

EL COLEGIO DE MÉXICO

ESENCIA Y ORIGEN DEL PRESIDENCIALISMO: UNA INTERPRETACIÓN A PARTIR DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL EN ESTADOS UNIDOS

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
Maestro en Ciencia Política

PRESENTA:
ANDRÉS ROLANDO POLA PRENDES

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

MÉXICO D.F.

2009

*No bien decía: «Mis pies resbalan»,
cuando ya tu amor, Señor,
venía en mi ayuda.*

Salmo 94:18

Índice

| | |
|--|-----|
| I. Prefacio | 4 |
| II. Introducción | 10 |
| III. El Régimen... | 18 |
| 1. <i>La tarea</i> | 18 |
| 2. <i>El objeto</i> | 18 |
| 3. <i>La pregunta por el objeto</i> | 26 |
| 4. <i>El acento en el objeto</i> | 30 |
| 5. <i>Algunas precisiones estratégicas</i> | 39 |
| IV. Presidencial... | 42 |
| 1. <i>La tarea</i> | 42 |
| 2. <i>Para contextualizar</i> | 43 |
| 3. <i>Las notas características</i> | 56 |
| 4. <i>Conclusiones</i> | 77 |
| V. Supone: | 83 |
| 1. <i>La tarea</i> | 83 |
| 2. <i>El discurso</i> | 84 |
| 3. <i>El instrumento</i> | 93 |
| 4. <i>Cuestión de términos</i> | 107 |
| 5. <i>Conclusiones</i> | 110 |
| VI. Consideraciones finales | 114 |
| 1. <i>En suma, el argumento</i> | 114 |
| 2. <i>El sentido del punto final</i> | 119 |
| Bibliografía | |
| Apéndice | |

I. Prefacio

En la parte consciente de mi vida académica he visto transitar a México de la esperanza activa en un promisorio futuro político a la decepción por la mejora no llegada. El hilo conductor del proceso, el concepto hasta la náusea repetido, ha sido la democratización, con sus etapas anteriores y sucesoras: liberalización, alternancia, consolidación... Ocurría, en el México que no viví, un orden político autoritario, y el diagnóstico sugería la necesidad de lograr un sistema de partidos más plural, un voto relevante, una economía extrovertida e inclusive un régimen diferente, ya no presidencial sino parlamentario. El cambio, a la verdad, no era sencillo. Aquellas variadas voces que constituyen la generación cambiante acentuaban ora aquél, ora este objeto de transformación, quizá alguno que he obviado. Pero nadie vaticinó el insatisfactorio resultado, imposibilidad humana. Inmerso en el proceso, seguro hubiera yo mismo dirigido mis esfuerzos en la misma dirección. Pero no es el caso.

Al menos en dos aspectos, el desenlace, mi presente, me ha hecho desconfiar del camino tomado, el de la reforma institucional. Cuando lo que se quiere es cambiar pareciera lo más deseable mudar cuanto se pueda, alterar ya de cara al perenne hartazgo. Tomar sugerencias de aquí y de allá, defender el voto como si no hubiera más nada o ejercerlo sin convencimiento, todo en aras del beneficio. Pero sólo el tiempo recuerda la pertinencia de un diagnóstico adecuado. Hacer una pausa. Habiendo quienes, sirviéndose del texto o del Congreso, proponen hacer de México un régimen parlamentario, o semi presidencial/semi parlamentario, so pretexto de democratizar; creo que lo mejor es la pausa. La tarea obligada antes de seguir parchando, pienso, es averiguar cuál era el problema con el

presidencialismo Mexicano. Mejor aún, entender qué es el presidencialismo¹ como el paso previo.

Ciertamente muchas y mejores mentes se han avocado a tal empresa; con todo, la perspectiva ha sido básicamente una: nuevo institucionalismo, el credo de mi tiempo. Ya como solución o como problema, de cualquier modo, he ahí la cuestión. En este sentido, para nuestro caso, lo variable habría de ser las instituciones económicas o las partidarias, y —por qué no— el régimen presidencial. Tal fue la dirección apresurada. Bien, seguro muchas rutas eran ineludibles. Pero creo que la propia geografía —y el pasar del tiempo— conduce a reconsiderar si realmente eran las instituciones el origen de lo indeseable y el fin de lo anhelado.

Hasta donde alcanza mi comprensión², este “nuevo institucionalismo” constituye una respuesta al enfoque predominante en la disciplina hacia los años cincuenta y sesentas, el conductismo, a su vez réplica al “viejo institucionalismo” que le antecedía. Las distinciones, como suele suceder, son función de los acentos, estando un cúmulo de elementos presentes en lo general. Como sea y brevemente, a la hora del estudio, el viejo institucionalismo solía privilegiar las variadas estructuras administrativas, legales y políticas, constituciones, por ejemplo. Era alto en contenido normativo, demasiado formal en su desarrollo y carente de suficiente elaboración teórica se decía. De ahí que, casi lógicamente, el conductismo pretendiera rebasar el estudio de las estructuras formales para explicar diversas políticas resultantes atendiendo a comportamientos, actitudes, creencias, demandas o distribuciones informales de poder entre los grupos e individuos relevantes. Mas faltaba explicar porqué los comportamientos políticos, las actitudes y la distribución

¹ “Presidencialismo” será el vocablo neutro para referir a esto que bien puede ser un régimen, un sistema o un gobierno. Nada de peyorativo hay en ello, nada de alusión a realidad concreta alguna.

² Para la siguiente reconstrucción, ver David Easton, 1953; y Steinmo, Sven y Thelen, Kathleen 1992: 1-29.

de recursos varían de un país a otro aún cuando los retos y las presiones podían ser similares. El nuevo institucionalismo.

Una vez más, casi lógicamente la disciplina requería atender el entramado institucional, el campo de acción de los agentes, pues la piedra angular del nuevo análisis institucional consistía en que los factores institucionales afectan las interacciones políticas, las estrategias de los actores o la distribución de los recursos. He ahí *el* factor relevante. Naturalmente, existen desemejanzas significativas al interior del enfoque. Los hay quienes prefieren considerar a las preferencias de los actores como dadas —institucionalismo de elección racional—, o quienes las consideran a su vez efecto de las instituciones —institucionalismo histórico—, por ejemplo. Cada cual tendrá sus problemas particulares. Empero, si en lo general la perspectiva es adecuada, nada parecería más aconsejable que variar de cierto modo el entramado institucional mexicano a fin de obtener los resultados deseados. Pasaron éstos de largo. Quizá la falla fue la magnitud o la dirección del cambio, quizá falte adoptar un régimen parlamentario. Quizá no.

Si las instituciones son un factor, es porque tienen sentido, valga la perogrullada; sin embargo, por alguna extraña razón, considero que en México el sentido de las instituciones tiende a desdibujarse. Razón extraña, sí, puesto que no es sencillo de precisar. La relación del mexicano con la norma, jurídica o no, no se reduce a la ruptura o la obediencia, pues matices intermedios como márgenes permitidos de violación —que disimulan su ruptura—, la manipulación —revés para el cumplimiento— o su observancia sólo según la letra —en perjuicio del espíritu— dificultan las conclusiones. Pero extraña también la razón puesto que es, de algún modo, ajena. Ya para los griegos la ley era fundamentalmente descriptiva,

inseparable de la costumbre; y aun cuando su significado haya variado en el tiempo³, Hegel no dudaba en afirmar que el carácter vinculante de la ley se desprende tanto de que pueda ser fácticamente demandada como de la educación, la cultura de un pueblo: la obligatoriedad es, pues, a su vez, histórica⁴. Merced a esta verdad don Samuel Ramos sugería una línea de investigación para pensar la relación mexicano-ley: en México la ley era extranjera⁵.

Desde luego la ley es ajena por motivos de la conquista Española del México prehispánico, y habría que ver la historia de la Cuauhtlicue para resolver si sus leyes surtían efecto. En todo caso, una real independencia no se logra de abrupto con las armas, es proceso arduo y paulatino. De suerte que no vale sorprenderse si Lucas Alamán juzgó a la Constitución de 1824 como fuente de desdichas por ser enteramente ajena a la nación; si Mora, reformador de la Constitución casi veinte años después, se enfrentó con el hecho de que, en México, las masas no advertían la diferencia entre delito y pecado⁶; si don Emilio Rabasa veía como virtualmente lógica consecuencia de la inaplicable constitución de 1857 la dictadura⁷ —lo cual no implica querer justificar—; si aún en 1917 el constituyente de don Venustiano Carranza se proponía modificar la ley puesto que ésta, abstracta, era irrealizable en México; y si aún pensando nuestro aparentemente presidencialismo todo poderoso del siglo XX, se diga que su explicación reside en facultades extra-constitucionales⁸. Esto por pensar las constituciones, acaso *la* institución. Podríamos de igual modo pensar la importancia de la letra en el sistema electoral o del sistema de partidos. Creo que una conclusión se sugiere casi por sí misma en cualquier instancia: el

³ McIlwain, 1947:23-66, particularmente interesantes 36ss.

⁴ Hegel 1986: §209, §210.

⁵ Ramos 1951:25.

⁶ Hale, Charles 2005:167.

⁷ Rabasa 1990:111.

⁸ Carpizo 2006: 25-26.

sentido de las instituciones, como factor determinante de la vida política, se desdibuja: realidad y norma como vías paralelas.

Podemos abordar el recelo al nuevo institucionalismo, con su ruta de reformas, desde un segundo frente. Dados sus objetivos ha poco mentados (explicar resultados variados en condiciones iniciales similares), pensemos qué sucede si hallamos retos y demandas en buen grado similares, el entramado institucional a su vez y, no obstante; un resultado sumamente diferente. Esta situación se aleja tajantemente de ser una mera suposición. Por el contrario, refleja la realidad de Estados Unidos y México en torno al presidencialismo. En efecto, ambos países recién salidos de una guerra de independencia que fue simultáneamente una guerra civil, ambos en condiciones económicas precarias si bien con un futuro promisorio, ambos carentes de una nación y enfrentados a divisiones, ambos inmersos en el caos, con sus fuertes liderazgos inmersos y resueltos a vivir bajo el presidencialismo. Desde luego que varios y muy significativos matices son precisos; sin embargo, las diferencias en resultados respecto a la presidencia son, desde el inicio, muchísimas. ¿Cómo explicarlo? ¿Dónde estuvo la falla? o, más propiamente, ¿Cuál es la falla?... es, pues, México mi interés central y considero que el enfoque pertinente no es precisamente el nuevo institucionalismo.

El trabajo que ahora presento es apenas la primera parte de una investigación más amplia cuya complejidad me ha conducido —merced a sabios consejos— a acometerla en dos momentos. De suerte que en esta primera etapa el caso mexicano es tan sólo una idea, un hilo conductor y objeto de comparación mental mas no escrita, ocupando estas páginas únicamente el caso norteamericano. A su vez, son estas miras las que explican que emprenda desde ahora una reflexión distinta de la institucional, seguramente no original

—lo cual en modo alguno era mi empresa—, pero de cierto tampoco conforme al credo actual. Enfoque sencillo y, creo, provechoso.

No quisiera desaprovechar la oportunidad para agradecer la paciente dirección del Dr. Francisco Gil Villegas en la elaboración de esta investigación. Tampoco podría dejar de reconocer el estímulo y aprovechamiento que me significaron las discusiones con mis lectores el Dr. Lorenzo Meyer y el Mtro. Alberto Arnaut. Sin temor a exagerar, estas páginas hubieran distado mucho de ser lo que son en ausencia de sus observaciones. Con todo, la responsabilidad de lo que aquí se expresa, principalmente sus desperfectos, ha de atribuirse al autor absolutamente. Agradezco, finalmente, el apoyo invariable y efectivo de mi pareja Arlyn Argüello que, conjuntado con el de mi familia, han posibilitado la feliz conclusión de este trabajo y el periodo de estudio del cual forma parte.

México D.F., julio del 2009

A.P.

II. Introducción

En la *Crítica de la razón pura* Immanuel Kant inventó una forma argumentativa difícil de lograr: el argumento trascendental. La economía mental conduce en ocasiones a utilizar indistintamente “trascendental” y “trascendente”, cual si el par significara “muy importante” o “más allá de”. Pero, aunado a que el primer significado no es el primordial de ninguno de estos vocablos, el término “trascendental”, inventado por Kant, técnicamente quiere decir “condición de posibilidad”. De ahí que un argumento trascendental se refiera a las condiciones de posibilidad de algo. Su forma lógica sería la siguiente:

- i) A
- ii) $(\neg C \rightarrow \neg \Diamond A)$
- iii) /C

Un ejemplo un tanto sandio viene bien como ilustración. i) Aceptemos que vemos colores (“A”); ii) si no hay luz solar (“C”) entonces no podemos ver colores; iii) Por tanto, necesariamente hay luz solar. A primera vista el argumento podría sugerirse lánguido; mas no lo es. En efecto, la conclusión del ejemplo, puesta de otro modo sería: o bien hay luz solar o bien no vemos colores. De suerte que lo que el razonamiento hace es concluir la *necesidad* de ciertas condiciones a partir de que ellas hacen *posible* un hecho *comúnmente* aceptado. Subrayo: que “C” sea necesario depende de que la verdad de “A” sea evidente.

Como puede advertirse, el argumento es deductivo, esto es, uno en el cual la verdad de las premisas garantiza la verdad de la conclusión. De hecho, el razonamiento es válido, la simple aplicación de la regla de transformación *modus tollens* basta para obtener la conclusión. De donde la carga de la prueba consiste, fundamentalmente, en que “A” sí sea,

en realidad, una premisa bastante plausible o comúnmente aceptada, no polémica; y en establecer cuáles son sus condiciones de posibilidad “C”. Logrado el paso de (i) a (ii), aparece sin invitación (iii).

El tránsito de la primera a la segunda premisa es muy complicado e inductivo, esto es, probable, muy probable en el mejor de los casos, pues (ii) básicamente expresa la necesidad de ciertas condiciones para que suceda suceder (i). Ahora bien, “necesidad” y “contingencia” son categorías metafísicas, expresan la posibilidad —o imposibilidad— de que algo haya sido falso o verdadero. Naturalmente, si algo es falso, entonces no es necesariamente verdadero; no obstante, si verdadero ¿pudo haber sido de otra manera? ¿Es posible que, en este respecto, el mundo haya sido de modo diferente a como realmente es? En caso afirmativo nos encontramos con un hecho contingente; pero si la respuesta es negativa, entonces nos encontramos con un hecho necesario.

Retomemos la instancia previa para esclarecer, ¿podríamos concebir un mundo en el que no viéramos colores? Me atrevo a pensar que sí, luego, este sería un hecho contingente. Aún más, ¿podría ser el caso que viéramos colores en ausencia de luz solar? La respuesta, ahora, parece negativa. Luego, se trata de un hecho necesario. Como se puede apreciar, un argumento trascendental es bastante complicado, precisa apelar a mundos posibles —situaciones contrafácticas, si se quiere, para evitar equívocos— para el establecimiento de la conclusión.

La idea de un mundo posible o situaciones contrafácticas es bastante asequible: son estipulaciones de condiciones descriptivas en las que se hacen ciertos cambios a partir del mundo dado, el nuestro, para evaluar cuáles son las alteraciones posibles y cuáles las imposibles, es decir, las verdades contingentes o necesarias, respectivamente. Desde luego que es difícil discriminar aquello que sí de aquello que no es susceptible de variación; pero

la mejor evidencia al respecto resulta ser sólo la intuición⁹ en auxilio, desde luego, del conocimiento relevante. Sin embargo ¿qué tiene que ver todo este árido repaso con mi reflexión sobre el presidencialismo?

Persigo un razonamiento que, a la verdad, toma como modelo el argumento trascendental kantiano pero no lo lleva hasta sus últimas consecuencias. En efecto, quisiera establecer cuál es la condición de posibilidad de un régimen presidencial; en particular, qué concepción de poder posibilita su existencia. Con todo, el objetivo no es demostrar que tal concepción de poder en realidad ocurre, y necesariamente. Mas no se piense que ello obedece a un ánimo pusilánime, de hecho, ese es un corolario que fácilmente se podrá inferir; no, responde a qué el objetivo de este trabajo se agota en argumentar que no puede haber un régimen presidencial si no hay determinada concepción de poder subyacente. Dicho de otro modo, las instituciones no importan porque sí.

Más aún, el argumento que persigo no puede ser tildado de trascendental, con todo rigor, al menos por otras dos razones. Comencemos señalando que la primera premisa, la que se supone habría de ser no polémica y comúnmente aceptada, está lejos de ser tal, pues consiste en aseverar que el presidencial es un régimen; no una forma de gobierno o un sistema político. Inclusive afirma una determinada interpretación del régimen presidencial, la del autor. De modo que el primer paso dista mucho de ser comúnmente aceptado; si ya de suyo el conocimiento parece nutrirse de polemizar. Invertiremos las dos primeras partes de este trabajo en la construcción de la premisa uno.

Y el nuestro tampoco puede ser un argumento trascendental estricto en virtud de que exploraremos tan sólo una condición de posibilidad, la concepción de poder. Seguramente podrían encontrarse muchos otros requerimientos a satisfacer si es que un régimen

⁹ Kripke 1980:42-44.

presidencial ha de venir a la existencia; con todo, también se han de dar razones para pensar que el poder es *el* elemento a considerar en cuestiones de política, *ergo*, del régimen también. Como quiera que sea, la idea es que el régimen presidencial supone una concepción jurídico-liberal del poder: esta es nuestra premisa dos. Hablo de una concepción “jurídico-liberal” del poder en un sentido muy particular, retomado de Michel Foucault, cuya elaboración aparecerá en el tercer capítulo de la investigación, pues será entonces cuando trabajemos la segunda premisa de nuestro argumento general.

Diría, en suma, que el siguiente es nuestro argumento, no precisamente trascendental:

- i) El presidencialismo es un tipo de régimen.
- ii) El régimen presidencial necesita de una concepción jurídico liberal del poder.
- iii) Por lo tanto, si no hay una concepción jurídico-liberal del poder, entonces no hay un régimen presidencial.

Como se puede ver, completo el razonamiento únicamente constituye el paso de la primera a la segunda premisa del modelo kantiano. De ahí fácilmente derivable que, si hemos tenido éxito, entonces necesariamente existe una concepción jurídico-liberal del poder.

Esencia y origen del presidencialismo: una interpretación a partir del régimen presidencial en Estados Unidos se intitula nuestra reflexión, y revela de suyo una idea de la investigación toda que consiste en la necesidad del origen histórico para acometer el estudio del régimen, por lo cual es también menester hacerlo mirando a Estados Unidos. Y es importante detenernos en esto, ya que no sólo responde a inclinaciones académicas: el régimen presidencial es invención norteamericana, existe ahí de modo primigenio. Así pues, si hay al menos un régimen presidencial es el estadounidense, y si se quiere saber en

qué consiste, hay que mirar al presidencialismo estadounidense. Desde luego, hay noticia de otros presidencialismos, y podría objetarse que el norteamericano es sólo un caso... ¿parecería adecuado evitar definiciones esencialistas?

Definiciones hay variopintas, las hay explícitas o recursivas, algunas dan el significado de un término y establecen sinonimias; otras no. La ventaja del caso estadounidense es que permite partir de una definición ostensiva de “régimen presidencial”. Este será nuestro proceder, pero hay que estar claros que este no es un tipo de definición que dé el significado de “régimen presidencial”; por el contrario, fija su referencia¹⁰ (el caso de Estados Unidos). Me explico.

Supóngase que hallamos que un régimen presidencial se caracteriza por x , y , y z . Claramente, a la postre podríamos llegar a saber, en virtud de otro trabajo, que en el mismo caso histórico estadounidense, x , y , y z no eran los rasgos propios del régimen presidencial, tal vez no todos en conjunto, o tal vez ninguno de ellos, a lo mejor la falla estuvo en el método. Habríamos fallado en el conocimiento, y podríamos corregirlo aclarando, por ejemplo, que el régimen presidencial *en realidad* se caracteriza por p , q , y r . Sin embargo, esto no sería posible si “régimen presidencial” fuera *sinónimo* de “ x , y , y z ”, como no es posible que “soltero” no sea “hombre no casado”. Esta posibilidad *epistemológica* es justo parte de la complicación en aceptar nuestra primera premisa como una obviedad.

Pero supongamos que atinamos en saber que el régimen presidencial de hecho sí se caracteriza, en este mundo y en el caso norteamericano, por x , y , y z , que en esto consiste; ¿podríamos pensar que *este* régimen presidencial pudo haberse distinguido por p , q , y r , y no por x , y , y z ? Pienso que no, pues de ser así estaríamos hablando de otra cosa, al margen del nombre que se le dé. Otro ejemplo puede ayudar a ilustrar el punto: aceptemos que de

¹⁰ Kripke 1980: 116-128

hecho el oro tiene el número atómico 79, que los científicos han acertado en encontrar esto como parte de tal sustancia. Si así son las cosas, cualquier otra sustancia, en caso de no contar con el número atómico 79, no sería oro, por más que se le parezca, aún si se le llamará “oro” (¡hemos develado la esencia del fraude!). Eventualmente podría descubrirse que el oro no tiene, de hecho, el número atómico 79, la posibilidad epistemológica fruto de la finitud humana; pero posibilidad inteligible gracias a que hemos fijado la referencia del término “oro”, el objeto que “oro” designa en este mundo, al margen de lo que podamos saber de él.

De modo que hemos de fijar la referencia de “régimen presidencial” y tratar de encontrar en ella las propiedades necesarias de tal régimen, ¿qué de los otros presidencialismos, como los latinoamericanos?, ¿han de ceñirse a lo esencial del modelo estadounidense para ser regímenes presidenciales, al margen de cómo se les quiera llamar? Pienso que sí, porque el régimen presidencial es invención norteamericana. Es decir, porque es ahí donde se especifican las condiciones para identificar el o los referentes de “régimen presidencial”. Y es que no se trata de sólo una cuestión nominal —como argumentaré—. Es interesante que nadie se moleste al aceptar que el parlamentarismo Westminster y el alemán son dos cosas bastante distintas, al grado que incluso merecen ser designadas de modo desigual. En el primer capítulo abundaremos sobre otro modo de definir, basta lo dicho para discernir nuestro camino.

Pero el vocablo “esencial” en nuestro título también cumple otra función: aludir a la concepción de poder. En efecto, en todo caso, la tesis fundamental, lo que realmente me parece importante de este trabajo y nos distancia del nuevo institucionalismo, es que reflexionemos sobre la concepción de poder que subyace esencialmente al régimen presidencial. De modo que algunas características estructurales del presidencialismo

podrían hallarse en una instancia cualquiera; mas si está ausente la concepción jurídico-liberal del poder, entonces no habrá un régimen presidencial, habrá otra cosa, independientemente de los nombres. De nueva cuenta, no porque esta concepción de poder sea parte del *significado* de “régimen presidencial”; sino porque posibilita su existencia. Es la tesis.

Quisiera finalizar explicitando algunos supuestos de nuestra empresa. Concedo de modo fundamental que las ideas son un factor causal en la creación del régimen. Este acercamiento de *acento* idealista, por contraposición a uno materialista, no hallará demostración en el curso de la investigación. Creo, como sé que actúo determinado *no sólo* por condiciones materiales como la economía sino por mis creencias a su vez, que las ideas importan y sobre esta base desarrollo mi reflexión. También realizó la interpretación histórica privilegiando la perspectiva de los agentes por encima del conocimiento o las interpretaciones históricas posteriores, en la medida de lo posible. Esto por un lado, y por el otro, acudo a la historia asumiendo también que el régimen presidencial es —y debe ser— visto como parte de un proyecto político más general. Entender una realidad tan compleja como la humana supone la sensatez de la abstracción en cualquier estudio; mas, entre separar cuanto se pueda o aislar lo menos posible, me inclino por el segundo disyunto.

Esta es, entonces, la ruta del argumento, con sus tesis y limitaciones. No he querido abundar en conclusión alguna no sea que facilite predisposiciones. He querido, develar su estructura y desenmascarar sus ambiciones. Creo que sólo bien puede venir del atrevimiento, como tanto que he aprendido de cosas que a la fecha no acepto. También creo que es fundamental no perder de vista que pertenece a una investigación más amplia, emprendida con miras a pensar México. Será, por tanto, a la postre cuando tenga pleno

sentido haber intentado responder qué es y qué supone un régimen presidencial; sin embargo, aludiremos al final a México a fin de que se pueda apreciar el esfuerzo.

III. El Régimen...

1. *La tarea*

Premisa uno, entonces. De hecho, sólo la primera parte de la premisa inicial y que consiste en establecer que el presidencialismo es un régimen. Este es un paso fundamental, y busco ofrecer argumentos correctos —que no concluyentes, cierto— en favor suyo. Mas vale desde ahora tener claro que por el momento no planteo qué es el régimen presidencial, como queriendo ofrecer una interpretación suya; no, exclusivamente el paso previo, establecer que se trata de un régimen y no un sistema o gobierno, dejando en calidad de pistas cómo podría acometerse la segunda tarea.

Quisiera también, al finalizarlo, haber expuesto la base sobre la cual procederá el trabajo posterior de mi investigación. Quizá un poco metodológicamente; pero, sobre todo, preparación en términos conceptuales, de suerte que sea cuanto precisa posible la perspectiva desde la cual leeremos esta realidad de suyo compleja e imprecisa. En consecuencia, este capítulo es conceptual únicamente y árido. He resuelto, por ello, ir elaborando poco a poco, parcialmente y regresando a momentos sobre elementos previamente introducidos con miras a afirmarlos, afinarlos, y así en ocasiones.

2. *El objeto*

Vale iniciar con la primera pregunta, la más pueril y natural entre las obligadas: ¿Qué es un régimen, o un sistema o gobierno presidencial? Por desgracia la solución no goza de la

misma naturalidad y sencillez, pues contestar simple y llanamente “aquel en el que hay un presidente”, el modo más obvio, es también decir casi nada. Con todo, algo se aprehende por esta vía que será menester recordar, a saber, sea que lo que fuere un régimen o sistema presidencial, no puede reducirse a una mera cuestión nominal. Podríamos ensayar una segunda reacción por el camino que revela sus méritos pedagógicos en la infancia, el de la ostensión o la estipulación. No obstante, señalar “esto es un régimen o sistema presidencial” *por si solo* tampoco resuelve mayor cosa. En consecuencia, se antoja como el más adecuado uno de los métodos usuales en la academia: la remisión a las autoridades. De ahí que a continuación hayamos de atender al saber de los politólogos. Pero antes, un par de advertencias.

En primer término, conforme anoté anteriormente, “presidencialismo” será el vocablo neutro para referir a esto que bien puede ser un régimen, un sistema o un gobierno. Nada de peyorativo hay en ello, nada de alusión a realidad concreta alguna¹¹; simplemente ausencia de compromiso, cual vacuna temporal frente a la falta de consenso de que es presa la academia en virtud de la complejidad misma del objeto. En segundo término, es importante recordar que es propio ciencia política buscar la clasificación de los diversos sistemas o regímenes políticos: cuáles son parlamentarios, cuáles presidenciales, cuáles semi presidenciales o semi parlamentarios. Por tanto, no sorprende que en el estudio de cualquiera de ellos se generen, lógica y premeditadamente, cuadros comparativos en que se puedan distinguir objetos bajo los mismos rubros. Esto es evidente en estudios que pretenden ubicar sistemas políticos en función, por ejemplo, de su estabilidad, eficacia o

¹¹ A partir de la obra que Jorge Carpizo escribiera por allá de 1978, *El presidencialismo mexicano*, clásica ya en la literatura mexicana, “presidencialismo” ha venido a ser un término despectivo que connota los excesos en que incurrió el régimen presidencial en México. es precisamente este uso del que me deslindo en este trabajo.

méritos democráticos. Aún más particularmente, es común que la explicación de en qué consisten el presidencialismo y el parlamentarismo consista en contraponerlos atendiendo, por ejemplo, al modo de designación del jefe del Ejecutivo o la duración del cargo. Tal metodología por exclusión mutua revela el supuesto de que se trabaja, de hecho, con dos órdenes diametralmente encontrados. La oposición, cierto, suele matizarse; pero se asoma en cada una de las siguientes propuestas y definiciones.

