

# Un sistema político en permanente transformación

ALEJANDRO MUÑOZ ALONSO\*

## LA NOSTALGIA DEL PARLAMENTARISMO

Algunos constitucionalistas norteamericanos se están preguntando si sigue siendo válido el sistema de poderes separados y compartidos que establecieron hace doscientos años los *Founding Fathers*. Se han hecho propuestas de reforma de algunos aspectos del texto constitucional y de otras normas jurídicas o bien se han postulado cambios en la llamada «constitución consuetudinaria» que afectarían, por lo tanto, sólo a los usos y prácticas con arreglo a los cuales se vienen realizando, a veces desde hace ya mucho tiempo, ciertos procesos de la vida política. Se detecta, incluso, en algunos de estos expertos una cierta inclinación por un régimen de tipo parlamentario como medio para resolver lo que se considera problema constitucional más grave: las habitualmente difíciles relaciones entre el Presidente y el Congreso.

Es toda una ironía que mientras en Europa, patria del régimen parlamentario, abundan las críticas a este sistema —casi siempre fundamentadas en que los parlamentos han perdido toda autonomía y capacidad real de controlar a los ejecutivos— en los Estados Unidos se añoren formas o mecanismos que, se piensa, facilitarían el entendimiento entre ambas ramas del poder federal. En Europa hay un problema de sometimiento del Legislativo respecto del Ejecutivo como consecuencia de la disciplina 'del partido y de las mayorías absolutas. En Estados Unidos se da el problema inverso de la falta de entendimiento entre Presidencia y Congreso. Se explica que en aquella orilla del Atlántico se perciban y ponderen ciertas virtudes en el régimen parlamentario mientras que a este lado se presta en estos momentos, sobre todo, atención a algunos defectos del mismo sistema.

Los conflictos entre la Casa Blanca y el Capitolio son endémicos, tanto en cuestiones presupuestarias, fiscales o de otro tipo, como en asuntos internacionales, según ha quedado ejemplificado por las recientes y continuas discrepancias entre el presidente Reagan y el Congreso a propósito de la ayuda a la «contra» nicaragüense. Estos conflictos se han originado casi siempre en el hecho de que mientras la Presidencia estaba ocupada por un republicano, las Cámaras del Congreso y, muy especialmente, la de Representantes —que es la que tiene «los cordones de la bolsa»— esta-

\* Salamanca, 1934. Catedrático de Opinión Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Derecho. Comentarista político.

ban controladas por una mayoría demócrata. Se ha producido una «cohabitación a la americana» pródiga en incidentes, en enfrentamientos que, en ocasiones, han conducido al inmovilismo. Este problema se ha agudizado en los últimos veinte años, pues como ha recordado un comentarista, William Pfaff, ha sido en este período cuando se ha generalizado este esquema de reparto de los dos poderes entre ambos partidos. La Cámara de Representantes estuvo en manos republicanas de 1901 a 1911 y de 1917 a 1933 y, salvo dos años de esos lapsos de tiempo, el presidente era igualmente republicano. Los demócratas controlaron la Cámara Baja durante seis años de los ocho del doble mandato del también demócrata Woodrow Wilson y después desde 1933 a 1947 con Roosevelt y Truman como presidentes.

Este modelo de control de ambos poderes por el mismo partido se rompe a partir de la década de los cincuenta, durante la presidencia de Eisenhower. Como ha señalado el mismo Pfaff, durante quince de los últimos veinte años, cada uno de los dos poderes, Legislativo y Ejecutivo, ha estado en manos de partidos distintos. Ahí se origina la tendencia de los presidentes a «cortocircuitar» al Congreso, que es la raíz de los asuntos Watergate e Irangate, así como el uso del Consejo de Seguridad Nacional —en principio, órgano meramente asesor— para planificar y realizar, directamente o a través de la CÍA, «operaciones encubiertas» y a espaldas del Congreso que han originado nuevos conflictos en cuanto tales acciones salen a la luz.

