

PODER Y COMPORTAMIENTO PRESIDENCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS

por ALFREDO REHREN* **

Los diversos análisis del poder presidencial efectuados por académicos de esta institución política han constatado que este poder ha fluctuado con el tiempo y que también ha variado según el ámbito de su aplicación.

Indudablemente que en la década de los años 1980 Ronald Reagan aparece como un Presidente fuerte frente a su antecesor, el Presidente Carter. Pero la imagen de la Presidencia como una institución "heroica", vital en la mantención de la democracia, a la que han contribuido Presidentes como Washington, Jefferson, Jackson, Lincoln, Wilson, Theodore y F.D. Roosevelt y Harry Truman, ha cambiado como consecuencia de lo que se ha denominado su transformación en una "presidencia imperial". Este cambio, que comienza a experimentarse en la década de los 60, condujo a un desmesurado uso del poder presidencial, que terminó con la debacle de Watergate, en 1973. En ese entonces la opinión pública cuestionó el liderazgo presidencial de Nixon y la tesis de que la institución era un baluarte de la democracia. Se produjo así una de las más serias crisis de legitimidad que ha enfrentado el sistema político norteamericano en los últimos tiempos. Como consecuencia, el poder presidencial de la presidencia "postimperial" aparece como mucho más débil frente al poder de la presidencia "heroica" (1).

Por otro lado se ha argumentado de que realmente existen en Estados Unidos dos presidencias: una para la política doméstica o interna y otra para la política internacional (2). Tradicionalmente, el Presidente ha tenido más poder en la última que en la primera. Históricamente fue el poder del Presidente en la conducción de las relaciones exteriores lo que le permitió aumentar y afianzar paulatinamente su poder en el plano de la política interna, dada la fuerte interdependencia de ambas esferas desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, desde comienzos de la década de los 70 hay signos de que el poder presidencial se ha debilitado en ambos campos frente al Congreso. En las relaciones exteriores la Resolución de Poderes de Guerra de 1973 limita la iniciativa presidencial en el uso de tropas en el extranjero, y

* ALFREDO REHREN: Doctor en Ciencia Política (University of Texas at Austin), es profesor de Política Comparada y Teoría Política del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

** Este trabajo fue presentado en el Vigésimoprimer Seminario Anual de la Asociación Argentina de Estudios Norteamericanos, Mar del Plata, en agosto de 1988.

(1) Ver Richard A. Watson and Norman C. Thomas, *The Politics of the Presidency*. (New York: John Wiley and Sons, 1983), pp. 3-9.

(2) Aaron Wildavsky, "The Two Presidencies", *Transaction* 4, reprinted in Wildavsky, ed., *Perspectives on the Presidency*. (Boston: Little, Brown, 1966).

en la política doméstica el "Impoundment Control Act" de 1974 restringe la autoridad presupuestaria del Presidente.

¿Cuáles son las bases del poder presidencial en los EE.UU.? ¿Cuáles son sus limitantes? ¿Cómo se relacionan entre sí los diferentes factores de los cuales dependen el poder y comportamiento presidenciales? Estas son las preguntas que este trabajo tratará de contestar. Sin embargo, es necesario efectuar antes algunas precisiones con respecto al concepto de poder y su aplicación al ámbito presidencial.

EL PODER PRESIDENCIAL

Comúnmente se piensa que el poder es un atributo personal, basado en la posesión de ciertos recursos, tales como autoridad constitucional, dinero, habilidades personales e información. Sin embargo, es importante establecer que el poder más que un atributo personal es una relación interpersonal y de reciprocidad. Es decir, existe sólo en relación a la persona o cosa sobre la cual se ejercerá influencia. Por lo tanto el poder tiene dominio y magnitud determinados, dimensiones que podrán variar con el tiempo y de un dominio a otro. Aplicada esta noción al ámbito presidencial, significa que el poder presidencial debe ser mirado desde la perspectiva de la influencia que tiene el Presidente sobre otros líderes políticos y de la dinámica de las relaciones existentes entre la institución de la Presidencia y otras instituciones políticas que conforman el sistema político (3).

Se ha asumido que todos los presidentes desean dejar su legado en la historia de los Estados Unidos, para lo cual tienden a maximizar su poder personal (4). El poder muestra para el Presidente fundamentalmente dos facetas. Primero, el poder de mandar, derivado del poder formal y autoridad constitucional. Este poder constituye para el Presidente el último recurso ante su eventual incapacidad de persuadir a los miembros de la Comunidad de Washington a lograr un acuerdo ante un conflicto. Segundo, el poder de persuasión, donde el Presidente muestra su habilidad y capacidad de liderazgo. Si bien el poder de mandar, aplicado eficazmente, es un componente importante de su poder de persuasión, la capacidad del Presidente para inducir al Congreso, burocracia, grupos de interés, medios de comunicación y opinión pública, para que crean que lo que él desea de ellos debiera ser hecho por su propio interés, constituye la esfera real del poder presidencial. El poder presidencial es en definitiva el poder de persuasión (5).