En cualquier caso, de cara al usual objetivo politológico de conocer cuáles y cómo son los sistemas/ regímenes políticos *en general* y al supuesto de que para ello cierto método comparativo es el más conveniente; vale señalar que la empresa aquí será distinta, puesto que distinta es la pregunta. De modo que verán su inclusión sólo aquellos elementos relativos al presidencialismo en soslayo de cualquiera que pueda ser su contraparte parlamentaria o semi-presidencial.

En buena medida, la discusión tan amplia y crítica del presidencialismo, que ya cuenta varias décadas, se debe a Juan Linz por su trabajo “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”¹². Respecto a nuestra interrogante, el autor resuelve con algo de imprecisión y otro tanto de desaprobación, probablemente en razón de que trabaja pensando en el “éxito” obtenido con las presidencias latinoamericanas. Distingue al presidencialismo por la existencia un ejecutivo con considerables poderes en la constitución, y generalmente con absoluto control sobre la composición de su gobierno y la administración. Elegido por el pueblo, ya directa o indirectamente, el jefe del Ejecutivo goza de un periodo fijo, de modo que no depende de un voto de confianza formal de los representantes elegidos democráticamente en un parlamento. Finalmente, a la par jefe del

¹² Linz, Juan (1997).

Ejecutivo y jefe simbólico del Estado, no se puede destituir al presidente salvo en algún caso excepcional de juicio político. El énfasis negativo que recién mencioné es puesto por el autor en el carácter dual de la legitimidad democrática y en la rigidez del sistema¹³.

Por otra parte, académico preocupado por la clasificación de las democracias y estudioso de los sistemas electorales, no sorprende que Arend Lijphart resuelva nuestra pregunta en un artículo reveladoramente intitulado “Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas”. A decir del autor, se ofrece ahí una mejora respecto a elaboraciones previas¹⁴, por lo que nos ceñimos a ella. Escribe que son tres las características distintivas del presidencialismo, cada una de las cuales tiene su correlato en el parlamentarismo: a) en los sistemas presidenciales el jefe de gobierno es elegido para un mandato fijo, prescrito por la constitución, y no puede ser obligado por la legislatura a dimitir; b) los jefes de gobierno presidenciales son elegidos popularmente, bien directamente o bien por un colegio electoral; y c) (he aquí la adición) el presidente es un ejecutivo de una sola persona.

Hasta aquí lo distintivo, lo esencial; pero vale también aludir a aquellas características que Lijphart halla como meramente recurrentes en el presidencialismo: el presidente no tiene poder para disolver la legislatura, el presidente tiene poder de veto que puede ser superado por mayorías legislativas, el presidente puede nombrar a los miembros del gobierno sin interferencia legislativa, el presidente es no sólo jefe de gobierno sino también el jefe de Estado, el presidente sólo puede servir dos mandatos y el presidente no puede ser simultáneamente miembro de la legislatura¹⁵.

¹³ Linz 1997: 31-32.

¹⁴ Lijphart, 1984: 66-71.

¹⁵ Lijphart, 1997: 149-162.

Otro distinguido politólogo que ha trabajado el tema, Giovanni Sartori, riguroso como siempre, enfrenta nuestra cuestión planteando que, en conjunto, estas son las tres condiciones necesarias y suficientes del presidencialismo: a) la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado; b) el gobierno o el Ejecutivo no es designado o desbancado mediante voto parlamentario; y c) el presidente dirige al ejecutivo. Ahora, a decir de Sartori, el hecho de que un presidente encabece o nombre al Ejecutivo indica que debe tener alguna autoridad legislativa¹⁶.

De modo similar, en su trabajo *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Mathew Shugart y John Carey definen un gobierno presidencial puro tomando como punto de partida el caso norteamericano. De nueva cuenta, tres son las características definitorias: a) elección popular de un jefe del ejecutivo; b) periodos fijos del jefe del ejecutivo y la asamblea, los cuales no dependen de confianza mutua; c) el ejecutivo electo nombra y dirige la composición del gobierno; y d) el presidente tiene cierta autoridad legislativa garantizada constitucionalmente.

Finalmente, una referencia más. En lo general tal vez menos afamados pero sin duda autores especializados en el tema; Stephan Haggard y Mathew McCubbins responden que un régimen presidencial es aquel en el que el gabinete únicamente es responsable ante el presidente, éste es elegido popularmente por un periodo fijo y tiene poder de veto, lo cual significa que es característico de los regímenes presidenciales la presencia múltiples actores con poderes de veto (al menos dos) elegidos democráticamente. En conjunto, a decir de los autores, estas cuatro características capturan lo que ya comúnmente se denomina

¹⁶ Sartori, 2003: 97-99

“separación de origen y sobrevivencia” de los poderes Ejecutivo y Legislativo como los rasgos distintivos de los regímenes presidenciales¹⁷.

Hasta aquí las autoridades, fieles (re)productores de las notas comúnmente sugeridas como características del presidencialismo, cada una de las cuales las hallamos en el presidencialismo norteamericano. Y basta también lo que precede para caer en cuenta de la dificultad, probablemente no anticipada, que hay en responder a nuestra pueril pregunta: ¿Qué es esto del presidencialismo? En efecto, autores clásicos y especializados discrepan no sólo en torno a los rasgos que han de presentarse si es que se va a categorizar algo como presidencial; es que ni aún hay uniformidad respecto a si es un régimen o un sistema o un gobierno el que sería presidencial. Pregunta anterior y fundamental, sin duda. Quizá la costumbre predominante sea utilizar “presidencial” como atributo de un sistema y no de un régimen... mas antes de suscribir la usanza es preciso proceder un tanto como pirrónicos, suspendiendo el juicio. A la verdad, es adecuado hablar de “sistema”, “régimen” o “gobierno” presidencial toda vez que se tenga claro que en cada caso es disímil el significado y que su uso sea, por tanto, premeditado. Inclusive dejo abierta la cuestión de que *sea* el presidencialismo; propongo sólo una manera de pensarlo. Entonces, una breve precisión conceptual antes de determinar mi postura. Un poco de estipulación, no debe negarse, pues familiaridad limitada con el tema basta para caer en cuenta de que, aquí, la univocidad no está en casa.

Sencillo y ordinario punto de partida, el concepto más global: un sistema cualquiera es un conjunto de elementos relacionados entre sí de determinados modos. La complicación tiene cabida llegado el momento de especificar un criterio para la identificación de las partes y sus interacciones, tiempo propicio para las variaciones. Mas es usual ya considerar

¹⁷ Haggard y McCubbins, 2001: 67-71

que el régimen es uno entre los elementos de un sistema que es político. Inclusive creo no distanciarme del consenso cuando por “régimen” entiendo el conjunto de valores, reglas, normas y procedimientos que apuntan al funcionamiento de las instituciones y a sus relaciones, a las actividades políticas de la comunidad y a la selección y el comportamiento de las autoridades. Reglas, y valores que las informan a la par que orientan la conducta, podríamos decir, constituyen un régimen. Por su parte, el concepto de “gobierno” suele ocurrir en discusiones puramente formales. Es en este sentido que, en un breve libro que viene a ser casi como diccionario, Norberto Bobbio señala que en la tipología de las formas de gobierno se toma en cuenta la estructura de las relaciones de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que una Constitución asigna el ejercicio del poder¹⁸. De lo anterior se desprende que el concepto de “gobierno” queda comprendido bajo el concepto de “régimen”, el cual a su vez es una parte del de “sistema político”. Así las cosas, mi postura.

Si resolviéramos estudiar un “gobierno presidencial”, cubriríamos la parte prescriptiva de un determinado sistema político y exclusivamente según las reglas, la estructura, al margen de su proceder o los valores que lo informan. De ahí que me parezca demasiado abstracto un estudio que atienda sólo al gobierno presidencial, incluso demasiado abstracto hablar del presidencialismo únicamente como una forma de gobierno. La razón de ello estriba en que considero un objetivo fundamental de los estudios políticos perseguir el conocimiento de órdenes políticos reales, no sólo en su idea; y aún cuando el interés sea normativo, las reglas representan únicamente un aspecto de la prescripción, por sí solo insuficiente puesto que éstas expresan y obedecen a valores —elementos normativos— imprescindibles incluso en semejante reflexión.

¹⁸ Bobbio 1989: 144

Por otra parte, considerar que “presidencial” es una propiedad del sistema (político) implicaría que “presidencial” fuera un atributo que, o bien surge sólo tras la interacción de todas o de algunas de las partes del sistema político, en cuyo caso se trataría de un atributo funcional; o bien surge dado el ordenamiento de todos o algunos de los elementos del sistema, en cuyo caso el atributo sería estructural. Al trabajar con sistemas es imprescindible distinguir entre las partes y el todo, y a su vez entre las propiedades de las partes y las del todo, siendo únicamente las últimas los atributos sistémicos. *Asumir* que unos y otros atributos son intercambiables, o reducibles unos a otros, es una falacia —“de composición” la llaman en lógica— frente a la cual debe estarse prevenido. Ahora bien, desde luego que cabe la posibilidad de clasificar correctamente a sistemas políticos como presidenciales. Inclusive podría ser menester precisar que un sistema político con gobierno presidencial funciona más propiamente como parlamentario, o a la inversa. No obstante, hay una dificultad: especificar en qué consistiría un funcionamiento (o una estructura) presidencial o parlamentario. Es decir, que “sistema presidencial” sea inteligible supone saber en función de qué aspecto un sistema puede o no ser presidencial. Mi respuesta: en función del régimen: atributo *prima facie* de una parte.

Hasta aquí los argumentos negativos, el primer paso: ni gobierno —por abstracto— ni sistema —por circular— presidencial. El segundo, sustentar mi determinación por usar “presidencial” como atributo de un régimen, paso positivo fundamental, es, a su vez, un avance bipartito. Ahora, el tiempo uno. Ya las autoridades representativas con que hemos iniciado considerando qué es el presidencialismo revelan que lo característico del presidencialismo es un tipo de relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, por una parte; y la conformación del Ejecutivo, por otra. En efecto: origen separado del presidente, separación de sobrevivencia, veto, elección popular... Encaramos una

diferencia en las *reglas* que norman esas relaciones. Por tanto, “presidencial” es un predicado del régimen. Pero no sólo reglas, también procedimientos. En efecto, esta es la idea que Sartori expresa al señalar que en el presidencialismo el jefe del Ejecutivo no puede ser desbancado mediante voto parlamentario, o en términos de Linz, que no se puede destituir al presidente salvo en algún caso *excepcional* de juicio político. Lo cual significa que contemplan cierto proceder usual¹⁹.

Es decir, tal y como lo revelan los autores que he venido refiriendo, pienso que lo distintivo del presidencialismo estriba en sus normas y procedimientos, *ergo*, es un régimen diferente. Resultado favorable a la pretensión de que nuestra primera premisa del argumento todo sea comúnmente aceptada. Resta precisar, eso sí, cuáles son las reglas y cuáles los procedimientos distintivos: el *cómo* del régimen... tarea pendiente. Por ahora podrá advertirse que existe un elemento indispensable que reclama su incorporación: los valores. Su inclusión constituye el tiempo dos de mi segundo paso, el positivo, a favor de proponer que el presidencialismo es un régimen. El que a continuación pretendo.

3. *La pregunta por el objeto*

¿Qué con la diversidad de soluciones a nuestra pregunta por qué es un régimen presidencial? Recuérdese que previamente subraye que la clasificación de los variopintos regímenes políticos es una empresa propia de politólogos. Entonces la precaución era importante en razón de que este objetivo subyacía a los planteamientos de cada uno de

¹⁹ Naturalmente, la inclusión de los procedimientos podría dar cabida a una objeción similar que la planteada ha poco en torno al uso de “sistema presidencial”, a saber, que parece conocerse de antemano el funcionamiento propio del presidencialismo. Empero, quisiera subrayar que hasta ahora no he adquirido compromiso alguno con qué distingue al presidencialismo; por el contrario, el compromiso aquí es con el dónde de la diferencia: en el régimen. De cualquier modo, más adelante ofrezco una salida a la circularidad.

nuestros autores, haciendo conducir su atención hacia aquellos aspectos que se prestaban a la comparación, incluso contraposición, entre los disímiles regímenes; lo cual no es necesariamente el caso. Ahora la misma advertencia es pertinente puesto que, según creo, este objetivo clasificatorio da cuenta de que los autores acudan a casos concretos generalmente considerados presidenciales para definir o explicar a partir de ellos en qué consiste un régimen presidencial. He aquí, me parece, el origen de la dificultad para lidiar con la desemejanza entre las definiciones.

Partiendo de que toda clasificación es y quiere ser normativa²⁰, el problema fundamental es el siguiente: de todas aquellas características que comparten los casos considerados instancias del presidencialismo, o bien todo lo común debe considerarse esencial, o suficiente y/o necesario –lo cual, desde luego, no sucede- o bien, debe justificarse la discriminación entre aquellas características que son incidentales y aquellas que no lo son. ¿Cómo saber si Lijphart tiene razón al considerar prescindible que un presidente no pueda disolver el parlamento, que tenga poder de veto o que sea a la par jefe de Estado; o si acertaron Sartori y Linz al ver como definitorio que el jefe del Ejecutivo sea el jefe de Estado o Haggard y McCubbins en hacer necesario que el presidente tenga poder de veto? Propongo: ser consecuente con el uso de “régimen”. Quizá un ejemplo no académico pueda ayudar a ilustrar el punto.

Es costumbre que se va ganando, contraria a la previa y oriunda del viejo continente, enlistar los vinos en código varietal y no tanto en función de la región. Al margen de los vicios o virtudes relativas, es curioso que la práctica europea procure informar de modo más completo. Sin embargo, de poco sirve que frente a la disyuntiva de

²⁰ En efecto, puesto que toda taxonomía plantea lo que un x debe ser si es que ha de pertenecer a la categoría y o z .

la adquisición, a la pueril pregunta “¿qué es este vino?” la etiqueta conteste “CHÂTEAU PÉTRUS, Pomerol, Grand Vin, 1997...”. Esta respuesta será satisfactoria únicamente tras saber que la uva predominante en la botella es Merlot y cuáles son sus propiedades; que la región delata el envejecimiento privilegiado del vino y la predilección por utilizar barricas de roble, lo cual suaviza la astringencia entre otras ventajas; que el subsuelo es rico en acero, etc. En suma, la etiqueta ricamente descriptiva cumple su cometido únicamente sobre la base de un conocimiento más cabal; y todavía más, sólo logrado éste se está en posición de decidir entre omitir o no la referencia al lugar o la indicación del nacimiento, por ejemplo. Entender es recompensa de quien disipa muchas dudas.

De modo similar, una respuesta satisfactoria a nuestra pregunta por qué es un régimen presidencial, la más pueril y natural, únicamente puede aparecer tras una investigación más profunda que permita entender un régimen presidencial y no sólo enumerar sus características. A mi modo de ver, reflexionar en torno a tres interrogantes dará una mejor respuesta a la pregunta fundamental. La primera de ellas ha sido previamente ha sido señalada: cómo es un régimen presidencial, lo cual supone la descripción de sus reglas y procedimientos (la aludida aplazada asignatura). La segunda de ellas consiste en saber a qué situación obedece un régimen presidencial, es decir, qué se propone resolver. Finalmente, la tercera inquiriría el porqué tales reglas y procedimientos son los favorecidos como camino hacia las metas. Las particularidades de un régimen presidencial, cualesquiera que estas sean, toman sentido y permiten sopeso sólo cuando se inquiere por qué y para qué están ahí. He aquí la puerta de salida a la circularidad y a la abstracción. Hemos de investigar, por tanto, el porqué y para qué del cómo: instituciones, objetivos y *valores*.

Desde luego Lijphart rebasa la enumeración cuando califica al presidencialismo como inherentemente mayoritario, de donde menos democrático. La opinión es personal, y se sostiene sólo si lo propio de la democracia es la inclusión y el consenso, como el autor sugiere²¹. Podría argumentarse; no obstante, que la legitimación dual propia de un régimen presidencial señalada por Linz funge como elemento favorecedor de la democracia —aunque, claro está, el autor no lo hace—. Ahora, Linz también transita en el camino de la comprensión cuando considera al presidencial como un régimen esencialmente rígido, lo cual explicaría su propensión a la inestabilidad. De nueva cuenta, la opinión se sostiene a la luz del propio valor que se confiera de suyo a la duración y la estabilidad. Por otra parte, juzgar que en un régimen presidencial se halla un diseño para la parálisis institucional, como lo hace Sartori²², parece también ayudar a dilucidar qué es esto del presidencialismo; si bien Estados Unidos parece contrariar la apreciación. Por ahora queda establecido que el renombre en la academia no se gana con el apellido —por lo demás, bastante extraños- y si hemos referido a estos autores es por la brillantez de sus ideas. No niego que el entendimiento haya sido un objetivo de politólogos. Lo que sugiero, por el contrario, es ensayar una comprensión distinta, atendiendo a más a lo que subyace que a lo que resulta, prefiriendo, cuanto sea posible, la dilucidación sobre la evaluación.

Como reflexionar en torno al porqué y para qué del cómo del presidencialismo es incluir en el análisis tanto reglas como procedimientos y valores, se trata tan sólo de proceder consecuentemente con la propuesta de que el presidencial es el régimen. Obligaciones de cabalidad, si se quiere. Pero ello no erradica tildar uno u otro elemento del régimen. Espero que a la luz de lo dicho en la Introducción sea evidente que pondré el

²¹ Lijphart, 1999: 13-19

²² Sartori, 2003: 107

acento en los valores que informan —en sentido literal— al régimen presidencial: *el porqué* y para qué del cómo de las reglas que lo distinguen: ideas y estados posibles de cosas que se valoran. Ello obedece a que son los valores los que orientan las reglas y los procedimientos aclarando las metas, son también los de mayor aportación para el entendimiento de un régimen y, todavía más, son éstos los que mejor explican la existencia real de un régimen presidencial, al margen de si el gobierno pueda o no serlo. Al punto aspiro únicamente a que se me conceda atribuir tal capacidad explicativa a los valores, buscando a continuación elaborar un tanto en torno a los valores.

4. *El acento en el objeto*

Nuestra reflexión —como todas— ha sido presa, desde sus albores, de una maraña de dificultades que sólo con paciencia y trabajosamente hemos podido ir allanando... ahora la cuestión de los valores. Es que la moral, individual y comunitaria, es objeto confuso de constante revisión y mutación difícil de conceptualizar si no es que se la estipula. Aún entonces se presentan dificultades para definir y delimitar los valores que la conforman. El debate filosófico es abrumador y poco resolutivo, lo cual no puede reprochársele a la luz de su naturaleza. Pero si el acento aquí recae en los valores de un régimen presidencial, hay que acometer la discusión al menos parcialmente. Uno: ideas y estados posibles de cosas a valorar los hay virtualmente infinitos; sin embargo, no todos son pertinentes. Aquí hemos de ceñirnos a los valores relativos al poder. Dos: ¿el poder?

Devendría en inconsecuencia ofrecer de antemano una teoría o análisis del poder, puesto que ha de ser la investigación la que proporcione la concepción del poder que subyace al régimen presidencial. Lo propio es dar pautas para su estudio y precisar, antes,

que persigo una “concepción” y no sólo un “concepto”. Puesto de otro modo, se trata de una búsqueda más general que incluya cuáles son los instrumentos de poder y cómo se entiende su ejercicio; y no sólo qué es el poder o quién lo detenta y para qué. Una concepción compuesta de prácticas y creencias medianamente compartidas que se miran en textos y costumbres.

¿Por qué el poder? La respuesta es a la par obvia y objetable. Obvia en función de que virtualmente el conjunto entero de los textos políticos, desde Platón hasta Michel Foucault pasando por San Agustín, Immanuel Kant o Wright Mills, se han ocupado del tema. Conclusión: el poder es componente imprescindible del estudio político. Es, además, mi punto de vista que lo que distingue al político de otros ámbitos humanos es, justamente, el poder. De suerte que un sistema político, una forma de gobierno o forma de gobernar, un régimen, una constitución o una dictadura, una elección, una conquista, etc. tienen todos en común ser, al menos, arreglos de poder. Perspectiva quizá objetable por muchas razones, entre ellas la vaguedad, como veremos. Y particularmente objetable en mi trabajo puesto que el autor que proporciona una buena porción de la columna conceptual de nuestra reflexión parte de que no es el poder lo privativo de la política, David Easton. Detalle cuya discusión requiere discutir cómo retomo su postura.

Recuérdese que en la introducción señalé que Easton se inscribe en una corriente de pensamiento según la cual es en el comportamiento y las actitudes de los participantes políticos donde el estudio de la política ha de abreviar en aras de la mejor explicación (y predicción). Es por ello que venido el tiempo de elaborar sobre el concepto de sistema, Easton parta de que todos los sistemas sociales están compuestos de interacciones entre personas, y que tales interacciones —no las personas— son las unidades de análisis del sistema. El punto es fundamental, pues no siendo los individuos sino sus interacciones las

unidades de análisis, es en funciones de éstas que se distingue entre uno y otro sistema social. Dos implicaciones importantísimas: un sistema es un constructo teórico, una abstracción de cierto tipo de actividades humanas y no un hecho natural; de donde, en segundo lugar, recae en la elaboración teórica la especificación del criterio de demarcación de un sistema: el aislamiento del tipo de interacción relevante.

Easton, primera sección: “lo que distingue a las interacciones políticas de cualesquiera otros tipos de interacciones sociales es que están predominantemente orientadas a la asignación vinculante de valores en una sociedad.”²³ Los valores en cuestión pueden ser tanto espirituales como materiales²⁴, y su asignación puede ocurrir de tres modos básicos: o bien privando a alguien de un bien que ya posee, o bien obstruyendo su consecución, o bien dando a algunos valores que se niegan a otros²⁵. Finalmente, el carácter vinculante de la asignación remite al hecho de que las personas pertinentes se consideran obligadas a observarla, no se refiere ni a las razones ni a los medios para su cumplimiento²⁶. Si esto es así, no sorprende que Easton distinga entre aquellas personas que están sólo sujetas a las asignaciones vinculantes —la comunidad política—, aquellas que ocupan las posiciones desde las cuales se determinan las asignaciones —las autoridades— y el entramado de estructuras, normas y valores que encausan y orientan las asignaciones de valor y las posibles disputas en torno a estas —el régimen—.

Easton considera que señalar a las asignaciones vinculantes de valor como lo distintivo de la dimensión política de la vida humana, es sólo otra manera de decir que un sistema político está constituido por el proceso de las políticas públicas y trata de

²³ Easton 1965:50. Traducción propia.

²⁴ Easton 1953: 137

²⁵ Easton 1965: 50

²⁶ Easton 1965: 132-133

reconstruir esta concepción política como si fuera recurrente desde la antigüedad y parte del sentido común²⁷. Bien. En absoluto comparto estas ideas, tal vez en razón de que el sentido común es la cosa peor repartida. En todo caso, dan pie a la discusión en torno a porqué no sería el poder, su ejercicio y estudio, lo privativo de la política, como dimensión humana y como disciplina. Easton ofrece razones en contra de esta perspectiva, y preferiría iniciar considerándolas, debatir en torno a ellas presentando a la postre mi sugerencia.

Dos son las objeciones en contra de la perspectiva según la cual lo distintivo de la política es el poder. La primera de ellas radica en que, siendo el poder sólo una de las variables significativas, un enfoque semejante omite un aspecto igualmente vital de la vida política: que está orientada hacia metas otras que el poder mismo: “La vida política no consiste exclusivamente en una lucha por el control; esta lucha surge de y se relaciona con el conflicto por la dirección de la vida social”²⁸. Es evidente que esta razón se sostiene sólo si se asume que pensar la política como poder equivale a concebirla como lucha *por* el poder. Quizá es una buena objeción, sobre todo teniendo presente que Easton discute principalmente con Lasswell y Catlin²⁹; pero esa no es la postura que asumiré y por tanto el obstáculo se desvanece.

La segunda razón consiste en que la perspectiva que hace del poder la piedra angular de política adolece de vaguedad: “la ciencia política no está interesada en las relaciones de poder de una pandilla, o una familia o grupos religiosos simplemente porque en ellos un hombre o grupo controla las acciones de los otros [...] Lo que Catlin y Lasswell, y de hecho cualquier teórico del poder, fallan en clarificar es la distinción entre

²⁷ Easton 1953:126-129

²⁸ Easton 1953: 117

²⁹ Lasswell *Politics, who gets what, when and how*, y Catlin *A study of the principles of politics*.

poder en general y poder en un contexto político”³⁰. He aquí un obstáculo mucho más interesante; con todo, creo que es posible franquearlo. En primer lugar, la crítica se sostiene sólo sobre la base de una concepción distinta de lo que es la política. Esto es, si lo que se propone es que lo esencial de la política es el poder, que en esto consiste, entonces no hay poder no político. Luego, no hay distinción entre poder político y de otro tipo.

¿Y sobre la base de que se excluye a las pandillas como objeto de la ciencia política? Ciertamente que usualmente se separa al poder económico del político o del religioso. Creo que tal distinción, y semejantes, se hace principalmente sobre la base de los medios o instrumentos de poder, o de su ámbito de ejercicio (lo cual no implica que se trate de un ejercicio o acción distinta); pero lo que es más importante es que supone una concepción errónea de la política. Es interesante que Easton rechace a su vez al Estado como objeto propio y único de la ciencia política no sólo dado que su carácter histórico excluiría del análisis órdenes previos; también porque ello implicaría restringir la reflexión a una determinada institución y no a una actividad que se expresa en instituciones varias³¹. Resultaría, así, un enfoque demasiado restringido. Pues bien, sucede algo similar con las diferenciaciones entre poder político y otro: ¿porqué considerar que el poder, para ser propiamente político, habría de ejercerse únicamente desde un conjunto finito de entidades como el Congreso, la Presidencia o la policía; y no desde la Iglesia, un banco central o una pandilla?

Es posible arribar a la misma conclusión desde consideraciones sobre cómo estudiar el poder. Robert Dahl nos alerta frente a dos falacias importantes en que se puede incurrir al estudiar el poder: pensarlo como una especie de conglomerado susceptible de entrar en un

³⁰ Easton 1953: 123

³¹ Easton 1953: 113

juego suma cero y *confundirlo con recursos*. Su relevancia ya se advierte, y se expresa igualmente en su definición, familiar en el presente, de poder (“influencia” en su caso) “A influye en B en la medida en que cambia las acciones o predisposiciones de B en algún sentido”³². Luego Dahl elabora sobre el dominio, la dimensión, y la cantidad de poder que un agente tiene, lo cual me hace suponer que él mismo no se ha percatado de la importancia superlativa de una de las principales ideas subyacentes a su definición de poder: que es una relación.

Es Michel Foucault, desde una tradición de pensamiento diametralmente otra, quien nos ha proporcionado un estudio del poder asombrosamente revelador, profundo, meticuloso y con novedad. Son sus ideas las que me han ayudado a conceptualizar conforme a mi deseo —y creencias— ideal algunos elementos que he encontrado en el desarrollo de mi investigación. Con todo, su elaboración tendrá que esperar hasta el final del camino, como en un cuento, de modo que el lector viva la sorpresa por la coherencia que proporcionan a las ideas encontradas. Por ahora basta recalcar que con él también partimos de la base mencionada: el poder es una relación, aunque un poco más: “El ejercicio del poder no es simplemente una relación entre “parejas”, individuales o colectivas; se trata de un modo de acción de algunos sobre algunos otros. Lo que es decir, desde luego, que no existe algo llamado el Poder, o el poder, que existiría universalmente, de forma masiva o difusa, concentrado o distribuido.”³³ Ciertamente, entonces que el poder no puede pensarse en términos de un juego suma cero; pero otra perspectiva, muy como institucional tampoco parece adecuada.

