

El dilema de la separación de poderes en Estados Unidos. Sistema presidencial *versus* gobierno parlamentario: una revisión de la literatura

Jesús Velasco

A finales de la década de los años sesenta, Estados Unidos se vio sumido en una profunda crisis económica, política, internacional y cultural. Las dificultades enfrentadas por este país pronto atrajeron la atención de los científicos sociales, quienes se dedicaron al estudio de los distintos aspectos de la problemática estadounidense. “La crisis de la democracia”, “la crisis del consenso” o “la crisis del Estado” fueron solamente algunos de los temas que captaron el interés de los especialistas. A pesar de las variantes en los diagnósticos, existe entre los estudiosos un cierto acuerdo en cuanto a los principales síntomas de la crisis: decadencia de importantes instituciones políticas (como los partidos y la presidencia), desconfianza de los ciudadanos hacia sus líderes, dificultades en la coordinación y coherencia de la política pública, etcétera.

Algunos años después, y dentro de este contexto histórico, un grupo de analistas identificó la esencia de la crisis en la estructura misma de las instituciones políticas estadounidenses. Así, a principios de los años ochenta, académicos como James L. Sundquist, James McGregor Burns y Michael L. Mezey, y políticos como Lloyd N. Cutler y Douglas Dillon, consideraron que el auge de los medios masivos de comunicación, la descentralización del poder en la cámara y el senado, y los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo manifestaban la incapacidad de distintas administraciones para lograr una política consistente y coherente. Para ellos, la raíz del problema se encontraba en la sepa-

Profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales, CIDE.

ración de poderes, y para resolverlo propusieron un cambio radical: la adopción del sistema parlamentario.

Muy pronto sus opiniones fueron criticadas por destacados académicos. Historiadores como Arthur M. Schlesinger, y politólogos como James Q. Wilson, James W. Ceaser, Louis Fisher y Jeffery Tulis, defendieron la separación de poderes como la manera más adecuada y natural de organizar el sistema político. El debate entre estos dos puntos de vista constituye una de las pugnas académico-políticas más interesantes del pasado reciente en Estados Unidos.

A pesar de que con frecuencia el presidencialismo estadounidense ha servido como fuente de inspiración, como modelo de organización política para varios países de América Latina, los argumentos en favor y en contra son poco conocidos en Latinoamérica. Las actuales oleadas de "democratización" que experimentan diversas naciones del subcontinente, así como otros países del mundo en desarrollo, han llevado a que esta antigua discusión cobre nueva vigencia. En este momento, en que numerosos países del mundo definen o redefinen sus sistemas políticos, ciertamente el caso estadounidense puede arrojar luz sobre las ventajas y desventajas de los sistemas presidenciales y parlamentarios.

El presente ensayo tiene el propósito puntual de reseñar los principales argumentos en pro y en contra del parlamentarismo y, sobre todo, de insertarlo en el debate general sobre la crisis. En mi análisis subrayo el carácter exclusivamente institucional que ambos grupos confieren a la separación de poderes y su papel en la crisis política, lo cual limitó las interpretaciones sobre los distintos problemas que enfrenta Estados Unidos desde mediados de los sesenta. Los análisis, pues, privilegiaron lo institucional en demérito de la realidad económico-política del momento.

Para ello, examino los principales argumentos de los críticos de la separación de poderes y sus opiniones sobre la crisis política, presento las de los defensores de la separación constitucional de poderes y, por último, ofrezco algunos comentarios finales.

Pero, antes de comenzar, permítaseme hacer dos aclaraciones. Primera, mis comentarios sobre la crisis estadounidense están enfocados fundamentalmente hacia una de sus dimensiones: la política. Las consideraciones sobre las dificultades económicas o la pérdida de hegemonía de Estados Unidos no se mencionan en este artículo. Segunda, ni Fisher ni Tulis, dos de los autores que defienden la separación de poderes, han escrito ensayos donde ataquen directamente los puntos

de vista proparlamentarios, además, sus libros analizados en este artículo no tratan directamente dicho debate.

Sin embargo, dos razones me han orillado a incorporar sus trabajos en esta revisión de la literatura: una, porque en conversaciones privadas con Tulis, él criticó seriamente la tendencia proparlamentaria, en particular el punto de vista de Sundquist y de Cutler; y dos, más importante, porque evidentemente los argumentos de Tulis y de Fisher se oponen a la racionalidad básica de la interpretación parlamentaria y, por ende, sus estudios refuerzan las ideas expuestas por los defensores de la separación de poderes.

El diagnóstico: el sistema político en la encrucijada

Los análisis de especialistas estadounidenses sobre la crisis global de su país se pueden dividir en cuatro líneas fundamentales de interpretación: la institucional, la cultural, la económica, y la que podríamos denominar como movilización de las fuerzas sociales.¹ El debate entre los que proponen un sistema parlamentario y los que defienden la separación de poderes se ubica dentro de las perspectivas institucionales. Sus comentarios se centran en problemas de organización del sistema político, de su funcionalidad o de las dificultades para poner en práctica políticas públicas. Los vínculos entre estas temáticas y el acontecer económico, político o social son casi inexistentes.

El punto de partida de los críticos de la separación constitucional de poderes es la naturaleza conflictiva del sistema político estadounidense. Siguiendo a Richard E. Neustadt,² autores como James L. Sundquist consideran que "la Constitución colocó a dos combatientes en el ring e hizo sonar la campana para dar comienzo a una interminable batalla".³ En el mismo sentido, Michael L. Mezey estima que la incapacidad del gobierno estadounidense para generar una buena política pública tiene su raíz en "el convenio constitucional de instituciones políticas separadas que comparten poderes".