Dado que cada miembro de la Comunidad de Washington tiene su propio y peculiar conjunto de intereses que satisfacer, el poder del Presidente para persuadirlos adquiere en este contexto un carácter inminente de transacción (6). La habilidad y voluntad del Presidente para usar las ventajas de su posición, como también el establecimiento de un patrón de conducta basado en su tenacidad para obtener sus objetivos, constituyen su reputación

(3) Ver Benjamin I. Page and Mark P. Petracca, *The American Presidency*. (New York: McGraw-Hill, 1983), capítulo 1, para una discusión al respecto.

(4) Richard E. Neustadt, *Presidential Power*. (New York: John Wiley and Sons, 1960).

(5) *Ibid.*, p. 10.

(6) *Ibid.*, p. 39.

profesional. En la medida en que el Presidente sea capaz de maximizar la incertidumbre de sus oponentes y minimizar la inseguridad de sus partidarios, y evite demostrar inseguridad, falta de persistencia e incoherencia en sus objetivos, creando dudas acerca de su voluntad política, estará incrementando su poder de transacción y su reputación profesional.

Finalmente, la capacidad de persuasión del Presidente depende también de su prestigio popular. Su habilidad para capturar la opinión pública enseñándole cómo se manejan las situaciones de crisis es un factor de influencia no desdeñable en la Comunidad de Washington, especialmente ante el Congreso. Por ejemplo, esta técnica puede ser muy efectiva cuando se aplica al área de la política internacional y el Presidente sale airoso de una crisis, aumentando así su capacidad de negociación frente al Congreso en la promoción de su política doméstica.

Según la concepción del poder presidencial esbozada anteriormente y la naturaleza del sistema político norteamericano que analizaremos más adelante, el Presidente arriesga su poder personal cada vez que toma una decisión, siendo sólo él responsable por las consecuencias de sus acciones. Por lo tanto, el Presidente debe ayudarse a sí mismo si quiere maximizar su poder personal, independientemente de toda la asesoría experta que pueda obtener.

Esta conceptualización maximalista del poder presidencial y su restricción al círculo y a las instituciones más inmediatas del Presidente ha sido criticada. Se le aduce ser una de las causas de los eventos que condujeron a Watergate y que ha descuidado la raigambre democrática de la Presidencia, al distanciar el comportamiento presidencial de la opinión pública (7).

MODELOS PARA EXPLICAR EL PODER Y COMPORTAMIENTO PRESIDENCIAL

Hay acuerdo entre los académicos de la Presidencia que el campo de estudio es demasiado descriptivo y necesita más elaboración teórica y metodológica. Existe confusión en la identificación de variables explicativas de la conducta presidencial, conceptualización pobre, dificultades de operacionalización y datos de fuentes secundarias de difícil cuantificación (8). Alrededor de la identificación y análisis de los factores que determinan el poder y comportamiento presidencial se han desarrollado varios modelos que se discuten brevemente a continuación.

El modelo del "gran hombre". Analiza al Presidente como centro del proceso político y define la Presidencia como "el trabajo de un hombre" (9).

(7) Para una visión crítica sobre el tema ver Bruce Miroff, "Beyond the Washington Community: Toward a Broader Theory of the Presidency", paper presentado a la sesión anual de la APSA, Washington D.C., 1979; y sobre la agenda de investigación en el área de la presidencia ver a Hugh Heclo, *Studying the Presidency: A Report to the Ford Foundation*, August 1977.

(8) Para una discusión del tema; aparte de los autores mencionados anteriormente, ver D.B. James, "Presidential Studies: A Maturing Field", paper presentado en la reunión de APSA celebrada en Denver en 1982; Lester Seligman, "On Models of the Presidency", *Presidential Studies Quarterly*, 10 (1980): 353-363; N.C. Thomas, "Studying the Presidency: Where and How Do We Go From Here?" *Presidential Studies Quarterly* 7 (1977): 169-174.

(9) Clinton Rossiter, *The American Presidency*. (New York: Harcourt, Brace, 1960).

El énfasis está puesto en el carácter y necesidades personales como factores que contribuyen a explicar el comportamiento presidencial. En general, este enfoque no analiza la interacción entre la institución de la Presidencia y la personalidad. La mejor crítica de esta perspectiva se puede sintetizar en el juicio que Harry Truman emitió de su sucesor cuando asumió el poder: Eisenhower ordenará “hagan esto” y “hagan aquello” y no pasará nada.