³² Dahl 1976: 29

³³ Foucault 1988: 238

En efecto, no se trata de que el poder esté en el Estado, el Rey, el Congreso o el presidente, al margen de lo que el resto de una población pueda querer o hacer. En todo caso, puesto que el poder es un tipo de relación humana, lo que ocurren son una multiplicidad de relaciones de poder que son integradas en una estrategia de conjunto, integradas entonces sí por el Estado o sus órganos; pero que existen ya en el entramado social más amplio³⁴. Esto es importantísimo, puesto que indica que la política no es privativa de ciertas instituciones o puestos gubernamentales, es, realmente, una dimensión de la vida humana. Una que aparece en casa, en el Congreso o en una institución académica: un tipo de relación. Pocos objetarían que así sucede.

En la multiplicidad de relaciones humanas, algunas son primordialmente de poder —como gobernar— y otras no —como la amistad—. El criterio de distinción, aunque presa de la vaguedad, cierto, sería la acción intencional de algunos sobre las acciones de los otros. Cuando esto caracteriza una relación, entonces ésta es política o de poder. Relación en la cual existen técnicas para actuar sobre las acciones de los otros, hay estructuras determinadas, discursos que permiten ejercer, legitimar o reforzar ciertas relaciones de poder. Y es esto lo que el Estado integra en una estrategia de conjunto. Un tanto como el entrenador que en el deporte integra en un todo más o menos coherente las múltiples acciones de sus jugadores.

Pero que el ejemplo no lleve al equívoco. No que la integración sea fruto de una deliberada astucia diabólica cuyo fin sea dominar; si bien ello puede suceder. En cualquier caso, para nuestros propósitos la pregunta no es tanto quién tiene el poder o porqué es

³⁴ Foucault 1979: 113. Este planteamiento es particularmente pertinente para las instancias Europeas, donde se *originó* el Estado, y norteamericana, como se verá en el desarrollo de la investigación. Con todo, puede ser que no resulte fácilmente aplicable para casos como los latinoamericanos, donde se impuso un orden político ajeno. Habría que considerarlo; sin embargo, parece que aun entonces es atribuible al Estado una pretensión de llegar hasta puntos finos del entramado social en su ejercicio de poder.

legítimo; tampoco si se quiere el poder por él mismo o para fines que enaltezcan la vida social. Lo interesante es cómo se ejerce: cuáles son sus dispositivos, sus ideas que lo refuerzan, cómo están estructuradas las relaciones de poder. Cómo, en suma y de modo cabal, se actúa sobre las acciones de los otros. La enseñanza de Foucault... una de ellas.

He sugerido pensar al poder como lo distintivo de la vida política, y que siendo este un tipo de relación en que unos actúan sobre las acciones de otros, entonces la política serían un modo de interacción social en el que unos actúan sobre las acciones de los otros. El enfoque podría parecer demasiado amplio; pero he querido simplemente abrirle camino, minando los obstáculos, esperando que sean sus frutos los que den cuenta de su conveniencia. Pero entonces, dado este desprendimiento de Easton, quisiera explicar cómo nos encontraremos con el análisis sistémico.

Easton, segunda sección, dos ideas: es que la función de un sistema político es la asignación vinculante de valores para una sociedad, y éste persistirá, como sistema, en la medida en que pueda llevar a cabo tal tarea. He señalado ya que a partir de ahí se distingue entre aquellos que están sujetos a las asignaciones, aquellos que ocupan el lugar en que se determinan tales asignaciones, y la estructura, normas y valores que orientan y encausan estas asignaciones. Comunidad política, autoridades y régimen, respectivamente. La idea aquí sugerida es que la función de un sistema político es el actuar de unos sobre las acciones de otros, de donde se puede distinguir entre los que actúan, los que padecen —sin valoraciones morales, el acento recae en la pasividad— y la estructura, normas y valores que dan forma a tales relaciones. Autoridades, comunidad política y régimen. Las variaciones han tenido que ser mínimas; quizá sólo una, importantísima: es un enfoque más dinámico. En efecto, las autoridades no son tales en virtud del *lugar* que ocupan, sino

merced a su *papel* en la relación. Sólo quien de hecho actúa sobre las acciones de los otros es realmente autoridad, al margen de los nombres.

Es, pues, muy similar lo que propongo echando mano de Foucault a lo que propone Easton. No sorprende, pues su perspectiva es una manera liberal e institucional de vestir el hecho del poder. Pero el poder sigue presente. Ahora bien, retomo también casi íntegramente otro aspecto del análisis de Easton, sólo que adecuado a lo recién propuesto: la preocupación por el cambio y la persistencia de un sistema, en particular cuando la variación es abrupta e intencional y se expresa en el cambio de régimen. La idea es que hay relaciones de poder, estructuradas, con sus técnicas, instrumentos, etc.; pero estas cambian, por diversas y múltiples razones. No puede haber sistema político estático alguno, como que a momentos cambiara y a momentos no. Es inherente el cambio a su naturaleza humana, de nacionalidad temporal.

Si bien pensar el cambio es de suyo todo un reto intelectual —quedando aún pendiente atender el llamado platónico a cometer el parricidio con Parménides—, creo que pensar este tipo de cambio intencional es más asequible, cuando menos esa es la empresa aquí. Porque la dificultad para saber pensando el cambio radica en que se inmiscuye el accidente. Sabemos que los humanos son mamíferos porque la diversidad de instancias comparten el mamar leche y la columna vertebral, entre otras cosas. Pero si ante la pluralidad nada permaneciera, sería difícil lograr el conocimiento. He aquí el aprieto, ¿qué es lo que permanece en el cambio? ¿Dónde está lo contingente y dónde lo necesario, dónde lo esencial? La posibilidad epistemológica que mina nuestra primera premisa³⁵.

Al pensar un sistema político como entidad temporal, incluido el régimen con sus valores y procedimientos, es trabajoso determinar cuándo deja de ser un tipo de sistema (o

³⁵ Ver Introducción, pág. 12ss.

régimen) para convertirse en otro, o cómo a pesar de las alteraciones permanece siendo el mismo. Sin embargo, hay momentos en que el cambio viene a ser un *objetivo* expreso, una necesidad so pena de perecer. Y entonces la empresa se facilita, puesto que en el acto intencional creativo (o de variación) puede resolverse la discriminación entre lo accidental y lo necesario: la ventaja de la presidencia y el caso norteamericano. De ahí que hayan de buscarse aquellos elementos históricos, sucesos e ideas, que conducen a la transformación un tanto radical del sistema político: transformación en el régimen. Debo precisar, no obstante, que no considero que el cambio deba venir *sólo* de fuera del sistema político —de otro tipo de interacciones o de condiciones materiales—, las relaciones mismas de poder pueden ser —y serán— un factor explicativo.

Entonces, brevemente: resulta obvio que mi reflexión se centra en las reglas, procedimientos y valores que caracterizan las relaciones de poder en el presidencialismo, en el cómo se ejercen y estructuran tales relaciones, para qué y porqué. Lo que es atender a la situación concreta y concepción del poder subyacente que explica este arreglo, metas y proceder. Política como relaciones de poder, luego, lo más importante es como se concibe el poder. Este es el sentido de acentuar un valor que informa todo el régimen. Pero análisis del régimen presidencial y sólo derivadamente consideraciones del sistema político que incluyan a la comunidad política y las autoridades.

5. Algunas precisiones estratégicas

Hasta ahora la pregunta fundamental, aquella que demanda entendimiento —qué es un régimen presidencial—, ha sido descompuesta en tres interrogantes más particulares, a saber, cómo son, qué se proponen y a qué responden las reglas de un régimen presidencial.

En consecuencia, es casi inherente a la empresa la adopción de una perspectiva histórica: seduce el origen para entender, es ineludible, pues la historia precisa el sentido de lo variable. Ahora, previo a la Constitución estadounidense de 1787 no existía régimen presidencial alguno. No lo hay. Por tanto, considero que la pregunta por qué es un régimen presidencial no puede responderse al margen de la historia norteamericana.

Siendo más apropiados unos que otros recursos a la historia, retomemos la sugerencia del profesor Quentin Skinner en *Los fundamentos del pensamiento político moderno*³⁶, deleite clásico, para iluminar nuestro objeto. “¿Qué es lo que ellos estaban haciendo?” Al investigar pensadores y su pensamiento, hay que preguntarse “¿qué es lo que estaban haciendo?”, en su momento histórico, dado su contexto ideológico y de eventos, a qué respondían y qué se proponían. Ciertamente que la pregunta es de suyo ambigua, ora susceptible de interpretarse desde la perspectiva de las consecuencias, ora desde la de las intenciones. Aún más, considerada en el marco de las consecuencias, puede ser que con ella se inquiera lo que las personas en cuestión originan sin saberlo o sin proponérselo; o aquello que en calidad de agentes realizaban, con toda la implicación de premeditación y conciencia que una acción intencional supone. De modo que es menester precisar, aunque ya se deja ver, que nuestro interés y el sentido en que adoptamos la pregunta del profesor Skinner se ciñe a la *intención* del régimen presidencial. Claro que preguntarnos qué buscan las reglas del régimen significa que importan las consecuencias; mas no como aspectos que permitan captar el funcionamiento real de un régimen; sino como propósitos con los cuales tal régimen fue creado.

La importancia de 1787 apenas puede exagerarse. En efecto, a la originalidad respecto de la presidencia se suma la de la instauración de un orden federal así como la

³⁶ Skinner, 1985: 7-13

transformación del constitucionalismo. Originalidad parcial se dirá, como todas, “toda gran idea crea su ancestro” dice Jorge Luis Borges³⁷. En cualquier caso, múltiples y abundantes reflexiones pueden desprenderse del acontecimiento, los frutos en conjunto o en aislado siendo por si mismos valiosísimos. Mas hemos de contentarnos con conducirnos apercebidos de que el nacimiento del régimen presidencial es parte de una empresa política mucho más amplia. Complejidad que sólo puede favorecer nuestra comprensión enriqueciéndola, reforzando la coherencia de un proyecto político más cabal —aunque, desde luego, en tanto que producto humano, y de varios humanos, la coherencia no sea perfecta—.

En realidad, esta perspectiva *holista* sugiere no sólo la inclusión de elementos otros sino la amplitud en el tiempo. De suerte que habría que contemplar no sólo el acto creativo; sino el contexto más amplio, histórico e ideológico, que subyace a la creación del régimen. Incluir su historia, ciertamente *su* historia. Naturalmente, dado el carácter intencional de la investigación. Dicho en otros términos, hemos de privilegiar la percepción de los creadores frente al contexto histórico —como anticipamos en la Introducción de nuestro trabajo—, tanto en sucesos como en propuestas. Nuestras preguntas prefieren la subjetividad frente a la objetividad.

Pero hay que rehusar de la ingenuidad de suponer un cuerpo de creencias homogéneo, o adscribir metas idénticas a cada uno de los autores. La creación del régimen presidencial fue un acto de deliberación, y en tanto que producto de la interacción humana, es tarea nuestra leer en ella una interpretación que permita encontrar un conjunto de valores y metas compartidos. Ventaja y reto del búho de Minerva, invitado privilegiado para nuestro siguiente capítulo.

³⁷ Borges 1974: 678

IV. Presidencial...

1. *La tarea*

Dar por terminada una sección y adentrarse en la elaboración de la sucesiva sugiere que hemos dado pasos agigantados en el razonamiento, al menos uno. Dudaría de que hayamos logrado tal cosa. Negarlo no cabe, puesto que el andamiaje conceptual ha sido alistado —empresa no menor—. Inclusive he sostenido que el presidencial es un régimen; o mejor, que conviene como tal pensarlo. Pero afirmar el tránsito devendría en fraude si recordamos que aún trabajamos la premisa inicial, el primer paso de nuestro argumento *cuasi-trascendental*. De modo que, si el presidencial es un régimen, resta averiguar qué tipo de régimen es, momento objetable del argumento general.

A fin de saber en qué consiste el carácter presidencial del régimen en cuestión, examinaremos el conjunto todo de características señaladas por los diversos autores que nos auxiliaron en la primera parte de este trabajo: en un régimen presidencial el ejecutivo es unitario, es a la par jefe de estado sin ser miembro de la legislatura, la cual no lo designa ni puede ser disuelta por él, tampoco tiene ésta control alguno sobre la permanencia del presidente en el cargo, pues el jefe del Ejecutivo es elegido por el pueblo para un periodo finito susceptible de ser renovado. Dos notas más: las atribuciones del presidente consisten en poder vetar y determinar la composición del Ejecutivo y los actos administrativos. Once cualidades distintivas, estrechamente relacionadas entre sí pero distinguibles. Cómo evaluarlas y determinar su importancia relativa es una de nuestras asignaturas

fundamentales, siendo otra de ellas subrayar que el régimen presidencial no puede ser reducido a una cuestión nominal.

Sin duda la invención de la presidencia fue una tarea complicada. Aunque nunca acaparó el todo de las sesiones, veintiún días se discutió en torno al tema. No obstante; antes de entrar en materia conviene presentar el contexto de emergencia, la inmediatez previa a la Constitución de 1787 en que se originó el régimen presidencial. Esto permitirá trazar un panorama del proyecto más amplio en que se inserta el régimen: los objetivos, valores y obstáculos que atraviesan la empresa toda. De suerte que, así, en dos momentos, se aprecie mejor el grado de discontinuidad y, por ende, la particularidad del régimen presidencial que rebasa las nomenclaturas. Los Artículos de la Confederación entonces, infelices ellos.

2. *Para contextualizar*

1776-1787: Estados Unidos se aventuró en la construcción de un nuevo orden constitucional contando ya once años en su historia independiente, un par más si contáramos desde el inicio de la guerra. Durante este periodo se aliaron los trece estados —Virginia, Massachusetts, Pennsylvania, Georgia, Maryland, Rhode Island, New York, New Jersey, North Carolina y South Carolina, Connecticut, New Hampshire y Delaware— bajo los Artículos de la Confederación acordados en noviembre 15, 1777 y cabalmente ratificados en marzo uno, 1781. He aquí el primer ensayo de Constitución.

El origen de los Artículos hállase en un Congreso Continental que vio su luz primera en septiembre de 1774, la primera expresión de respuesta unificada por parte de las colonias frente a un par de medidas impopulares de la Corona: las *Intolerable Acts*. La

Massachusetts Government Act consistía es una alteración a la carta que regía la colonia desde 1691: a partir del 74, mil setecientos, el consejo del gobernador sería elegido por el Rey (no más por la asamblea) y cada ciudad realizaría juntas sólo una vez por año salvo que el gobernador permitiera expresamente lo contrario. Ésta y la *New Quartering Act* (que dictó algunas modificaciones respecto a la organización de los regimientos) fueron las tildadas *Intolerable Acts*, y resistirlas fue el objeto del primer Congreso Continental, el cual tendría un trío más de posteriores apariciones hasta comenzar a dibujar sus trazos definitivos bajo los Artículos de la Confederación, cuando las colonias dejaron de ser tales y se tornaron estados.

Pero si acaso hay tarea política sencilla, encontrar el tipo de vinculación necesaria y posible entre entidades ha poco dependientes no se antoja para instancia de ello. Ciertamente que Norteamérica estaba constituida por una población relativamente homogénea³⁸: participaba de la comunidad en la legua, era heredera de una semejante tradición política y cultural, y gozaba incluso de un trasfondo religioso relativamente similar a pesar de las diferencias denominacionales. Mas es igualmente cierto que la batalla de independencia fue a la par una guerra civil, de suerte que no significó el movimiento de una población que, como un cuerpo unificado, luchaba ante el indigno prospecto de la tiranía. En efecto, eran coetáneas una minoría activamente involucrada en la causa patriótica —si bien respaldada por una mayoría pasiva—, un grupo realista de similares dimensiones, y una parte considerable de la comunidad indiferente respecto al resultado toda vez que éste le representara un beneficio³⁹. Estaban también divididos los estados en virtud de su tamaño, con New York, New Jersey, New Hampshire, Rhode Island, Connecticut, Delaware, y Maryland como el

³⁸ Lipset 1963: 92

³⁹ McLaughlin 1933:36; Blum *et. al.* 1963: 103

conjunto de los estados pequeños; y Virginia, Massachusetts, Pennsylvania, Georgia y las Carolinas como el grupo de los mayorcitos. Atravesada esta división —por si no bastaba— por la de los medios de subsistencia: había estados principalmente comerciantes y los que se caracterizaban por las granjas y las plantaciones; casi norte y sur.

Un poco más: es insoslayable el hecho de que la guerra consumada con la Declaración de Independencia de 1776 apuntaba a la defensa de los gobiernos locales en contra de la autoridad central con residencia en Inglaterra. De ahí que la construcción de una organización política centralizada se viera minada desde la idea. De hecho, por contraste a lo sucedido en Europa, la ausencia del feudalismo y la aristocracia implicaba que la centralización del poder fuera superflua, acaso indeseable, en aras del avance económico y la unidad⁴⁰. En suma, hallamos un centrífugo contexto como tálamo para la concepción de la organización política y, por tanto, el rostro de la centralización sedujo muy pobremente.

A decir de su artículo III, fue la necesidad de defensa —apremiaba la lucha de independencia— la que condujo a que el Congreso Continental previamente creado adquiriera forma definitiva bajo los Artículos de la Confederación. Desde entonces se habla de “Los Estados Unidos de América”. Unión, en efecto y hasta ahí; la soberanía nunca cedida por cada estado: “Artículo II. Cada estado retiene su soberanía, libertad, e independencia, y todo Poder, Jurisdicción y derecho, que no sea expresamente delegado por esta confederación a los Estados Unidos reunida en el Congreso.”⁴¹ He aquí los Artículos de la Confederación, el origen de la Constitución que habría de ver la luz diez años después

⁴⁰ Huntington 1968: 126

⁴¹ *Los Artículos de la Confederación*, en Lutz, 1998: 377

pariendo conjuntamente el régimen presidencial. Pero un origen un tanto engañoso, negativo. Veamos.

Caeríamos en un error de considerar que bajo los Artículos de la Confederación existía un gobierno estadounidense: cada estado exigía juramentos de lealtad propios y castigaba la traición con relación a sí mismo (Artículo IV), era autónomo en la determinación de los impuestos (Artículo VIII) limitándose el Congreso a “recomendar”, emitía leyes particulares y auto regulaba su comercio (puesto que eran poderes no expresamente delegados al Congreso). Entonces, punto número uno: las atribuciones provistas al Congreso por los Artículos de la Confederación eran insuficientes. Y punto número dos: había también un problema de organización ya que un poder Ejecutivo, uno Legislativo y otro Judicial distinguíanse sólo al interior de cada estado. Significativamente, los Artículos no establecían un departamento ejecutivo; tan sólo señalaban que alguien presidiría sus sesiones: “Los Estados Unidos reunidos en el Congreso tendrán la autoridad [...] para designar a uno de sus miembros para presidir [sus sesiones], provisto que ninguna persona pueda servir en el cargo de presidente por más de un año en un periodo de tres años”⁴² dice el Artículo noveno. El presidente únicamente un comandante de sesiones, un *primo inter pares* de efímera existencia.

Bastó el pasar del tiempo para mostrar que rebasar la mera unión era imperativo para los estados. Era preciso terminar el caos con las monedas y quebrar la soga financiera del Congreso. Además, requerían todos de un ejército que librara la lucha común independentista; no obstante, la tarea se complicaba dado que los salarios sufrían de dilución crónica, hasta el borde de sugerir la rebelión militar. Por su parte, insurrecciones locales abonaron para exhibir la precaria seguridad de los estados. A su vez, era menester

⁴² Commager, 1944: doc. 72 pág. 114

cierto manejo compartido del comercio y zanjar disputas provocadas por las rutas comerciales entre las delimitaciones territoriales. También debía satisfacerse la deuda contraída con Holanda y Francia a propósito de la guerra de independencia. Y otros factores sumados aportaron lo propio a la crisis, como el pobre desempeño del Congreso y humillaciones internacionales. En fin, que para todos estos fines el Congreso resultaba inoperante, pues de cara a estados soberanos no hay modo alguno de constreñir a la observancia de tratados comerciales o la provisión de un salario para la milicia. Paso por paso y problema por problema.

Entre 1781 y 1788 imperó una confusión total en torno a la moneda, pues eran tantos los tipos que determinar su valor representaba todo un reto aritmético. Había *moidores, doubloons, pistols, gold johanneses*, Coronas Inglesas y Francesas, *English Guineas, Spanish dollars*, Libras Esterlinas para el comercio con Inglaterra y las *Captain's Flint pieces of eight* —decimos de centavos de Dólar Español—. Bajo estas condiciones no sorprende que el dólar valiera seis *shillings* en Nueva Inglaterra y Virginia, ocho en Nueva York y Carolina del Norte, cinco en Georgia, seis peniques de *shillings* en Carolina del Sur y siete en Pennsylvania⁴³. Valores al margen: caótica existencia.

En tales condiciones símbolos del desorden, únicamente teofanías darían cabida a un Congreso con finanzas sanas. No fue el caso. Pistas⁴⁴: en conjunto, la deuda interna y externa, representaban \$35, 000, 000 hacia 1784, creciendo la interna de \$3, 109, 000 en 1784 a \$11, 493, 858 en 1789 sólo por intereses; mientras que en el mismo periodo el principal del compromiso externo subió de \$7, 839, 517 a \$10, 098, 707; pero los ingresos merced a los impuestos (recomendaciones) apenas alcanzaban para satisfacer el gasto

⁴³ McLaughlin 1933: 138

⁴⁴ Las cantidades están dadas en dólares.

corriente⁴⁵. De hecho, en 1782 el Congreso pidió \$8, 000,000 mientras que 1783 fueron otros \$2, 000, 000 los requeridos a los estados; sin embargo, hacia el final del último año menos de \$1, 500, 000 habían ingresado⁴⁶. La incapacidad del Congreso para recibir de los estados auxilio en sus necesidades económicas representaba un grave problema en virtud del cual también el ejército vino a ser una contrariedad.

Sabidos de que fue hasta el tercer día, septiembre 1783, cuando finalmente se firmaría el Tratado de Paz con Gran Bretaña, traigamos a colación una anónima arenga circulada en los cuarteles de Newburg, Nueva York, hacia el diez de marzo del mismo año, cuando parecía haberse resuelto desbandar al ejército sin que se zanjaran los pendientes salariales:

¿Pueden, pues, consentir a ser los únicos sufrientes por esta revolución y retirarse del campo para envejecer en la pobreza, miseria y desdén? ¿Pueden consentir a transitar el lodo vil de la dependencia y deber el miserable remanente de esa vida a la caridad, que a la fecha ha sido gastada en el honor! —Si pueden— vayan y lleven a costas la burla de los Tudor y el menosprecio de los Whigs —el ridículo y, lo que es peor, la lástima del mundo—. ¡Vayan, mueran de hambre y sean olvidados! Pero si su espíritu ha de rebelarse ante esto, si tienen sentido suficiente para descubrir y espíritu suficiente para oponerse a la tiranía bajo cualquier atuendo que pueda asumir, ya sea el mero abrigo del republicanismo o la bata esplendida de la realeza, si ya han aprendido a discriminar entre las personas y la causa, entre los hombres y los principios, despierten; atiendan a su situación y cambien el rumbo. Si perdemos el momento presente, cualquier esfuerzo futuro es en vano; y sus amenazas posteriores serán tan vacías como sus acuerdos ahora.⁴⁷

⁴⁵ McLaughlin 1933: 81

⁴⁶ McLaughlin 1933: 69

⁴⁷ Citado en McLaughlin 1933: 64

Afortunadamente intervino en la latente sedición el venerado Washington; mas las tropas de Pennsylvania ubicadas en Lancaster, amotinándose, marcharon hacia Filadelfia al punto de obligar al Congreso a mutar su locación y dirigirse humillado a Princeton⁴⁸.

Desde fuera también se abonó a la humillación. Recuérdese que el tratado con que ingleses y norteamericanos firmaron la paz estipulaba que ambas partes se abstendrían de hacer leyes que impidieran el pago de deudas privadas contraídas antes de la Guerra, que los Ingleses no tendrían regimientos en territorio estadounidense, y que el Congreso de los Estados Unidos emitiría una seria recomendación a los estados para la restauración de los bienes confiscados a los realistas. Cumplió el Congreso y los estados lo ignoraron. Llegados a este punto no cabe hablar, con todo rigor, de una transgresión de las condiciones del tratado —si bien el hecho es embarazoso—; pero a la postre se expidieron leyes estatales que obstaron el pago debido a los británicos. Consecuencia: los ingleses mantuvieron tropas en territorio americano. Respecto a ambos lados el Congreso se vio maniatado. Claro que John Adams fue enviado como Ministro Americano a Gran Bretaña con objeto de protestar contra las guarniciones inglesas; pero sin un ejército que lo respaldara, careció de oídos⁴⁹.

La situación interna igualmente evidenció la obligatoriedad de un respaldo militar. Parece que evidencia contemporánea seduce a concluir que cuando la guerra de independencia vio su fin las condiciones financieras y comerciales eran, en lo general y de hecho, incluso mejores a las previas —lo cual sugiere que si los estados no aportaban al Congreso era porque no querían y no porque no tuvieran—⁵⁰. Concediendo que si así fuera, esta realidad es profundamente desemejante de cierta *percepción* armada que atemorizó a

⁴⁸ McLaughlin 1933: 68

⁴⁹ Blum, *et. al.* 1963:125

⁵⁰ McLaughlin 1933: 71-88

los norteamericanos. Corría diciembre 1786 cuando un grupo de insurrectos comandados por Daniel Shays irrumpieron en las reuniones de las cortes de Springfield. La explicación básica: el comercio no andaba bien, los impuestos eran demasiado altos y carecían de efectivo para pagar los compromisos, de donde había un gran número de deudores y otro tanto de tierras embargadas⁵¹. Northampton, Worcester, Taunton y Concord también se rebelaron. Antes de que terminara el año las revueltas fueron dispersadas, débiles como eran, principalmente merced a la intervención del General Lincoln —desde luego, George y no Abraham— en Springfield. Empero, la lección estaba dada: era preciso un gobierno central que ayudara a los estados en semejantes infortunios frutos de la defensa a ultranza de la libertad y el autogobierno⁵².

Virtualmente todo ámbito dibuja el caos como la usanza norteamericana, y queriendo saber porqué, resulta que el dinero casi lo explica todo. Realidad ésta, a la verdad, advertida desde muy temprano, pues ayuno el Congreso de la posibilidad de cobrar impuestos y regular el comercio, quedaba relegado a observador con finanzas parasitarias. Ya en febrero de 1781 —esto es, previo a la adopción de los Artículos de la Confederación por Maryland— fue requerida por el Congreso Continental la facultad para imponer un cinco por ciento de impuesto sobre las importaciones⁵³ para hacerse de recursos cuyo destino era lidiar con préstamos, ya pasados o por adquirir, en aras de conducir la guerra. Nótese, por tanto, que los problemas de Estados Unidos en la víspera de la Constitución 1787 no surgieron de un desafortunado procedimiento de ensayo y error: era evidente que si los estados no cedían un poco de su bien amada soberanía, no habría una economía digna siquiera de mención para los fines con los cuales la unión fue inicialmente creada: la

⁵¹ Commager 1944: Doc. 81 pág. 126

⁵² Wood 1969:412-413

⁵³ McLaughlin 1933: 53

guerra. Para Hamilton el diagnóstico era evidente tan sólo cumplido el año de la ratificación de los Artículos, pues en una serie de artículos expuso que la fragilidad del sistema descansaba en la incapacidad del Congreso para imponer impuestos y regular el comercio. Los estados no cedieron: no antes, no durante su fabricación, y no tras la ratificación de los Artículos. Seguro no anticiparon tan perjudiciales efectos, quizá sobrevaloraron su soberanía; en todo caso, no eran sólo ellos quienes se rehusaban.

La búsqueda por la mejora se esperaba más lógicamente ávida el Congreso; y, sin embargo, éste se debatía entre la lenidad y la existencia exigua. En efecto, no era sólo que los estados hicieran su voluntad respecto a los requerimientos del Congreso; era también que cuando a éste se le presentaban oportunidades para obtener mayores atribuciones, simplemente las dejaba pasar, cual funesto ejemplo de *Laissez Faire*. Casos⁵⁴: en 1782 la legislatura de Nueva York propuso una convención de los estados con el objetivo de enmendar los Artículos de la Confederación... el Congreso no actúo. 1785, cuando ya la crisis era evidente, la Corte General de Massachusetts aprobó resoluciones que favorecían la formación de una convención cuyo propósito fuera revisar la Confederación... los miembros del Congreso por parte del mismo estado rehusaron someter a aquél la propuesta. Quizá habría que responsabilizar un tanto a los estados que, hábiles, solían demorarse en el envío de sus representantes de por sí aletargados, lo que obstaculizaba las resoluciones⁵⁵. De cualquier modo, no sorprende que se haya llegado a la convención constituyente de 1787 al margen del Congreso.