Resulta así que la idea de un Presidente con enormes poderes, capaz de hacerlo casi todo, alimentada por estudios clásicos, como el de Clinton Rossiter en los años cincuenta, se ve muy a menudo desmentida por los hechos. Un politólogo contemporáneo, James Q. Wilson, ha señalado que Presidentes conservadores o liberales, como Roosevelt, Truman, Eisenhower, Kennedy, Nixon, Cárter o Reagan, «todos han comentado lo poco que el Presidente puede hacer en comparación con lo que el público espera que haga». Especialmente después del Watergate y la dimisión de Nixon, el Presidente ha estado frecuentemente «bajo sospecha», sometido al minucioso escrutinio del Congreso y de los medios de comunicación de masas. Puede que el Presidente de los Estados Unidos sea, como se ha dicho tópicamente, el hombre más poderoso del mundo pero, sin duda, es también uno de los más controlados.

Algunos comentaristas han propuesto que coincidan los mandatos del Presidente y los de las Cámaras, de modo que los representantes sean elegidos por cuatro años, y no, como ahora, por dos, y los senadores por ocho y no por seis como actualmente. De este modo, cada Presidente tendría durante su mandato las mismas Cámaras. Se evitaría así la llamada *midterm reaction*, o reacción de la mitad del mandato, pues está comprobado que si cuando un Presidente es elegido por vez primera puede conseguir un Congreso favorable, caso de Reagan en 1980, a los dos años el electorado suele «obsequiarle» con, al menos, una Cámara de Representantes adversa que impide o dificulta llevar a cabo los programas iniciados.

En la misma línea están otras propuestas, como la de colocar

## **LA RUPTURA DE LOS PODERES**

**PARTIDOS  
Y  
ELECCIONES**

en el Gabinete presidencial a miembros del Congreso del propio partido, o la de que el candidato a la Presidencia y los candidatos al Congreso de su partido compitan conjuntamente, como equipo, en las elecciones. Como se ve, se trata de medidas que «parlamentarizarían», de alguna manera, el sistema y que romperían una separación de poderes considerada por muchos como demasiado rígida. Como ha señalado Richard E. Neustadt, los *Founding Fathers* no quisieron tal rigidez sino un sistema basado en instituciones separadas que comparten poderes. La paradoja es que mientras en el régimen parlamentario europeo el control del Ejecutivo por el Legislativo ha quedado convertido en mera entelequia, sobre todo cuando existe mayoría absoluta, en el sistema presidencialista norteamericano el Congreso tiene un real y efectivo control del Presidente como ha experimentado Reagan desde 1983.

Desde otro punto de vista, la tensión Presidente-Congreso se debe a la ruptura del consenso sobre política exterior que había sido tradicional en los Estados Unidos hasta la guerra del Vietnam. Durante mucho tiempo la existencia de una *bipartisanship policy* en asuntos internacionales impidió el conflicto, pero cuando surgen visiones diferentes sobre el papel de los Estados Unidos en el mundo se pone de manifiesto la disfuncionalidad de la estructura constitucional norteamericana. No en vano un ilustre constitucionalista ya fallecido, Edward Corwin, afirmó que en relación con los asuntos exteriores, la Constitución es «una invitación a la lucha».

Tan importantes como estos problemas de índole constitucional son los derivados de las transformaciones que se han producido en el ámbito de los procesos electorales y en el papel que juegan los partidos políticos, sobre todo en los mecanismos de *nomination* o preselección de candidatos. Desde que hace unos veinte años el Partido Demócrata inició el cambio de sus reglas internas se ha producido una creciente democratización de estos mecanismos que cada vez dependen más del voto de los ciudadanos y menos de las decisiones tomadas por los órganos de los partidos.

Este movimiento se ha concretado en la extensión del procedimiento de elecciones primarias que hoy día son obligatorias ya en no menos de treinta y cinco Estados y a través de las cuales se designan no menos de las tres cuartas partes de los delegados de las convenciones nacionales de los partidos. Como consecuencia, estos organismos han perdido la importancia política que tuvieron anteriormente, pues, de hecho, las candidaturas presidenciales, que eran su competencia más destacada, vienen ya predeterminadas por el proceso de las elecciones primarias. Y son los aproximadamente treinta millones de ciudadanos que toman parte en las primarias y no los dirigentes de los partidos los que deciden quiénes han de ser los candidatos de los dos grandes partidos.