El modelo burocrático. Enfatiza la necesidad del Presidente de gobernar en un contexto en que el poder es compartido con el Congreso, la Corte Suprema, la burocracia, y los grupos de presión, donde su poder como se ha señalado anteriormente está basado en la transacción. De acuerdo a este enfoque, los parámetros organizacionales son fundamentales, ya que proveen el marco de referencia del Presidente en su accionar. El poder de transacción del Presidente se analiza fundamentalmente en el proceso de toma de decisiones.

El modelo del sistema político. Considera el rol del Presidente no sólo dentro de un contexto burocrático, sino dentro de un contexto democrático, donde el Presidente, elegido por el voto popular, debe responder ante la ciudadanía y la opinión pública.

Cada uno de estos modelos enfatiza algún factor en especial. Sin embargo, debe considerarse que la explicación del poder y comportamiento presidencial puede efectuarse en base a la identificación de las siguientes variables que analizaremos a continuación: el contexto constitucional, el desarrollo histórico de la Presidencia, la personalidad del Presidente y el contexto democrático que lo rodea.

EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL

El valor de la Constitución en un sistema político debe considerarse desde la perspectiva de ser un marco general de referencia dentro del cual se solucionan los problemas políticos de una sociedad. Si bien es cierto la Constitución establece las reglas del juego por las que los conflictos se manejan, éstas deben ser lo suficientemente flexibles como para adaptarse a la evolución política de la sociedad y así evitar su posterior obsolescencia. Dicho en otras palabras, la Constitución debe ser un instrumento dinámico diseñado para establecer la paz social, cuya vigencia debe estar asegurada por un amplio consenso del cuerpo político.

Los Padres Fundadores de la Constitución norteamericana, influenciados por la experiencia colonial y la de cada Estado en particular, no confiaron en la acumulación del poder político en el Ejecutivo ni tampoco en el Legislativo. Desde un comienzo su problema fue el de encontrar un equilibrio en la distribución del poder que hiciera al nuevo gobierno republicano más eficiente, comparado con la mala experiencia de la Confederación. La doctrina de la separación de poderes y el diseño del mecanismo de control de una rama del Gobierno por la otra (“check and

balances”) entregaron el marco institucional adecuado para lograr el bien público (10).

Establecer este marco institucional requirió indudablemente de una gran visión política. Los fundadores de la Constitución creían que el gobierno debía ser eficiente y que relaciones armoniosas debían desarrollarse entre sus ramas a fin de responder a crisis futuras y al bien público. Después de todo, el país salía recién de una revolución de independencia, y lo que necesitaba era orden y estabilidad. Esta preocupación práctica los llevó a diseñar un esquema que controlara los abusos de poder del Ejecutivo, pero que al mismo tiempo no fuera tan rígido como para prevenir acciones vitales que éste pudiera desarrollar en favor de la comunidad. En consecuencia, las normas constitucionales originales permitieron al Poder Ejecutivo gozar de un grado de iniciativa sustancial en el proceso político, pero siempre controlado (11). En ningún momento se restringió al Ejecutivo como para hacerlo incapaz de llevar a cabo sus tareas y, por ende, inducirlo a considerar la opción de dejar de lado la Constitución para alcanzar el bien de la comunidad (12).

Siendo los Padres Fundadores incapaces de predecir el futuro, ellos no maniataron al Presidente a ciertos poderes explícitamente enumerados, sino que más bien lo dejaron, inteligentemente, con un amplio espacio para maniobrar políticamente y responder así con creatividad y artificio a eventos del futuro. Ellos no resolvieron problemas tales como el poder de prerrogativas, y dejaron varios vacíos con respecto al poder del Ejecutivo para iniciar la guerra, celebrar la paz y conducir las relaciones diplomáticas. Desde un principio se dotó al Ejecutivo con un “residuo de poderes no enumerados”, que con el tiempo otorgaron al Presidente la oportunidad para la expansión del poder presidencial (13). Dentro de este contexto se debe esperar que cada Presidente reaccione diferente frente a los hechos históricos de su época, reflejando su personalidad y calidad de liderazgo en la afirmación de su poder constitucional.

Esta concepción flexible de la Constitución ha hecho posible convenir soluciones prácticas a los conflictos políticos dentro del marco constitucional (14). De acuerdo a ella, la Constitución permite tanto al Ejecutivo como al Legislativo sobrepasarse mutuamente, como en rápidos ataques que pasan por sobre una zona neutral. Pero en algún punto, después de pasar más allá de cierto límite de sentido común y de prudencia, las acciones agresivas pueden ser contraproducentes. De modo que en sus acciones tanto el Presidente como el Congreso deben buscar límites que satisfagan tanto principios constitucionales como realidades prácticas. Acertadamente se ha deno-

(10) Ver *Federalist Papers* Nos. 48 y 48 en Alexander Hamilton, James Madison and John Jay. *The Federalist Papers* (with an introduction by Clinton Rossiter) (New York: The New American Library, 1961).