El comercio. Señalé que el comercio, como todo, era una molestia para los norteamericanos; pero fue una afortunada, pues de lidiar con ella surgió la posibilidad de un

⁵⁴ McLaughlin 1933: 170-173

⁵⁵ Blum *et. al.* 1963: 122

mejor futuro. Virginia y Maryland —respaldados por Madison y Washington— tenían por ineludible llegar ya a alguna suerte de entendimiento respecto a la navegación del río Potomac. Sus intentos se remontan hasta 1777; pero habiendo fracasado crearon nueva ocasión en 1784, cuando Virginia designó comisionados para zanjar la cuestión haciendo lo propio Maryland recién iniciado el siguiente año. Mount Vernon fue el escenario en que ambos estados lograron una solución, iniciado 1785, y decidieron invitar a Pennsylvania a cooperar con sus planes, convocatoria a la cual éste accedió. Inspirados así por lo logrado, Maryland propuso entonces una conferencia a la que se sumara Delaware con el objetivo expreso de discutir asuntos comerciales, y Madison trabajó cuanto pudo para impulsar el plan y logró que su legislatura, la de Virginia —una de las más celosas de su unilateralidad en el comercio—, aprobara que se convocara a cada estado a enviar delegados a una convención cuyo propósito sería considerar qué tan lejos podrían llegar en la creación de un sistema uniforme de regulación comercial. La cita sería el primer domingo de Septiembre de 1786, el aciago año, en Annapolis. Sólo cinco estados enviaron delegados.

La reunión, con todo, no fue en vano, pues resolvieron una nueva convocatoria con una lección bien aprendida: había que variar el objetivo. Un reporte unánimemente adoptado escrito por Hamilton citaba desde Annapolis a una convención de delegados de todos los estados que tendría lugar el segundo domingo de mayo del siguiente año

para considerar la situación de los Estados Unidos, crear aquellas provisiones necesarias para adecuar la constitución del gobierno federal a las exigencias de la Unión, e informar de sus propósitos a los Estados Unidos reunidos en el Congreso; de modo que, una vez que hayan accedido y hayan sido confirmado por las legislaturas de cada estado, sean provistos para tal efecto.⁵⁶

⁵⁶ McLaughlin 1933: 182. Traducción propia.

De nueva cuenta, el Congreso titubeo. Poco después resolvió, en febrero de 1787, convocar a los estados a una reunión conforme a los términos recién citados; mas sin delatar que se trataba de la simiente de la convención de Annapolis. A decir verdad, no podía hacerlo, pues este modo de proceder, al margen del Congreso, era ilegal a la luz del Artículo XIII que regía la Confederación. Clarificó, eso sí, que los comisionados tendrían “el único y expreso motivo de revisar los artículos de la confederación”⁵⁷. Llegamos así a la convención constituyente de 1787.

El veinticinco de mayo de 1787 se inauguró en Filadelfia la Convención Constituyente —quince día más tarde de lo acordado pues en aquel momento la asistencia no igualaba siquiera el número de estados norteamericanos— y hubo de durar hasta el diecisiete de septiembre del mismo año. Rhode Island fue el único estado que se retrasó aún más en el envío de sus representantes; pero los estados lograron sumar un total setenta y tres delegados. Con todo, sólo cincuenta y cinco enviados se presentaron en algún punto a la reunión, y de ellos sólo doce fueron asistentes regulares. Washington, desde luego, fue elegido presidente de la convención por unanimidad, aunque los registros únicamente dan cuenta de una intervención suya⁵⁸.

Entonces, básicamente tres problemas. Por un lado, eran insuficientes las atribuciones del Congreso. Por otro, el Congreso mismo no daba muestras de quererlas mejorar. Finalmente, aún en ejercicio de éstas, no había garantía de que los estados observaran sus instrucciones. Hay que destacarlo, una de las principales carencias era el Ejecutivo, y no podía ser de otro modo pues para ello no había bastantes atribuciones. Desde luego que las condiciones de emergencia no eran sencillas, como ya hemos señalado,

⁵⁷ McLaughlin 1933: 183. Traducción propia.

⁵⁸ McLaughlin 1933: 272

y habría que mencionar que las ideas contractualistas, entonces en boga, obstaban para fortalecer la unión: ora señalando que el gobierno es un mal necesario, ora como defensa innegociable de derechos y libertades, ora bajo otros atuendos; enemigas siempre acérrimas de la centralización. Propiamente, la reflexión sobre el contractualismo tendrá que esperar hasta la última parte de este trabajo; por lo pronto, debe subrayarse que aun cuando el tiempo había mostrado la necesidad de un vínculo más fuerte, las viejas dificultades no desaparecieron del todo.

Con anterioridad se anotó la división entre estados pequeños y estados grandes, causa de que en el Congreso existente bajo los Artículos de la Confederación el voto de cada estado tenía el mismo valor: uno por entidad.⁵⁹ Bien, pasado el tiempo con su muestrario de complicaciones, la convención constituyente del 87 enfrentó el mismo problema. En efecto, cuando hubo de definirse en virtud de qué se conformarían las cámaras del nuevo Congreso en gestación, Delaware (estado chico) amenazó con abandonar la convención si se alteraba el voto estatal en alguna de las cámaras; en particular se defendía contra el principio de que el peso de cada estado en el Congreso fuera una función de su población pues beneficiaba a los estados grandes. Esto a manera de instancia de las complicaciones en torno a la creación de un nuevo orden merced a la división entre estados.

Pero la necesidad de unión estadounidense tenía algo de novedoso respecto al primer intento bajo los Artículos de la Confederación, y vale detenerse en precisarlo. Dice Seymour M. Lipset que uno de los problemas compartidos por todas las naciones nuevas consiste en crear un sentimiento de unidad nacional entre elementos diversos⁶⁰. Quizá el

⁵⁹ Artículo V

⁶⁰ Lipset 1963: 23

problema estaba ahí para los norteamericanos; pero este no era *su* problema. Ciertamente no era el objetivo del régimen presidencial, y el proyecto del cual forma parte, sentar las bases para un carácter nacional propio, dirimir conflictos de clase o definir identidades religiosas. Aún más, la problematización de la soberanía de los estados como una de las causas principales de esta crisis de efectividad, no radicaba en cuestionar que los estados pudieran o debieran auto gobernarse; consistía en que esta idea había llegado a límites indeseables. No había, pues, un conflicto de valores. Otro tanto sucede con los ideales democráticos, es una cuestión de grado. En suma, no nos encontramos ante una lucha de ideas (ni de identidades).

En efecto, no sólo los Artículos de la Confederación tuvieron por origen un conflicto bélico; también, y esto es lo fundamental, la creación del régimen presidencial, y el proyecto del cual forma parte, obedece a condiciones materiales. Insuficientes atribuciones del Congreso, pasividad de éste para mejorarlas, y ninguna garantía de observar su ejercicio, son los factores que llevan al sistema político a un punto crítico. Antes que nada había un problema de efectividad, un gobierno —*cuasi* gobierno— inoperante tanto *de jure* como *de facto*. Problema de estructura y efectividad de las relaciones de poder tal y como existían.

El hecho de que el régimen presidencial y su proyecto surgieran a partir de condiciones materiales y no a raíz de un conflicto de ideas, explica que se buscara alterar al sistema político esencialmente en la estructuración de las relaciones de poder, aunque no sólo. Todavía un poco: básicamente el mismo cúmulo de ideas persisten en a la hora de la configuración del régimen presidencial. Precisadas y matizadas por la propia historia, desde luego, hay más de continuidad que de cambio. De hecho, es interesante que la guerra de

independencia norteamericana fuera principalmente eso, una guerra y no una Revolución. No que tuviera poca monta; es que fue profundamente conservadora.

3. *Las notas características*

En el inicio, la soberanía del Parlamento. Consistía ésta en que el monarca no pudiera hacer gran cosa fuera del Parlamento, atraparlo en él: los impuestos deben ser votados en las Cámaras y las leyes promulgadas sólo por el Rey en el Parlamento —es decir, con su aprobación—: de ahí el principio “el Rey en el Parlamento”⁶¹. Sin duda la culminación privilegiada de la Guerra Civil inglesa. Habría que recordar, por ejemplo, que durante cuarenta y cinco años la reina Elizabeth vio tan sólo once parlamentos, cuya existencia apenas alcanzaba unas cuantas semanas; pero tras la Restauración comienza el Parlamento como un órgano regular de gobierno⁶². Detengámonos en ello, pues había algo del logro que incomodaba, voces en el desierto clamaban “arrepíentanse...”

Dos consecuencias admitidas de la Revolución Gloriosa: la “revolución financiera” de mediados de 1690s —que dio lugar a las grandes organizaciones de crédito público, como el Banco de Inglaterra, mediante las cuales se logró la estabilidad política y suficiencia financiera para perseguir un imperio— y la *Septennial Act* de 1715 —aquella ley que hacía del periodo parlamentario uno de siete años y ya no de sólo tres, reduciendo deliberadamente la competencia política a favor de los *Whigs*—. Juntas, constituyen la piedra angular de lo que J.H. Plumb denominó “crecimiento de la oligarquía”⁶³. De hecho, desde un poco más atrás, en el reinado de Carlos II, el de la Restauración en 1661, era claro

⁶¹ Sartori, 2008: 219; Pocock, 1985: 77-78.

⁶² McIlwain 1947: 107.

⁶³ Citado en Pocock, 1985: 76.

que en el Parlamento había un grupo de hombres ricos y poderosos —encaminados con paso firme hacia la nobleza hereditaria pero nunca idéntica con ésta—, cuya fuerza obedecía a su cercanía con la autoridad ejecutiva, su control del patronazgo, y su influencia. Digámoslo claramente: si la soberanía del Parlamento era el Rey en el Parlamento, no podía esperarse sino una “fuerte vinculación” entrambos.

Pues bien, he aquí la incomodidad: corrupción. Naturalmente, dado que en la época el concepto no sólo significaba “soborno”; sino también “perturbación de aquellas condiciones políticas necesarias para la virtud y libertad humana”⁶⁴. Si bien pretende aparecer como tal, sólo seminalmente el juicio dibuja trazos de defensa republicana; pero será importante recordarlo y tratar de hallar en él los indicios republicanos puesto que en breve se verá su vínculo con los americanos. Busquemos precisión.

¿Por qué Venecia pudo mantener su libertad republicana y no sucumbir ante los señoríos? Pregunta difícilmente más obvia y vital para un italiano renacentista. Cabe recordar que la gran Florencia, por mencionar un caso, padeció a los Medici después de su república. A seis años del *quattrocento*, basándose en *Las Leyes* de Platón, Pier Paolo Vergerio ofrecía como respuesta a la pregunta el carácter maravilloso de la constitución de Venecia en que se combinaban las tres formas puras de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia⁶⁵. He ahí los elementos del balance republicano, condición de la libertad. Bien, en 1559, a propósito de los Tudor, John Aymer, quien después sería obispo de Londres, escribía:

El régimen de Inglaterra no es una mera monarquía, como algunos piensan por falta de consideración, ni una mera oligarquía ni democracia; sino un gobierno mezcla de todas estas, de donde cada una de ellas tiene o debe tener una autoridad similar. La imagen que

⁶⁴ Pocock, 1985: 76.

⁶⁵ Skinner, 1985: 165.

de ello se desprende, y no sólo la imagen sino la cosas misma, puede verse en la casa del parlamento, donde han de encontrarse estos 3 estados; el rey o la reina que representan a la monarquía, los nobles que son la aristocracia, y los burgueses y caballeros la democracia... si el parlamento usa sus privilegios el rey no puede ordenar nada sin ellos; si lo hace, su falta es la usurpación y la de ellos permitirlo [...] Si por otra parte, el régimen fuera tal que todo dependiera de la voluntad del rey o la reina, y no de las leyes escritas, [si] ella fuera una mera monarca y no una gobernante mixta, podrías anticipar hacerme temer más⁶⁶.

La idea de un gobierno mixto y su similitud con el argumento italiano es diáfana. Y vuelve a aparecer. En 1642 pueden hallarse ideas semejantes en voz de caballeros Tory u *Old Whigs* que en nombre de su antigua constitución planteaban que el Rey, los Lores y los Comunes, correspondían a la monarquía, la aristocracia y la democracia respectivamente, es decir, constituían los elementos propios de un balance republicano.

Ya hemos señalado que desde el reinado de la Restauración este balance anunciaba su precariedad; con todo, después de la revolución Gloriosa el apoyo a la corona era la regla en virtud de que se hallaba ésta constreñida por el Parlamento, donde los *Whigs* eran mayoría. No obstante, la excepción, la crítica *cuasi*-republicana renovada apareció en voz de “verdaderos” *Whigs*. Dos publicaciones son representativas: *Independent Whig* y las *Cato's Letters* (1720-1723). En estas últimas, cuya autoría se debe a los publicistas Thomas Gordon y John Trenchard, se alarmaban cada vez más por la corrupción de los sucesivos ministros (*Privy Council*) existentes bajo Sir Robert Walpole, pues se temía que

⁶⁶ Citado en McIlwain 1947: 104. Ciertamente el texto expresa la tensión —temor muy personal incluso puesto que fueron los Tudor quienes afirmaron la corona frente a la Iglesia— que se vivía desde entonces y por mucho tiempo en la borrosa separación entre *gubernaculum* y *jurisdictio*. La autoridad de la corona era indisputable, sobre todo en cuestiones propiamente de gobierno, y se buscaba resguardar de su acción a las leyes y así la libertad inglesa. El éxito parlamentario en ello es disputable, eran poco importantes, como hemos dicho, y la mera frase “absolutismo Tudor” no abona a favor suyo. Lo importante aquí es la herencia *cuasi* republicana.

la cotidianidad del patronazgo condujera a la reimposición de la tiranía. Se procuraba también defender la libertad mediante el balance republicano, y se objetaba el control monárquico del Parlamento mediante el patronazgo, sólo que la solución era *excluir* al Ejecutivo del Legislativo⁶⁷. Diferencia fundamental que leyeron después los norteamericanos.

Es importantísimo precisar que, hasta ahora, los ministros del rey no eran objeto de juicio *por* sentarse en el Parlamento. En este sentido, lo rechazado no era directamente el principio del Rey en el Parlamento. *Ergo*, tampoco la soberanía Parlamentaria. De ahí que no encontremos un rechazo a la conducción conjunta del gobierno: era parte fundamental de la soberanía parlamentaria. Lo indeseable era el patronazgo, y el *Act of Settlement* de 1701 sería la respuesta al problema (pues garantizaba a los ministros su permanencia en el cargo durante buen comportamiento); aunque al poco tiempo devino inoperante⁶⁸, dando pie a las *Cato's Letters*. Mas no se advirtió que la crítica *cuasi*-republicana suponía minar la soberanía del Parlamento en tanto que esta se ejercía merced a la vinculación “corrupta” entre —lo que después propiamente serían— el Ejecutivo y el Legislativo⁶⁹.

Quizá los norteamericanos lo advirtieron, y retomando la crítica la llevaron hasta sus últimas consecuencias. Thomas Paine alza su propia crítica de sentido común, febrero de 1776:

Decir que la constitución de Inglaterra es una *unión* de tres poderes que se *contrapesan* recíprocamente es una farsa, o bien las palabras no tienen significado o son meras contradicciones. [...] *¿Como obtuvo el Rey un poder que la gente tiene miedo a ceder y está obligada a contrapesar?* Tal poder no puede ser el obsequio de gente sabia, como tampoco puede ningún poder *que necesite contrapeso* venir de Dios; sin embargo, esta

⁶⁷ Ver Kelly *et al.* 1965: 35-36.

⁶⁸ Huntington 1968: 119.

⁶⁹ Pocock, 1985: 77.

condición, provista por la constitución [inglesa], supone que tal poder existe.⁷⁰ [Acento original].

Andémonos con claridad, poderes *unidos* de hecho no se contrapesan porque es contradictorio; no en razón de que esté ausente la *independencia*, cómo se criticaba inicialmente en Inglaterra. Esto es lo fundamental revelado por Paine, que un gobierno conjunto, así, sin separación de poderes aun cuando haya independencia, no puede ser adecuado dado que necesita de contrapesos; mientras éstos no se requieren cuando el ejecutivo no tiene injerencia en los asuntos legislativos pues cada quien hace lo que le corresponde.

Esta no es la idea inglesa. Como hemos visto, ya desde la época de los Tudor se pensaba que el rey estaba, o debía estar, supeditado a la ley pero a ningún hombre, de suerte que el derecho y la ley estaban bajo el control también del Parlamento; sin embargo, “los asuntos de estado” y de transformación de la *Commonwealth* únicamente pertenecían al Rey y sus ministros⁷¹. De ahí que cuando John Locke escribiera su versión de la separación de poderes, distinguiera entre el poder legislativo, el ejecutivo y el federativo. Como cabe esperar, el primero está consagrado a las leyes mientras que el segundo tendría por encargo su ejecución; por su parte, el poder federativo es el que se ocupa de cuestiones externas y seguridad. Conforme a la práctica inglesa, el poder federativo y el ejecutivo serían competencia exclusiva del rey y su consejo; sin embargo, el poder legislativo es compartido por el rey y el Parlamento —el Rey en el Parlamento—. Una función, dos entidades: gobierno conjunto.

Es precisamente aquí donde la publicación y lectura difundida de *Espirit des Lois* (El Espíritu de las Leyes) de Montesquieu a partir de 1748 toma importancia: una función,

⁷⁰Paine, 1960: 16-17. Traducción propia.

⁷¹ McIlwain 1947: 111.

una entidad⁷². Veamos: 1742, la casa de representantes de Massachusetts no cedió ante la demanda del gobernador Shirley por obtener un salario permanente sobre la base de que “tendería a minar el peso justo de las otras dos ramas del gobierno, que siempre debe ser mantenido y preservado por sobre todas las cosas, especialmente cuando el gobernador tiene una autoridad y contrapeso tan grande sobre ellas.”⁷³ Luego, 1776, la constitución de Virginia declaraba que “El departamento Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial deberán ser separados y distintos, de modo que ninguno de ellos ejerza los poderes propiamente pertenecientes al otro: ninguna persona deberá ejercer los poderes de más de uno de ellos al mismo tiempo.”⁷⁴ Primero sólo independencia, luego separación. Montesquieu.

Separación, pues, de poderes, que no es lo mismo que su independencia; pues aquélla supone una diferenciación entre las *funciones* esenciales que desempeña un gobierno, mientras que ésta tiene que ver con que las *partes* no sean supeditadas. Quizá teorías ejemplarmente rigurosas, distinciones a lo sumo diáfanas y conceptos extremadamente precisos serían mucho pedir de aquellos hombres que publicaban bajo el predominio panfletario⁷⁵, que determinaban en buen modo el futuro norteamericano inmersos en atmósferas belicosas, y que influían sobre el resto de la población sin poder obviar sus intereses diversos y las pasiones atizadas. Con todo, algo había de rigor y creo que estamos en posición de discernir que la separación de poderes, la apuesta estadounidense, sucedió a y se diferencia de la independencia de las partes.

Ahora bien, usualmente se acentúa que la independencia norteamericana fue un rechazo a la soberanía del Parlamento inglés en tanto que repudió se cobrasen impuestos en

⁷² Friedrich 1950: 176-177.

⁷³ Citado en, McLaughlin, 1935: 116,117 n.26. Traducción propia.

⁷⁴ Citado en, Kelly *et al*, 1965:72. Traducción propia.

⁷⁵ Baylin 1967: 1-21.

el nuevo continente sin representación parlamentaria en el viejo. Hay verdad en ello. No sólo porque el control de las imposiciones era un aspecto fundamental del principio del Rey en el Parlamento, de suerte que negar esta atribución suponía invalidar la soberanía parlamentaria; también porque los ingleses realizaban la representación de modo “virtual”, es decir, un miembro de la Casa de los Comunes representaba no a sus votantes sino a la Gran Bretaña entera⁷⁶. De ahí que pedir representantes coloniales en el Parlamento fuera contrario a la representación en sentido inglés.

Como quiera que sea, aquí he querido que atendiésemos a otro sentido en que la independencia de las colonias implicó la abolición del la preciada herencia de la Guerra Civil inglesa —la soberanía parlamentaria—, y que consiste, precisamente, en rechazar el principio del Ejecutivo en el Legislativo como forma de gobierno⁷⁷ y régimen: había que excluir al Ejecutivo del Legislativo y erradicar la posibilidad de prácticas corruptas. En efecto, aunado al caso de Virginia, previamente mencionado, cinco colonias más excluyeron de sus constituciones el poder compartido junto con la idea del balance y/o contrapeso al momento de la ruptura con la corona⁷⁸.

Viene a bien subrayar que ello no implica un desprendimiento total respecto a la herencia inglesa, ya que en ambos lares era la legislación lo más importante. De donde, por ejemplo, Locke asigne esta tarea a dos entidades y no a una mientras que la las cuestiones de la *commonwealth* se asignaban sólo al Rey. Inclusive la creciente relevancia del Parlamento da cuenta de las prioridades. Estados Unidos procedió de modo similar desde antes de su independencia y a la postre, defendiendo la autoridad de las asambleas apelando al ejemplo del Parlamento. Era la vía en aras de la libertad... y la explicación también de

⁷⁶ Sartori, 2008: 215-216.

⁷⁷ La interpretación la debo a Pocock, 1985: 73-90.

⁷⁸ Kelly *et al*, 1965: 71-74.

los peligros ulteriores, pues la virtud que convenía a los norteamericanos debió haber sido más fiel a la ciceroniana, aquella que conquistaba a la diosa suprema interruptora de los asuntos humanos: la Fortuna, la de los reveses caprichosos.

Sucedió que en varias colonias los legisladores hicieron todo⁷⁹: modificaron juicios de las cortes, autorizaron apelaciones, reabrieron controversias, expusieron la ley y otorgaron excepciones a la ley prevaleciente. Pasaron también legislaciones que autorizaban la expedición de papel moneda, suspendieron pagos de deudas o permitieron su pago en especie. Sumado el hecho de que leyes con apenas un año eran retiradas, era de esperar que tal conducta se minara la confianza popular en el gobierno republicano y la inestabilidad que lo acompañaba. En suma, la experiencia mostró que la separación de poderes en su carácter más puro y radical no podía limitar al poder Legislativo.

Ciertamente el empoderamiento de las asambleas coloniales fue continuo y en acenso, después de todo, el progreso norteamericano es una marca de nacimiento. El desarrollo se entiende de buen grado al mirar un trío de elementos. Uno, el gobernador era, en general, de la corona; dos, el dinero era de los colonos; tres, no había una aristocracia hereditaria. Comencemos vía generalidades. Hacia el final de 1720 el gobierno colonial había ya adquirido el patrón gubernamental que duraría hasta la independencia: cada provincial tenía un gobernador, un consejo y una asamblea elegida por los hombres libres, blancos y propietarios, como hemos dicho. Pero las asambleas estadounidenses eran todas “realmente” representativas. Esto es, si bien todas las colonias señalaban la propiedad como condición necesaria para votar, la gran mayoría de los adultos blancos podían satisfacerla. Ahora, en las colonias de Nueva Inglaterra la unidad de representación en la asamblea colonial era la ciudad, fuera de Nueva Inglaterra los delegados se enviaban por condado;

⁷⁹Kelly *et al.*, 1965: 84.

pero en ambos casos los representantes eran agentes de sus electores. Ciertamente que si los condados o ciudades eran demasiado grandes, únicamente el día de la votación era posible que los colonos se reunieran para hacer saber las propias inquietudes y opiniones a sus delegados; pero las elecciones ocurrían cada dos o tres años (anualmente en Nueva Inglaterra y Pennsylvania), de modo que en tan breve lapso era difícil que un asambleísta se distanciara de los deseos de sus representados.⁸⁰

Comenzamos a hallar diferencias al mirar el modo de designación del gobernador y del consejo. En las colonias reales de New Hampshire, Massachusetts, New York, New Jersey, Virginia y las Carolinas, era el Rey quien determinaba quién sería el gobernador, el cual a su vez escogía al consejo. La única excepción era Massachusetts, donde la casa de representantes seleccionaba al consejo en acuerdo con el gobernador. En las colonias bajo el sistema de propiedad como Maryland y Pennsylvania, el propietario escogía al gobernador y al consejo con la aprobación del rey. Finalmente, en las colonias corporativas de Rhode Island y Connecticut, los hombres libres elegían no solo a la asamblea sino al gobernador también, aunque el rey tenía, teóricamente, la posibilidad de vetar. Es muy significativo que las colonias particularmente conflictivas respecto a la relación entre el gobernador y las asambleas, como Massachusetts y Pennsylvania, y otras medianamente conflictivas, como New York y New Jersey, eran aquellas en las que el gobernador era designación real. La excepción son Virginia y South Carolina, con el mismo modo de designación y pacíficas no obstante. Pero también brillan por su paz Connecticut y Rhode Island, donde el gobernador, el consejo y las asambleas eran objeto de elección popular.⁸¹

⁸⁰ Blum et. al. 1963: 59.

⁸¹ Middleton 2002: 350-359.

Buenos indicios de la importancia del autogobierno que hemos de enfatizar en el siguiente capítulo.

Ahora bien, aunque el origen de las asambleas coloniales es diverso, hacia 1700 eran dos sus funciones primordiales: legislación local para el bienestar de los colonos y, siguiendo a la madre patria, vigilancia de la rama ejecutiva del gobierno.⁸² Así, mientras en el curso del siglo XVII las asambleas funcionaban principalmente como un cuerpo consultivo y apenas decisivo, en lo general; a partir del siglo XVIII su papel fue mucho más determinante —con la paradójica excepción de Massachusetts, la que más tardó—. Comenzaron entonces los conflictos, pues así como la Casa de los Comunes podía escoger su portavoz, auditar el gasto y finalizar sus sesiones a su arbitrio, las asambleas coloniales consideraron que eran también estos sus derechos⁸³. El conflicto principal, entonces, fue el control de los dineros dado que la creciente influencia de las asambleas aparece como reflejo de la emergencia de prósperos mercaderes, dueños de plantaciones y abogados que ambicionaban el poder.

Difícil es exagerar la importancia que significó para las asambleas el haber logrado controlar las finanzas coloniales a fin de fortalecerse, y sería del mismo modo trabajoso subrayar lo suficiente que este posicionamiento implicaba minar la capacidad del Ejecutivo para ser tal, con todo y su común facultad de veto. En efecto, el dominio del dinero no sólo les posibilitaba retener el sueldo del gobernador —acción que, debe mencionarse, rara vez emprendían—; les permitía también entorpecer la liberación de los recursos necesarios para la implementación de las pautas reales, procedimiento altamente eficaz⁸⁴. No fue gratuito que en la generación tardía de colonias, las instauradas durante la Restauración bajo el

⁸² Middleton 2002: 344-348.

⁸³ Middleton 2002: 350.

⁸⁴ Kelly *et al.*, 1965: 32-33.

régimen de propiedad, se aceptara la necesidad de una asamblea representativa para poder gobernar, como fue el caso en Nueva York⁸⁵.

Por otra parte, si bien el bicameralismo era una realidad colonial desde 1644 en Massachusetts y rápidamente se difundió, el Consejo del gobernador no representaba intereses significativamente distintos de los representantes elegidos puesto que no había una aristocracia hereditaria, de suerte que eran el mismo tipo de hombres prominentes en educación y recursos los que conformaban ambas cámaras. De ahí que la posición del gobernador fuera en general débil frente a las Cortes Generales, el órgano conjunto.