¹ Cfr. Carlos Rico, "Las dimensiones de la crisis política norteamericana y sus perspectivas en los años ochenta: una revisión de la literatura", *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana*, México, CIDE, núm. 14, segundo semestre de 1983, pp. 215-241.

² Recuérdese la clásica afirmación de Richard E. Neustadt de que los padres fundadores crearon un gobierno de "instituciones separadas compartiendo poderes". Cfr. Richard E. Neustadt, *The Presidential Power, the Politics of Leadership*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1960, p. 33.

³ James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington, The Brookings Institution, 1981, p. 16.

A diferencia de Sundquist, Mezey no sólo advierte un problema en la estructura institucional del sistema sino en la cultura política. Para él, los estadounidenses tienen una percepción negativa del gobierno que los lleva a tener una visión basada más en términos "malévolos que en términos benévolos". Por ello, es indispensable modificar su manera de pensar "acerca del gobierno y a partir de esa reconsideración, realizar cambios en sus instituciones políticas".⁴ Sólo el cambio de mentalidad, de las concepciones respecto de su gobierno e instituciones, pueden producir cambios en éstas. Es pues en el ámbito cultural, en esta interacción entre lo cultural y lo institucional, donde radica la originalidad de Mezey.

Es la tendencia que tiene el sistema a fomentar querellas lo que lleva a rechazar la noción básica de separación de poderes. Para los promotores del parlamentarismo, las pugnas entre el ejecutivo y el legislativo o la debilidad de la disciplina partidaria son producto del tipo de organización política vigente. Así, Lloyd N. Cutler, en un artículo publicado en 1980 y que tuvo gran influencia, sostuvo que la separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo "se ha transformado en una estructura que actualmente casi garantiza el estancamiento".⁵ Siguiendo esta línea de argumentación, Douglas Dillon afirmó que el sistema estadounidense promueve "la fragmentación y vuelve difícil, si no es que imposible, desarrollar verdaderas políticas nacionales".⁶

La separación de poderes es considerada nociva porque fomenta la fragmentación en el interior del gobierno, lo cual provoca que la mayoría enfrente serias dificultades para "formar un gobierno", tanto para promover un programa general como para responsabilizarse por sus éxitos o fracasos.⁷ Ante esta situación, disminuye la responsabilidad colectiva de los gobernantes frente a sus programas políticos y a la sociedad en su conjunto. La división de poderes ha fomentado constantes pugnas entre el presidente y el congreso, generando serias inconsistencias en la implementación de políticas públicas. El rechazo del congreso a la ratificación de los tratados SALT II, o la política cen-

⁴ Michael L. Mezey, *Congress, the President, and Public Policy*, Boulder, Westview, 1989, pp. xiii y xiv.

⁵ Lloyd N. Cutler, "To Form a Government", en Robert A. Goldwin y Art Kaufman (eds.), *Separation of Powers-Does it Still Work?*, Washington, American Enterprise Institute, 1986, p. 2.

⁶ Douglas Dillon, "Speech Given at Fletcher School of Diplomacy, Tuft University, May 30, 1982", en U.S. Congress, *Political Economy and Constitutional Reform. Hearing before the Joint Economic Committee Congress of the United States, Ninety-Seventh Congress*, Washington, U.S. Government, 1983, p. 187 (primera parte).

⁷ Cfr. Lloyd N. Cutler, *op. cit.*, p. 6.

troamericana de la administración Reagan son sólo dos ejemplos que ilustran esta preocupación.

Dentro de esta racionalidad, la inconsistencia e ineficacia ocasionadas por la separación de poderes ha conducido a una seria crisis de confianza de los estadounidenses en su gobierno; cada vez creen menos en sus instituciones y en los hombres y mujeres que las manejan. Entre la población prevalece la impresión de que el gobierno es incapaz de resolver sus problemas. Como resultado de la crisis de confianza, el gobierno enfrenta lo que Sundquist ha denominado "una crisis de competencia",⁸ o según Charles Hardin, "una crisis operativa".⁹ Para ellos, la manifestación fundamental de la crisis se encuentra en el divorcio entre el mandato (el presidente) y su ejecución (el congreso).

La situación es más difícil por los cambios sustanciales experimentados por Estados Unidos desde finales de los años sesenta. Las tesis de los proparlamentarios acerca de las manifestaciones básicas de la crisis no es muy distinta a la de otros especialistas respecto de las principales dificultades políticas que enfrenta Estados Unidos. Con Morris P. Fiorina, Walter Dean Burnham y Martin Watenberg, entre otros, comparten la idea de que la desintegración de los partidos es una de las principales expresiones de la crisis. Con Thomas E. Mann y Norman Ornstein coinciden en que la fragmentación de la autoridad en el legislativo y el rechazo en el congreso al liderazgo presidencial son importantes expresiones de la problemática política. Con Austin Ranney, el efecto de las primarias en la popularización del liderazgo presidencial, y con Samuel Huntington el gradual deterioro de la capacidad administrativa.¹⁰

Estos problemas, aunque no necesariamente exclusivos de los sistemas presidenciales, preocupan a los críticos de la separación de poderes. Por lo tanto, es necesario encontrar un antídoto contra dicha enfermedad. El remedio no consiste en hacer más ajustes económicos ni en modernizar el aparato productivo, sino en modificar algunos rasgos del sistema político vigente. Encontramos aquí algunos desacuer-

⁸ James Sundquist, "The Crisis of Competence in Government", en U.S. Congress, *Political Economy...*, pp. 531-563 (segunda parte).

⁹ Charles M. Hardin, "Constitutional Reform in the United States. Reviewing the Debate", *ibidem*, p. 195 (primera parte).

