

## PERSPECTIVAS DEL CARGO PRESIDENCIAL ESTADOUNIDENSE

ROMEO PEREZ ANTON \*

Intentaremos en el artículo que sigue contribuir en algo a la comprensión politológica de una específica investidura, en un determinado sistema político, de un cargo: la Presidencia de los Estados Unidos de América. Haremos pie, para cumplir el propósito, en una antinomia que se nos antoja fértil; poca resonancia tienen los términos 'investidura' o 'cargo' en el discurso contemporáneo de la ciencia política (ninguna, en el de la sociología política), en tanto los referentes, los objetos mentados, los cargos concretos merecen atención indeclinable (de los ciudadanos, de los periodistas... y también de los politólogos, naturalmente). ¿Cómo trata la politología de las investiduras, si carece de conceptos especialmente poderosos? Lo hace, por cuanto se nos alcanza, mediante referencias aproximativas, como por ejemplo al estatuto jusconstitucional del cargo, o mediante elusiones sistemáticas de la referencia, procurando sustituir ésta por otras que recaen sobre los flujos de las decisiones o sobre titulares del cargo que lo han ejercido paradigmáticamente, etc.

La magistratura elegida para el análisis, por su lado, nos depara una innegable viva-

cidad. Su titularidad confiere audiencias mundiales, visitas e invitaciones de todos los constituidos en autoridad en el orbe entero, vertiginosas responsabilidades militares, etc. La elección de sus titulares suscita una ingente masa de información y comentario que se difunde a través de todos los medios de comunicación. Sus símbolos están incorporados a todas las culturas contemporáneas, en particular la Casa Blanca. Otra cosa es la ponderación crítica del poder efectivo de la investidura. ¿Cuánto en rigor decide el Presidente de Estados Unidos? ¿Qué funciones asume, en últimas cuentas? ¿Cuánto comparte con otras magistraturas y decisores del sistema? Pero aun si la evaluación metódica rebaja el poderío que un primer examen y las convicciones corrientes asignan a dicha Presidencia, no caben dudas acerca de que nos hallamos ante un cargo excepcionalmente denso, de interés científico descolante. La misma prolijidad que exige, para su justificación, esa rebaja que suelen hacer los estudiosos de la presidencia washingtoniana acredita su carácter de construcción política principal, refinada, reacia a la superficialidad.

Parecería, pues, que la Presidencia de los Estados Unidos constituye un cargo singularmente estimulante de la superación de la antinomia mencionada, por lo menos entre los que existen hoy en día: ha sido repetida-

\* CLAEH - Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

mente estudiado<sup>1</sup>, lo ha sido críticamente y aun en tales circunstancias continúa requiriendo una teoría politológica de las investiduras. Si se le aplicara esa teoría, muy probablemente nos proporcionaría nuevos significados de sí mismo y nos permitiría articular más rigurosamente las referencias históricas, vinculadas al enfoque de las pautas de toma de decisiones, jurídicas, sociológico-políticas y otras de que se nutre la brillante literatura que se le ha destinado<sup>2</sup>. Pero esa operación depende de la elaboración del concepto que posibilite la alusión directa, netamente intencional a los cargos, en contextos de ciencia política.

## I LOS CARGOS COMO ASUNTO POLITOLOGICO

La primera interrogante que una aproximación politológica a la noción de investidura o cargo presenta corresponde, nada menos, a

- 1 Resultaría extremadamente difícil mencionar exhaustivamente las monografías sobre la Presidencia de los Estados Unidos de América, aun excluyendo las obras que no están estrictamente centradas en ella, como los estudios sobre el régimen constitucional o sobre el sistema político. Cabe de todos modos, citar, entre las primeras, y para ejemplificar su variedad de enfoque y su calidad, "Presidential Power" de Richard E. Neustadt (varias ediciones a partir de la de 1960), "The Imperial Presidency" de Arthur Schlesinger Jr. (de 1973), "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices" (de Fred W. Riggs, artículo de notable repercusión publicado en 1988 en la "International Political Science Review"), "Presidential Government; the Crucible of Leadership" de James McGregor Burns (de 1965).
- 2 Debemos subrayar que una teoría del cargo no sustituye a los apoyos para las demás perspectivas señaladas pero tampoco es redundante respecto de ellos. Aquella permitiría distinguir mejor las constantes sistémicas que dependen de la existencia sociocultural de un determinado puesto de autoridad y que pueden trasladarse de un sistema a otro y de una configuración a otra dentro de un mismo sistema; en este sentido, los cargos admiten ser considerados módulos de elaboración, "ladrillos" de la construcción de organizaciones.

