fue el comité (*caucus*) congresista, que introdujeron en 1800 tanto los republicanos como los federalistas.³⁸ Pero dada la fuerza de la emergente ideología democrática, un

37 Como observa Ceaser en su libro *Presidential Selection*: «El sistema de selección apartidario establecido por los Fundadores sobrevivió apenas una década. En la elección de 1796 existían ya claras muestras de partidismo y en 1800 la disputa fue entre estrictas líneas partidarias». Como tantas otras innovaciones, la de Jefferson tuvo consecuencias inesperadas. «Jefferson [...] tenía una gran desconfianza en las elecciones nacionales y, excepto en el caso de su propia elección, nunca las consideró como un foro adecuado para realizar cambios decisivos [...] La paradoja de la elección de Jefferson en 1800 fue que, a pesar de haber sido elegido por motivos partidarios, no pretendió instaurar un sistema de competencia permanente entre los partidos» (pp. 88, 90).

38 Noble E. Cunningham, Jr.: *The Jeffersonian Republicans: The Formation of Party Organization, 1789-1801*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1957, pp. 163-165.

sistema tan cerrado a la participación de cualquier persona (excepto los pequeños grupos de políticos del Congreso) era claramente vulnerable. Las convicciones democráticas que hoy nos resultan familiares fueron expresadas en una resolución adoptada por la legislatura de Ohio en 1823:

Ha llegado el tiempo de que las intrigas de los *pocos*, que obligan a los *muchos*, se enfrenten [...] con un pueblo celoso de sus derechos. [...] La única fuente no excepcional de la cual pueden provenir las designaciones es el propio pueblo. A él pertenece el derecho de elegir y solamente él puede decidir con propiedad dar cualquier paso previo.³⁹

Para el año 1824, cuando el candidato del comité congresista de los republicanos-democráticos quedó en un ingrato cuarto lugar en la elección, después de Jackson, John Quincy Adams y Henry Clay —quienes no contaron con el apoyo del comité—, la ofensa a los sentimientos democráticos fue fácilmente explotada, sobre todo por Jackson y sus partidarios. El comité congresista para designar candidatos a la Presidencia llegó a su fin.⁴⁰

En una prolongación obvia de las ideas democráticas, que para entonces habían asimilado perfectamente el concepto de representación, en 1831 y 1832 comenzó a funcionar la convención para la designación presidencial. Pero con el tiempo,

[...] tal como en su momento las pasiones democráticas de la gente se alzaron contra el comité congresista, ahora se han vuelto contra el sistema de compromiso. [...] Entonces, ¡fuera con los delegados, a quienes nunca se puede creer!, ¡volvamos al pueblo!⁴¹

Así, dando un paso inequívoco en el sentido de extender las ideas democráticas al proceso de selección de candidatos, se introdujeron a partir de 1901 las primarias directas, inicialmente para las instancias estatales y legislativas y casi inmediatamente después para los candidatos presidenciales. Por su parte, también el sistema de primarias para los candidatos presidenciales fue objeto del impulso democratizador. «Para las elecciones de

39 M. Ostrogorski: *Democracy and the Party System in the United States*, Nueva York, Macmillan, 1926, p. 12, nota 1.

40 Si bien Jackson obtuvo más votos que Adams, tanto populares como electorales, se le negó la victoria en la Cámara de Representantes.

41 Ostrogorski: o. cit., p. 342.

1972 —señala Ceaser—, el proceso de designación de candidatos se había transformado ya, esencialmente, en un sistema plebiscitario».⁴²

Reduciendo las fuerzas intermediarias

La democratización del proceso de selección de candidatos es instructiva por muchas razones; entre otras, porque tras casi dos siglos de ensayos, empleando tres formas principales con diferentes variantes, un método sensato de designación parece aún fuera del alcance de los norteamericanos. El sistema actual tiene sus defensores, sin duda, pero aparentemente están disminuyendo a gran velocidad.

También la democratización del proceso de selección de candidatos es instructiva porque muestra como las relaciones entre el público y los presidentes o los candidatos presidenciales se fueron volviendo cada vez más directas. Jeffrey Tulis describe el gran cambio que se ha producido en la forma como los presidentes se dirigen al público —en el discurso presidencial, si lo prefieren—. La idea prevaleciente durante los primeros años de la República y durante la mayor parte del siglo XIX tendía a seguir «dos normas generales para el discurso presidencial». Primera, los proyectos de ley y los programas serían escritos y dirigidos principalmente al Congreso; aunque fueran públicos, se adecuarían a los requerimientos del Congreso y no necesariamente a la comprensión y aprobación del público en general. Segunda, cuando el discurso presidencial se dirigiera básicamente al pueblo en general, trataría solo de principios generales y no de asuntos específicos.