¹⁰ Cfr. *ibidem.*, pp. 540-557; Lloyd N. Cutler, *op. cit.*, pp. 9 y 10. Mezey también estima que uno de los síntomas de la crisis es "la creciente influencia que sobre los políticos tienen los grupos de interés durante el diseño de la política pública y la fragmentación de la opinión pública respecto a los objetivos adecuados de la política pública y los medios idóneos para alcanzarlos". Michael L. Mezey, *op. cit.*, p. 123.

dos entre ellos: mientras que Cutler y Dillon se muestran a favor de un sistema parlamentario, Sundquist y Mezey preferirían conservar la estructura política actual, pero modificando algunas de sus características principales. No obstante, los cambios que ellos proponen también tienen una orientación fundamentalmente proparlamentaria.

En su propuesta de transformación del sistema, Cutler y Dillon difieren considerablemente en la profundidad de sus análisis. Mientras que el interés fundamental de Dillon es ampliar a cuatro años la permanencia de los legisladores en el congreso y dejar un único periodo de seis años para el presidente, Cutler sugiere importantes cambios estructurales. En tanto Cutler presenta una postura más sistemática, Dillon tiende más a la simplificación. En lo único que concuerdan ambos autores es en que el presidente debería permanecer durante un solo periodo de seis años.

Además de los cambios en el periodo presidencial, la propuesta de Cutler incluye: 1) votar por un equipo de tres candidatos: el presidente, el vicepresidente y un miembro del congreso; 2) el presidente podría escoger 50% de su gabinete entre los miembros de su partido en el congreso, sin que los congresistas perdieran su escaño en el legislativo; 3) el presidente, en una sola ocasión, tendría derecho a disolver el congreso y convocar a una nueva elección del legislativo; 4) una variante de la medida anterior sería "facultar a una mayoría, o a dos tercios de ambas cámaras, para convocar a una nueva elección presidencial".

El quinto punto sería revisar el proceso legislativo de la siguiente manera:

el congreso promulgaría primero mandatos extensos, declarando políticas y direcciones generales, y dejaría al presidente, dentro de un presupuesto aprobado por el congreso, las alternativas precisas de asignación. Todas las agencias serían responsables ante el presidente [...] En consecuencia, toda acción presidencial regresaría al congreso para esperar el veto legislativo de ambas cámaras. Si en un periodo específico la acción no fuese vetada, se convertiría en ley.¹¹

Si el veto presidencial lograra derrocar al veto legislativo, se incrementaría la capacidad del presidente para formar un gobierno. Estas ideas, aunque influidas por el parlamentarismo, dejan de lado aspectos

¹¹ Cfr. Lloyd Cutler, *op. cit.*, pp. 13-16.

típicos de este sistema, como la elección del jefe de gobierno por el parlamento.

La propuesta de Sundquist es una síntesis de los puntos de vista de Dillon y de Cutler, aunque incorporando algunos elementos novedosos. Comparte con Cutler la idea de la candidatura de un equipo constituido por tres personas, la noción de que los miembros del congreso servirían en la rama ejecutiva y el derecho del presidente para convocar a nuevas elecciones. Sin embargo, en relación con el derecho del presidente a llamar a nuevas elecciones, Sundquist tiene una perspectiva ligeramente distinta.

Mientras Cutler opina que debería ser una prerrogativa exclusiva del primer mandatario, Sundquist considera que la elección especial "podría ser demandada por el presidente o por la mayoría de cualquier cámara del Congreso", y "todos los escaños en ambas cámaras, así como la presidencia, deberían ser ocupados en la elección". Este autor coincide con Dillon en ampliar a cuatro años el periodo de estancia de los miembros en la cámara, lo cual evidentemente no es una medida propia del parlamentarismo. No obstante, a diferencia de Dillon, Sundquist menciona la importancia de extender a ocho años el periodo de los senadores, eliminando las elecciones de medio mandato.¹²

Sundquist también considera necesario realizar las siguientes enmiendas: 1) "un veto de tema (*item*) limitado, un veto de *item* que sería nulificado en votación por las mayorías absolutas de ambas cámaras; 2) la restauración del veto legislativo limitado a dos vetos de la cámara; 3) una enmienda de poderes de guerra incorporando en la Constitución los términos fundamentales de la Ley de Poderes de Guerra de 1973; 4) la aprobación de tratados por una mayoría en ambas cámaras; 5) un referéndum nacional para liberar callejones sin salida, que podría ser solicitado por ambas cámaras, o por el presidente y una cámara, no más de dos veces por año".¹³

Asimismo, Sundquist destaca la necesidad de reformar los partidos como un medio para reducir los conflictos entre el presidente y el congreso, y alcanzar así una política más consistente y coherente. Para lograr este objetivo, propone dar marcha atrás a las reformas partidarias de la década de los setenta, eliminando las elecciones primarias e incrementando en las convenciones nacionales de las organizaciones

¹² Cfr. James Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, Brookings Institution, 1986, pp. 240 y 241.

¹³ *Ibidem*, p. 241.

políticas la “proporción de congresistas, candidatos al congreso y otros líderes de partido y a través de fondos públicos administrados por los comités de partido, sostener un financiamiento parcial de las campañas congresionales”.¹⁴

Con este tipo de medidas, Sundquist busca poner fin a dos de los problemas principales que enfrenta actualmente el sistema político estadounidense: la decadencia de los partidos y la influencia del dinero en las campañas electorales. Sin embargo, se puede sostener que el remedio que propone para aliviar esta enfermedad no es el adecuado. La eliminación de las primarias no es ningún remedio a otras importantes dificultades que enfrentan los partidos políticos. El voto dividido (*split-voting ticket*), la sustitución de los partidos por los medios masivos de comunicación como artífices de las campañas electorales o la personalización de las contiendas electorales son otras manifestaciones de la decadencia de los partidos que no se solucionarán con la eliminación de las primarias. Las propuestas de Sundquist son, pues, sólo parches a algunos factores que han llevado al deterioro de las organizaciones partidarias.