la propia posibilidad ontológica del referente. ¿Existe el cargo, en perspectiva de la ciencia política? ¿No queda absorbido por los momentos de un diseño sistémico (a lo Easton) o institucional (a lo Duverger o Dahl), en que cuentan procesos y recursos, para el primero, o funciones y reglas, para el segundo? ¿No se identifica con las investiduras que percibe el jurista, en especial el constitucionalista (como por ejemplo Loewenstein)? ¿Se puede distinguir de los líderes de la sociología política o de los burócratas de la tradición weberiana? ¿No lo agotan los fenómenos electorales, cuando se trata de cargos electivos, mucho mejor interpretables en términos de comunicación o aun de mercadeo político que en términos de tradiciones asociadas a una investidura y cuyo titular adquiere al acceder a ella?

La radicalidad de esta primera cuestión nos conduce a un examen fenomenológico, en que estribar seguramente una indagatoria así vacilante en su propia apertura, en su mismo arranque.

### 1 - Para una Fenomenología del Cargo

La investidura, el cargo marca la máxima proximidad (el punto de contacto) de las significaciones políticas, de la proyección de las expectativas y de las normas, que se tienden hacia los individuos, con los actores en concreto, con una psicología, una biografía y un compromiso. Respecto de aquéllos, y sólo respecto de aquéllos, tiene sentido preguntar: '¿quién es el Presidente de Estados Unidos?', '¿quiénes asumirán como senadores uruguayos el 15 de febrero de 1995?', '¿qué gestión presidencial hará fulano?' y análogamente. No tiene sentido, en cambio, preguntar: '¿quién es el Estado federal estadounidense?', ni siquiera '¿quiénes son la Rama Ejecutiva (el Poder Ejecutivo) estadounidense actual?'

Pero ¿qué significa, exactamente, ser Presidente o Senador; hacer una determinada gestión presidencial o parlamentaria?

Estamos, como se advierte, indagando si aquel contacto de significaciones y psicología individual reviste algunos rasgos constantes, quizás necesarios, o si se cumple de algún

modo típico. Parece que escasean las constantes, que prevalece la infinidad de términos o tesisuras en que cabe asumir y actuar una investidura. No obstante lo cual, al menos puede señalarse que dichos ser (Presidente, Ministro, fiscal, etc.) y hacer (una gestión parlamentaria, una jurisprudencia, una administración en el directorio de una empresa pública, etc.) no se realizan sin estas dos condiciones:

a) Que el investido absorba mínimamente o tome conciencia de las significaciones que definen al cargo; no basta que se le mire o se le admita en posesión de éste; el cargo debe modificar la conciencia de su titular, éste debe reconocer la investidura, prestarle atención, disponerse a emplearla y ajustarse a los procedimientos que abren las posibilidades jurídico-políticas del cargo. Para aprehender un cargo se requiere aprender mínimamente los contenidos permanentes de él.

b) Que muchos otros, en la esfera sobre la que se proyectan las facultades y cometidos de la investidura, comiencen a tratar al titular en el supuesto de haber cumplido éste la toma de conciencia a que refiere la primera condición. Que le ofrezcan y le demanden las conductas correspondientes a quien es (Presidente o parlamentario) y a quienes no son. Se asume un cargo en tanto no lo asumen (ni siquiera como reclamo o pretensión) otros. La identificación del ocupante de un puesto resulta tan decisivamente de quien lo asume como de quienes no lo asumen. La efectiva investidura se determina más por los comportamientos de los que consideran que la han dejado o no la pretenden o han sufrido una derrota en una competencia electoral por ella que por la conducta del que accede a ella.

Del aprendizaje mencionado en "a" se desprende una larga serie de modificaciones de la psicología del titular. Los cargos transforman, generan "otra persona" y la acción de quien lo desempeña admite un ancho margen de impronosticabilidad, en relación a su biografía anterior. Pero en el bien entendido de que el ejercicio del cargo hinca profundamente en la biografía, ya desde que se aspira seriamente a él. Mientras son ejercidos, cier-

tos cargos se vuelven condicionantes biográficos, ocupación preeminente que demanda un compromiso íntimo, psicofísico, reformador de la inserción social del individuo. Esos, y en general todos los cargos, propenden a teñir la actividad de sus titulares una vez que éstos dejan de desempeñarlos; demuestran una resonancia ulterior que induce a que se siga tratando de 'Presidente' o 'Ministro' o 'Senador' a quienes han dejado de serlo, a veces mucho tiempo atrás.