De cualquier modo, el poder Legislativo había crecido a tal gado en Norteamérica, que en la víspera de la Constitución de 1787 era ineludible la obligatoriedad de limitarlo. Constreñir cada legislatura estatal, sí; pero, más importante, constreñir también al nuevo Poder Legislativo nacional. Las dimensiones de la circunscripción son muy variadas, algunas de ellas rara vez asociadas con las asambleas. Ejemplo: número XXVI, *El Federalista*: “La idea de restringir la autoridad legislativa, mediante la provisión de una defensa nacional, es uno de aquellos refinamientos que deben su origen a un celo por la libertad más ardiente que ilustrado.”⁸⁶ En otra parte, con términos más afines a la historia colonial recién expuesta, señala *El Federalista* otra dimensión: “Es evidente que, sin la atención adecuada a este artículo [el que prescribe una provisión para el mantenimiento del jefe del Ejecutivo] la separación del ejecutivo del departamento legislativo sería meramente nominal y vana.”⁸⁷

La lección estaba bien aprendida y varias medidas se tomaron para remediarla, el modo de designación del presidente entre ellas. Incurriríamos en un despropósito si

⁸⁵ Blum, *et. al.* 1963: 35.

⁸⁶ *El Federalista* XXVI: 124. Traducción propia.

⁸⁷ *El Federalista* LXXIII: 373. Traducción propia.

tratásemos evaluar el talante democrático de los Padres Fundadores a este respecto. El hecho es que el presidente es elegido por voto popular, aunque de modo indirecto. De hecho, era motivo de particular orgullo la determinación del presidente vía un Colegio Electoral designado por el pueblo con el único propósito de votar aquél. Era una especie de filtro frente a las malas experiencias democráticas que los estados habían tenido en sus propias legislaturas: “En Massachusetts los peores hombres entran en la Legislatura. Varios miembros de ese Cuerpo últimamente han sido encontrados culpables de crímenes indignantes” decía Gerry durante la convención constituyente del 78⁸⁸. Eventualmente, el sentido del Colegio se diluyó, cuando los votantes dejaron de elegir a un elector y comenzaron a optar por un delegado vinculado a un candidato determinado. Esto fue el caso a partir de Andrew Jackson⁸⁹, por tanto fruto del moderno sistema de partidos; sin embargo, más que minar el carácter popular de la elección presidencial, lo fortaleció.

De cualquier modo, pensemos en dos momentos este rasgo del régimen presidencial. El primero de ellos se deja ver con suficiente lucidez en las siguientes palabras de Hamilton en *El Federalista*:

¿De qué sirve separar el ejecutivo y el judicial del legislativo, si ambos, el ejecutivo y el legislativo, son constituidos de tal forma que quedan a la absoluta devoción del Legislativo? [...] La tendencia de la autoridad legislativa a absorber cualquier otra ha sido completamente expuesta e ilustrada con ejemplos en números precedentes. En gobiernos republicanos puros esta tendencia es casi irresistible.⁹⁰

Digamos que el primer paso necesario consistía en independizar al jefe del Ejecutivo del Poder Legislativo. Previamente pensamos la defensa inglesa, *cuasi*-republicana, de la mutua independencia en los elementos del gobierno. Entonces lo objetado era el detrimento

⁸⁸ McLaughlin 1933: 204.

⁸⁹ Shugart y Carey 1992: 5.

⁹⁰ *El Federalista*, LXXI: 366. Traducción propia.

del balance deseable merced al patronazgo ejercido por el Rey y sus ministros, de suerte que había que rescatar al Parlamento; ahora, los ex colonos, buscaban proteger al presidente del imperio asambleísta. Antaño se deseaba la inconexión de las partes sin eliminar el gobierno conjunto; hogaño la independencia estaba al servicio de la separación de poderes. ¡Ah la Fortuna!

Segundo paso, entra en consideración el pueblo. Podría pensarse que el constituyente de 1787 no consideró la posibilidad de que el jefe del Ejecutivo fuera responsable ante el Congreso aun cuando su origen no se hallara en él. Creo que las ideas anteriores nos capacitan lo suficiente como para descartar semejante opinión. Sin embargo, conviene abundar en que los creadores del régimen presidencial transitaron deliberadamente por una senda distinta de la que los hubiera conducido a lo que hoy en día conocemos como parlamentarismo. Esto es, la elección votada del presidente obedece a que éste debía representar y responder sólo al pueblo. Veamos.

Es propicio recordar que las reuniones del verano de 1787 no tenían como propósito una mera reforma de los Artículos de la Confederación, ambicionaban —mejor: tuvieron que acordar ambicionar— más que corregir la asociación de estados existente. El rebasamiento consistía, precisamente, en la creación de un gobierno nacional, y así, un Ejecutivo con la misma perspectiva. Naturalmente el Legislativo también sería un Congreso nacional; pero recuérdese que si Estados Unidos presenta una asamblea bicameral, ello obedece a que los estados pequeños no estuvieron dispuestos a ceder su soberanía estatal. De suerte que si en la Casa de Representantes las personas, *qua* ciudadanas, están representadas; en el Senado están los estados *qua* unidades independientes y soberanas.

Por contraste, el jefe del Ejecutivo habría de responder y representar sólo a la nación, al pueblo norteamericano. Gouverneur Morris, delegado de Pennsylvania, lo

expresó claramente en el debate: “Es necesario que el Magistrado Ejecutivo haya de ser el guardián del pueblo [...] contra la tiranía Legislativa, contra los ricos y prominentes que en el curso de las cosas [...] compondrán el cuerpo Legislativo”⁹¹, y Hamilton: “Era deseable que el sentir del pueblo operara en la elección de aquella persona a quien se otorgaría una confianza tan importante [la dirección del Ejecutivo]” y en líneas posteriores “Otro desiderátum no menos importante era que el Ejecutivo debía ser independiente de todos menos el pueblo mismo para su permanencia en el cargo.”⁹² Aún más: los constituyentes quitaron la facultad de desempatar una elección presidencial al Senado, opción considerada, para depositarla en la Casa de Representantes.

Evidentemente, la discusión fue determinante para el régimen presidencial popular que eventualmente fue establecido. Y vale subrayar el proceso deliberativo e introducir las tres diferentes propuestas con que hubo de habérselas la convención del 87 en la configuración de la presidencia y su Constitución en general. Apenas iniciado el trabajo del constituyente, el delegado de Randolph presentó el esbozo de una constitución que a la fecha es conocida como “el plan de Virginia” o el “plan de Randolph” —nombre-ficción, pues todos reconocen que la fabricación se debe a Madison—. Éste fue el plan que al final del día prevaleció y dio forma a la Constitución. No obstante, hacia el diecinueve de junio el delegado Paterson de Nueva Jersey presentó un plan distinto, llamado a su vez “el plan de Nueva Jersey” o el “el plan de Paterson”. Era el trabajo de los estados chicos, aquellos que, si bien no objetaban la obligatoriedad de un cambio, no querían ceder un ápice de soberanía so pena de debilitarse ante los estados grandes. Hamilton, ya entrados en planes, propuso a su vez el suyo, que si bien casi se obvió sin discusión, hemos de incluir.

⁹¹ Citado en Mitchell y Mitchell, 1964: 86. Traducción propia.

⁹² *El Federalista*, LXVIII: 347-348. Traducción propia.

En el Anexo he introducido un cuadro comparativo que contempla los tres planes y la Constitución ratificada. En él se hace patente que no había desacuerdo en que la asignatura primordial del presidente sería vigilar la ejecución de la ley. Es el resultado natural de que bajo los Artículos de la Confederación estuviera ausente, precisamente, una rama Ejecutiva, como reveló la sección precedente. Podemos ver también que no fueron propuestas previas sino discusiones veraniegas las causantes de la elección popular del presidente y su responsabilidad sólo ante los ciudadanos, cual hemos recién anotado. Pero revela del mismo modo que atribuciones como la capacidad para entrar en convenios internacionales, la decisión de tomar parte en una guerra y ser comandante en jefe de las fuerzas de defensa nacional, hallaron lugar con posterioridad a la deliberación. Puesto en otros términos, la creación de un jefe de Estado fue un producto total de la convención. Miremos con detenimiento.

Desde luego que tal carácter no es atribuible como acción intencional a los constituyentes *bajo tal conceptualización*. Aceptemos que hay Estados cuando una organización reclama para sí el monopolio del uso legítimo de la violencia en el marco de una geografía determinada. Hacia la década de los ochentas del dieciocho siglo quizá diferentes países se habían recién consolidado en un grado aceptable como Estados; pero Estados Unidos no. Por un lado, los límites territoriales definidos en el Tratado de Paz con Gran Bretaña contaban apenas cuatro años de existencia a la hora de la convención constituyente. Además, y con mayor significación, todo el problema con el orden político bajo los Artículos de la Confederación da cuenta de que no había un Estado en el sentido aceptado del término: nadie tenía el control total de nada en el territorio, no digamos que pudiera alguien —¿el Congreso?— reclamar para sí el uso legítimo de la violencia. Sin embargo, los constituyentes no entendieron su tarea en términos de construir un Estado —el

vocablo, en efecto, no ocurre— sino en términos de construir un gobierno nacional. Y aquí, era el presidente el Ejecutivo Nacional: el encargado de la observancia de la ley y las cuestiones de Estado.⁹³

Nótese que en ninguno de los planes discutidos por la convención constituyente se propone presidente alguno; se habla más bien de “Ejecutivo Nacional” (plan de Randolph), “Ejecutivo Federal” (plan de Paterson), o “Suprema Autoridad Ejecutiva” (plan de Hamilton), y es que la convención estaba organizando una rama distinta de gobierno (en sentido amplio), he aquí lo esencial. Sólo después de haber aclarado el nombre y la duración en el cargo del jefe del Ejecutivo, de haber precisado su modo de elección a detalle, de haber estipulado que después de la adopción de la Constitución sólo los nativos podrían ser presidentes, de haber aclarado que el presidente recibiría un sueldo regular fijo durante su periodo, de especificar el juramento que debía hacer al tomar posesión; después de todo esto inicia la Constitución definitiva de 1787 la segunda sección del artículo segundo. En ésta, tras aclarar que el presidente sería el jefe del Ejército y la Marina y que podía otorgar perdón en casos de ofensa contra los Estados Unidos, tras otorgarle el poder de realizar tratados internacionales con consentimiento del Senado, tras facultarlo para que designe embajadores... tras este largo recorrido, dice la Constitución “y [nombrar] otros Ministros públicos y Cónsules, Jueces de la suprema Corte, y todas los otros oficiales de los Estados Unidos, cuyo nombramiento no está especificado, y será sancionado por la Ley;

⁹³ Ya mencionamos que Locke distinguió entre poder legislativo, ejecutivo y federativo; pero los norteamericanos hicieron más caso a Montesquieu, y la nomenclatura difiere. En efecto, el francés hizo del poder federativo de Locke (la competencia sola del Rey y sus ministros respecto a los asuntos de Estado, como la defensa y la transformación de la *Commonwealth*) su poder ejecutivo. No queda claro si hay o no confusión en la variación o si simplemente hay miras distintas en cada autor. Como quiera, al equiparar cuestiones de seguridad interna con las de defensa, al otorgar el control de la policía o Ejército y la Marina a la misma rama de gobierno, se daba lugar al gran aparato burocrático más familiar en el Continente que en Inglaterra. Lo cual echa bastante luz sobre la prominencia del presidente norteamericano como Ejecutivo hombre de Estado y la consagración de la legislación al Congreso.

pero el Congreso puede, mediante la ley, conferir el nombramiento de tales oficiales menores, si lo consideran apropiado, sólo en el Presidente, en las Cortes, o en los Jefes de Departamento.”⁹⁴ En consecuencia, me parece evidente que el Presidente es, esencialmente, jefe de Estado, apenas con control sobre la *composición* del gobierno y la administración. De hecho, ni siquiera tiene la última palabra en esto.

He aquí el mayor cambio que ha sufrido el régimen presidencial a lo largo del tiempo, y con todo, un cambio menor. Porque, si bien conforme al artículo citado de la constitución, durante el siglo XIX el Congreso resolvía niveles de organización administrativa o procedimientos operativos; hacia el siglo XIX el presidente empezó a ganar mayor *influencia en el Congreso* para la *conducción* del gobierno y la administración. Taft, por ejemplo, presidente entre 1908-1912, logró que se originara el Comité de Economía y Eficiencia, el cual sugirió en 1913 la creación de una estructura más jerárquica con el presidente a la cabeza, asumiendo éste más roles administrativos. ¿Quién era el presidente en 1913? W. Wilson, el autor de *Congressional Government*, libro que pretende establecer que, contrario al propósito de los Padres Fundadores, el poder ya no estaba dividido en las tres ramas de gobierno; sino concentrado en la Casa de Representantes, y, en ésta, en comités; todo lo cual dificultaba la rendición de cuentas.

Como quiera, fue hasta 1921 que se creó el *Bureau of the Budget*, cuyo fin era estimar las necesidades financieras de cada Departamento de Estado y Agencias anualmente bajo la comandancia del presidente. Hasta entonces surgió el mecanismo institucional que permitiría al presidente intervenir con mayor formalidad en los asuntos presupuestales, pilar del ejercicio de gobierno. Luego vendría la “presidencia moderna” de F. Rooslvét:

⁹⁴ Commager 1944: doc. 87.

“El presidente necesita ayuda. Su cuerpo de asistencia inmediata es enteramente inadecuado. Debe proveérsele de un número pequeño de asistentes ejecutivos, quienes serían sus auxiliares directos para lidiar con la agencias y los departamentos administrativos del gobierno”⁹⁵

Escribía en 1937 Louis Brownlow. Dos años más tarde se aprobaría en el Congreso el establecimiento de la Oficina Ejecutiva del Presidente. El proceso fácilmente se advierte; pero creo que es de superlativa importancia subrayar que, a pesar de las transformaciones, nunca se ha abandonado la idea de que el Congreso tiene la última palabra en la *composición y conducción* del gobierno. En efecto, con mayor influencia y todo en sus recomendaciones, casi nada puede hacer el presidente si no es con el voto del Legislativo: ni determinar el presupuesto ni crear agencias o designar su liderazgo. No porque el Congreso usurpara funciones; sino porque la función del Ejecutivo no era gobernar, era ejecutar las leyes; y porque el gobierno sería un gobierno de leyes.

Lo inaceptable sí era supeditar al Presidente al Congreso para que pudiera hacer lo propio. De ahí el carácter finito del periodo presidencial. Hoy día es conocida la resolución sobre el lapso, —cuatro años—; empero, en aquel entonces la determinación estaba lejos de ser diáfana para el constituyente. Llegó a sugerirse una duración de hasta veinte años... casi un Porfiriato. Más todavía, un delegado de Virginia, el Dr. McClurg, planteó (como Hamilton) que se mantuviera el cargo mientras el desempeño fuera adecuado⁹⁶. Al margen de su mérito, la propuesta fue desechada porque el fantasma de la monarquía hereditaria no era lo suficientemente lejano como para hacerse deseable. Resulta interesante, sin embargo, la razón por la cual Madison favorecía esta iniciativa casi vitalicia del cargo: al menos

⁹⁵ Citado en Edwards y Wayne 1985: 9.

⁹⁶ Citado en Mitchell y Mitchell, 1964: 80. Traducción propia.

evitaría que el Ejecutivo fuera hundido en el “remolino legislativo”⁹⁷. En este sentido, la coartación temporal al presidente prestaba un doble servicio: limitar al jefe del Ejecutivo y circunscribir al poder del legislativo⁹⁸.

Muy de la mano iba la discusión sobre la posibilidad de la reelección, de hecho, ocurrió una suerte de negociación entre la duración del término presidencial y las puertas a un ulterior periodo, que ningún plan contemplaba. En la convención constituyente se argumentó que admitir un solo periodo presidencial era como decir al Primer Magistrado “hagamos fiesta mientras el sol brilla”⁹⁹. Hallamos la misma idea en *El Federalista*: “un efecto dañino de la exclusión [de la reelección] sería una disminución de los incentivos al buen comportamiento.”¹⁰⁰ Naturalmente, el revés de la moneda era poder sacar provecho de aquellos que se desempeñaran adecuadamente en el cargo. Lo importante, entonces, es que convenía abrir camino a la reelección a fin de favorecer la rendición de cuentas, prima hermana del control del poder político, la cual estaba desde el inicio en los cálculos de los Padres Fundadores americanos.

Los diferentes planes introducidos en la convención, de suyo atractivos, también demandan nuestra atención respecto a lo siguiente: el plan de Paterson proponía un Ejecutivo Federal colegiado; el plan de Virginia un Ejecutivo Nacional unitario; y Hamilton optaba por un solo Gobernador. En realidad, el plan de Virginia continuó siendo la base de las discusiones en razón de que el plan de Paterson regresaba a la enmienda de los Artículos de la Confederación y renunciaba a su rebasamiento mediante la construcción un gobierno

⁹⁷ Citado en Mitchell y Mitchell, 1964: 79. Traducción propia.

⁹⁸ Ver *El Federalista* LXXI.

⁹⁹ Citado en Mitchell y Mitchell, 1964: 80. Traducción propia.

¹⁰⁰ *El Federalista*. LXXII: 369. Traducción propia.

nacional¹⁰¹; mientras que la propuesta de Hamilton era demasiado centralizada. De modo que la propuesta de New Jersey del ejecutivo colegiado se descartó no por sí misma sino por ser parte de una propuesta general indeseable, al igual que la de Hamilton. De ahí el ejecutivo unitario. De hecho, la dificultad principal para el constituyente radicaba en aclarar qué facultades habría de tener el presidente, y no parecía de temerse que recayera el ejecutivo en manos de uno cuando éstas se reducían nombramientos y la vigilancia de la ley, toda vez que las atribuciones de hombre de Estado precisaban la ratificación del Congreso en su mayoría¹⁰².

Finalmente, no debemos soslayar que la tendencia usurpadora de las legislaturas trajo como consecuencia también que los balances y contrapesos de pronto ya no parecieran tan profanos. De ahí que una de las facultades presidenciales favoritas en la mención académica no se case a la perfección con la estricta separación de poderes: el veto. *El Federalista*:

La propensión del departamento legislativo a invadir derechos, y absorber poderes, de los otros departamentos, ya ha sido sugerida y repetida; la insuficiencia de una mera delineación sobrepuesta a los límites de cada uno también ha sido subrayada, y la necesidad de equipar a cada uno con armas constitucionales para su propia defensa ha sido inferida y probada. A partir de estos principios claros e indudables resulta la atribución de una negativa, ya sea absoluta o calificada, del Ejecutivo sobre los actos de las ramas legislativas.¹⁰³

Atribución reactiva y no proactiva, cierto, y no podía ser de otro modo pues el peso de hacer las leyes descansaba en el Congreso. Aún más, no podía ser de otro modo porque su introducción tiene como objetivo defender al presidente del Legislativo, no hacerlo

¹⁰¹ Commager 1944: doc. 85 inciso 1.

¹⁰² Ver Anexo.

¹⁰³ *El Federalista*, LXXIII: 374. Traducción propia.

participe de la conducción del gobierno mediante la legislación: no hay una conducción conjunta del gobierno (diferencia fundamental respecto al principio inglés de “el Rey en el Parlamento”). Después de todo, recordemos que el presidente es Jefe de Estado. Precisamente por ello el veto es bastante restringido, aplicable a las leyes que precisan el concurso de ambas cámaras y superable por una mayoría de dos terceras partes en cada una de ellas.

El rechazo norteamericano del principio inglés de la soberanía parlamentaria consistió en negar la competencia impositiva del Parlamento sobre los colonos; pero también —y en esto encontramos mayor atractivo— consistía en repeler “el Rey en el Parlamento” como forma de gobierno (arreglo estructural) y principio del régimen. De ahí que, tras su independencia, los colonos afirmaran la separación de poderes en su carácter más puro. No obstante, su propio devenir histórico hizo evidente que tal separación de poderes posibilitaba una perjudicial omnipotencia asambleísta. De ahí que, al redactar su Constitución de 1787, los norteamericanos adoptaran como una de sus empresas principales la restricción del Legislativo, objetivo que explica las más de las características del régimen presidencial, significativamente: el Presidente en el Congreso. De modo que, aun si este principio estrictamente no implica un retorno ni al régimen ni a la forma de gobierno inglesa, “No hay que tocar a los ídolos, algo de su dorada capa se queda entre los dedos”¹⁰⁴ dice Flaubert, el de la pluma realista.

¹⁰⁴ Flaubert 1990: 330.

4. Conclusiones

Integremos el camino recorrido. Había un presidente del Congreso bajo los Artículos de la Confederación, sí; pero duraba un año, era elegido por el Congreso y parte de él; de suerte que aun frente a la permanencia en el vocablo, la Constitución de 1787 representa una ruptura respecto al orden previo. La discontinuidad radica primordialmente en que el proyecto posterior era el de crear un gobierno nacional y no tener una buena confederación. Luego, el proyecto suponía crear distintas ramas del gobierno así entendido, de modo amplio. En este sentido, el régimen presidencial no se entiende al margen de la empresa global de la cual forma parte.

En efecto, creo que una de las conclusiones que menos me ha placido tratar de sostener, puesto que no espero encontrar mucho consenso, es que el Presidente es principalmente jefe de Estado; y sólo secundariamente jefe de gobierno. En este sentido, al hablar de un presidente fuerte, habría que referirse a un Ejecutivo fuerte, con la tarea de mirar que la ley se cumpla en todo estado, con las armas bajo su mando para el control interno. Habría que referirse también a un jefe de Estado fuerte, con la posibilidad de conducir la guerra y con la posibilidad de entrar en tratados internacionales que serán creíbles puesto que la observancia de la ley está bajo su cuidado. Nótese como el régimen presidencial es una respuesta *ad hoc* a los Artículos de la confederación.

Por el contrario, es parcial su control sobre la composición de los órganos de gobierno, quedando constitucionalmente otorgada al Congreso la facultad de intervenir activamente a este respecto y dictar la última palabra. Aunado a ello, no tiene a su disposición mecanismos legislativos proactivos que le permitan conducir el gobierno. Ha tenido que influir, cada vez más, para ganar competencias gubernamentales, y aunque esta

es una variación significativa, es una variación cuantitativa y no cualitativa pues los procedimientos no han dejado de ceñirse a uno de los valores y estructuras fundamentales del régimen presidencial: la ausencia de unilateralidad. ¿Qué, si no, puede significar que su negociación en el congreso sea ardua e ineludible en aras de la injerencia en el gobierno?

Sin duda el pasado colonial norteamericano hacia parecer a la nueva figura del presidente como un ente bien dotado, incluso para sus mismos fabricantes. Probablemente hoy en día habría que revalorar la imagen, sobre todo a la luz de su simiente ora provista de decretos, ora de referéndums, y generalmente con la atribución de presentar iniciativas de ley directamente al Congreso. Como quiera que sea, espero se advierta con suficiente claridad que un presidente enérgico es, en todo caso, un fuerte Ejecutivo-jefe de Estado; no un robusto Jefe de gobierno. No hay cabida para distintas expectativas, pues durante la historia colonial norteamericana eran las legislaturas quienes de hecho gobernaban y no los gobernadores. Este era un logro imprescindible.

Sin embargo, el mismo la extralimitación de las asambleas explica que la creación de las diferentes ramas de gobierno (en sentido amplio) no pudiera conformarse a la ideal separación de poderes que el referente Inglés les hacia desear. Su historia inmediata y colonial hacia palpable la injerencia de las legislaturas en todo cuanto querían y más allá de lo que debían, de suerte que el constituyente hubo de buscar hasta donde pudo la independencia de las partes del gobierno, aun si colapsaban un tanto la separación de poderes. Así, la independencia dio lugar a que el Presidente no fuera miembro del, ni designado por, el Congreso, que su periodo en el cargo estuviera preestablecido, y que se le facultara con el veto.

La últimas cuatro notas adquieren la mayor importancia si subrayamos que el presidente, en un régimen presidencial, surge como punto de resistencia al poder del

Congreso, el cual, seguiría desempeñando la más importante de las asignaturas (la legislación) y tendría las mayores atribuciones. En efecto, si bien la elección popular es indirecta por desconfiar de la democracia; un jefe del Ejecutivo nacional no puede ser elegido por los estados (pues las unidades relevantes no son éstos sino los ciudadanos) ni por el Congreso, evidentemente. Solución: Colegio Electoral. Pero podríamos prescindir de él, lo importante es que el presidente sea responsable sólo ante los ciudadanos; no ante los estados ni ante el Congreso. Por otra parte, el colapso en la separación de poderes es radicalmente distinto de aquel que ocurría en Inglaterra, pues en ésta el Parlamento sancionaba lo que el Rey pretendía legislar; mientras que en Norteamérica sucede lo contrario, el presidente es un límite a lo que el Congreso puede hacer: es el Ejecutivo quien sí habría de tener injerencia en la atribución distintiva del Legislativo. Por lo demás, que sea uno o sean varios quienes encabecen al ejecutivo no es lo que más cuenta; sí que sea una rama distinta y que pueda así ser efectivamente una salvaguarda de la libertad.

Sin embargo, el Presidente tiene también límites claros. Para algunos de sus encargos, por ejemplo, la adopción de tratados internacionales, requiere de la sanción del Senado. Más allá del Congreso, al surgir el Presidente como cabeza nacional, nace contrapesado, por así decir, por sus electores. Las llamadas “independencia de origen y sobrevivencia” del jefe del Ejecutivo respecto al Legislativo tienen por correlato la dependencia del presidente de quienes lo eligen tanto en origen como en sobrevivencia. Éstos, en tanto determinadores del ocupante del cargo, no son sólo pasivos: son también autoridades. Hemos visto que a ello obedece el carácter finito y renovable de su permanencia en el cargo. De nueva cuenta, un elemento de ruptura respecto al orden previo a la Constitución de 1787.

Fue mucho el renombre que le mereció a Napoleón el conseguir victorias en batalla bajo el principio “divide y vencerás”, y parece napoleónico el régimen presidencial. Ocurre que, según hemos visto, respecto a la cuestión de cómo se estructuraron las relaciones de poder en el régimen presidencial, fácilmente se advierte que de modo fragmentario, dando lugar a múltiples puntos de resistencia. Podríamos decir, por tanto, que un objetivo fundamental del régimen presidencial es la limitación del poder político, para lo cual se le fragmenta: limitar al ejecutivo y limitar al legislativo fragmentando el poder entrambos, lo cual, naturalmente, limita la capacidad de acción del conjunto. Esta es la preocupación que atraviesa la labor toda de la convención constituyente de 1787. Fragmentar, servirse de la posible fricción —de la cual los estados también formarían parte mediante el Senado— a fin de que la acción conjunta del gobierno se viera obstaculizada. Un régimen altamente preservador del *statu quo*.

Luego, se sugiere una extraña paradoja, pues de ser así el régimen presidencial, la convención constituyente aparece como mera fiesta del ocio veraniego: partieron de no poder actuar para dificultar actuar. Ciertamente que el Congreso finalmente pudo regular el comercio e imponer impuestos... de logros, poco. Allende, la paradoja requiere mayor estada, porque no pocas veces se ha planteado que un régimen presidencial es más que proclive a la inoperancia, coquetea con el punto muerto, el estancamiento interinstitucional. Otorguémoslo, sólo por mor del argumento aunque el caso de Estados Unidos no sugiera ineffectividad alguna. Fácilmente se advierte la disyuntiva consecuente: o bien los norteamericanos no satisficieron su deseo por mejorar la efectividad gubernamental, o bien lo perfeccionaron cuanto pudieron. Me inclino por el segundo disyunto: en Norteamérica, el valor de la efectividad tiene por muro fronterizo el autogobierno.

Propiamente desarrollaremos la idea en el siguiente capítulo; pero ya se advierte que la limitación de la capacidad de acción del gobierno (en sentido amplio) como característica del régimen presidencial tiene por correlato conservar algo de unilateralidad para cada una de las partes, de suerte que nadie puede conducir las acciones de los otros fluidamente. El presidente puede resistir, el Congreso también, el pueblo como autoridad a su vez. Mas nótese que no se trata de la unilateralidad como algo a conseguir; sino como algo a conservar.