(11) Ver los *Federalist Papers* Nos. 67 al 77, escritos por Hamilton.

(12) J. Bessette and J. Tulis, eds., *The Presidency in the Constitutional Order* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1981), p. 26.

(13) Richard M. Pious, *The American Presidency*. (New York: Basic Books, 1979), p. 38.

(14) Ver Louis Fisher, *The Constitution Between Friends: Congress, the President and the Law* (New York: St. Martin's Press, 1978).

minado este trato de Constitución entre el Ejecutivo y el Legislativo como “la Constitución entre amigos” (15).

No hay duda de que el evento que contribuyó en mayor medida a la identidad y consolidación del poder presidencial fue el bloqueo de la Confederación en 1861, iniciado por el Presidente Lincoln sin la autorización del Congreso y destinado a terminar con la rebelión de los Estados sureños. Su teoría del “poder de prerrogativa” demuestra la clara influencia del pensamiento de Locke, mediante la cual “medidas que de otro modo pueden ser inconstitucionales pueden llegar a ser legales por su indispensabilidad para la preservación de la Constitución a través de la preservación de la nación” (16). Por el arrojo de su iniciativa y necesidad sin precedentes, Lincoln elevó la Presidencia a una posición de ascendencia constitucional y moral que no dejó dudas sobre dónde residiría en el futuro la responsabilidad ante una crisis nacional (17).

En el caso de Lincoln, el Congreso sancionó sus acciones en forma retroactiva, y el Presidente logró establecer su autoridad constitucional en forma unilateral para solucionar una crisis nacional. Casi cien años más tarde las acciones del Presidente Nixon fueron contraproducentes, no encontraron una justificación constitucional y llevaron a la Presidencia a su nivel más débil de poder en la historia de los Estados Unidos. Su recurrencia al principio del “privilegio ejecutivo” para retener información acerca de Watergate del conocimiento de los tribunales fue denegada. La Corte Suprema (*US v. Nixon*, 1974) determinó que eran las “cortes y no el Presidente quienes determinarían el ámbito de aplicación del privilegio ejecutivo” al ordenar a Nixon entregar las cintas grabadas de Watergate (18). Se contradujo así la interpretación de Nixon, quien sostenía que era el Presidente y no los tribunales quien determinaría qué información estaba o no fuera del ámbito del “privilegio ejecutivo”.

Se puede concluir que la necesidad de encontrar bases constitucionales para acciones políticas cuestionables, de alguna manera determinan la selección y el carácter de las acciones a emprender por el Presidente. La Constitución puede moldear el comportamiento político de este último, forzándolo a considerar seriamente la propiedad constitucional de sus acciones en forma anticipada, aun si no tiene escrúpulos constitucionales (19). Como los dos casos expuestos anteriormente demuestran, la Constitución vincula el comportamiento presidencial a la interpretación constitucional, juzgando la acción presidencial en base a valores democráticos tradicionalmente sustentados por ella. El desafío que históricamente impone la Constitución al proceso político consiste en encontrar los límites necesarios para satisfacer simultáneamente principios constitucionales y resolver situaciones concretas, sin infringir el ideal de los fundadores que creyeron en la flexibilidad y la iniciativa presidencial.

(15) *Ibid.*, pág. 140 y 248.

(16) John Nicolay and John Hays, eds., *The Complete Works of Abraham Lincoln* Vol. X (New York: Francis D. Tandy Co., 1984), pp. 65-68, reprinted in Harry A. Bailey, Jr., *Classics of the American Presidency* (Oak Park, Illinois: Moore Publishing Co., 1980), pp. 33-34.

(17) Rossiter, *The American Presidency*, p. 96.

(18) Fisher, págs. 159-160.

(19) Bessette and Tulis, p. 10.

EL DESARROLLO HISTORICO DE LA PRESIDENCIA

Como se ha analizado anteriormente la autoridad constitucional (62) Presidente no puede ser definida en el vacío, sino en relación a ciertas crisis históricas que enfrenta la nación y que el Presidente debe solucionar, imponiendo su interpretación de las atribuciones del Poder Ejecutivo frente al Congreso (20). Estas aserciones individuales de poder deben ser vistas a través del tiempo dentro del marco y operación del equilibrio de poderes, una construcción basada en la física newtoniana. A este respecto, cada acción presidencial tiene una reacción del Congreso: "La... historia de la Presidencia... encierra el derecho de quien ocupa el cargo a afirmar que tiene poder para actuar y el reclamo de sus críticos de que su ejercicio de autoridad fue inconstitucional" (21).