¿Qué aguarda la ciudadanía, y la sociedad más ampliamente, del que asume una investidura? Espera una peculiar acción, que en principio sólo cabe describir, creemos, mediante contradicciones en la adjetivación. Espera una abstracción concreta, una generalidad particularizada, una función convertida en voluntad individual, en querer biográfico.

¿Por qué así? Por dos propósitos, que corroboran constantemente a los cargos, en las dos vertientes a que hemos referido, la de quienes los desempeñan y la de quienes no lo hacen ni lo pretenden. El primer propósito consiste en determinar al máximo posible las decisiones, en sus contenidos y en sus alcances temporales y espaciales. Si es bueno que las organizaciones complejas (y sobre todo las que operan enérgicamente, por ejemplo con eventual uso de la coacción o de la presión social extrema) se transpersonalicen, se alejen de las veleidades y estrecheces de las conciencias individuales, para lo cual se las provee de un derecho constitucional, en el que se fijan precisamente, entre otras cosas, los cargos y las competencias y cometidos que a ellos corresponden, es a igual título innegable que su acción se volvería nociva y desquiciante si no fuera jamás concreta, precisa, "tangible". Esas organizaciones no podrían permanecer en un plano de generalidades; si sus voces surgen de aspiraciones a lo permanente y general, deben asimismo introducirse en la intercomunicación de las voces individuales. En el Estado, por ejemplo, algunos órganos pueden sustraerse a la cotidianidad y hasta envolverse en invisibilidad (un monarca, una Constituyente o un tribunal), pero sus mensajeros o personeros deberán salvar las distancias y

tornar al Estado actuante, presente, visible y audible. En caso contrario, será reemplazado o se disolverá sin sustitución en la gratuidad. Parece que una organización compleja y enérgica representa un esfuerzo que requiere absolutamente un para qué, que arranca de la concordancia respecto de su inserción social útil y necesaria. Y bien, ningún otro agente es capaz de lograr la precisión decisional del hombre de carne y hueso, del hablante psicológico. Este no podría, exento de toda investidura, intervenir con idoneidad, legitimidad ni respetabilidad en las controversias y las secuencias de decisión-acción de las organizaciones mencionadas (recuérdese, en cuanto atañe al Estado, que la ciudadanía es una investidura cabal, cuyo ejercicio suele prepararse esmeradamente por la sociedad); pero ni los más elaborados lenguajes institucionales, ni las más refinadas pautas de determinación colectiva y actividad conjunta "bajan" a la comunicación cotidiana, especifican con prescindencia del querer individual los premios y castigos, los apoyos y bloqueos, etc.

Ni el Derecho ni la Ciencia Jurídica, ni ambos en conjunto, han vuelto inútil al sentenciante, al administrador, a las asambleas legislativas, al contratante. Los lenguajes estipulativos y normativos reducen incertidumbre y posibilidades, sin alcanzar, no obstante, el concreto qué hacer, el designio que habilita las actuaciones terminales, aquellas a las que se dirigen (imprescindible aunque no exclusivamente) las pretensiones públicas y las actitudes sociales.

El segundo propósito se inscribe en el eje temporal, en la sucesión psicosocial. Sin el querer individual, la acción de las organizaciones no puede revestir un peculiar encajamiento, una particular tensión a la que suele aludirse mediante vocablos como 'gestión', 'conducción', 'empeño', 'compromiso', y otros, que se asocian, explícitamente o no, a verbos de actividad práctica que se emplean respecto del Estado y las organizaciones complejas: 'respaldar', 'apoyar', 'procurar' (al objeto tal), etc. Un 'empeño de apoyo' o una 'conducción de búsqueda de (tal) meta o resultado' no son predicables de

ninguna norma o significación abstracta sino de los titulares de determinados cargos (unipersonales o colegiados, indistintamente).

La junción de significaciones y querer individual implica, entonces, que los cargos constituyen el momento de conversión de la política: de discurso a vivencia, en un sentido, o de vivencia a discurso, de conciencia a abstracción, en sentido inverso. El cargo establece o expresa una diversidad rotunda de la acción en el seno de organizaciones complejas, en especial del Estado. Y en efecto, allí tenemos, delante de nuestros ojos, lo que representa el ejercicio de una investidura: una conciencia (o un grupo de ellas) siempre por debajo de la dignidad de un cargo y de los recursos de éste actuando ese cargo, más exigida de hacerlo por la concreta expectativa multitudinaria que por su propia resolución, por más vehemente que ésta suela ser. Solemnidad sobre trivialidad, a menudo, y en el mejor de los casos, generalidad sobre una lucidez particular (comparemos una gestión reconocidamente exitosa, hasta genial, como la de Churchill durante la Segunda Guerra Mundial, con el plexo muchísimo más amplio y polivalente de las competencias de la investidura que desempeñó; ¡cuánto hizo, y sin embargo, en qué mínima parte animó o activó el cargo de Primer Ministro británico de su época!).