Esto significa también que queda abierta la vía para que candidatos *outsiders*, no postulados ni apoyados por los «aparatos» de los partidos, puedan intentar la *nomination*. Así llegó a la Presidencia Cárter y, en cierto modo, el propio Reagan. Y ese es también el caso de algunos candidatos fracasados como McGovern, o de aspirantes como Gary Hart.

Desde Europa no puede por menos de sorprender este proceso que pone en manos de los ciudadanos corrientes no sólo la elección de los cargos sino la preselección (*nomination*) de los candidatos. En nuestros países suele predominar la «partidocracia», frecuentemente excesiva, que pone en manos de los estados mayores de los partidos una amplísima gama de facultades y, desde luego, la importante función de la designación de los candidatos y confección de listas electorales.

Curiosamente, también en este caso, las sensibilidades a ambos lados del Atlántico son diferentes. Lo que aquí consideramos positivamente como democracia llevada a sus últimas consecuencias (nos referimos al sistema de primarias) es allí criticado muy frecuentemente.

El mecanismo de las primarias —aplicado a cargos y funciones representativas muy diversos, no sólo a la designación de los candidatos presidenciales— ocasiona que, de hecho, los congresistas estén en permanente campaña electoral. Pensemos, además, en los breves mandatos de los representantes. Todo ello supone unos larguísimos procesos electorales de muchos meses de duración y si consideramos que los mandatos de los diversos cargos no coinciden, se comprenderá el confuso panorama político-electoral que caracteriza a los Estados Unidos.

El papel de los ciudadanos en la designación de los candidatos se ve, asimismo, potenciado por la televisión, auténtico foro público donde se ganan y se pierden las carreras políticas. Algunos comentaristas se han quejado de que este abrumador y exclusivo papel que ha asumido la televisión subraya lo superficial y elude los auténticos problemas de fondo con los que, necesariamente, se ha de enfrentar un dirigente político moderno, sobre todo si es el presidente de los Estados Unidos. A finales de 1987 y principios de 1988 algunos comentaristas señalaban que el sistema de primarias, el papel preponderante de la televisión y la gran influencia de los votantes favorecían la promoción de personajes, como los reverendos Jackson o Robertson, muy populares, sobre todo gracias a sus frecuentes apariciones en televisión pero sin ninguna experiencia política. La propia campaña del 88 ha demostrado, sin embargo, que al final han sido políticos con prolongada experiencia de cargos públicos, como Bush y Dukakis, los que han obtenido el favor público y, con él, la *nomination*. Queda así patente cómo resulta arriesgado hacer una caracterización demasiado simplista del complejo proceso electoral americano.

En la misma línea de contrastes entre Europa y los Estados Unidos que venimos señalando debe subrayarse cómo allí se está pidiendo un fortalecimiento de los partidos políticos llegando incluso a postular que se controlen los votos de sus miembros en el Congreso. Actitud sorprendente desde este lado del Atlántico, donde es frecuente lamentar los excesos de la disciplina de partido y, en general, de la partidocracia.

Algo parecido hay que decir del problema de la financiación de las campañas. En los Estados Unidos se está insistiendo en la necesidad de abaratar el costo de las campañas reduciendo el papel de los «comités de acción política», principal instrumento de finan-

**CONFUSO  
PANORAMA  
POLÍTICO-  
ELECTORAL**

**.ELECTORES  
INDEPENDIENTES**

elación de los candidatos individuales. Hay voces que solicitan financiación federal igualitaria y acceso a tiempos gratuitos de televisión y radio. Como es bien sabido, en Europa abundan las críticas a la financiación pública de las campañas y, sobre todo, de los partidos. Y existe una extendidísima convicción de que, en todo caso; las normas establecidas son constantemente violadas.

Otro fenómeno cada vez más decisivo en la política norteamericana es el debilitamiento de los vínculos de adscripción y simpatía a los partidos. Anteriormente, un gran porcentaje de norteamericanos se sentían demócratas o republicanos por razones familiares o tradicionales. «Se era» de uno de los dos partidos y no había duda de que, al final, se votaría por el correspondiente candidato. Pero estas lealtades se han marchitado irremediabilmente y cada vez son más los ciudadanos que no deciden su voto hasta última hora en función de la personalidad de los candidatos y de su posición ante los *issues*- o cuestiones más importantes.