El discurso inaugural, por ejemplo, se desarrollaba en términos que hacían hincapié en la instrucción popular en los principios constitucionales y en la articulación del tenor general y la dirección de los proyectos presidenciales, al tiempo que intentaba evitar la discusión sobre los méritos de propuestas políticas concretas.⁴³

Era poco frecuente que los presidentes se dirigieran al público en general, excepto, quizás, en ocasiones oficiales. (Desde Washington a Jackson, ningún presidente dio más de cinco discursos a la ciudadanía por año, un total que no fue superado por la mitad de los presidentes desde Washington hasta William McKinley). Y en estos casos, los primeros

42 Ceaser describe tres etapas en la evolución del proceso de designación de los candidatos presidenciales desde la introducción de las primarias: 1912-1920, período de expansión de las primarias y del «modelo plebiscitario»; 1920-1970, período caracterizado por la declinación de las primarias y el resurgimiento de los partidos; y el período a partir de 1972 (véase Ceaser, o. cit., pp. 215 ss.).

43 Jeffrey K. Tulis: *The Rhetorical Presidency*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1987, pp. 46-47.

presidentes raramente empleaban la retórica popular o discutían sus posiciones;⁴⁴ la gran excepción fue Andrew Johnson, aunque no sirvió como modelo para sus sucesores.⁴⁵ Más aún, Gil Troy descubrió recientemente que hasta Woodrow Wilson ningún presidente había recorrido el país «haciendo discursos en su favor». Hasta 1830, ni siquiera los candidatos presidenciales hicieron campaña electoral. «Dicho comportamiento —escribe Troy— se consideraba indigno y poco inteligente. Los candidatos presidenciales, especialmente luego de ser designados, debían esperar la elección y no correr tras ella».⁴⁶

El comportamiento que hoy consideramos normal por parte de un presidente es producto de este siglo. Los innovadores fueron Theodore Roosevelt y, más aún, Woodrow Wilson.⁴⁷ Desde sus días, y particularmente en las décadas recientes, la tarea de adaptar el discurso presidencial para influir y manipular la opinión pública —si es necesario, induciendo a los congresistas a apoyar las políticas presidenciales— se ha convertido en un elemento central en el arte y la ciencia de la conducta presidencial.

El presidente y el sistema constitucional

De esta manera, la Presidencia se ha convertido en un cargo que es la propia encarnación de un tipo de Ejecutivo que los Fundadores, hasta donde podemos interpretar sus intenciones, trataron de evitar.

Ellos no querían un Ejecutivo que fuera tribuno del pueblo, un paladín de las mayorías populares; que obtuviera el cargo a través de las elecciones populares; que, como consecuencia de su elección popular, reclamara un mandato para sus políticas; que, a fin de movilizar el apoyo popular para sus políticas, apelara directamente al pueblo; que manejara su lenguaje, su estilo y sus alegatos para crear una opinión pública favorable a sus ambiciones; y que, cuando pudiera, esquivara a los miembros del cuerpo deliberativo para movilizar a la opinión pública y así incitar a un Congreso reacio a promulgar sus proyectos. Esta es, sin embargo, una clara descripción de la Presidencia que surgió de la intersección del modelo de los Fundadores con la ideología fuertemente democrática que prevaleció entre los norteamericanos políticamente activos.

Una reacción posible ante este tipo de Presidencia es argumentar que estos cambios son, globalmente, buenos. Son buenos, puede decirse, porque la democracia es buena, y más democracia es mejor que menos democracia, y una Presidencia más democratizada

44 Ib., p. 64, cuadro 3.1, y p. 66, cuadro 3.2.

45 Ib., pp. 87 ss.

46 New York Times, 17.1.1988.

47 Sobre Theodore Roosevelt, véase Tulis: o. cit., pp. 95-116; sobre Wilson, véase ib., pp. 118-137.

es mejor que una Presidencia menos democratizada. Es el inmortal clisé de la Comisión McGovern-Fraser de 1970: «el remedio para las enfermedades de la democracia es más democracia». ⁴⁸ Sin embargo, esta respuesta no parece haber aplacado los temores de un creciente número de críticos. En los términos de Arthur Schlesinger, ahora popularizados, la Presidencia se transformó en una Presidencia imperial ⁴⁹ James Ceaser, Theodore Lowi y otros se han referido al desarrollo de una Presidencia plebiscitaria. ⁵⁰ Lowi también la ha apodado Presidencia personal o personalista, señalando que «la mejor manera de definir la nueva política de la Segunda República, centrada en el presidente, es como una república plebiscitaria con una Presidencia personalista». ⁵¹ Jeffrey Tulis llama a la Presidencia sembrada por Wilson y cultivada por sus sucesores, Presidencia retórica. ⁵²