¿Es esa junción fácil o ardua? Y si lo segundo, ¿no se advierte sustitutos preferibles, ya que hemos identificado los motivos de creación social de los cargos?

Ese complejo abstracto-concreto que son los cargos nos muestra una inevitable dificultad, que más específicamente consiste en inadecuación recíproca de sus componentes. Los cargos desbordan siempre las posibilidades psicológicas de quienes los ocupan, inclusive los cargos asambleísticos y, en general, los colegiados (pero precisamente, las investiduras existen para que las competencias y atribuciones sean asumidas por una psicología); probablemente para suplir tal exceso se observa que cada cargo nutre un halo de rutinas y ceremoniales de que el titular se imbuye, al que no aporta sus características individuales y el vigor de su inicia-

tiva, en términos tales que, tras un lapso en que el designado Ministro de la Suprema Corte aprende qué debe como mínimo realizar, pasa a ejercerlo intersticial, insuficientemente.

Los titulares de los cargos, a su vez, proveen un flujo de decisiones, una gestión mucho más humana o completa que lo que requeriría la actuación institucional de la investidura (aun tras tomar debidamente en cuenta que esa actuación supone, como hemos señalado ya, que una conciencia personal da el último paso en la sucesión que convierte en acción a nivel de vida cotidiana las directivas abstractas de la ley y las concepciones políticas generales). Sobre el titular de un cargo pesará siempre, inevitablemente, la sospecha de que su conducta es, al menos, una combinación empírica de móviles estatales y no estatales, solemnes y ramplo-nes, sistemáticos y ocasionales.

La posibilidad de sustitutos preferibles a la ardua asociación de elementos recíprocamente inadecuados sólo puede residir, si queremos cumplir los propósitos a que responden los cargos, en la actividad contractual. El contrato, si entendemos por tal la disposición que cada una de las partes hace de su propia conducta y de sus propios derechos, llega a las más concretas referencias que puede alcanzar el lenguaje regulador, se inscribe en la determinación tangible, efectiva y personalizada. Se trata, por lo demás, de ejercicios de razón, que podrían asumir la búsqueda de los comportamientos consecuentes y oportunos, en un área determinada de convivencia. Una red de contratos, un flujo óptimo de acuerdos de los involucrados podría actuar el orden político y el orden de cada una de las organizaciones complejas que habitualmente se mueven mediante la creación de cargos.

La alternativa contractualista, empero, no ofrece, en rigor, un auténtico sustituto a las investiduras. Solamente las disemina o fragmenta, con una cantidad de inconvenientes prácticos que dejaremos de lado; lo decisivo, en esta fase fenomenológica, consiste en que esos contratantes responsables de traer al escenario particular y vital lo general y abs-

tracto, así como de inscribir sus decisiones en cursos de acción tendiente a metas, no resultan menos inadecuados a tales exigencias que los portadores de las investiduras más concentradas, ni, a la inversa, aquellas responsabilidades aparecen menos incongruentes que las competencias de los cargos respecto a las voluntades individuales que, como éstas, requieren o buscan.

Un último punto en la mención y sumaria descripción de los nudos de una percepción básica de los cargos reside en las modalidades de acceso del observador. ¿Están las investiduras a la vista, ocultas o veladas? ¿Se distinguen fácilmente de otras instituciones?

La contestación surge inmediatamente, pero debemos revisarla. ¡Los cargos saltan a la vista, representan el extremo más visible de una organización! Podríamos dudar de la accesibilidad del Estado francés, no de la Presidencia de la República. El Reino de España se nos presentará como una construcción abstracta huidiza, no sus Cortes o su Gobierno (para no hablar de la Corona) que nos son familiares, que emanan información continuada, que se hallan en manos de titulares que nos salen al encuentro en la televisión, los diarios, las elecciones, etc.