Por lo tanto, las afirmaciones del poder presidencial están necesariamente relacionadas a través del tiempo. Sería imposible por ejemplo comprender la conducta del Congreso frente a Andrew Johnson en 1867, inmediatamente después de la vigorosa presidencia de Lincoln. Cuando el primero desafió el "Tenure of Office Act", despidiendo a su Secretario de Guerra, casi fue acusado constitucionalmente por un Congreso que quería "reducir la Presidencia por una generación o más a un estado de intimidación y servidumbre" (22). En otro contexto también resultaría difícil entender la "visión restrictiva de la Presidencia" de William H. Taft, frente a la "Stewardship Doctrine" de Theodore Roosevelt (23). O en la década de los 70 sería imposible explicar la débil conducción de Gerald Ford y Jimmy Carter después de la "presidencia imperial" de Nixon. En general, después de períodos en que ciertos presidentes se han mostrado fuertes ante al Congreso para hacer frente a crisis nacionales o internacionales, este último ha intentado invariablemente restablecer el equilibrio de poder. Sin embargo, mirando a la Presidencia como una institución con continuidad histórica, debemos concluir que la Presidencia histórica influencia la Presidencia contemporánea: "...El Presidente actúa cada día, consciente o inconscientemente, de acuerdo a la imagen de los presidentes que lo han precedido" (24).

Los años iniciales de la República fueron decisivos para la institucionalización de la Presidencia. Fue George Washington quien le entregó su prestigio, ponderación, dignidad y autoridad inicial a la Presidencia, argumentando que sus decisiones serían con toda probabilidad un precedente

(20) Richard M. Pious, *The American Presidency*. (New York: Basic Books, 1979), p. 16.

(21) Pious, p. 38.

(22) Arthur M. Schlesinger, Jr. *The Imperial Presidency*. (New York: Houghton Mifflin Co., 1974), p. 83.

(23) De acuerdo a la visión restrictiva, el Presidente no puede ejercer ningún poder que no esté razonablemente establecido en la Constitución: "No hay un residuo de poder indefinido que (el Presidente) pueda ejercer porque a él le parezca ser de interés público..." extractado de William H. Taft, *Our Chief Magistrate*. (New York: Columbia University Press, 1916), pp. 138-45. Theodore Roosevelt pensaba que "no solamente era su derecho sino también su deber hacer lo que las necesidades de la nación demandaran, al menos que tales acciones estuvieran prohibidas por la Constitución o las leyes" en Theodore Roosevelt, *The Autobiography of Theodore Roosevelt*. Ambas citas son tomadas de H. A. Bailey, *Classics of the American Presidency*, pp. 37 y 35, respectivamente.

(24) Rossiter, p. 84.

aun para hombres que no hubieran nacido cuando él ya estuviera por dos siglos en su tumba (25). Desde entonces, todos los presidentes han tratado, en mayor o menor grado, de imprimir su sello personal a la Presidencia; a ello también ha contribuido la ocurrencia de ciertos eventos históricos que han dado la oportunidad para que ciertos presidentes puedan demostrar su capacidad de liderazgo.

Desde un comienzo el liderazgo del Presidente en las relaciones exteriores y el control sobre los poderes de guerra contribuyeron a la identificación institucional de la Presidencia. El desarrollo de la teoría de la guerra defensiva durante el primer cuarto del siglo XIX, el monopolio de la diplomacia, el control de la información y la guerra hispanoamericana ayudaron a fortalecer el Ejecutivo, especialmente bajo los presidentes Monroe y Theodore Roosevelt. Bajo la administración de este último, el crecimiento de la economía dominado por intereses interestatales susceptibles de ser controlados por la legislación nacional colocó a la Presidencia en un importante sitio (26). De acuerdo a Rossiter "nuestro progreso como pueblo industrializado... elevó (al Presidente) a una posición de autoridad administrativa sin precedentes en toda nuestra historia" (27). La teoría de Roosevelt o "stewardship doctrine" permitía al Presidente hacer "cualquier cosa que las necesidades de la nación demandaran, a menos que tal acción estuviera expresamente prohibida por la Constitución o las leyes" (28). La Primera Guerra Mundial dio a Woodrow Wilson la oportunidad de dirigir al gobierno y al empresariado en un esfuerzo combinado, siendo el primer intento de planificación corporativa de los Estados Unidos. Dos décadas más tarde la Gran Depresión amplió el poder presidencial en manos de Franklin D. Roosevelt, quien llamó al Acta de Recuperación Nacional (NRA) "la más importante legislación nunca antes aprobada por el Congreso" y fundamentó sus posteriores acciones más en la prerrogativa del Congreso que en la prerrogativa del Ejecutivo (29).