Dentro de las críticas a la Presidencia moderna quiero distinguir diferentes perspectivas. Según algunas, lo lamentable es la ruptura con las doctrinas, intenciones y modelos de los Fundadores. Una perspectiva distinta, una más pragmática y funcional, hace hincapié en que la Presidencia simplemente ha dejado de funcionar satisfactoriamente en el contexto constitucional (por ejemplo, un presidente que reivindica un mandato para su programa podría verse bloqueado en una de las Cámaras, o en ambas, por una mayoría que también pretenda un mandato para los suyos. El resultado no es un compromiso constructivo sino el estancamiento y las contradicciones entre políticas. Buenos ejemplos son los recientes conflictos sobre el déficit y sobre la política norteamericana para América Central).

Desde una tercera perspectiva, sin embargo, la Presidencia ha puesto en peligro el funcionamiento de los procesos democráticos. Es esta perspectiva que deseo enfatizar aquí.

Me he referido ya a los cambios ocurridos en los últimos dos siglos en términos de *pseudodemocratización* de la Presidencia. No tengo deseos ni mucho menos esperanzas de agregar un solo epíteto, aún más molesto y más desagradable, pero mis preocupaciones se relacionan directamente con este punto. Por pseudodemocratización entiendo un cambio realizado con el propósito aparente e incluso quizás real de fortalecer el proceso democrático, pero que en la práctica, aunque mantenga un aura de justificación democrática, tiene el efecto, intencional o no, de debilitarlo.

En el caso de la Presidencia, tengo en mente dos consecuencias adversas. Una, la más obvia, es una pérdida del control popular y parlamentario, directo o indirecto, sobre las posiciones y decisiones del presidente. Un presidente dotado de la mística de un mandato

48 Ceaser, o. cit., p. 275.

49 Arthur Schlesinger, Jr.: *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973.

50 Ceaser o. cit., p. 5; Fiodor J Lowi: *The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca, N. Y., Cornell University Press». 1983, pp. 97 ss., 134 ss.

51 Lowi: o. cit., p. xi.

52 Tulis, o. cit.

—que en un país democrático se puede profundizar en virtud de la majestad y el misterio generado por su popularidad y su capacidad para evocar y reflejar sentimientos, anhelos y esperanzas populares— puede encontrar resistencia del Congreso, quizás incluso del público, en algún punto de una política particular. Por lo tanto, el presidente explota todos los recursos de su oficio para superar esta resistencia: sus recursos retóricos, su capacidad única para influir o hasta manipular la opinión pública e incluso todo el poder y la autoridad derivados, natural o artificialmente, de la Constitución —incluyendo su poder como comandante en jefe, su autoridad absoluta sobre los asuntos exteriores, su derecho o reivindicación del secreto y los privilegios del Ejecutivo; su influencia en los funcionarios del Poder Ejecutivo, sobre los objetivos que ellos, obligados o inducidos, deben cumplir, y sobre el dinero y otros recursos necesarios para cumplirlos—. Cualquiera sea el adjetivo que deseemos aplicar a un Ejecutivo como este, difícilmente podemos llamarlo democrático.

La otra consecuencia, si bien más evasiva y no totalmente independiente de la anterior, es igualmente importante. Desde un punto de vista —que calificaría de simplista u hostil— la democracia significa gobierno de la opinión pública. Este punto de vista es erróneo, tanto histórica como teóricamente. La democracia no puede ser justificada simplemente como un triunfo de la voluntad original, y sus defensores raramente han intentado justificarla de este modo. Sí puede justificarse —y es frecuente hacerlo— porque, más que cualquier otra alternativa viable, la democracia proporciona a las personas comunes oportunidades de descubrir qué programas y actividades públicas son mejores para ellas y para otras, y garantiza que las decisiones colectivas se adecuen —o, por lo menos, no violen persistente y fundamentalmente— a esos programas y actividades que ellos consideran mejores.

No puedo comprometerme a explicar las complejidades inherentes a la noción de descubrir qué es lo mejor para uno y para los demás, ni lo creo necesario; es obvio que ello requiere mucho más que anunciar la voluntad pura de una persona o sus preferencias superficiales. Imagine esta situación extrema. Suponga que fuimos llamados a pronunciarnos en un plebiscito nacional sobre una propuesta de desarme nuclear que ya había sido secretamente negociada entre el presidente y el líder soviético. Suponga además que el plebiscito se realiza al día siguiente del acuerdo entre los líderes y que debe votar sí o no. La perversidad de este ejemplo sirve para resaltar la importancia crucial de las oportunidades para la *comprensión*, como un requisito fundamental en el proceso democrático, e ilustra por qué en ausencia de tales oportunidades debemos hablar de un proceso pseudodemocrático.