Mezey, por último, tiene una perspectiva distinta. Considera que para mejorar el funcionamiento del sistema político es necesario cambiar el modelo actual, distinguido por un presidente y un congreso con poderes similares, por un sistema representativo “caracterizado por un ejecutivo dominante durante el proceso de formulación política”. El nuevo marco deberá organizarse de tal manera que facilite tanto un diálogo cooperativo y permanente entre ambas ramas del gobierno como la responsabilidad mutua.¹⁵

Está a favor de reformar la presidencia y el congreso; considera indispensable modificar las expectativas de la gente acerca de los presidentes. Para él, los estadounidenses siempre esperan demasiado de su primer mandatario, quien pocas veces logra satisfacer las expectativas de sus electores. Aunado a ello, el ejecutivo enfrenta serias dificultades por dos problemas fundamentales: la separación entre la presidencia y el resto del poder ejecutivo y un proceso de elección del presidente que disminuye la importancia de los partidos. Para Mezey, ningún candidato se postula solamente con la cooperación esporádica de su partido. Por ello, resulta necesario promover la responsabilidad

¹⁴ *Ibidem*. Consúltese también James L. Sundquist, “The Crisis of Competence...”, p. 559, y *The Decline and Resurgence...*, pp. 475-477.

¹⁵ Michael Mezey, *op. cit.*, pp. 193, 194 y 216.

colectiva en el proceso de selección, privilegiando la conexión del presidente con su organización partidaria.¹⁶

Mezey está también a favor de realizar cambios importantes en el congreso. A este respecto, le preocupan tres hechos fundamentales: 1) la infiltración en el legislativo de intereses financieros a través de grupos de presión (y los riesgos que esto representa para la tarea principal de la legislatura: garantizar que la política pública satisfaga los criterios democráticos); 2) la fuerte fragmentación del congreso, y 3) el fracaso del congreso para supervisar al presidente. Respecto al primer punto, sugiere dos reformas principales: a) que las campañas legislativas se financien con fondos públicos, prohibiendo que los candidatos reciban contribuciones provenientes de fuentes privadas; b) que los salarios del legislativo se incrementen y que los congresistas no reciban ningún otro tipo de salario o compensación económica.

En lo tocante a la fragmentación del congreso, Mezey sugiere el fortalecimiento de los partidos en las campañas legislativas. Para alcanzar esta meta, propone que los comités tengan un papel decisivo en los asuntos políticos importantes, que en el senado se modifiquen las reglas de procedimientos que puedan ser manipuladas por pequeñas minorías para frustrar a las mayorías y obstaculizar la acción y, por último, promover reformas financieras para las campañas con la finalidad de fortalecer el papel de los partidos. Por último, Mezey carece de una solución clara para mejorar el proceso de supervisión, aunque estima que una mayor centralización del poder mejoraría las condiciones actuales.¹⁷

En la conclusión de su libro, Mezey rechaza tanto el sistema de separación de poderes como la implantación en Estados Unidos de un modelo parlamentario. Más aún, opina que mediante reformas sencillas (algunas de las cuales no son tan fáciles de implementar por los diversos intereses que están en juego), sería posible tener un mejor sistema político. Dichas modificaciones incluyen un sistema político más responsable y la comunicación permanente entre el presidente y el congreso.

En este sentido, el congreso debería solicitar que el jefe del ejecutivo compareciera regularmente ante la legislatura para discutir diversos temas con los legisladores y para responder a preguntas y críticas. "Dichos procedimientos, comparables al periodo de preguntas

¹⁶ *Ibidem*, p. 198.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 202-206.

vigente en muchos sistemas parlamentarios, deberían adoptarse en Estados Unidos, no para crear un sistema parlamentario sino para proporcionar un mecanismo para la responsabilidad del ejecutivo”.

Es muy aconsejable, sostiene Mezey, un sistema de responsabilidad mutua a cuya información tengan acceso tanto el ejecutivo como el legislativo. En suma, considera pertinente abandonar la separación institucional entre el presidente y el congreso en favor de una relación basada en el diálogo constante y la responsabilidad mutua.¹⁸

Ahora bien, ¿qué tan viable es la propuesta de Mezey? Al parecer sus opiniones están llenas de romanticismo; más en la línea de lo que debería ser que en la del poder ser. En un sistema político como el estadounidense, en que los congresistas concentran sus energías en lograr la reelección,¹⁹ los legisladores responden a intereses individuales y existen problemas estructurales que obstaculizan el diálogo franco entre los representantes del congreso y el jefe del ejecutivo, las sugerencias de Mezey parecen quiméricas. La historia reciente nos muestra que aun en momentos de gobierno unificado, cuando debería existir una relación más armónica entre el ejecutivo y el legislativo, el presidente tiene serios problemas para implementar sus iniciativas de ley. A menudo, en Estados Unidos las relaciones ejecutivo-congreso son un diálogo de sordos.

Evidentemente, los autores mencionados con anterioridad coinciden en la noción de que el sistema político estadounidense se encuentra en una encrucijada. El motivo: la organización constitucional del sistema que dificulta al gobierno actuar adecuadamente y contar con políticas coherentes y consistentes. La crisis global de los años sesenta agravó este problema estructural. Por ello, algunos políticos y académicos propusieron soluciones a las dificultades teniendo como base reformas inspiradas en el modelo parlamentario. Esta posición ha provocado la reacción de varios académicos que consideran inadecuado el diagnóstico y la solución de dichos especialistas. En el siguiente apartado presentaré los principales argumentos de los defensores de la separación de poderes.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 208 y 216.

¹⁹ Cfr. David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974.