Así como ha habido presidentes que han levantado la Presidencia a un sitio de honor y la han dejado fortalecida frente a las crisis que les tocó vivir, como lo hicieron Lincoln, Wilson, o ambos Roosevelts, Harry Truman, John F. Kennedy y en la actualidad probablemente Reagan, también ha habido otros presidentes que por naturaleza del tiempo político que les tocó vivir y por sus condiciones de liderazgo la han dejado aparentemente más débil (Nixon, Carter).

LA PERSONALIDAD DEL PRESIDENTE

La personalidad juega un rol fundamental en los enfoques que tratan de explicar el poder y el comportamiento presidencial. Incluso se ha tratado de establecer qué tipo de personalidad es la más compatible con la pesada carga

(25) *Ibid.*, p. 78 y 85-88.

(26) Schlesinger, p. 89-90.

(27) Rossiter, p. 80.

(28) A.H. Bailey, p. 35.

(29) Richard Hofstadter, *The American Political Tradition* (New York: Alfred A., Knopf, 1948), p. 333.

sicológica que impone la Presidencia sobre quienes se desempeñan en el cargo. Se presume que existe una relación estrecha y una influencia mutua entre la institución de la Presidencia y la personalidad de quien la ocupa: moldeando la primera al hombre-presidente y tratando este último de imprimirle su sello personal a la institución.

Un influyente estudio sobre el impacto de la personalidad en el comportamiento presidencial determinó que ésta estaba conformada por el carácter, visión del mundo y estilo de liderazgo del Presidente (30). El carácter —la actitud del Presidente hacia la vida y su amor propio— formado a temprana edad es su principal recurso ante el tiempo político que le tocará vivir. El carácter orienta tanto su visión del mundo como su estilo de liderazgo: cómo usa la retórica, cómo se maneja en las relaciones interpersonales y cómo cumple con su cometido o tareas presidenciales. Se visualiza al Presidente interactuando con un medio ambiente definido en términos de una “situación de poder” (el contexto burocrático o institucional) y un “clima de expectativas” (la opinión pública), interacción que define la dinámica del poder y comportamiento presidenciales.

El desempeño del Presidente puede ser activo o pasivo, de acuerdo a cuánta energía usa en su interacción con el medio ambiente que lo rodea; y positivo o negativo, en términos de sus actitudes con respecto a si realmente disfruta o no de su trabajo. Así, combinando ambas dimensiones, se pueden distinguir cuatro tipos de caracteres en la Presidencia: activo-positivo, activo-negativo, pasivo-positivo y pasivo-negativo (31). Un alto grado de estimación individual y confianza en la obtención de éxito en la vida, capacidad de realización personal y una visión política acorde para determinar lo que el país necesita, como también habilidad para transmitir esa visión, distinguen al tipo activo-positivo de los otros tres.

El tipo activo-negativo resulta importante de destacar, por cuanto constituiría un tipo de personalidad que, enfrentado a un momento político difícil o de grandes tensiones, podría conducir al país al borde de una crisis. El análisis del desempeño de tres presidentes activo-negativos —Woodrow Wilson, Herbert Hoover y Lyndon Johnson— frente al momento político que les tocó vivir pone de relieve que carecieron de confianza en sí mismos y que sufrieron durante su carrera política de una ansiedad permanente por obtener éxito tras éxito, sin lograr una satisfacción y tranquilidad personal. Con respecto a los problemas que enfrentaron —Liga de las Naciones, Depresión y Guerra de Vietnam— los tres mostraron una excesiva motivación y involucamiento personal. Esto transformó los mencionados problemas en algo personal e íntimo para cada uno, tomando una gran cantidad de su tiempo y preocupación. Muchas veces esta situación les restó el suficiente distanciamiento con respecto a los problemas mencionados, lo que pudiera haber asegurado un mínimo de objetividad y flexibilidad en su solución. En cambio, en los tres casos mencionados, los presidentes adhirieron a soluciones rígidas, las que los condujeron en definitiva a un virtual fracaso político.

(30) James D. Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House* 3rd ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1985).

(31) *Ibid.*, p. 8-10.

La tesis de que el electorado debe escoger sus presidentes de entre aquellos candidatos cuyos rasgos de personalidad se acercan más al tipo activo-positivo se sostiene en base a que este es el carácter que mejor equipado está para lidiar con las demandas de la Presidencia. Se mantiene que el Presidente activo-positivo tiene la suficiente flexibilidad, elasticidad y desprendimiento para responder a los desafíos, tensiones y frustraciones que impone la Presidencia, características que no tienen los otros caracteres (32). Lo anterior ha sido corroborado por el análisis hecho de tres presidentes que categorizados como activo-positivos dejaron hondas huellas en su paso por la Presidencia contemporánea: Franklin D. Roosevelt, Harry S. Truman y John F. Kennedy (33).