Muchos autores han destacado la importancia de la *deliberación*. Relacionada por algunos con el republicanismo clásico, la deliberación es seguramente un elemento central a la idea de un proceso democrático de toma de decisiones. Lo que en otro escrito denominé comprensión esclarecida es un criterio esencial al proceso democrático. La deliberación es un medio clave —aunque no el único, a mi entender— para una *comprensión esclarecida*. Otros medios son la investigación y el análisis sistemático, la experimentación, la

consulta a especialistas, el debate organizado, las discusiones casuales y desordenadas, las fantasías y el autoanálisis.

Muy frecuentemente, la Presidencia moderna perjudica no solo la deliberación sino también otros medios para una comprensión más esclarecida de los ciudadanos y del Congreso. Las conclusiones de Nelson Polsby acerca del proceso de designación de los candidatos presidenciales deben extenderse a la Presidencia como un todo. La relación crecientemente directa entre un candidato o un presidente y el público significa que los tradicionales «procesos de intermediación», para utilizar sus términos, se han vuelto menos eficaces. Los grupos primarios, los partidos políticos y los grupos de interés son hoy menos autónomos políticamente y dependen en gran medida de los medios de comunicación.⁵³ Por ejemplo, algunos experimentos recientes muestran que, al evaluar la importancia relativa de los diferentes asuntos, los ciudadanos se ven fuertemente influidos por los informativos de la televisión.⁵⁴

Comparto la opinión de Polsby: no solamente los procesos deliberativos son débiles en la formación de opinión del público en general sobre los candidatos y los presidentes, sino que también se encuentran insuficientemente sometidos a una revisión y una apreciación exhaustiva de sus pares.⁵⁵ Comparto también su opinión de que «el carácter directo de la democracia directa en una sociedad de grandes dimensiones parece [...] ilusorio».⁵⁶

Conclusión

¿Cuán seria es la pseudodemocratización de la Presidencia? ¿Qué podemos hacer al respecto, si es que hay algo que podamos hacer? Contestar estas preguntas responsablemente iría mis allá de los límites de este artículo. Entre amigos y colegas creo detectar perspectivas diferentes. Permítanme enumerar algunas.

Primera: el problema no es serio.

Segunda: aunque el problema sea serio, la solución es elegir un gran presidente.

Tercera: el problema es serio pero no hay gran cosa que podamos hacer al respecto.

Cuarta: el problema es serio pero puede ser corregido por medio de cambios graduales y modestos, incluyendo posiblemente una enmienda constitucional; por ejemplo, una que proporcione el equivalente norteamericano a «la hora de las preguntas» en el Parlamento británico y canadiense.

53 Nelson W Polsby: *Consequences of Party Reform*, Nueva York, Oxford University Press, 1983, pp. 134, 170-172.

54 Shanto Iyengar y Donald R. Kinder: *News That Matters: Television and American Opinion*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.

55 Polsby, o. cit., pp. 134, 170-172.

56 *Ib.*, p. 147.

Última: el problema se encuentra tan profundamente enraizado en la interacción entre el marco constitucional y la ideología democrática que no puede resolverse sin una alteración fundamental de uno u otro. Esta es la conclusión a la cual me veo cada vez más inclinado.

Sin embargo, dada esta conclusión, una solución —asumiendo que se pueda llegar a alguna— requeriría que los norteamericanos transformaran su marco constitucional o bien que renunciaran a sus convicciones democráticas. Supongo que algunos críticos desearían que los norteamericanos resignaran su ideología democrática en favor de lo que esos críticos creen son las doctrinas republicanas setecentistas, que restaurarían la Constitución a su condición originaria, al modo como los Fundadores presumiblemente la concibieron. Considero que esta alternativa es no solo moralmente errónea, sino política e históricamente ilusoria.

Un objetivo más adecuado a las convicciones democráticas de los norteamericanos sería comenzar la ardua tarea de repensar las necesidades constitucionales, de modo de determinar si ellas pueden esbozar una forma de gobierno más adecuada a los requisitos de la democracia y menos conducente a la pseudodemocratización. Entre otras cosas, los norteamericanos necesitan considerar cómo crear mejores oportunidades para la deliberación, así como para otros medios por los cuales los ciudadanos puedan lograr una comprensión más esclarecida de sus fines políticos.

La desalentadora meta de repensar la Constitución no será tarea fácil y nadie debe creer que, de hacerse correctamente, pueda lograrse en poco tiempo. Sin embargo, comenzando ahora, podría alcanzarse antes del fin del siglo. Sería una tarea apropiada para comenzar hoy, ya celebrado el bicentenario de la Constitución norteamericana.