Apología de la separación constitucional de poderes

El punto de partida de este grupo de académicos es el rechazo a la concepción de Neustadt sobre la separación de poderes. Para ellos, el error principal de Neustadt fue concebir el poder como una sola entidad y dividirlo entre las diferentes ramas del gobierno. Los padres fundadores no se refirieron al poder sino, más bien, a poderes. Cuando interpretan la Constitución y analizan los debates previos a su aprobación, Louis Fisher, James Ceaser y Jeffery Tulis, entre otros, comparten un punto de vista similar: la Constitución, "por razones teóricas y prácticas, prevé un gobierno de poderes, en gran medida compartidos pero en ocasiones exclusivos".²⁰

Esta idea es clarificada por Ceaser:

La Constitución divide los tres poderes fundamentales (legislativo, ejecutivo y judicial) entre tres instituciones (el Congreso, el Presidente y la Suprema Corte). Cada una de estas instituciones recibe respectivamente una parte principal de cada uno de los tres poderes, pero en algunas instancias, más de una institución comparte los poderes.²¹

Para Tulis, en el diseño de los padres fundadores

los poderes fueron separados y se diferenciaron las estructuras de cada rama a fin de equipararlas para el desempeño de tareas distintas. Cada rama sería superior (aunque no el único poder) en su propia esfera y a su manera. El propósito de la separación de poderes era tornar más probable un ejercicio eficaz del poder.²²

Tulis sostiene que para los padres fundadores cada rama del gobierno tenía cualidades y funciones específicas: el congreso la deliberación, el presidente la energía y "la firme administración de la ley", y la Corte la justicia, aunque no el albedrío. Los padres fundadores estimaron que el gobierno tenía tres objetivos clave: garantizar la voluntad popular, los derechos comunes y la autopreservación. Esos objetivos, sostiene Tulis, se "combinan dos veces en la Constitución: se

²⁰ Louis Fisher, *The Politics of Shared Powers. Congress and the Executive*, 2a. ed., Congressional Quarterly, 1987, p. 1.

²¹ James W. Ceaser, "In Defense of Separation of Powers", en Robert A. Goldwin y Art Kaufman (eds.), *op. cit.*, p. 174.

²² Jeffery K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1987, p. 41.

mezclan entre las ramas y al interior de cada una de ellas, de manera tal que cada objetivo tiene prioridad en una rama. El congreso y la presidencia debían ocuparse de los tres, aunque la prioridad de sus intereses difiere con 'la autopreservación o con la seguridad nacional', cuestiones de sumo interés para el presidente".²³

Siguiendo esta misma línea de argumentación, aunque quizá con menor rigor analítico, Fisher estima que tanto el presidente como el congreso cuentan con poderes exclusivos. Por ejemplo, la cámara tiene la facultad de ejercer el *impeachment* (o juicio al primer mandatario); el senado cuenta con el poder exclusivo de intentar cualquier *impeachment*. Por su parte, el presidente cuenta con la facultad para designar, para negociar con otros países y para perdonar.²⁴

En pocas palabras, para Tulis, Fisher y Ceaser es claro que Neustadt comprendió erróneamente tanto la Constitución como las intenciones de los padres fundadores. El principal problema interpretativo de Neustadt consiste en su noción unidimensional del poder, lo que le impide distinguir entre las clases de poderes y la naturaleza de las actividades de las distintas ramas. Tulis, por el contrario, sostiene que

en el proyecto original, los fundadores distinguieron entre los poderes y las estructuras. Estos poderes se traslapan y en ocasiones entran en conflicto. Estos conflictos se restringirían y estructurarían mediante argumentos de pergamino (*parchment arguments*), debate sobre los principios que inspiraron la Constitución.²⁵

En suma, y paradójicamente en concordancia con la perspectiva de los proparlamentarios, los conflictos son estimulados por el sistema.

Según estas consideraciones, Fisher, Ceaser y Tulis rechazan la esencia del argumento de los proparlamentarios: el sistema político estadounidense "no es una invitación al conflicto" sino un sistema que "opera principalmente sobre la base de poderes concurrentes".²⁶ Los conflictos entre el congreso y la presidencia son necesarios. No conducen a empates o estancamientos; son parte de la dinámica del sistema político: son formas de acomodo entre las diversas ramas. En conjunto, el sistema político "ha mostrado capacidad para la autocorrección".²⁷

²³ *Ibidem*, p. 42.

²⁴ Louis Fisher, *op. cit.*, p. 5.

²⁵ Jeffery K. Tulis, *op. cit.*, p. 43.

²⁶ Louis Fisher, *op. cit.*, p. 12.

²⁷ Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Princeton, Princeton University Press, 1985, p. 18.

Asimismo, algunos apologistas de la separación de poderes estiman que las dificultades que enfrenta Estados Unidos son antiguas. De acuerdo con Arthur Schlesinger Jr., Estados Unidos nunca tuvo partidos disciplinados. Ni los grupos monotemáticos ni tampoco los cabilderos son un fenómeno del siglo XX. Los reformadores constitucionales, por consiguiente, "están protestando por lo que de hecho han sido las condiciones de rutina de la política estadounidense".²⁸ Aunque las afirmaciones de Schlesinger son en muchos sentidos acertadas, sus comentarios sobre los partidos están en contradicción con los argumentos presentados por otros especialistas. Para Walter Dean Burnham, durante la segunda mitad del siglo XIX los partidos desempeñaron un papel fundamental en la vida política del país, organizando el poder y el desempeño del gobierno.²⁹

Continuando con la misma línea de argumentación de Schlesinger, James Q. Wilson sostiene que no es evidente que "las nuevas realidades" (mayor presupuesto, déficit comercial y una serie compleja de compromisos internacionales) sean "fundamentalmente distintas a la clase de problemas que enfrentó la primera administración de Washington, y desde luego no es evidente que constituyan un argumento a favor del cambio constitucional".³⁰ Las manifestaciones básicas de la crisis simplemente son expresiones históricas y naturales de la vida política del país. Para Schlesinger la Constitución ha funcionado muy bien. El problema no es el sistema sino la incapacidad de los políticos y el hecho de que "somos analíticamente impotentes"³¹ ante problemas como la inflación.