Aunque no se puede estar totalmente de acuerdo con el hecho de que bastaría determinar el carácter del Presidente para poder predecir su comportamiento posterior, el análisis provocativo del carácter presidencial ciertamente lo enriquece. La actuación del Presidente Nixon en su primera administración, caracterizada por la concentración del poder, tendencia al aislamiento y estilo de toma de decisiones, en cierto modo llevaba a predecir Watergate (34).

EL CONTEXTO DEMOCRATICO: LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA OPINION PUBLICA

El Presidente es responsable ante el electorado por el éxito de sus programas cada cuatro años. Pero para transformar en políticas los programas por los que fue elegido deberá contar con el apoyo del Congreso. Indudablemente que su afiliación política es una fuente de influencia importante en el Congreso, ya que afectará la conducta de los miembros de su partido. A ellos los podrá mover a posiciones que le son afines, a través del rol de los líderes de su partido o por medio de su propio contacto personal, ofreciéndoles beneficios y trato preferencial en los programas federales, y fundamentalmente comprometiendo su prestigio e influencia para apoyarlos en la próxima campaña de reelección. Sin embargo, la acción del Presidente como líder del partido tiene efectos limitados.

Ambos, Presidente y Congreso, responden a diferentes cuerpos electorales. El Congreso es una agregación de representantes que actúan movidos por intereses geográficos limitados y bajo la influencia de un sector de la opinión pública muy parroquial. La labor del congresal es servir esos intereses para ser reelegido. Más que preocuparse de los beneficios a largo plazo, los congresales están interesados en los beneficios de corto plazo y en lograr crédito político. Por el contrario, el Presidente responde en sus acciones a un interés nacional que escapa a la típica preocupación de los congresales, generalmente circunscrita a un cuerpo electoral aislado. Y cuando la opinión del electorado de un congresal respecto a una política determinada difiere de

(32) Bruce Buchanan, *The Presidential Experience: What the Office Does to the Man* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1978).

(33) Ver Barber, capítulos 7, 8 y 9.

(34) Ver Barber capítulos 10, 11 y 12; recordemos que la primera edición de su libro apareció en 1972.

una proposición del Ejecutivo, como históricamente ocurrió por ejemplo con los demócratas sureños en el área de los derechos civiles, los miembros del Congreso tienden a compartir el punto de vista de su electorado, restando apoyo al Presidente. De hecho, se ha sostenido que la preocupación determinante de un congresal es la de ser reelecto y si en ello interfiere negativamente la imagen, popularidad o políticas del Presidente, aunque sea de su propio partido, éste tenderá a distanciarse de él, e incluso rechazará eventuales intervenciones del Presidente para apoyarlo en su próxima reelección (35).

A esta situación contribuyen además tendencias recientes en el electorado norteamericano. En efecto, la influencia de la intervención presidencial para apoyar candidatos de su partido en elecciones congresales en la mitad del período de su administración y el impacto del "coattail effect" han disminuido notablemente (36). De hecho, ha aumentado lo que se llama un "split-ticket", vale decir, el votante vota por el candidato de un partido para la Presidencia y por el candidato del otro partido para el Congreso.

Si bien es cierto que tradicionalmente el sistema de partidos norteamericano ha sido descentralizado, y el grado de disciplina interna ha sido mínimo, se han experimentado recientemente cambios estructurales que han contribuido a aumentar aún más el grado de independencia del Presidente del partido. La carrera por la nominación presidencial se ha transformado en una empresa individual, en la que la organización partidista ha dejado de controlar el proceso, disminuyendo así la base partidista del poder presidencial. Por ejemplo, los cambios en la selección de los delegados y la apertura de las convenciones al público han puesto fin al elitismo y al monopolio de la máquina partidista estatal para elegir los delegados a la convención del partido. La creciente utilización de primarias ha abierto los partidos a sus bases y a la influencia de las minorías. Como consecuencia de este proceso de democratización interna, hoy en día el proceso de nominación a la Presidencia es más un proceso de autoselección y autonominación de los propios candidatos, que requieren de organizaciones individuales que respondan a sus propias necesidades y estrategias electorales.

El Presidente electo no cuenta con una organización partidista que le permita fortalecer su poder de negociación futuro frente al Congreso. La apertura de las convenciones de los partidos a los medios de comunicación y al público ha provocado un énfasis en transmitir una imagen de armonía y unidad, que ha tenido como consecuencia la adopción de un programa político aparentemente de consenso, pero que en el fondo deja al candidato presidencial con una débil base de apoyo partidista y un mandato impreciso. Necesariamente el Presidente tiene que confiar en su "staff" de la Casa Blanca y su prestigio personal para promover su programa legislativo, con la consecuente necesidad de personalizar el poder presidencial (37). De aquí la

(35) Ver David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press, 1974).