En efecto, si fue necesario —y complicado— llegar a construir un gobierno nacional, ello obedece que los estados no querían ceder lo que fuera de autogobierno que tuvieran. Regular el comercio y poder cobrar impuestos... pues no, aquí los estados habrían de conducirse unilateralmente. Si había recomendaciones del Congreso de los Artículos de la Confederación, eran eso, recomendaciones. Una autoridad central que pudiera actuar, demandar u obligar a la acción, así, sin trabas, simplemente era inaceptable para los Estados Unidos. Un poco más: entre 1856 y 1996, el cuarenta por ciento de los casos presenta un Congreso cuya mayoría no es del mismo partido al cual pertenece el presidente¹⁰⁵. Gobierno dividido en lenguaje politológico, *dividido*. De modo que, en un país donde es el voto popular el que determina quien llega a los cargos públicos, resulta ser el mismo voto popular el que se rehúsa a concentrar sistemáticamente el poder.

Por lo tanto, estructura y procedimientos: un régimen de división. Así es casi de modo obligado, puesto que lo que se quería evitar a toda costa era la viciosa relación Ejecutivo-Legislativo, ora según Inglaterra, ora según su historia colonial. Pero el presidencialismo hay que pensarlo como régimen, y por ende hay que pensarlo atendiendo

¹⁰⁵ Jones, 1997: 28.

a sus valores. Esta será nuestra próxima tarea y para ello nos detendremos ora en Inglaterra, ora en su propia historia.

V. Supone:

1. *La tarea*

De andarnos con la dicha, habré ya establecido que el presidencial es un régimen, o más precisamente, que conviene pensarlo como tal. También habré ofrecido un análisis de cada nota que lo distingue, deteniéndonos en las situaciones concretas que éstas pretenden resolver y las deliberaciones que las acompañaron. De modo que, al punto, la primera premisa de nuestra argumentación toda debe considerarse cabalmente elaborada: el presidencialismo es un tipo de régimen. Ahora atenderemos la segunda y última premisa del razonamiento: el régimen presidencial necesita de una concepción jurídico-liberal del poder. Antes, dos especificaciones relativas al carácter de esta segunda premisa.

Hablar de una concepción “jurídico-liberal” del poder resulta pobremente informativo hasta el momento, incluso equívoco. En efecto, son tantas las connotaciones que “jurídico” y “liberal” despiertan en la conciencia, las valoraciones sugeridas, que la conceptualización no convence de ser propicia. El bautismo no es de mi autoría, lo retomo de Michel Foucault y debe tomarse en un sentido muy particular que por razones de presentación prefiero omitir momentáneamente. De modo que, suplico al lector ahuyente todo prejuicio, se olvide de los vocablos y atienda simplemente a los elementos que, a lo largo de este apartado, hallaremos como constitutivos de cierta concepción de poder.

Por otra parte, recuérdese que el modo en que he querido razonar propone que esta concepción de poder está supuesta en el régimen presidencial y que precisamente por estar implícita en él posibilita su existencia. De ahí que no podríamos introducir elementos

nuevos en la reflexión. No obstante, no es evidente que ya tengamos familiaridad con los aspectos a analizar aquí. Aconsejaría, por tanto, tener presente que las aparentes desviaciones reflexivas de lo que propiamente sería un régimen presidencial tienen por objeto mostrar a toda luz factores que sí constituyen, de hecho, parte de un régimen presidencial. Naturalmente, cuando la pertinencia lo demande, enfatizaré cómo lo encontrado mediante el rodeo simplemente revela algo previamente asumido. ¿Cuáles son estos objetos “foráneos” de reflexión?

Nos ocupa saber cuál es la concepción del poder político que posibilita la existencia de un régimen presidencial. Esto significa que inquirimos qué se piensa que es el poder, cuáles se consideran sus instrumentos, cómo se entiende su ejercicio en un régimen presidencial. En aras de la respuesta, enfocaremos dos elementos de la concepción de poder en un régimen presidencial: el discurso y el instrumento. Entiéndase el primero como las ideas que refuerzan, legitiman, minan y orientan el ejercicio de poder. El segundo, como aquello que encausa, estructura, refuerza y limita las relaciones de poder. La verdad creída que subyace a su ejercicio. Pero ideas y hechos en ambos casos.

2. El discurso

Cuando llegó el momento de ratificar la Constitución, de cara a los obstáculos que se presentaban y que después atenderemos, en Pennsylvania se argumentaba a favor del nuevo orden del siguiente modo:

Este, señor, consiste en el agregado de la libertad civil que es cedida por cada estado al gobierno nacional; y los mismos principios que operan en el establecimiento de una sola sociedad, respecto a los derechos que se reservan o a los que renuncian los individuos

que la componen, se aplicarían justamente en la consideración de estados distintos e independientes.¹⁰⁶

La raigambre teórica general es visible: contractualismo. En estos términos se pensaba el gobierno nacional obra del constituyente. ¿Qué supone el contractualismo? Pensemos que uno no puede entrar en relaciones contractuales que involucren algo cuyo compromiso no es competencia propia. Ejemplo contra la aridez: yo no puedo entrar en un contrato de venta respecto a un coche que no me pertenece. De modo que si los norteamericanos, a nivel individual y estatal, concebían el gobierno en términos contractuales, habríamos de preguntarnos qué suponen de su pertenencia.

Si bien la tradición teórica contractualista ocurre, a lo largo del desarrollo de las ideas, de variadas formas y en distintos autores, en el fondo de las semejanzas es una sola la pregunta que origina al contractualismo: aquella por la legitimidad del poder del Estado. La respuesta dice que es legítimo este poder dado que surge del consentimiento humano, de un contrato; aun cuando, el consentimiento sea ineludible. En una nuez, la idea es que, frente al carácter natural e inherente de los derechos de los hombres para actuar según su propio arbitrio, surge el gobierno como un artificio necesario al que éstos consienten con el fin de garantizar tales derechos. El artificio surge merced a un pacto fundacional que consiste en el compromiso de cada miembro del conjunto de sujetarse a un mando común cuya autoridad reside, justo, en que le ha sido conferido el ejercicio legítimo de la garantía de los derechos —al menos—. De suerte que, antes del pacto social, hay personas en estado de naturaleza; tras él, una comunidad política¹⁰⁷.

Un poco sobre la idea del estado de naturaleza, generalmente planteada sólo como una situación hipotética. Ésta sirve para referir a aquella condición en la que no hay

¹⁰⁶ McLaughlin 1933:284.

¹⁰⁷ En sentido amplio; no según el significado de Easton o el que he propuesto en la Introducción.

—habría— gobierno y en la que el humano, sólo en virtud de ser tal, puede conducirse unilateralmente a voluntad. De modo que el hombre tiene la libertad para auto gobernarse, para proponerse cualesquiera fines con tal de que le sean factibles, y actuar en consecuencia. El problema es que al conducirse todos por igual, este derecho propio de ser humano, queda a la deriva en razón de que los fines que cada cual quiera proponerse y buscar entrarían en conflicto con los de otro cualquiera. De ahí que se tenga que renunciar a la unilateralidad absoluta en la propia conducción, tiene que cederse algo de autogobierno. Así pues, adoptar un pensamiento contractual supone que los seres humanos poseen la libertad para auto gobernarse, y sólo porque la poseen pueden pactar cederla.

Entonces, de vuelta a Estados Unidos. En las inmediaciones de 1776, Thomas Jefferson redactó la Declaración de Independencia norteamericana, la cual dice:

Sostenemos que estas verdades son autoevidentes: que todos los hombres son creados iguales, que poseen ciertos derechos inalienables provistos por el Creador, que entre ellos se encuentran la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Que para asegurar estos derechos, los gobiernos son instituidos entre los hombres, derivando sus justos poderes del consentimiento del los gobernados. Que cuandoquiera que cualquier forma de gobierno se torne contraria a estos fines es el derecho del pueblo alterarlo o abolirlo, e instituir un nuevo gobierno.¹⁰⁸

Vayamos elaborando con la conciencia del sacrificio menesteroso de la abundancia. Al inicio resulta nuestra propia lengua una herramienta exigua, aventajada aquí por la anglosajona, pues mientras que en castellano es usual hablar simple y llanamente de “derecho natural”, en inglés se distingue, sin forzar, entre “ley natural” y “derecho natural” (*natural law/natural right*). En cierto sentido, se trata de ser sensible a la navaja de Ockham —evitemos la multiplicación innecesaria de entidades—, de perspectivas —el derecho de

¹⁰⁸ *Declaración de Independencia*, en Kelly *et al.* 1965: Appendix One.

uno es un deber para el otro— y de acentos —la ley enfatiza los deberes, los derechos las prerrogativas—. Pero aquí, los acentos y las perspectivas son importantísimos. No que los estadounidenses carecieran de deberes, sucede que decidieron afirmar su independencia por la vía del primero y absoluto énfasis sobre sus derechos inherentes, anteriores y prioritarios a todo orden político.

Nada más lejos de ideas inertes. Dice el *Essex Result*, fruto de una convención acaecida en Massachusetts, 1778, a propósito de su constitución:

...como cada individuo, al entrar en la sociedad, se desprende de una parte del poder para controlar sus derechos naturales igual a la de cualquier otro, o en otras palabras, como todos los miembros de la sociedad aportan una porción igual de sus derechos naturales, en la formación del poder supremo; así también cada individuo debe recibir igual beneficio de él, poder influir en su formación y retener igual control sobre el poder supremo.¹⁰⁹

Todavía más: la ratificación de la Constitución no fue tarea sencilla, estados como New York dieron problemas suficientes como para redactar las valiosas defensas que ahora se publican en conjunto bajo el nombre de *El Federalista*. Y es particularmente relevante que Pennsylvania y Massachusetts condicionaron su ratificación del documento del constituyente a que fuera incluida una declaración de los derechos inherentes (*bill of rights*). Todavía más, de los siete estados que se pronunciaron sobre la Constitución después de Massachusetts, sólo uno no anexo a la confirmación propuestas de enmiendas constitucionales que contenían una declaración de los derechos naturales. Esto es muy significativo pues, al independizarse, los ex colonos expresaron, con la contundencia del texto escrito, su suscripción a la creencia de que el autogobierno es una cualidad inherente

¹⁰⁹The Founders' Constitution, Volume 1, Chapter 4, Document 8, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch4s8.html>, The University of Chicago Press. Traducción propia.

al ser humano. Son dueños de su propia conducta, son libres. Sólo por ello, porque son dueños de su libertad, poseedores del autogobierno, es que pueden comprometer de hecho su libertad en relaciones contractuales, y en virtud de tales relaciones originar un gobierno.

Explica Norberto Bobbio que al considerar la relación entre dos sujetos, de los cuales uno manda y el otro obedece, podríamos adoptar dos distintas perspectivas: *ex parte principis* (de parte del que manda) o *ex parte populi* (de parte del que obedece)¹¹⁰. Cómo conseguir un buen gobernante, en qué consiste serlo, cuál es el mejor régimen político posible... éstas y cuestiones semejantes se plantean *ex parte principis*; no así la afirmación de los derechos naturales que pertenecen al individuo antes de cualquier arreglo político o estructura de poder. Aristóteles: “Por naturaleza, pues, la ciudad es anterior a la casa y a cada uno de nosotros.”¹¹¹ Estados Unidos: por naturaleza el individuo es anterior, en tiempo y en prioridad, al gobierno; éste es su artificio volitivo. Una revolución.

En prioridad, en efecto, va primero el individuo, el tipo mismo de contractualismo adoptado en el Norteamérica da cuenta de ello. Veamos: aun cuando sería erróneo asumir que los norteamericanos consideraron todo aquello que no adoptaron, y precavidos de privilegiar su perspectiva; proceder por vía de la comparación ayuda en la comprensión de los acentos. Por tanto, si bien Estados Unidos es deudor principalmente de la exposición del contractualismo que John Locke realiza en su *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (1691); pensemos en un planteamiento diferente, uno más fuerte, el kantiano, carente de adeptos quizá por su complejidad, pero también por la poca seducción de su pensamiento puesto que no hay derecho a la revolución.

¹¹⁰ Bobbio 1989: 82.

¹¹¹ *Política*: 1253a 13.

La proscripción aparece bajo diversos argumentos, uno de los cuales cede a la fácil reconstrucción y lo sucinto: si en virtud del pacto social le es conferida al gobierno la única autoridad política que es necesaria para preservar los derechos de todos, en caso de que éste incurra en una violación, no hay otra autoridad que pueda legítimamente protegerlos¹¹². De modo que quien diga que es su derecho oponerse mediante las armas a un gobierno tirano estaría equivocado puesto que él no es la autoridad competente para decidir cuestiones de derecho. O, si se quiere, quien participe en un movimiento armado contra un gobierno totalitario, no puede reclamar legitimidad para su movimiento puesto que el uso legítimo de la violencia no es atributo suyo.

Más allá del valor del argumento, el contraste es evidente: la Declaración explicita el derecho a la revolución: no sólo es *legítimo* alterar un gobierno, lo es también abolirlo. Esto revela que los estadounidenses no sólo asumían su posesión del autogobierno previa a todo gobierno artificial, también resolvieron no ceder completamente su competencia relativa a sus derechos, la facultad última de conducirse unilateralmente si es que el gobierno les parece pernicioso. Son autoridades cada uno de ellos. Importantísimo subrayar la retención de la unilateralidad pues ya la hemos visto como aspecto fundamental del régimen presidencial. Así pues, primero el individuo. Para decirlo con Locke: los constituyentes resolvieron evitar que su gobierno nacional deviniera en Leviatán, el devorador de los súbditos.

¿De dónde esta importancia de las ideas contractuales? ¿Fue simplemente la afirmación de una ficción intelectual? Las teorías contractuales no han sido bien recibidas en todo lugar. De hecho, usualmente se les objeta que nunca, ni en espacio ni en momento alguno, acaeció realmente un pacto social fundacional. La crítica ha suscitado un sinnúmero

¹¹² Kant, 2006: 6:315.

de respuestas que dan cuenta de su importancia. Sin embargo, el surgimiento de algunas colonias norteamericanas es una instancia casi perfecta de contrato social. Rhode Island (1636), Connecticut (1639) y New Heaven (1643) son ejemplos de establecimientos coloniales formados sobre la base del acuerdo de sus integrantes. Quizá el caso más antiguo, afamado y representativo de las que podríamos considerar instancias de contractualismo colonial norteamericano, es el pacto que tuvo lugar a bordo del *Mayflower* el once de noviembre de 1620, en virtud del cual se fundara Plymouth: *The Mayflower Compact*. Cito a continuación parte del documento, una joya:

En el nombre de Dios, Amén. Nosotros, cuyos Nombres se escriben abajo [...] solemne y mutuamente, en la presencia de Dios y mutua, Convenimos y nos Asociamos en un Cuerpo Civil Político para nuestro mejor ordenamiento y preservación y el avance de tales fines; y en virtud de esto decretaremos, constituiremos y formularemos, las justas e igualitarias Leyes, Ordenanzas, Estatutos, Constituciones y Oficiales, que a su debido tiempo se consideren más apropiadas y convenientes para el bien de la Colonia, a la cual prometemos la debida sujeción y obediencia.”¹¹³

Se trata, en efecto, de un documento histórico distante de 1787 y con instancias semejantes sólo en cierto tipo de colonias norteamericanas. No obstante, si quisiéramos ver la seriedad con que se tomaba el contractualismo en colonias corporativas pasado el tiempo, basta con recordar el *Essex Result*.

Parece oportuno finalizar la reflexión en torno a la importancia superlativa del contrato social subrayando dos aspectos. Uno: el modo de emerger por pacto provoca, del mismo modo que en las colonias de origen corporativo, que tenga sentido pensar a la Constitución como límite fijo y previo al gobierno (en sentido amplio). En efecto, los pactos prescribían también cierto orden político. Pongamos por caso las Órdenes

¹¹³ *The Mayflower Compact*, en Lutz, 1998:32.

fundamentales de Connecticut (*Fundamental Orders of Connecticut*, 1639), pacto donde se estipulaba que habría cuatro diputados, elegidos por todos los hombres libres de la colonia, que se reunirían con el gobernador y los magistrados en la Corte General, que el gobernador no tenía veto aunque podía desempatar¹¹⁴... en fin, lo importante es la expresión de un orden limitante establecido y anterior al gobierno.

Dos: me parece evidente que es la herencia norteamericana la que hace que tenga sentido adoptar un pensamiento contractual. El punto es fundamental, pues no sólo se trató de *crear* que la autoridad política era, en última instancia, el pueblo y adoptar una teoría que se casara bien con la creencia; se trataba de ideas con referente histórico estadounidense. Hay pactos en su historia colonial y hay límites constitucionales al gobierno en su historia colonial: la idea de que el gobierno es, al final del día, un artificio suyo y bajo su control permea los diversos aspectos que hemos venido considerando. Y vaya que tenía sentido.

Es factible mostrar la importancia del autogobierno desde una dimensión distinta del pensamiento contractual. Sabemos que los colonos fueron en su mayoría de origen puritano, es decir, pertenecientes a una línea religiosa heredera de la Reforma protestante. Es significativo que una de las banderas primordiales de la Reforma fuera la afirmación de la libertad de conciencia frente a la imposición doctrinaria de la Iglesia. De ahí que los protestantes practicasen, como uno de los rasgos distintivos de su fe, la lectura privada de la Biblia.

¹¹⁴ *Fundamental Orders of Connecticut*, en Lutz, 1998: 210-215.

Sin embargo, los cristianos llegados a Norteamérica no sólo eran protestantes, eran puritanos, y principalmente de dos tipos: presbiterianos y congregacionalistas¹¹⁵. Ambos estaban insatisfechos con que la Iglesia de Inglaterra —sostenida por la Corona— tolerara la corrupción de las costumbres; pero diferían a su vez entre ellos, sobre todo respecto al gobierno de la Iglesia. Mientras que los presbiterianos creían que no debía haber una organización general de la Iglesia con autoridad sobre las iglesias particulares y que los miembros de las iglesias habrían de ser únicamente aquellos que dieran muestras de su salvación; los congregacionalistas no suscribían la última creencia y se debatían entre reformar la Iglesia desde dentro o salir de ella y empezar una nueva más pura. “Separatistas” se llaman, evidentemente, los últimos.

Fueron principalmente separatistas y presbiterianos los que formaron toda la región de Nueva Inglaterra —la que se ubica al norte de Virginia— con la excepción de Rhode Island, que surgió como refugio para los que llegaron a matizar sus creencias religiosas. En cualquier caso, hay una conclusión muy interesante. Las iglesias llegadas a Norteamérica fueron aquellas que, rechazando la jerarquía institucional, afirmaban el autogobierno como algo propio de su fe. Cada iglesia era una entidad autónoma. Naturalmente, fueron estos puritanos los que empezaron a adquirir funciones en los órganos de gobierno coloniales.

Por tanto, el autogobierno aparece reforzada desde diversos frentes, y es relevante como valor que expresa no sólo el rechazo de la temible autoridad centralizada, sino como reflejo de que cada persona es, en última instancia, quien está en control último de su proceder por herencia política y religiosa. Nunca renunciando totalmente a la unilateralidad, la libertad individual es un bien poseído por todo ser humano sólo en virtud

¹¹⁵ Blum *et. al.* 1963:19-25.

de ser tal. Ahora bien, es precisamente este elemento de la concepción de poder bajo elaboración la que posibilita la aparición del segundo. Veamos.

3. *El instrumento*

En la Casa de Representantes de Massachusetts, octubre de 1765, Samuel Adams refirió un discurso al gobernador de la colonia a propósito de la conocida y controversial *Stamp Act* que gravaba las estampillas de algunos productos impactando, por ende, en el comercio. Conviene citar parte de la exposición por su lucidez y porque vendrá como pivote para la elaboración de las ideas:

Usted se complace en decirnos que la Ley de Estampas es un acto del Parlamento y como tal debe ser observada. Esta Casa [...] de ningún modo se da la libertad de fijar las fronteras al poder del Parlamento: pero ciertamente hay fronteras [...] le suplicamos considere justo observar que la carta de la provincia [Massachusetts] enviste a la Asamblea General con el poder de hacer las leyes para su propio gobierno e impuestos internos; y que esta carta nunca ha sido retirada. Su Excelencia ha de reconocer que hay ciertos derechos originales inherentes que pertenecen a la gente, de los cuales el Parlamento mismo no puede privarlos, consistentes con su propia Constitución: entre ellos está el derecho a la representación en el mismo cuerpo que ejerce el poder impositivo.¹¹⁶

Múltiples y significativos son los pensamientos aquí expresados. Probablemente había algo de abusivo en el modo colonial de remitirse a las prácticas inglesas en defensa de sus propios derechos. Notablemente, aun si la representación que menciona Adams distinguía a Inglaterra de los gobiernos continentales; nada tenía que ver con el

¹¹⁶ Citado en McLaughlin, 1935:43-44. Traducción propia.

entendimiento norteamericano de la representación. Pero ya hemos abordado el tema; ahora toca atender al carácter conservador, literalmente conservador, del pensamiento legalista norteamericano en la víspera de su independencia y los cambios que en él se dieron.

Gran Bretaña. Ya nos es familiar el hecho de que “el Rey en el Parlamento” tenía por objeto sustraer el derecho, la *common law*, de las intromisiones del monarca, de suerte que las resoluciones parlamentarias protegían y encontraban el derecho más que lo creaban. Sucede que el absolutismo previo a la Guerra Civil, el que se llegó a decir inclusive de los Tudor, se captura sencillamente en la idea de que el rey, en este mundo, no está sujeto a ninguna ley. Aferrarse a la *common law* fue una manera inglesa de defensa —siendo las armas el otro modo—: monarquía constitucional. En el proceso, sin embargo, el Parlamento adquirió tanta importancia que se adentró en la transformación de un legislativo que descubre el derecho a uno que lo hace. Este es el Parlamento de autoridad creciente objetado por Adams.

Luego, Atlántico a la izquierda. Hay que conceder la contundencia con que Adams afirma la existencia de límites a la autoridad parlamentaria, preciada herencia. Aunque no únicamente el aplomo, el fondo es lo esencial: el Parlamento no tiene la última palabra. Cuatro años antes, James Otis expresó la misma idea en razón de los mandatos de ayuda (*writs of assistance*) que en 1761 emitiera el Parlamento para inhibir el desdén con que los colonos observaban las Actas de Navegación. Dice: “Respecto a los actos del Parlamento. Un acto contra la constitución es vacío...”¹¹⁷. Estas objeciones, Adams-Otis, eran inexpresables en el inglés isleño pues para los británicos era difícil distinguir entre hacer y descubrir el derecho fundamental toda vez que la constitución es también un acto parlamentario (si bien, cabe decir, no toda legislación tenía carácter constitucional).

¹¹⁷ Commager 1944: doc. 32, pág. 43. Traducción propia.

Nótese que el punto no es afirmar que hay límites al gobierno, pues ya en Gran Bretaña se jactaban de tener un gobierno constitucional y tales gobiernos son todos limitados. La cuestión es otra y la expresa Thomas Paine con contundencia: “Una constitución no es el acto de un gobierno; sino de un pueblo constituyendo un gobierno, y un gobierno sin una constitución es poder sin derecho. [...] Una constitución es una cosa antecedente al gobierno; y un gobierno es sólo la criatura de la constitución.”¹¹⁸ He aquí, una innovación fundamental, pues evidentemente “antecedente” no debe entenderse como prioritaria, como superior en carácter y autoridad vinculante. De ser así, los norteamericanos estarían objetando según el modo inglés. No, anterior en el tiempo. Paine sugiere no sólo que el gobierno es artificio humano; sino que es un artificio cuyo origen es fechable. La crítica, en otros términos, radica en que si los actos del Parlamento eran por definición parte de la constitución, entonces la constitución no era la ley fundamental: el único gobierno constitucional posible es aquél cuya constitución es escrita anterior a todo acto gubernamental, como una constricción *fija y previa*.

Así pues, si la liberación norteamericana fue un rechazo a la soberanía parlamentaria en tanto que negó la competencia impositiva del Parlamento sobre los colonos; si la emancipación de las colonias igualmente fue un rechazo a la preciada herencia de la Guerra Civil inglesa al abolir el principio de “el Rey en el Parlamento” como forma de gobierno y régimen; así también, la independencia estadounidense implicó un rechazo al constitucionalismo tal y como lo entendía la monarquía parlamentaria. En efecto, puesto que se separó de una concepción según la cual la constitución es el conjunto de principios sustantivos sustraídos a partir de las instituciones nacionales y su desarrollo para asumir a la constitución como la formulación consciente y popular de su ley fundamental,

¹¹⁸ Citado en McIlwain 1947: 2. Traducción propia.

fija y previa a todo acto de gobierno. Independencia ideológica, sí... indudablemente también de hecho. La concreción que tenían estas ideas se revela en la misma convención constituyente de 1787, y también en la realización previa de las Constituciones de cada estado cuando recién independizados.

De vuelta con Adams para subrayar, a partir de su discurso, la historicidad del constitucionalismo estadounidense. Porque podemos distinguir entre el *contenido histórico* de la constitución —los principios en ella contenidos, ya frutos de la deliberación o de la tradición— y la *idea histórica* de la constitución —su sentido como instrumento—. Es el segundo caso el que deseo destacar: la noción misma de los límites fijos y previos al gobierno se entiende por la manera en que fueron creadas las colonias. Así, Adams nos remite a la carta corporativa de Massachusetts, buen ejemplo.

La *Massachusetts Bay Company* vio su nacimiento en 1629 bajo la imagen de un tipo particular de corporación inglesa: la “Joint-stock company”, un tipo de vinculación creada para distribuir riesgos, meta requerida cuando el dinero no abunda. Sería impertinente abundar en ello, conformémonos con mencionar la suficiencia con que tales corporaciones gobernaban sus asuntos y, principalmente, que usualmente se les proveía de cartas de la corona en las que sus derechos comerciales eran reconocidos y se prescribía su organización. Así, una típica carta real daba nombre a la corporación, formalizaba su reconocimiento legal y otorgaba su control a un consejo, en algunos casos la carta llegaba incluso prescribir la existencia de un gobernador elegido por tal consejo¹¹⁹.

Fácilmente se advierte que es propio del origen colonial estadounidense concebir al gobierno como limitado bajo una suerte de ley positiva fundamental. Virginia también nació bajo este tipo de régimen colonial, y veremos más adelante otro tipo de iniciación a la

¹¹⁹ Kelly *et al.*, 1965: 2-8.

vida colonial que refuerza el sentido de la constitución como instrumento de límite fijo y previo al gobierno. Sin embargo, quisiera detenerme sobre la importancia de la norma, la constitución, la regla fundamental; este elemento escrito que estructura la acción de las personas. Siendo difícil agotar la importancia del nuevo constitucionalismo, quisiera abundar tan sólo en dos aspectos.

Problema: El Congreso requiere cierta cantidad de dinero y la pide a los estados pero éstos no responden. Solución: haz una regla que los obligue a pagar. Problema: hay conflictos por la navegación del Potomac. Solución: acordemos los estados pertinentes.... no, solución: hagamos una regla que norme el comercio en general. Problema: las legislaturas coloniales hacen lo que querían. Solución: muchas, entre ellas, establecer una norma que faculte al ejecutivo con veto. Podría parecer lo más obvio: reglas. No lo es. El método que hogaño es casi el único posible, antaño no lo era; y es que la norma es sólo una de las soluciones posibles, he aquí lo primero que debe acentuarse.

En efecto, sería factible concebir como remedio a un conflicto gubernamental (en sentido amplio) la variación de aquellas personas que dan problemas, buscar alterar la conformación de las autoridades de modo que se erradiquen aquellos elementos ávidos de poder despótico o abandonados a sus deseos tiranos. Tendríamos entonces hombres confiables y capaces de sabia conducción. En este sentido, la opción estadounidense pudo haber sido cambiar a los delegados que conformaban el Congreso existente bajo los artículos de la confederación por uno más resueltos, más perspicaces. Pero los norteamericanos no optaron por esta vía.