James Q. Wilson ahonda en su juicio un poco más que Schlesinger, al criticar la idea de que los sistemas parlamentarios resuelven con mayor eficiencia diversos problemas. Para sostener su argumento analiza tres de los ejemplos más usados por Cutler y otros autores para demostrar la fragilidad de la separación de poderes, a saber: el déficit, la política económica y los asuntos externos. Con respecto al primero, Wilson estima que no existe "evidencia de que el déficit sea una consecuencia de la separación de poderes". Más aún, al comparar el déficit

²⁸ Arthur Schlesinger Jr., en U.S. Congress, *Political Economy...*, p. 227.

²⁹ Walter Dean Burnham, "The Turnout Problem", en A. James Reichely (ed.), *Elections American Style*, Washington, Brookings Institution, 1987, p. 115.

³⁰ James Q. Wilson, "Does the Separation of Power Still Work?", *The Public Interest*, núm. 86, invierno de 1987, p. 43.

³¹ Arthur Schlesinger Jr., *op. cit.*, p. 228.

de 14 países industriales concluye: "la forma de gobierno no influye en el tamaño del déficit".³²

En relación con la política económica, Wilson sostiene que el argumento de que otras naciones industrializadas han logrado mayor éxito que Estados Unidos en gravar el consumo y recompensar la inversión tiene cierto valor, pero no al grado de modificar el sistema actual. No considera que "un referéndum público de aceptación o rechazo sea mejor procedimiento para verificar la formulación de políticas económicas que el escrutinio minucioso y la enmienda por parte del Congreso". Más aún, considera que a pesar de las inconsistencias propias de los programas económicos de Estados Unidos, el sistema estadounidense evita las vacilaciones de otros regímenes. Wilson también sostiene que la palabra "estancamiento" (*deadlock*) es inapropiada para describir el proceso de formulación de las políticas económicas. En Estados Unidos se ha pasado de la regulación a la desregulación, lo que demuestra la capacidad para la autocorrección. Además, está de acuerdo en que la separación de poderes intensifica la naturaleza antagónica del sistema regulatorio. Sin embargo, por razones culturales, así como por la descentralización política y por la estructura competitiva de la economía estadounidense "es imposible comprometer al gobierno o a los actores económicos con el esquema sindicalista de toma de decisiones tan frecuente en Europa".³³

En lo tocante a la política exterior, este autor afirma que son raras las ocasiones en que el senado no ratifica un tratado. Por lo tanto, tomar el caso del SALT II como ejemplo de las dificultades del sistema para lograr la aprobación de tratados es una generalización inadecuada. Por ello, para él la pregunta es saber "si los tratados que no lograron la ratificación eran de interés público". Por último, este autor piensa que ninguno de los cambios sugeridos por el modelo proparlamentario "mejoraría la capacidad de negociación del presidente".³⁴ En una época en que las políticas públicas están cada vez más disasociadas de una base de apoyo popular, es posible que aunque los tratados sean de interés público no sean ratificados.

Finalmente, James Ceaser presenta un modelo para comprender la separación de poderes en el que analiza las ventajas del sistema presidencial sobre el parlamentario. Su artículo no ofrece únicamente

³² James Q. Wilson, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

³³ *Ibidem*, pp. 47 y 48.

³⁴ *Ibidem*, pp. 48 y 49.

críticas teóricas como las realizadas por Tulis y Fisher, u observaciones pragmáticas como las planteadas por Wilson, sino un adecuado e interesante balance entre teoría y práctica.

Ceaser comienza criticando tanto a Cutler como a sus colegas por su limitada concepción del sistema político estadounidense. Para él, "los mecanismos formales de gobierno constituyen solamente una parte de lo que define a un régimen y explica su funcionamiento". A fin de tener una imagen más precisa es necesario incorporar otros elementos tales como estructuras informales, estructuras sociales y cultura política. "Son tanto estos factores, como los mecanismos formales, los que hay que considerar para comprender cómo trabaja un sistema."³⁵

Para Ceaser, una manera adecuada de comprender el sistema político estadounidense consiste en dividirlo en tres niveles principales de operación, es decir: la soberanía fundamental, el ejercicio del poder primario y el proceso de formulación política. En su concepción, cada nivel ejerce influencia sobre el nivel precedente. El primero consiste en "el poder para modificar el carácter básico del gobierno, determinando su poder y estructura". En el segundo encontramos "las disposiciones de los poderes primarios del gobierno federal", es decir, el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Finalmente, el nivel de formulación de políticas incluye las tareas de planeación, de iniciación, de movilización del apoyo, de legislación y de realización.

Ceaser ubica a la doctrina de separación de poderes en el segundo nivel, y parcial e indirectamente en el tercero, por "las consecuencias que emanan de la división de los poderes primarios". Según él, la Constitución no es "totalmente silenciosa o neutral acerca del proceso de formulación política, pero en última instancia no existe un modelo constitucional único para la función de formulación política, sino límites constitucionales al interior de los cuales deben construirse los modelos".³⁶ Con este modelo de tres niveles estima que es posible objetar los principales argumentos presentados por los proparlamentarios.

Ceaser ofrece cuatro críticas principales. Primera, los detractores del sistema actual "tienden a concentrar toda la tarea del ejercicio del gobierno en la formulación política",³⁷ y segunda, han malentendido las intenciones de los padres fundadores y de la Constitución. Así,

³⁵ James W. Ceaser, *op. cit.*, pp. 169 y 170.