Esto significaría que han aumentado, espectacularmente, los independientes o, si se quiere, los ciudadanos que se sitúan en el centro. Y son estos votantes los que, en definitiva, dan el triunfo a uno de los dos candidatos. Las victorias de Reagan en 1980 y 1984 se debieron no a los votos republicanos exclusivamente sino a los llamados «demócratas de Reagan», electores que, alterando el sentido de comportamientos anteriores, se inclinaron por el candidato republicano. Y precisamente en esta campaña de 1988 una de las claves del triunfo radica, según los expertos, en este sector del electorado.

**DEBILITAMIENTO  
DÉ LOS  
PARTIDOS**

Todo esto ha contribuido al debilitamiento adicional de los partidos hasta el punto de que un profesor, Richard C. Wade, ha escrito que «la realidad es que América no tiene ya un sistema bipartidista sino, más bien, un sistema de ningún partido (*no-party-system*). Para este autor, «la televisión ha reemplazado a los partidos como mediadora entre los dos candidatos y los ciudadanos». Y eso ha supuesto que las organizaciones de base (*grass-roots*) donde antes se desarrollaba la actividad política, han perdido fortaleza. Añadamos a todo ello que la fe en el sistema político, que fue en tiempos tan característica del pueblo norteamericano, se ha debilitado seriamente siendo sustituida, como escribe el propio Wade, por «un corrosivo cinismo acerca del entero procedimiento democrático».

Estas transformaciones están impeliendo a los partidos y a los candidatos a moverse hacia el centro en busca del voto independiente, lo que está ocasionando, como en Europa, un alejamiento de las posiciones ideológicas demasiado netas. Es cierto que Reagan arrolló con su conservadurismo a banderas desplegadas pero ya es perceptible cómo Bush intenta disimular los aspectos más extremos de credo conservador. Todavía es más notable cómo Dukakis elude la etiqueta del «liberalismo», tradicional entre los demócratas y que allí equivale a lo que en Europa sería una izquierda moderada de matiz socialdemócrata. La revista *Time* ha llegado a escribir que «Dukakis es el primer candidato postliberal del partido». La elección como compañero de *ticket* de un mode-

rado como el senador Bentsen obedece, sin duda, a las mismas motivaciones.

Esta cautela ideológica, fruto de la búsqueda del voto independiente o centrista, explica también que la campaña de 1988 se esté caracterizando por el *negativismo*, es decir, más que defender las propias posiciones los candidatos se dedican a atacar los fallos y defectos del contrincante. «Si una campaña nacional puede educar a la nación acerca de los asuntos más relevantes, los candidatos han fracasado como maestros», ha escrito un comentarista. Las secciones de cartas al director de algunos de los periódicos más importantes están llenas de cartas de votantes que se quejan de la «falta de sustancia» de la campaña, caracterizada porque se están eludiendo las cuestiones que más preocupan a muchos ciudadanos.

Esta falta de compromiso combatiente de los candidatos en las grandes cuestiones enfría el favor de los votantes que, en amplios porcentajes, no vacilan en afirmar, cuando son encuestados, que su intención de voto podría cambiar antes del mes de noviembre. Se está acentuando así un rasgo ya señalado por muchos politólogos que es la dificultad de prever el resultado de las elecciones. Se explica también de este modo el baile de los sondeos que han cambiado casi continuamente desde la primavera, lo que ha dado origen a que se hable de la «volatilidad» de las encuestas. Hasta el punto de que, también la revista *Time*, ha escrito que «los sondeos políticos, en general, deberían presentarse al público con más advertencias que los paquetes de cigarrillos». Quiere decir todo ello que las encuestas deben manejarse con enormes cautelas y el resultado de la elección presidencial dependerá del *swing*, de la oscilación en la intención del voto de las diversas categorías de votantes. Algo más difícil de prever que nunca.

**LA  
DIFICULTAD  
DÉLOS  
PRONÓSTICOS**