Un poco más: la preservación de la Constitución, el mantenimiento de su autoridad, del gobierno nacional y sus tratados, eran de la mayor importancia para los integrantes del constituyente. Sin embargo, no establecieron un tribunal o corte especial que declara vacíos

los actos de los nacionales o estatales que fueran en sentido contrario. Lo necesario era que la constitución fuera hecha ley y que tuviera el carácter de ley fundamental. Una vez hecho esto, no solo la Suprema Corte, sino todas las cortes nacionales y estatales habrían de reconocerla y aplicarla como la máxima autoridad¹²⁰:

Esta Constitución y las Leyes de los Estados Unidos que han de ser hechas para su Cumplimiento, y todos los Tratados hechos, o que hayan de ser hechos, bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la Ley suprema del Territorio; y todos los Jueces de cada estado está obligados a observarla por encima de cualquier Cosa que se le oponga en la Constitución o las Leyes de cualquier Estado¹²¹.

Por otra parte, Gran Bretaña nos recuerda que existe otra solución posible. Dice Lord Bolingbroke:

Si la última [la *Septennial Act*, 1715] hubiese sido predicha a aquellos patriotas de la revolución [...] les hubiera parecido improbable y monstruosa. Sin embargo ha pasado, y en menos de veinte años se nos ha vuelto, o está volviendo, familiar.¹²²

He aquí la autoridad creciente del Parlamento que de pronto ya no es era tan bien recibida. Lo interesante, como anota McIlwain —acaso *el* constitucionalista norteamericano— es que no se ofrece remedio legal alguno para el abuso del cual se queja¹²³. Podríamos suponer que se tenía la esperanza en la tradición, la costumbre reguladora. O no, pero el contraste es diáfano: abrumados por sus usurpadoras asambleas, los norteamericanos se sentaron a hacer leyes.

De modo que la innovación constitucional norteamericana revela la insuficiencia de la tradición y la costumbre —o la desconfianza en su suficiencia—. Y es que el proceder

¹²⁰ McLaughlin 1933: 251.

¹²¹ Commager 1944: doc. 87 Art. VI, pág. 145. Agradezco al profesor Alberto Arnaut por hacerme ver la importancia de esta prescripción en el proceso de centralización estadounidense.

¹²² Citado en McIlwain 1947: 4. Traducción propia.

¹²³ McIlwain 1947: 4.

humano es variable: varía en función de quiénes sean los humanos relevantes, varía a la luz de las circunstancias concretas que hayan de enfrentarse, y varía conforme sean moldeables las creencias. La norma escrita así, fija y previa, no varía. La regla es lo seguro ante la contingencia; y en cuestiones de gobierno no es sensato quedar a la deriva. De suerte que el nuevo constitucionalismo estadounidense sería un punto culminante de la lucha por el gobierno de las leyes y no de los hombres, la mejor protección posible de la propia persona.

Segundo acento: el nuevo constitucionalismo revela que para los norteamericanos, la importancia de la norma deriva de que sea suya. En efecto, la ley fundamental no es producto de la práctica heredada, por más antañá y nacional que sea la tradición; es más bien un producto de un acto deliberativo humano que la hace propia. Claro que este acto bien puede tener como referente el pasado: las reglas fundamentales pueden copiarse, buscar corregir o establecer algo en función de la propia historia. Inclusive puede ser que las leyes fundamentales expresen derechos anteriores, inherentes a todo ser humano sólo en virtud de su humanidad; pero aun éstos precisan que el derecho positivo venga a completar su obligatoriedad: son vinculantes *no sólo por* ser anteriores; sino en virtud de que el acto es volitivo y consensual por parte de aquellos que han de vivir bajo su autoridad.

Cuando la Constitución de 1787 fue concluida se envió al Congreso que entonces sesionaba en Nueva York. Se acordó ahí que el documento fuera enviado a los estados a fin de someterlo a votación en convenciones de delegados escogidos con el objetivo único de ratificarla —o desecharla—. Pero no se piense en este proceder cual favor del Congreso. Primero porque con anterioridad vimos que el reporte de la convención de Annapolis en que se convocaba al constituyente de Filadelfia establecía que la Constitución habría de ser ratificada por cada estado. Y después porque la decisión de que fuera un grupo de

delegados distintos de las legislaturas y escogidos únicamente para la ratificación de la Constitución fue una conclusión a la que llegó el mismo constituyente.

¿Cómo entender el hecho de que los norteamericanos sometieran a ratificación *popular* la Constitución de 1787? En el fondo, lo que se debatía era la creación de un gobierno nacional, y los integrantes del constituyente lo tenían claro, pues los estados podían formar asociaciones; mas un gobierno sólo puede emanar del consentimiento del pueblo. El delegado Wilson lo expresó con suficiente claridad en los debates: “si vamos a establecer un Gobierno nacional, tal Gobierno debe emanar del pueblo en general.”¹²⁴ A su vez, los argumentos de James Madison a favor de la ratificación popular de la Constitución presentan el mismo talante: “la diferencia entre un sistema fundado solamente en las Legislaturas y uno fundado en el pueblo [es] la verdadera diferencia entre una *liga* o *tratado* y una Constitución.”¹²⁵

Lo cardinal es la puesta en práctica de aquel principio básico que subyace a la idea de que el único gobierno constitucional es aquél cuya constitución es escrita, a saber, que la vinculación deriva del propio consentimiento. Massachusetts ya había sometido a ratificación popular su constitución de 1780, y el método se imitaría no sólo en la convención constituyente del 87 sino en algunos estados que variarían sus documentos constitucionales en el siglo venidero. Recordemos la clarinada revolucionaria: no impuestos *sin representación*. El consentimiento es familiarísimo para los norteamericanos, y consentían nada más que al gobierno de la ley y no del hombre. En suma, una ley de todos por encima de todo.

¹²⁴ Citado en Mclaughlin, 1935: 161. Traducción propia.

¹²⁵ Citado en Mitchell y Mitchell, 1964:89. Traducción propia, énfasis en el original.

Hasta aquí, entonces, resulta que el instrumento de poder primordial del régimen presidencial vine a ser el derecho, una opción entre una gama de posibilidades, y que su primacía se desprende de que es propio. Naturalmente, el derecho como instrumento de poder atraviesa todo el régimen norteamericano creado a partir de 1787, su carácter federal, bicameral, etc.; y no sólo presidencial. Sin embargo, lo importantísimo es destacar que todos aquellos problemas concretos que pretende resolver el carácter presidencial del régimen norteamericano, los acomete sirviéndose del derecho: la falta de funciones gubernamentales (en sentido amplio) diferenciadas, la inobservancia de la ley, la defensa de cada estado y de los Estados Unidos, la relación conflictiva entre las legislaturas y los gobernadores, la perjudicial omnipotencia del legislativo, en fin, todas las contrariedades anteriormente revisadas. Ergo, en un régimen presidencial el poder se atribuye, ejerce y regula mediante el derecho.

Ahora bien, según he anticipado, lo que quisiera es establecer *la necesidad* del derecho como *el* instrumento de poder a fin de que exista un régimen presidencial. Ello equivale a decir que no puede haber una situación contra fáctica —o mundo posible— en que exista un régimen presidencial y no aparezca ahí el derecho como *el* instrumento de poder. Se trata, en consecuencia, de un argumento contra fáctico; por lo mismo, de difícil elaboración. La complicación deriva de que no es sencillo delimitar aquellas situaciones contra fácticas que sí podemos concebir y aquellas que no. Esto es, ¿por qué no podríamos concebir la existencia de un régimen presidencial ayunos del derecho como instrumento de poder?, ¿por qué sí? ¿Cómo podríamos desarrollar intuiciones a favor de la imposibilidad? Procedamos poco a poco.

En *The First New Nation*, trabajo al que ya hemos referido, S. M. Lipset plantea que todas las naciones post revolucionarias enfrentan una crisis de legitimidad, y parte de la

distinción realizada por Weber entre legitimidad tradicional, carismática y racional-legal. A decir de Weber¹²⁶, la primera “descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad”; la segunda “descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo, o ejemplaridad de una persona y a las ordenanzas por ella creadas o reveladas”; y la tercera “descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad”.

Sobre estas premisas, Lipset plantea que en el Estados Unidos de la época que nos ocupa no había legitimidad tradicional, y la legal era bastante débil en razón de tener como referente la madre patria explotadora. Así pues, George Washington, ciertamente poco menos que la divinidad para sus contemporáneos, representa el líder carismático para Lipset. Sólo que, con la fortuna, de que aun bajo presión de hacerlo, evito convertirse en un autócrata y

reconoció que su contribución más importante al nuevo Estado era darle tiempo para establecer lo que ahora llamamos un sistema racional-legal de autoridad, un gobierno de hombres bajo la ley. [en particular] Estaba fuertemente comprometido con los principios del gobierno constitucional y ejerció una guía paternal sobre aquellos involucrados en el desarrollo de la maquinaria gubernamental. [y] *Sentó un precedente respecto a cómo habría de manejarse el problema de la sucesión al retirarse voluntariamente del cargo.*¹²⁷

Ahora, en el entendido de que Weber distingue tipos *ideales*, mucho de mi argumentación toda puede interpretarse como dirigida a establecer que la legitimidad

¹²⁶ Weber 2005:172.

¹²⁷ Lipset 1963: 20, 23. Énfasis añadido.

racional-legal no era la menos importante; sino la predominante: la norma como dispositivo de poder. De suerte que no hemos de ver en Washington un brote afortunado de sujeto, comprometido con la ley por más nada que su virtud. En todo caso, lo interesante del argumento de Lipset consiste mostrar que era tal la adoración al General por sus coetáneos, que recaía en sus manos la posibilidad de prolongarse en el mandato y extralimitarse en sus atribuciones. Su renuncia fue un precedente histórico sin duda; aunque menos para la afirmación de la legitimidad racional-legal que para la existencia de un régimen presidencial.

Recuérdese que pensar al presidencialismo como un régimen implica considerar las prácticas y los valores, además de las reglas, como lo distintivo del presidencialismo. De modo que, aun si la popularidad de Washington hubiera bastado para que se extralimitara en sus funciones o extendiera su periodo más allá de la prescripción constitucional sin reproche alguno de sus contemporáneos, incluso si le hubiera alcanzado para modificar las reglas constitucionales; el hecho de que no actuara de tal modo confirma que su compromiso no se limitaba a observar las normas del régimen presidencial, incluía la suscripción a sus valores y procedimientos característicos anteriormente analizados (piénsese en lo elaborado en torno a la limitación del poder). Por ello, si Washington no hubiera estado tan comprometido con la importancia de la norma y la sujeción a ella, no solamente no hubiera acatado los preceptos constitucionales —ociosa perogrullada—; tampoco hubiera tenido lugar la existencia de un régimen presidencial.

Se advierte ya que esta conclusión es de suyo una afirmación respecto a la imposibilidad concebir un mundo posible en que régimen presidencial y derecho como instrumento de poder estuvieran disociados. Ahora bien, creo que es posible desarrollar tales intuiciones contra fácticas si se mira un caso muy semejante en muchos aspectos

relevantes pero que se separa en uno fundamental: no ocurre el compromiso con la importancia de la regla y la sujeción a ella, en particular, respecto al carácter finito del periodo presidencial. Quisiera subrayar, no obstante, que la introducción de esta analogía es pertinente exclusivamente para desarrollar intuiciones a favor del argumento contra fáctico; por sí mismo, el caso es irrelevante.

Benito Juárez: la patria mexicana exhausta de las armas que no logra relegar, con abundantes constituciones y desprestigiadas todas por la inestabilidad; pero aclamado él como héroe por tomar parte en la derrota de Santa Anna, por liberal y por vencer a los franceses, por patriota. Opina don Emilio Rabasa, distinguido constitucionalista mexicano:

La Constitución [de 1857], que para Juárez no podía ser más que título de la legitimidad para fundar su mando, y bandera para reunir parciales y guiar huestes, era inútil para todo lo demás. La invocaba como principio, la presentaba como objeto de la lucha; pero no la obedecía, ni podía obedecerla y salvarla a la vez. [y más adelante] Con la Constitución no gobernó nunca. ¿Era sólo porque le parecía más cómoda la dictadura? De ningún modo, era resultado de su convicción de que, con la ley de 57, el Ejecutivo quedaba a merced del Congreso y los gobernadores.¹²⁸

Juárez murió en el poder, truncada así su dictadura; sin embargo, la lección estaba dada. Le sucedió la dictadura de Porfirio Díaz de casi treinta años¹²⁹. De conducirse diferente, habría sido entonces verdaderamente el Washington de México, nos dice Altamirano¹³⁰.

Uno podría decir que en cualquier caso en que no se obedezca la constitución puede ocurrir una dictadura, el totalitarismo u otras perversiones; al margen de que se trate o no de un régimen presidencial. Concuero absolutamente; pero quisiera enfatizar que el argumento es en favor del derecho como dispositivo de poder *necesario* para la existencia

¹²⁸ Rabasa 1990:98,102.

¹²⁹ Con un breve intervalo de Manuel Gonzales entre 1880-1884

¹³⁰ Altamirano 1958: 164.

de un régimen presidencial, no *suficiente*. Todavía más, he aquí la importancia de hablar de régimen, y no sólo forma de gobierno presidencial, pues precisamente esta es la diferencia entre George Washington y Benito Juárez, entre un régimen presidencial y uno dictatorial trunco —que sí realizaría su sucesor— a pesar de la similitud en las formas de gobierno.

Pero el ejemplo da para más, pues nos dice don Emilio Rabasa que no era posible salvar a la Constitución y gobernar con ella a la vez, explica así la opción de Juárez por la dictadura y la de Díaz eventualmente. Su tesis es que la Constitución mexicana de 1857 era, simple y llanamente, inaplicable. Fruto de teorías ajenas a la propia realidad, de principios a lo sumo abstractos, era de esperarse su omisión en beneficio de la dictadura¹³¹. Sucedió aquí como dijo Fray Lorenzo al atribulado Romeo de la tragedia shakesperiana: “¡Oh! Ella sabía bien que tu amor recitaba de memoria sin haber aprendido a deletrear”¹³². Idea interesante toda vez que, como hemos visto, para los norteamericanos el derecho es dispositivo de poder por ser propio: poder sobre sí mismos, he ahí su efectividad. ¿Acaso no surgieron los *writs of assistance*, entre otros decretos, como respuesta británica a la ignorancia norteamericana de esas leyes que les eran ajenas?

Como quiera, no hay que confundirse porque Lipset sólo hable de *legitimidad* carismática, tradicional o legal-racional. Weber los ofrece como tipos ideales de *dominación*. ¿De qué?, de “probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas”¹³³; sólo que, como es propio de la dominación, “procuran despertar y fomentar la creencia en su “legitimidad””¹³⁴. Así pues, Washington ciertamente acepto la legítima obediencia que le merecen las normas de un

¹³¹ Rabasa 1990:111.

¹³² Shakespeare 1949: 280.

¹³³ Weber 2005: 43.

¹³⁴ Weber 2005: 172.

régimen presidencial; pero no por esto dejan éstas de ser éstos instrumentos de poder: dispositivos que estructuran el campo de acción de las personas en sus aspectos relevantes. Hay que dejarse conducir por el derecho y creer en la legitimidad del poder así ejercido.

Existen explicaciones muy interesantes de la necesidad norteamericana de formalizar, escribir la regla, y de su vinculación a partir de ello. A reserva de señalar otras a la postre, quisiera citar una que tiene lugar en el marco de una dimensión totalmente extraña a la que hemos venido trabajando: la navegación:

La comparación de los tripulantes ingleses y americanos sugiere que los ingleses ven y aceptan la autoridad de las personas competentes y no son tan temerosos de un mal uso de la autoridad como los americanos. Esta aceptación de la autoridad está estrechamente relacionada a la aceptación de la estratificación social y los símbolos de estas diferencias. Los símbolos de status funcionan como pistas para la auto-regulación, en conformidad con el status y las funciones requeridas en el barco. Los marineros ingleses están condicionados antes de venir al mar a aceptar la autoridad y, consecuentemente, el cambio requerido en las actitudes cuando un hombre se vuelve marinero es pequeño. [puesto que las normas de la estructura social minan la autoridad en los barcos americanos hay necesidad de] una mucho mayor formalización en sistema social que en los ingleses.¹³⁵

La cita aparece en el texto Lipset; cuyas ideas también resultan pertinentes porque elabora la sujeción norteamericana a la norma como uno de los rasgos distintivos de su carácter, el que a su vez se explica por dos valores principales. Efecto, la idea básica al respecto es que la ausencia de estratificaciones sociales claras (que abre la puerta a la movilidad social), junto con la valoración de la igualdad (*equality*) y el logro (*achievement*), explican que los estadounidenses se conduzcan considerando ampliamente

¹³⁵ Citado en Lipset 1963: 269 nota. 52.

al otro. Considerando no como altruistas; sino como conformándose a la generalidad para no salir de cuadro, para no desagradar o despertar opiniones negativas por no plegarse a lo aceptado. De modo que es parte de su carácter no querer romper regla social alguna¹³⁶.

Si esto es así, si es propio de la condición social estadounidense formalizar y de su carácter sujetarse a la norma, el régimen presidencial y el proyecto más amplio aparecen, de nueva cuenta, como un producto histórico hecho a la medida de su situación. Más importante aún, esta idea revelaría que el producto de la convención constituyente no es sino la *expresión*, coronación de prácticas sociales que permean al pueblo en general.

4. *Cuestión de Términos*

Al comenzar este capítulo solicité la anuencia del lector para proceder en la elaboración de una concepción del poder que aquí y allá ha recibido el nombre de “jurídico-liberal” sin que el sentido de estos términos haya sido precisado. A la verdad, he requerido un poco más, pues avisado de que los vocablos “jurídico” y “liberal” llevan a costas buena dosis de cargas valorativas y connotaciones diversas, era preciso intimar al lector a disponer su mente en blanco. Pues bien, quisiera subsanar ya esta renuencia a la definición y poner de manifiesto el sentido preciso en que el régimen presidencial necesita de una concepción del poder jurídico-liberal.

Antes de proceder, no obstante; es de suma importancia enfatizar la distinción entre la tesis que aquí hemos *suscrito* respecto al poder, a saber, que es una relación; y la concepción del poder que hemos procurado *encontrar* como subyacente al régimen presidencial estadounidense, es decir, la jurídico-liberal. Discrepan ambas entre sí, como

¹³⁶ Lipset 1963: 115-119.

será evidente en unas líneas. Por tanto, es imperativo dar cuenta de su interacción. Dejemos la asignatura para más adelante. Por lo pronto, lo hallado.

Páginas atrás, muchas, señalé que la conceptualización de la concepción del poder supuesta en un régimen presidencial tenía por autor a Michel Foucault. Éste nos dice:

[en una concepción jurídico-liberal] el poder es considerado como un derecho del cual se sería poseedor a la manera de un bien, y que se podría, por lo tanto, transferir o alienar, de un modo total o parcial, a través de un acto jurídico o un acto fundador de derecho que sería del orden de la cesión o del contrato. [y más adelante] El poder así constituido corre el riesgo de hacerse opresión cuando se sobrepasa a sí mismo, es decir, cuando va más allá de los términos del contrato. Poder-contrato, con la opresión como límite, o más bien, como la superación del límite.¹³⁷

Tres elementos sobre los cuales elaborar: a) el poder como un bien; b) el derecho como instrumento; c) el abuso como riesgo.

Primer tópico: hemos reflexionado en torno al pensamiento contractual hallándolo en la historia colonial estadounidense, en su Declaración de Independencia, en los argumentos a favor de la ratificación de la Constitución y en el acto mismo de creación acaecido en Filadelfia durante el verano de 1787. Inmersos en estas meditaciones, trabajamos con conceptos como “libertad”, “conducción unilateral”, “voluntad”, “autogobierno”, etc. Las nociones, naturalmente, se distinguen entre sí de manera importantísima; pero aquí nos anduvimos sin diferenciaciones con el objeto de rescatar un mínimo aspecto común: el actuar de unos sobre las acciones de los otros, conducirlos, estructurar su campo de acción. Porque un acto volitivo, libre o de autogobierno *puede* ser una acción sobre las acciones de los otros, y esta posibilidad es la única que nos atañe: la de la relación de poder.

¹³⁷ Michel Foucault 1992b: 27,31.

Ahora bien, la propuesta es que el régimen presidencial está construido sobre la base de que el actuar de unos sobre las acciones de otros es un modo potencial de actuar de cada uno de ellos, independientemente de que al punto lo estén o no ejecutando, y precisamente por ello es un modo de acción que puede ser delegado o conferido. Luego, en un régimen presidencial se concibe al poder como algo que se posee a la manera de un bien. Esto es: así como un bien es *posesión* propia aun cuando se le deja de tener entre manos (o, por ejemplo, cuando se le deja de habitar como sucede con las casas), el poder es algo que se posee aún cuando no se le ejerce. Entonces, un presidente tiene el poder para declarar la guerra aun cuando no la esté declarando. Toda vía más: inclusive si no hay nadie en el ejército que le obedezca, hasta si no hay ejército alguno; el presidente tiene poder para declarar la guerra.

Segunda cuestión: nos hemos detenido en la innovadora aportación estadounidense a la historia del constitucionalismo: la concepción de la Constitución como norma fundacional y prioritaria, establecida en un momento determinado vía la deliberación, y aceptada por todas las partes como el ordenamiento fijo y previo al establecimiento del gobierno (en sentido amplio) y a todo acto suyo. *Ergo*, resulta el derecho el instrumento con el cual se confiere el poder al gobierno (en sentido amplio), pues el vehículo de transmisión de poder es un contrato. Aún más, es el derecho el instrumento para estructurar las relaciones de poder especificando quien puede hacer qué y cómo. Incluso es el instrumento adoptado para resolver los conflictos a que se enfrentaban los estadounidenses antes del verano del 87. Podríamos decir, en consecuencia, que la convención constituyente de 1787 tuvo como resultado la firma de un contrato mediante la cual se asignaron responsabilidades y atribuciones al presidente y al resto de los componentes del sistema político.

Precisamente por ello —punto número tres— lo negativo de poder hallarse en su abuso; no tanto en su mala utilización. La diferencia es fundamental, pues la opresión viene cuando se han violado los términos del contrato adjudicándose alguna de las partes atribuciones que no le han sido conferidas. Apenas cabe recordar el reclamo estadounidense al Parlamento inglés, o a sus propias asambleas, por extralimitarse. Es verdad que la conducta del presidente o del Congreso era una preocupación del constituyente, cual se puede apreciar en el debate relativo a la duración del periodo presidencial; pero el debate central se dio en torno las atribuciones que habría de tener el presidente —o el Congreso—: cuánto poder habría de serle conferido. Me ha parecido superfluo abundar a conciencia en este tercer elemento de la concepción jurídico-liberal de poder en razón de que se aprecia sin mayor esfuerzo; mas no se piense que es un componente dispensable.

5. Conclusiones

La larga y trabajosa senda de nuestra argumentación ha concluido con la redacción del presente capítulo. Trabajosa, ciertamente, hasta el final, puesto que no ha sido sencillo precisar el modo en que este apartado habría de integrarse al razonamiento general, como tampoco lo ha sido especificar el sentido de cada elemento recién expuesto al interior de la sección. Ha quedado claro, cuando menos, que pretendíamos aquí el descubrimiento de la concepción de poder que subyace al régimen presidencial. De vuelta, entonces, a los componentes de la concepción.

Al trabajar con el discurso, pretendimos precisar un cuerpo ideológico que revelara algunas de las creencias torales de los norteamericanos con relación al poder. Paso fundamental dada nuestra empresa no sólo por mostrar de dónde deriva la legitimación y

construcción de cierta estructura de poder, también porque pone de manifiesto cuándo el poder deviene en ilegítimo. Así, en primer término, aparece el autogobierno —esta noción amplia que comparte con la libertad la posibilidad de que uno para actuar sobre las acciones de los otros— como explicación de la limitación del poder como objetivo fundamental del régimen presidencial y de su prioridad frente a la efectividad como valor político. Porque la limitación tiene como correlato la salvaguarda de la libertad y la afirmación de la autoridad del individuo en cuestiones gubernamentales. El autogobierno como piedra de toque del régimen; no sólo porque cada miembro del sistema político puede elegir a sus gobernantes, lo cual es un acto finito; sino también porque es él el juez último para decidir cuestiones de derecho, de aquello que le pertenece sólo por ser humano. Competencia que se extiende a lo largo del tiempo, siempre latente y nunca cedida por completo.

Ahora, entre los clásicos se expresan mejor las cosas, y si “a la tiranía la va bien en muchas otras cosas, y sobre todo le es posible obrar y decir lo que quiere”¹³⁸, como nos cuenta Sófocles, pues entendieron los estadounidenses que les convenía cuidarse más de que las autoridades hablaran tan sólo lo que les es propio y menos de esperar su elocución virtuosa. De ahí que se prefiera la limitación del poder sobre las condiciones óptimas para la efectividad, pues ésta mejor se logra cuanto más centralizada está la capacidad de decisión, de estructuración de las acciones de los otros, con el peligro real y casi inevitable del uso pernicioso del poder. Un poco más, es cuando el poder rebasa los términos convenidos cuando dibuja su ennegrecida cara, la de la tiranía entendida como abuso; no como mal uso.

El estudio ha revelado que el autogobierno ocurre, ora más ora menos explícitamente, en diversos documentos y ámbitos del pasado estadounidense como más

¹³⁸ Sófocles, *Antígona*: 505.

que meras ideas adoptadas: gozan de soporte histórico en el hecho. No obstante, lo fundamental es que se trata de creencias. Recuérdese que el poder —para el que escribe y para muchos que han escrito— es un tipo de relación de unos sobre las acciones de otros. Por tanto, estrictamente, el poder existe sólo en acto y, en consecuencia, no es susceptible ser sometido a relaciones contractuales. Naturalmente, puesto que es imposible ceder o delegar aquello que sólo existe en acto. No obstante, el régimen presidencial se erige sobre la base del poder pensado a la manera de un bien que se posee, es decir, como algo que también existe en potencia —por así decir—. En consecuencia, para la existencia de un régimen presidencial es imprescindible que la relación de poder pueda ser concebida en términos contractuales: debe creerse que el poder se posee, que se puede delegar y que se puede normar y estructurar mediante el derecho. Creencias difíciles de afirmar si la propia historia no da lugar a interpretaciones bajo su luz. En todo caso, he aquí una concepción del poder distinta de lo que el poder es.

También nos ha servido empezar por la vía del discurso para entender que el derecho sea el instrumento privilegiado de poder. De nueva cuenta, cierto que el derecho —uno de los posibles dispositivos de poder— fue adoptado en Norteamérica por cuestiones históricas, de suerte que el nuevo constitucionalismo tiene raíces que se remontan al pasado colonial norteamericano como las cartas corporativas o los pactos fundacionales. Con todo, las ideas contractuales explican inmejorablemente la posibilidad del derecho como un instrumento necesario de poder. Puesto de otro modo, el acto constitutivo tal y como era implicado por nuevo constitucionalismo norteamericano, (deliberado, fijo y previo al gobierno) supone que es facultad de cada persona delegar algo de su autogobierno para dar lugar al gobierno común, y es en virtud de ello que éste es vinculante.

De manera que, como puede advertirse, al proponer que el régimen presidencial supone una concepción jurídico-liberal del poder, en realidad hablamos de dos distintas modalidades de suposición: una para cada elemento analizado. Esto es, sugerir que el discurso, en particular la idea del poder como algo que se posee, está supuesto en un régimen presidencial significa que el discurso *hace inteligible* el contractualismo, de ahí el nuevo constitucionalismo y así el régimen presidencial después: no se puede someter a contrato algo que no se posee, y sin contrato no hay Constitución de 1787 ni régimen presidencial norteamericano. Dicho en otros términos, no tiene sentido decir que el presidente tiene poder para tal o cual cosa si no se asume que el poder se posee. Es, por tanto, el discurso necesario. Por otra parte, sugerir que el derecho como instrumento de poder está supuesto en un régimen presidencial significa que *es indisociable* de un régimen presidencial. Es, en consecuencia, el instrumento necesario; si bien no suficiente. Por ello, el razonamiento para el establecimiento de su necesidad ha tenido que ser distinto: no conceptual sino contra fáctico. La estrategia, de tal forma, consistió en argumentar que no puede haber mundo posible alguno en que haya un régimen presidencial ayuno del derecho como instrumento de poder.