³⁶ *Ibidem*, p. 178.

³⁷ *Ibidem*, p. 179.

atribuyen a los fundadores un modelo específico y estático al proceso de formulación política. Tercera, han convertido a la Constitución en el enemigo de lo que muchos de ellos parecen desear: un ejecutivo fuerte. Por último,

comprender los diferentes niveles de nuestro sistema político nos facilita evitar el falso dilema entre atacar los principios de la separación de poderes o defender la actual estructura de formulación política. Si la actual estructura tiene problemas, nuestro marco constitucional ofrece bastante espacio para la crítica y la modificación.³⁸

Para Ceaser, el sistema de separación de poderes cumple de mejor manera los objetivos de seguridad, libertad, responsabilidad y satisfacción de las ambiciones, de eficacia y capacidad de cambio. Asimismo, considera que la fragmentación del sistema político actual ocurre por el surgimiento de cuatro nuevos "ismos": reformismo, colectivismo, whigismo y activismo judicial. Con estos ismos pone de relieve algunas de las principales manifestaciones de la crisis política y efectúa un diagnóstico parcial, similar al realizado por Samuel Huntington en "La crisis de la democracia".³⁹

Ceaser identifica con reformismo, el cambio del congreso y la "desinstitucionalización" de la estructura de formulación política. La ingobernabilidad del sistema (en palabras de Huntington, la democracia), la identifica con el colectivismo. El resurgimiento del congreso como participante central en el proceso de toma de decisiones y sus dificultades para asumir el papel de actor principal, lo relaciona con el whigismo. Finalmente, Ceaser lo equipara con la función que desempeña la corte como institución formuladora de política. Estos cuatro ismos, concluye Ceaser, son la mejor explicación "de lo que aparentemente vuelve inmanejable al gobierno estadounidense".⁴⁰

En conjunto, para los defensores de la separación de poderes, los analistas proparlamentarios no entienden la Constitución; no supieron apreciar las características básicas del sistema político estadounidense por haberse concentrado exclusivamente en consideraciones mecánicas. El sistema presidencial no sólo es inherente a la cultura política estadounidense. Proporciona una "solución factible para los grandes problemas del gobierno moderno". Ha garantizado

³⁸ *Ibidem*, p. 181.

³⁹ Cfr. Samuel Huntington. "The Democratic Distemper", en Nathan Glazer e Irving Kristol (eds.), *The American Commonwealth —1976—*, Nueva York, Basic Books, 1976.

⁴⁰ James W. Ceaser, *op. cit.*, pp. 188-191.

la existencia de una fuerza unitaria imprescindible para representar a la nación en circunstancias extraordinarias al tiempo que proporciona los medios para aminorar e incluso depreciar dicha fuerza bajo condiciones normales [...] El sistema estadounidense sostiene al poder ejecutivo y reduce al mínimo la amenaza de despotismo.⁴¹

En pocas palabras, los apologistas de la división de poderes admiten que "el modelo proporciona una filosofía de gobierno insatisfactoria, excepto cuando se lo compara con los demás".⁴²

Consideraciones finales

A lo largo de este ensayo he presentado los principales razonamientos tanto de los críticos de la separación de poderes como de los defensores del actual sistema de gobierno. En mi comentario he afirmado que no es fácil comprender las preocupaciones de los proparlamentarios sin tener en cuenta la crisis global que padece Estados Unidos desde mediados de los años sesenta. He señalado, asimismo, que los promotores del modelo parlamentario han visto la crisis en las estructuras básicas del sistema político. Para ellos, el sistema ya no responde a las exigencias que enfrenta la sociedad, por lo que el parlamentarismo es su alternativa para solventar las dificultades.

Su remedio no solamente es radical, sino —creo— inaplicable. En un país donde históricamente las reformas constitucionales han sido mínimas, entre otras cosas por lo complicado que resulta modificar la ley, cambiar a un sistema parlamentario parece impensable. Lo interesante de este debate es observar dónde y cuándo se verifica. Como es bien sabido, el sistema presidencial de Estados Unidos es el prototipo de esta manera de organización política y ha servido de modelo a muchos países del mundo, principalmente en América Latina. En tiempos de crisis, son los propios estadounidenses quienes cuestionan una de sus principales creaciones. Su alternativa no es impulsar reformas económicas o cambios sociales sino mirar al otro modelo que ha servido para organizar la democracia liberal. En momentos de desazón, la solución es el cambio institucional.

⁴¹ *Ibidem*, p. 171.

⁴² James Q. Wilson, en John Charles Daly (moderador), *Presidential vs Congress. Does the Separation of Powers Still Work?*, Washington, American Enterprise Institute, 1980, p. 4. (AEI Forum, núm. 47.)

Es quizá aquí, en esta sobreconcentración en lo institucional, en donde radican las principales debilidades de ambas posturas. Los críticos del actual modelo están preocupados por el funcionamiento del sistema sin considerar los problemas inherentes a la estructura económica o los temas culturales y su efecto en el ámbito político. Con excepción de Mezey, el componente cultural está ausente en los análisis. Incluso en Mezey, este aspecto es incorporado en el debate como limitante para el cambio, pero no como una explicación de la crisis y su efecto en el funcionamiento del sistema político.

Algo parecido pasa con los defensores de la separación de poderes. Aunque ellos ofrecen un análisis más elaborado sobre la manera en que opera el sistema político, y una mejor comprensión acerca del efecto de los elementos históricos y culturales en el sistema, también se observa un énfasis muy marcado en lo institucional. Por ejemplo, Ceaser no incorpora en su análisis (cuando habla acerca de la fragmentación del actual sistema) elementos como el efecto de la crisis económica en el funcionamiento del sistema político. Sus cuatro "ismos" son una mezcla poco afortunada de algunos componentes de las interpretaciones institucionales de la crisis combinados con interpretaciones de movilización social. Es en la ausencia de interconexiones entre lo económico, lo político, lo social y lo cultural donde radica la principal debilidad de ambas perspectivas.