(36) El "coattail effect" implica que el éxito electoral del Presidente en un distrito mejora las posibilidades del candidato de su partido en ese distrito para ganar una banca en la Cámara.

(37) Ver Alfredo Rehren, "The President's Legislative Leadership in American Politics", *Estudios Norteamericanos* 3 (November 1987): 17-18, para una descripción de la importancia de la estructura organizacional diseñada para mejorar la iniciativa y control presidencial del proceso de formulación de políticas públicas ante el Congreso.

necesidad del Presidente de vincularse directamente a la opinión pública y de utilizar su grado de popularidad como elemento de presión ante el Congreso.

Varias interrogantes surgen en torno a este último problema. El grado de apoyo al Presidente en la opinión pública, definido inicialmente en función del tiempo, disminuye inevitablemente hacia el fin de su mandato. Obligado a tomar decisiones, el Presidente marginaría más y más a sus partidarios —o coalición de minorías—, aislándose cada vez más a medida que su período se acerca al término. Esta interpretación, incluso modificada por tendencias cíclicas, en que se establece que la popularidad presidencial tendería a aumentar hacia el fin del mandato, pero nunca alcanzando su nivel original, se ha descartado considerando que es demasiado general y que no explica por qué la popularidad declina en diferentes proporciones para diferentes presidentes (38). Más que el tiempo propiamente tal, parecen ser los acontecimientos públicos y los resultados de ciertas decisiones los que hacen variar la popularidad presidencial. Por ejemplo, se ha demostrado que cambios en la economía, medidos por indicadores de desempleo, precios e ingreso, están positivamente correlacionados con cambios en el apoyo presidencial, concluyéndose que la opinión pública hace responsable al Presidente por el buen o mal manejo de ella. Por otro lado, eventos como la guerra de Vietnam hacia el final de la administración Johnson contribuyeron en gran medida a su pérdida de popularidad (39).

Sin embargo, no son los indicadores económicos propiamente tales o los eventos mismos los que afectan *per se* la popularidad presidencial, sino son más bien la percepción del público y sus actitudes hacia estos factores sustantivos los que median en el establecimiento de esa popularidad. En este sentido el liderazgo presidencial es “transaccional”, dependiendo de los estándares que los individuos utilizan en la evaluación política y de la calidad de la información, pertinente a dichos estándares, que el medio político les entrega. Se puede concluir entonces que el rol de los medios de comunicación y la configuración de los factores que definen al “Presidente ideal” en cada individuo son fundamentales para comprender las fluctuaciones de la popularidad presidencial.

CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo ha sido discutir las dimensiones más relevantes del poder y comportamiento presidenciales. Quizás un punto que aparece obvio es que el poder presidencial no es un problema ahistórico, por cuanto es imposible separar el comportamiento de quien ocupa el cargo de su antecesor. La Constitución y los principios allí establecidos, fundamentalmente el equilibrio de poderes, definen las relaciones entre el Congreso y el Presidente y el marco dentro del cual este último actúa. Y ciertamente los conflictos constitucionales que se han presentado a través de la historia y los

(38) Stimson, “Public Support for American Presidents: A Cyclical Model”, *Public Opinion Quarterly* 40 (1976): 1-21.

(39) J. Kernell, “Explaining Presidential Popularity”, *APSR* 72 (1978): 506-22.

mecanismos diseñados para resolverlos limitan la esfera de acción de futuros presidentes.

Hoy en día se espera que el Ejecutivo juegue un rol legislativo dinámico. Su efectividad para llevar a cabo su programa, cómo se relaciona con el Congreso y las estrategias que utiliza en dicha relación determinan en definitiva el éxito de su administración. Su reputación profesional mejorará indudablemente sus posibilidades de éxito ante el Congreso y ante la burocracia, especialmente en la fase de implementación de su programa. Dos factores aparecen como determinantes en este sentido: su poder personal y su carácter o personalidad. Ambos han ejercido una influencia decisiva sobre los estudiosos del tema y en el estudio del comportamiento presidencial.

Dado el contexto democrático donde el Presidente es elegido popularmente y es responsable ante el electorado, el estudio del sistema electoral, los cambios en la opinión pública y la manera en que los ciudadanos juzgan y evalúan el comportamiento presidencial constituyen factores importantes a considerar. Finalmente, considero que el estudio y comprensión de la Presidencia de los Estados Unidos pueden ser enriquecidos desde una perspectiva comparada. Tanto el modelo parlamentario como el autoritario y la consideración de sistemas políticos con una tradición centralista, como la mayor parte de los países de América Latina, resaltarían e iluminarían las características más distintivas de esta institución y contribuirían a establecer nuevos temas en la agenda de investigación.