Ambas argumentaciones, distintas en carácter, vienen a completar el razonamiento general dirigido a concluir que el régimen presidencial supone una particular concepción del poder que hemos resuelto llamar, junto con Foucault, “jurídico-liberal”. O para decirlo en términos de nuestro argumento *cuasi* trascendental, la concepción jurídico liberal de poder es condición de posibilidad de un régimen presidencial. Hemos así concluido, restándonos tan sólo dibujar una imagen del conjunto.

VI. Consideraciones finales

Quise evitar hacer de estas últimas líneas una glosa de las ideas previas; quería concluir realmente, infiriendo a partir de lo expuesto que si no hay una concepción jurídico liberal del poder no puede haber un régimen presidencial. Más aun, quería terminar retomando las motivaciones con que inicie mi estudio del presidencialismo. No obstante; me temo que, en ausencia de un breve recuento, nuestra memoria impida que esta reflexión final tenga todo el sabor del desenlace: el sentido del punto final. Por ello, procedo antes a la breve memoria de lo investigado y después a concluir propiamente el trabajo.

1. En suma, el argumento

Precisamos en la Introducción que nuestro modo de razonar tomaba como modelo el argumento trascendental kantiano, es decir, nuestro objeto era establecer cuál es la condición de posibilidad de un régimen presidencial; en particular, qué concepción de poder posibilita su existencia. Quedaba, entonces el razonamiento:

- i) El presidencialismo es un tipo de régimen.
- ii) El régimen presidencial necesita de una concepción jurídico-liberal del poder.
- iii) Por lo tanto, si no hay una concepción jurídico-liberal del poder, entonces no hay un régimen presidencial.

En realidad, fue evidente que nuestra primera premisa implicaba dos afirmaciones: establecer que el presidencial es un régimen y qué tipo de régimen es. Respecto a lo primero, sostuvimos tripartitamente. Uno: aun cuando me ocupe de señalar la propiedad

que hay en manejar al presidencial como un sistema o gobierno —cuando es ello premeditado—; sostuve que ver al presidencialismo como una forma de gobierno suponía un estudio demasiado abstracto para los propósitos de una disciplina social, mientras que hablar de un sistema político presidencial implicaba el conocimiento previo de lo que distingue al presidencialismo. Por tanto, era lo mejor pensar al presidencialismo como un régimen. Nótese, no obstante, que no se trata de una tesis ontológica sobre lo que el presidencialismo *es*. Dos: ya las autoridades académicas revelaban que lo característico del presidencialismo es un tipo de relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, por una parte; y la conformación del Ejecutivo, por otra. Una diferencia en las *reglas* y en los *procedimientos*. Por tanto, puede sostenerse que ya era usanza en algún grado común —cotidianidad fundamental dado nuestro modelo argumentativo— utilizar “presidencial” como predicado del régimen. Tres: sólo estudiar el cómo (instituciones), el para qué (objetivos) y el por qué (valores) del presidencialismo permite salir de la encrucijada entre estudios demasiado abstractos y estudios circulares, lo que equivale a decir que debemos enfocar el presidencialismo como un régimen.

Ahora bien, en torno a la segunda cuestión, a saber, de qué tipo de régimen se trata, resolvimos examinar el conjunto todo de características señaladas por los diversos autores que nos auxiliaron en la primera parte de este trabajo: en un régimen presidencial el ejecutivo es unitario, es a la par jefe de estado sin ser miembro de la legislatura, la cual no lo designa ni puede ser disuelta por él, tampoco tiene ésta control alguno sobre la permanencia del presidente en el cargo, pues el jefe del Ejecutivo es elegido por el pueblo para un periodo finito susceptible de ser renovado. Dos notas más: las atribuciones del presidente consisten en poder vetar y determinar la composición del Ejecutivo y los actos

administrativos. Once cualidades distintivas, estrechamente relacionadas entre sí pero distinguibles.

Me resultaría extremadamente dificultoso tratar de contener, en breves líneas, todo el conocimiento que nos facilitó el haber considerado el origen de cada una de estas características del régimen presidencial. Sería mejor recordar que concluimos lo siguiente. Formalmente, el objetivo estructural de un régimen presidencial es conservar algo de unilateralidad para cada una de las partes involucradas mediante la fragmentación del poder, de suerte que nadie pueda conducir las acciones de los otros sin trabas. El presidente puede resistir, el Congreso también, y el pueblo a su vez como autoridad. Procedimentalmente, no sólo vimos que esta estructura fragmentada recupera algo de la usanza previa, por ejemplo, respecto al papel de las asambleas como conductoras del gobierno mientras que al presidente se le otorgaba el veto para asistirle en su defensa; vimos también que el ulterior desarrollo sigue ciñéndose a la fragmentación, pues señalamos que las transformaciones históricas del régimen presidencial norteamericano continúan en la línea de la no-unilateralidad. Aunado a ello, en un país donde es el voto popular el que determina quien llega a los cargos, resulta ser el mismo voto popular el que se rehúsa a concentrar sistemáticamente el poder. Estructura y procedimientos: un régimen que limita el poder vía su fragmentación, hallazgo familiar y poco polémico.

Hasta ahí, entonces, con que el presidencialismo es un tipo de régimen; llegaba el momento de plantear que tal régimen necesita de una concepción jurídico-liberal del poder. Tratábamos de encontrar una “concepción” y no sólo un “concepto” de poder, una búsqueda más general que preguntara, además de qué se cree que es el poder, cuál es el discurso que legitima su ejercicio y vuelve inteligible al régimen presidencial, cuáles los instrumentos para su ejercicio y ordenamiento. De la mano de Foucault, llamamos

“jurídico-liberal” a aquella concepción del poder en que éste es pensado a la manera de un bien que se posee, su instrumento primario es el derecho fundamental y su riesgo radica en el abuso. Así, había primero que dar cuenta de la presencia de estos elementos en nuestro caso estadounidense y luego argumentar en favor de la necesidad de cada elemento por separado.

Con relación a la idea del poder como una posesión, abundamos en el carácter contractual del pensamiento político norteamericano y nos detuvimos brevemente en su herencia religiosa, de forma que fuera manifiesto la afirmación estadounidense del autogobierno. Es decir, creen que el actuar de unos sobre las acciones de otros (poder) es un modo potencial de actuar de cada uno de ellos, independientemente de que al punto lo estén o no ejecutando, y precisamente por ello es un modo de acción que puede ser delegado o conferido. Incluso, como un modo de acción que debe ser protegido, cual reveló la estructura fragmentada del régimen presidencial. Luego, se concibe al poder como algo que se posee a la manera de un bien. Y todavía más, había que dar el segundo paso y mostrar que solamente con esta afirmación en mano tiene sentido hablar de un régimen presidencial. Tarea sencilla, pues simplemente había que enfatizar que no tiene sentido decir que el presidente tiene poder para tal o cual cosa si no se asume que el poder se posee. He aquí, por tanto, el discurso necesario.

Respecto al derecho fundamental como instrumento privilegiado de poder, pienso que su presencia también nos era insoslayable desde el análisis de las características de un régimen presidencial: la norma fundamental confiere el poder (mediante la Constitución), lo limita (fragmentándolo), encausa (facilitando herramientas y mecanismos determinados para la resolución de conflictos) y refuerza (da mayores atribuciones, sobre todo con referencia a los Artículos de la Confederación). No obstante, brilló más claramente su

importancia cuando considerado a la luz de la innovación constitucional estadounidense: la concepción de la Constitución como norma fundacional y prioritaria, establecida en un momento determinado vía la deliberación, y aceptada por todas las partes como el ordenamiento fijo y previo al establecimiento del gobierno (en sentido amplio) y a todo acto suyo.

De nueva cuenta, restaba dar el siguiente paso y mostrar en qué sentido el derecho como instrumento de poder es un aspecto necesario del régimen presidencial. Tratándose de una necesidad no conceptual, el argumento hubo de ser disímil al desarrollado en torno a la idea del poder como una posesión. Ahora el objetivo era mostrar que no puede haber un mundo posible en que exista un régimen presidencial ayuno del derecho como instrumento fáctico de poder, luego, la estrategia para desarrollar tales intuiciones contra fácticas consistió en servirnos de casos semejantes: George Washington y Benito Juárez. En breve, ambos sujetos despertaban abrumador reconocimiento de sus coetáneos en un momento en el que comienzan a cuajar las características del orden político posterior. Empero, mientras que Washington dio lugar a un régimen presidencial sujetándose al derecho como al tipo de dominación que habría de prevalecer, Juárez dio lugar a una dictadura al rechazar al derecho fundamental como el instrumento privilegiado de poder. En consecuencia, régimen presidencial y derecho fundamental como instrumento de poder van necesariamente de la mano.

Cierto que no prestamos mayor atención al tercer componente de la concepción jurídico-liberal del poder señalado por Foucault, a saber, que su riesgo es el abuso de los términos del contrato. No porque se tratara de un elemento secundario; mas porque la economía expositiva encomiaba a así proceder. Porque, naturalmente, bien que se quejaron los constituyentes de la conducta de los legisladores estatales o de los miembros del

Congreso de los Artículos de la Confederación; pero se quejaron más del hecho de que sus legislaturas se condujeran a placer (independientemente de que pudieran excederse para bien), incluso recuérdese el reproche estadounidense al Parlamento por extralimitarse. De ahí que fuera su objetivo garantizar que cada quien hiciera lo que le toca y sólo eso —nótese que el presidente es jefe del Ejecutivo, función de gobierno (en sentido amplio) previamente inexistente— y no tanto que lo hiciera bien.

Hasta ahí el argumento, con el presidencial como un régimen caracterizado por la fragmentación en aras de la limitación del poder a fin de conservar el autogobierno, todo cruzado por el derecho: nada más ajeno al régimen presidencial que el *dictum* francés atribuido a Luis XIV: *L'État c'est moi* (El Estado soy yo). Estamos, finalmente, en posición de reflexionar sobre el dibujo completo. Porque al final la narrativa da el descanso, engloba en la finitud un conglomerado de acontecimientos que podrían de otro modo continuar *ad infinitum* o que podrían ser únicamente secuencias sin destino: el sentido del punto final. Quisiera cortejarlo, y para ello, es mi anhelo incluir a México.

2. *El sentido del punto final*

Cuando en un inicio resolví dedicar esta investigación al presidencialismo, una realidad concreta me aquejaba: la indeseable situación política de México. Con dificultad puede pensarse en momentos de fortuna en nuestro país, aunque los hay; pero algo en mi presente abonaba para una particular insatisfacción: el pobre resultado de las reformas emprendidas con miras a dejar atrás lo que ordinariamente se llamaba “el presidencialismo autoritario”. A algunos les parecía que faltaba acentuar la senda, de ahí que se sugiriese, en ocasiones, que México debía abandonar su carácter presidencial y adoptar un orden parlamentario o, si

quiera, semi-presidencial. Por mi parte, me parecía que, por el contrario, lo aconsejable era poner entre dicho la necesidad de las reformas institucionales, al menos su benignidad. Hay que entender primero qué es el presidencialismo, después precisar en qué consistió el problema con el presidencialismo mexicano —si está ahí el conflicto— y luego evaluar si es pertinente o no variar nuestro ordenamiento. Me he quedado en la reflexión inaugural: ahí este estudio.

Lejos estoy de afirmar que en el pasado no se ha logrado la comprensión del presidencialismo; la literatura ofrece insustituibles aportaciones, incluidas, desde luego, las letras mexicanas. No obstante, aquí he ensayado una solución propia puesto que la solución, o me la doy yo, o no acabaré de convencerme. “Cierta dosis de ingratitud es la ley de todo progreso, de todo proceso”¹³⁹ dice don Alfonso Reyes. Difiere, con todo, la respuesta que se ofrece en estas páginas en un aspecto fundamental: el interés en la concepción de poder subyacente al régimen presidencial.

El acento en el poder descansaba en la afirmación de que el poder es lo distintivo de la vida política, no porque fuera ésta lucha por el poder; sino porque consiste en un tipo particular de interacción: la relación de poder. En consecuencia, todo arreglo político es un arreglo de poder, al menos. Si esto es así, creo que la tesis general no es, en absoluto, insostenible, me parece más bien muy intuitiva: para que exista determinado arreglo de poder es necesaria cierta concepción de poder que le corresponda. Como es evidente, el arreglo de poder que nos ha ocupado es el régimen presidencial, y la concepción, la jurídico-liberal. Ahora bien, me parece que si esta última concepción no aparece, dos cosas pueden ocurrir: o bien el régimen presidencial no existe, o bien es poco su éxito. Veamos.

¹³⁹ Reyes, 1960: 182.

El hecho mismo de que hayamos intentado razonar según el modelo de un argumento trascendental revela que, en este trabajo, he pretendido aceptemos que en ausencia de la concepción jurídico liberal de poder, el régimen presidencial no existe. Y es imposible exagerar el énfasis en *régimen*. En efecto, no hemos pensado formas de gobierno: es evidente que, inclinándose por un determinado arreglo Constitucional, cualquier país puede ser tener un gobierno presidencial; mas no por ello un régimen presidencial. Hacen falta los procedimientos, y sobre todo, los valores propios de este tipo de régimen.

Pienso que destaca por sí misma la negatividad con que se ve el poder en Norteamérica: se subraya en todo momento la posibilidad de su perjuicio, más cuando se desprende del gobierno. Resultado extraño si tenemos en cuenta que los norteamericanos vivieron, cuando colonias, bajo un orden a lo sumo bondadoso —si es ello posible—. Los colonos no eran esclavos, ellos esclavizaban; no eran explotados, acaso ellos lo hacían; podían participar en sus asuntos políticos y tomar parte en la prosperidad que el comercio dejaba. Inglaterra persiguió el imperio bastante tarde, y aún entonces no tuvo éxito con los americanos. ¿Poder centralizado? ¿Colonias de explotación? Todo menos eso. Les preocupaban unas *Intolerable Acts*... ya quisieran los africanos que tal instrumento de poder hubiera sido su afán. ¿Eran el problema los impuestos? Bien les hubiera hecho tener noticia del tributo. En realidad, nunca fueron demasiado súbditos.

Aún más, la historia colonial estadounidense sugería más bien la conclusión contraria: el peligro de un autogobierno consecuente. En efecto, sus arreglos eran bastante democráticos, como muestra la representatividad en las asambleas. Y eran precisamente éstas el diablo a temer. La rebelión de Daniel Shays abona lo suyo para precaverse ante la unilateralidad. Luego el caos reinante bajo los Artículos de la Confederación. Entonces,

cómo no parecía propicio centralizar el poder e indeseable lo contrario, y centralizarlo aún más para que el orden interno llegara acompañado del respeto externo.

La explicación de esta paradoja, hemos dicho, echa mano el contractualismo. Pero es muy ilustrativo que cuando Thomas Hobbes inicia con el contractualismo, lo hace a fin de justificar la necesidad de volver a centralización con la Restauración de Carlos II; mientras que los norteamericanos se sirven de la teoría para el fin contrario. De suerte que a la par que justifica el poder, viene a orientar su ejercicio estructurado: descentralizar. Gobierno como un mal necesario en ambos lados, sí; pero mientras que en Gran Bretaña el acento estaba en *necesario*; los norteamericanos enfatizaron *mal*. Situación muy particular, propia del régimen presidencial.

Y mientras que en Estados Unidos nunca, ni aun de cara al caos de los Artículos de la Confederación, se pensó en la centralización como la única o mejor salida posible; la ingobernabilidad imperante en el México decimonónico y las profundas escisiones sociales dibujaban a la centralización rostro más bello, era más deseable si no es que necesaria. Diferencia fundamental, pues en México, cuando la anarquía cedió, lo hizo ante un régimen dictatorial —con gobierno presidencial y todo— y no ante un régimen presidencial. Sería equívoco, pienso atribuir esto a un carácter dictatorial de los mexicanos, cual si fuéramos inherentemente antidemocráticos o perversos. Por el contrario, habría que hacer notar que en México no había ni tradición alguna de autogobierno, ni valores o ideas similares. Recuérdese que previo a la independencia, fueron siglos de sumisión a un rey que ni siquiera había sido visto. Incluso, es interesante que el Ejército Trigarante que consumó la independencia lo hizo buscando traer a Fernando VII.

Por otra parte, al enfrentarnos con una realidad concreta, puede ser cuestión de grado el éxito con el que se conduce un determinado régimen presidencial, naturalmente.

Inclusive, puede haber diferencias cuantitativas respecto la medida en que los valores que tal régimen supone son suscritos por la generalidad. En este caso, nadie negaría que pudiéramos contar con más o menos evidencia de que un determinado régimen es presidencial. Limitaciones oriundas de nuestra finitud humana. Sin embargo, llegados a un punto en el que poco parece apuntar a que los valores y procedimientos propios de un régimen presidencial estén presentes, habría que reconsiderar si realmente se trata de un régimen presidencial; y no sólo decir que es uno menos exitoso. Me explico.

Imaginemos una situación en que el poder no sea un bien susceptible de entrar en relaciones contractuales pues el autogobierno no figura: no se piensa que el poder se posea sino sólo que se ejerce. La aparición de constituciones ocurriría, entonces, no como un contrato volitivo fruto del consenso entre los que vivirán bajo ella con el objeto de ceder poder; sino como, la expresión de una determinada correlación de fuerzas y el intento por perpetuarla. En tales circunstancias, la norma fundamental dejaría de ser el instrumento de poder puesto que no es el vehículo para conferirlo, y también en virtud de que, si el triunfo en la relación de poder es lo decisivo, rehusarían los gobernantes a aceptarlo como determinante de su campo de acción. Luego, el riesgo del poder no es tanto el rebasamiento de las pautas constitucionales, sino la perpetuación y extensión de la correlación de fuerzas subsistente. He aquí otra concepción del poder. Ahora bien, si en este caso hipotético la regla prescribiera una forma de gobierno presidencial, ¿concederíamos que lo es también el régimen? Me parece difícil otorgar una respuesta afirmativa, y hallo como explicación de la duda el que la diferencia entre regímenes puede ser de tipo y no de grado, cualitativa y no cuantitativa.

A decir verdad, quisiera otorgar una respuesta afirmativa tan contundente como lo permiten las disciplinas sociales. Sucede que, es mi impresión, el problema con el

“presidencialismo mexicano” reside justamente aquí: en la existencia de una concepción del poder otra y dispar respecto a lo requerido por un régimen presidencial. Pero no es este el lugar para tan complicadas aseveraciones.

Bibliografía

- Altamirano, Ignacio M. (1958). *Historia y Política de México (1821-1882)*, Empresas Editoriales, México.
- Norberto Bobbio (1989), *Estado gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE.
- Baylin, Bernard (1967). *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Harvard University Press.
- Blum, John et. al. (1963). *The National Experience. A History of the United States*, New York, Harcourt, Brace & World, INC.
- Borges, Jorge Luis (1974). “Nathaniel Hawthorne”, en *Obras Completas*, Vol. 1, Buenos Aires, Enecé Editore.
- Carpizo, Jorge (2006). *El presidencialismo mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, México.
- Commager, Henry S. ed. (1944). *Documents of American History*, New York, F.S.Crofts & Co.
- Dahl, Robert (1976). *Modern Political Analysis*, New Jersey, Prentice-Hall Inc.
- Easton, David (1965). *A Framework for Political Analysis*, New Jersey, Prentice-Hall.
- Easton, David (1953). *The Political System: an Inquiry into the State of Political Science*, New York, Alfred A. Knopf.
- Edwards, G. y Wayne, S. (1985). *Presidential Leadership. Politics and Policy Making*, New York, St. Martin’s Press.
- Foucault, Michel (1979). *Historia de la sexualidad. 1- La voluntad de saber*, México, Siglo XXI Editores.
- (1988). “El sujeto y el poder” en *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Dreyfus, Hubert y Rabinow, Paul, México, UNAM.
- (1992a). *Las redes del poder*, Buenos Aires, Editorial Almagesto.
- (1992b). *Genealogía del racismo*, Madrid, La Piqueta.
- Friedrich, Karl J. (1950). *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Gin and Company.

- Haggard, Stephan y Mc Cubbins, Mathew (2001). *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge: University Press.
- Hale, Charles (2005). *El liberalismo mexicano e la época de Mora*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- Hegel, G.F. (1986). *Filosofía del Derecho*, México, Ediciones Casa Juan Pablo.
- Huntington, Samuel (1968). *Political order in changing societies*, New Heaven y London, Yale University Press.
- Jones, Charles O. (1997). “The American Presidency: A Separationist Perspective”, en von Mettenheim (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics, Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore, John Hopkins University Press, pp.19-44.
- Kant, Immanuel (2006). *The Metaphysics of Morals*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kelly, Alfred *et al* (1991). *The American Constitution. Its Origins and Development*, Volúmen 1, New York & London, W.W. Norton & Company.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press.
- (1997). “Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas”, en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (comps.), *Las Crisis del presidencialismo I. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza Editorial, pp.147-166.
- (1999). *Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*, New Heaven, Yale University Press.
- Linz, Juan (1997). “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (comps.), *Las Crisis del presidencialismo I. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 25-146.
- Lipset, Seymour Martin (1963). *The first new nation. The united states in historical and comparative perspective*, New York, Basic Books INC. Publishers.
- Lutz, Donald S. (1998). *Colonial Origins of the American Constitution. A documentary history*, Indianapolis, Liberty Found.
- McIlwain, Charles H. (1947). *Constitutionalism: Ancient and Modern*, New York, Cornell University Pres.

- Mclaughlin, Andrew (1933). *The Confederation and the Constitution 1783-1789*, New York & London, Harper & Brothers Publishers.
- (1935). *A constitutional history of the United States*, New York, Appleton-Century Inc.
- Middleton, Richard (2002). *Colonial America. A History, 1565-1776*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Mitchell, B. y Mitchell, L. P. (1964). *A Biography of the Constitution of the United States. Its Origins, Formation, Adoption and Interpretation*, New York, Oxford University Press.
- Paine, Thomas (1960). *Common Sense*, New York, Dolphin Books.
- Peters, Guy B. (1996). "Political Institutions, Old and New" en Goodin, Robert y Klingeman, H. Dieter, *A new handbook of political science*, Oxford: University Press, pp. 205-222.
- (1997). "The Separation of Powers in Parliamentary Systems", en von Mettenheim (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics, Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore, John Hopkins University Press, pp.67-83.
- Pocock, J. G. A. (1985). *Virtue, Commerce and History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rabasa, Emilio (1990). *La Constitución y la dictadura*, México, Editorial Porrúa.
- Ramos, Samuel (1951). *El perfil del hombre y la cultura en México*, Buenos Aires, Espasa-Calpe.
- Reyes, Alfonso (1960). "Pasado Inmediato" en *Obras Completas de Alfonso Reyes*, tomo XII, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rousseau, J.J. (2003). *El contrato social*, Buenos Aires, Losada.
- Sartori, Giovanni (1997). "Ni presidencialismo ni parlamentarismo" en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (comps.), *Las Crisis del presidencialismo I. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza Editorial, pp.167-184.
- (2003). *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2008). *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Editorial.

- Shakespeare, William (1949). *La tragedia de Romeo y Julieta*, en *Obras Completas*, Madrid, Aguilar.
- Skinner, Quentin (1985). *Los fundamentos del pensamiento político moderno. I El renacimiento, México*, Fondo de Cultura Económica.
- Shugart, Matthew S. y Carey, John M. (1992). *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: University Press.
- Steinmo, Sven y Thelen, Kathleen (1992). “Historical Institutionalism in Comparative Perspective”, en Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen y Longstreth, Frank, *Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge: University Press.
- The Founders' Constitution, Volume 1, Chapter 4, Document 8, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch4s8.html>, The University of Chicago Press.
- Weber, Max (2005). *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wood, Gordon S. (1969). *The Creation of the American Republic 1776-1787*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.

Anexo

Cuadro comparativo de diseños presidenciales discutidos en la Convención de 1787.

| | <i>Plan de Virginia o de Randolph</i> (29/05/1787)* | <i>Plan de Nueva Jersey o de Paterson</i> (15/06/1787) | <i>Plan de A. Hamilton</i> (18/06/1787) | <i>Constitución de 1787</i> |
|--------------------------------------|--|---|--|---|
| Nombre | Ejecutivo Nacional | Ejecutivo Federal | Supremo autoridad ejecutiva investida en un Gobernador | Poder ejecutivo investido en un Presidente de los Estados Unidos de América |
| Artículo o sección relevante. | Secc. 7,8 | Secc. 4 | Secc. 4 | Art. II |
| Composición | Unitario | Colegiado, no se especifica número. | Unitario | Unitario |
| Modo de elección | Por la Legislatura Nacional. | Por el Congreso (según los Artículos de la Confederación). | Elección de tres grados con elección popular en distritos electorales a la base; o bien elección de dos grados con las legislaturas estatales a la base. | Colegio electoral cuyo número de integrantes por cada estado es igual al número de representantes y senadores de cada estado. Cada estado determina el modo de designación de los electores. Los electores votan por dos personas, de las cuales el que tenga mayor número es el presidente, y el que tenga la segunda mayor votación es el vicepresidente. En caso de empate la elección recae en la Casa de Representantes. |
| Permanencia en el cargo | Periodo finito no especificado. | Dos años. Removible por el Congreso tras solicitud de una mayoría de los Ejecutivos de cada estado. | Durante buen comportamiento. Sujeto a juicio político. | Cuatro años. Sujeto a juicio político. |

* Las fechas señaladas corresponden a la presentación del plan en la convención constituyente.

| | | | | |
|-------------------------------------|---|--|--|--|
| Reelección | No | No | - | Una |
| Función | Ejecución de leyes nacionales. | Ejecución de las leyes federales. | Ejecución de las leyes nacionales. | Vigilar la observancia de la ley. |
| Competencias en legislación | Sería parte de un Consejo con autoridad para examinar cada acto legislativo nacional antes de que éste sea efectivo, y para revisar cada acto de legislaturas estatales. La negativa del Consejo implica el rechazo de la iniciativa a menos que sea nuevamente aprobado por la legislatura que la originó. | No | Veto sobre todas las leyes. No se especifica su superación. | Todas las leyes que precisan el concurso de ambas cámaras deben ser presentadas al presidente para que sean firmadas. Éste puede regresarlas con objeciones a la cámara donde se originó. El veto puede ser superado con la aprobación de las dos terceras partes de cada cámara. Una iniciativa se hace ley diez días después de haberse presentado al presidente (con o sin su firma) salvo que el Congreso se esté en receso durante tal periodo. |
| Competencias internacionales | - | | Designación de oficiales del departamento de asuntos externos. Hacer tratados internacionales con el consejo y la aprobación del Senado. | Realización de todos los tratados con consejo y ratificación de las dos terceras partes de los presentes en el Senado. Nombramiento de embajadores, cónsules y demás ministros con el consejo y aprobación del Senado. Recepción de embajadores y ministros. |
| Competencias administrativas | - | Designar a todos los oficiales federales cuya designación no se haya especificado. | Designación de oficiales del departamento de finanzas. Designación de todos los demás oficiales con la aprobación del Senado | Reportar el estado de la Unión al Congreso y recomendar. Nombramiento de los oficiales cuya designación no haya sido |

| | | | | |
|----------------------------------|---|--|---|---|
| | | | (menos asuntos externos y guerra). | especificada, y de los oficiales inferiores toda vez que el Congreso no otorgue esa facultad a otra instancia mediante una ley. |
| Competencias en seguridad | - | Dirección de operaciones militares; pero no comandar tropas. | Designación de oficiales del departamento de guerra. Comandante en jefe de todas las fuerzas militares. Conducción de la guerra cuando haya sido declarada bajo aprobación del senado o cuando haya sido ya iniciada. | Comandante en jefe del Ejército y la Marina. |
| Otras | - | Elección de los jueces del Judicial Federal | Puede perdonar todas las ofensas menos traición, para la cual requiere aprobación del senado. | Puede llenar vacantes en el Senado cuando éste está en receso. En casos extraordinarios, puede convenir con alguna o ambas cámaras respecto a la finalización de las sesiones. Puede perdonar todas las ofensas salvo casos de juicio político. |