Asimismo, su análisis sobre las alternativas al sistema de separación de poderes en Estados Unidos es limitado. Las opciones presentadas por los proparlamentarios se centran en modelos parlamentarios tradicionales como el inglés. No existe un análisis sobre las diversas combinaciones que presentan los sistemas presidenciales ni cuál de ellas puede ser incorporada en Estados Unidos. Ni en los críticos de la separación de poderes ni en los defensores del actual sistema encontramos alguna consideración sistemática y acuciosa sobre los llamados sistemas semipresidenciales. Tampoco un análisis acerca de las diferencias entre los diversos modelos semipresidenciales. Sin embargo, paradójicamente, tal parece que en realidad las propuestas de los proparlamentarios se asemejan más a los semisistemas. La nula reflexión sobre éstos, así como la falta de una evaluación profunda sobre los sistemas parlamentarios empobreció el debate teórico.

Aunado a ello, parece difícil coincidir con la idea de que una serie de problemas políticos están relacionados con la separación de poderes. Si esto fuera así, la historia estadounidense, más que ser cíclica, como afirman los especialistas del realineamiento político, sería lineal y pla-

gada de ininterrumpidos estancamientos. Un ejemplo de ello es la comentada falsa noción de los proparlamentarios de que el sistema presidencial ha provocado en Estados Unidos la decadencia de los partidos. Si bien es cierto que estas organizaciones atraviesan por una aguda crisis, no es menos cierto que esto no ha sido una constante.

El caso del gobierno dividido, con sus consecuentes problemas de ineficiencia y dificultades para la puesta en práctica de políticas públicas, es otro ejemplo digno de comentar ya que ha sido la excepción más que la regla en Estados Unidos. Los dos periodos principales que registra su historia, en que se ha observado un gobierno dividido, son durante la segunda mitad del siglo XIX, en especial entre 1883 y 1897, y desde 1968 hasta nuestros días. El primer momento tiene dos partes: la primera va hasta comienzos de 1890, época en que Estados Unidos enfrentaba una importante expansión económica. La segunda, está marcada por las agudas dificultades económicas, y abarca desde principios de 1890 hasta 1896, periodo en el que se registra un realineamiento político. Aunque la variable económica está presente en los dos casos, no siempre es una constante.

Para varios especialistas⁴³ el gobierno dividido está relacionado con la decadencia de los partidos; fenómenos como el voto dividido o la fragmentación en el control partidario son producto de la debilidad de las propias organizaciones. Asimismo, en la era actual los problemas que enfrentan los partidos están asociados a fenómenos que no son necesariamente producto de la separación de poderes. La emergencia de los medios masivos de comunicación como artífices de las campañas electorales, las nuevas técnicas de encuestas o la recolección de fondos a través del correo computarizado son sólo algunos avances tecnológicos que han contribuido sustancialmente a la decadencia de los partidos. Diversos problemas económicos, tecnológicos, políticos, sociales y culturales se entremezclan para producir un cuadro de ineficiencia política.

Parece ser, pues, que la eficiencia o ineficiencia de la "democracia liberal" está más relacionada con la construcción histórica de su clase política y su sociedad civil que con el modelo de organización política.

⁴³ Martin P. Wattenberg, "The Republican Presidential Advantage in the Age of Party Disunity", en Gary W. Cox y Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, 1991; Morris P. Fiorina, "The Decline of Collective Responsibility in American Politics", *Daedalus*, vol. 109, 1980; Walter Dean Burnham, "The Legacy of George Bush: Travails of an Understudy", en Gerald M. Pomper (ed.), *The Election of 1992*, Chatham, Chatham House, 1992.

La historia de los sistemas constitucionales revela que tanto los modelos presidenciales como los parlamentarios han producido sistemas eficientes y democracias estables al igual que regímenes ineficientes y autoritarios. Si bien es cierto que los sistemas presidenciales en América Latina no han sido muy exitosos, no es menos innegable que en África los sistemas parlamentarios a menudo han fracasado.

Por ello, quizá valdría la pena preguntarnos por qué un mismo sistema en dos países distintos tiene frecuentemente resultados diversos al momento de su aplicación. ¿Por qué el presidencialismo en Costa Rica ha permitido un régimen democrático y estable desde 1949, y el brasileño, de 1930 a finales de 1960, estuvo plagado de golpes militares e inestabilidad? La respuesta parece venir no sólo por lo institucional, ya que un mismo sistema presenta grandes variaciones en instituciones que promueven o limitan la gobernabilidad o la relación dinámica entre el ejecutivo y el legislativo, sino también por lo social. No sólo por la forma de organización política sino por la historia. El modelo constitucional de un determinado país es un componente muy importante que establece las reglas para la actuación política.

Sin embargo, el motor que pone en marcha tal estructura institucional es el elemento humano y social de esa nación. Los componentes económicos, políticos, sociales y culturales, que han conformado históricamente a una determinada sociedad, son los elementos que nos permiten evaluar, sobre bases concretas, las ventajas o inconvenientes de un eventual sistema parlamentario en Estados Unidos o en África, o del presidencialismo en América Latina. El análisis institucional es, necesariamente, social. Es una forma de ver en lo institucional la conformación político-social de un determinado país y viceversa. Por ello, el debate sobre presidencialismo *versus* parlamentarismo es un ejercicio inconcluso si no hay una adecuada comprensión histórico-social de la sociedad en estudio.