Las investiduras derivan, si procuramos una rigurosa estimación de su perceptibilidad, nuevamente, en un dato complejo. Tienen, en efecto, presencia contundente, pública, reclaman la atención. Las organizaciones aparecen antes en sus cargos que en sus pactos constitucionales, en sus códigos de normas y reglas, en su estructura técnica, etc. Pero esa primera manifestación de las Presidencias, Tribunales, Parlamentos, Electorados no pasa de parcial; los cargos se velan, al mismo tiempo de atraer la atención, al menos en los siguientes aspectos.

a) No se obtiene de inmediato la captación de todos los cargos de un Estado u organización análoga. Ciertos puestos de autoridad se diluyen, en buena medida porque otros revisten mucho mayor espectacularidad. Así, los de elector, juez (en ciertos Estados), dirigente de partido carente de investiduras constitucionales. También se

escapan a la visión perfunctoria los vínculos estructurales y funcionales, sobre todo entre algunos cargos (jueces y gobernantes, jueces y legisladores, parlamentarios y dirigentes de los partidos, electores y gobernantes, etc.).

b) No constituye una operación sencilla la de discernir entre la dimensión rutinaria del desempeño de un cargo y lo que a ella se agrega por innovación de su titular. Especialmente porque el agregado consiste en una combinación, cuyo resultado se sitúa en el mismo plano ontológico de las conductas institucionalmente fundidas en el cargo y las conductas que la concreta psicología de quien lo ocupa provee o establece; de modo que en dicho plano coexisten comportamientos de tres índoles, a cada una de las cuales corresponde una serie de pautas específicas de reproductibilidad, recepción social y en el sistema de que se trata, etc. El discernimiento, entonces, resulta trascendente en el análisis politológico y para el juicio de los involucrados en el funcionamiento del sistema.

c) Existe una gran distancia entre la percepción de una investidura y el hecho de estar alguien desempeñándola y la aprehensión de lo que denominamos el ejercicio de un cargo, la gestión en un puesto: se trata de determinaciones no observables pero indispensables para el reconocimiento de actividades humanas como conductas (orientaciones de propósito u objetivo, móviles, conexiones de sentido y contextualizaciones, combinaciones variables de conatos e ideas, de raciocinio e intuición, de memoria y prospección, etc.). La segunda operación supone la observación continuada o reiterada del referente captado a través de la primera operación y supone asimismo el recurso por parte del observador a un considerable lote de supuestos generales, sobre los cuales resuenen los datos empíricos. Sólo una teoría de las organizaciones superiores, por ejemplo del Estado o del sistema político, permite aseverar que "la segunda presidencia de Batlle y Ordóñez exhibe un impulso más enérgico y múltiple de proyectos de reforma laboral y económica que la primera", no obstante la trivialidad que ha adquirido el aserto (no debe soslayarse, por lo pronto, que éste contiene una noción

de impulso, una identificación del impulsor desde un cargo ejercido, una inserción de tal cargo en una organización en términos que habilitan a ligar causalmente la actividad psíquica de Batlle con la sanción y aplicación de ciertas normas jurídicas, etc.). Cualquier modificación de aquella teoría (lo que no es anómalo ni infrecuente entre historiadores, politólogos y ciudadanos) repercute ampliamente en la descripción de gestiones o desempeños de investiduras; piénsese, por ejemplo, en el Mitre de la historiografía académica y del revisionismo argentinos o en la notable falta de cualquier correspondencia en las más elementales demarcaciones y referencias que ostentaban los análisis del Estado y de los gobiernos cuando los paradigmas funcionalista y marxista se encontraban en auge. Si bien los cargos se mantienen con propósitos funcionales y no estructurales (es decir, como señalamos más arriba, para actuar las organizaciones complejas y no para establecerlas o fijarlas), precisamente en la captación de los aspectos activos de ellos, en las afirmaciones acerca de cómo se llevan a la acción residen serias opacidades, ambigüedades tras sinonimias, deslizamiento de las referencias.

## 2. Definición Politológica del Cargo

Los apuntes fenomenológicos que preceden sustentan, a nuestro juicio, una respuesta positiva en relación a la primera pregunta de la serie en que descomponíamos la interrogante sobre la posibilidad ontológica de los cargos o investiduras: ¿existe el cargo, en perspectiva de la ciencia política? Sí existe, la referencia descansa en la percepción de una objetividad cierta en su estar ahí, en su consistencia e investigabilidad. Poco más podríamos, no obstante, avanzar en la indagatoria si no contestáramos la segunda pregunta, sobre la irreductibilidad del cargo político. Examinaremos por separado las posibilidades de absorción de las investiduras por otros referentes que hemos identificado.

a) **Cargos y Sistema.** - El examen de esta relación teórica pone a la noción politológica del cargo en problemático contacto con un término (el de sistema) que

también pertenece a la Ciencia Política, la que lo ha precisado considerablemente después de tomarlo de la Sociología<sup>3</sup>. Esta circunstancia nos lleva a establecer dos implicaciones de la definición que procuramos.

La primera consiste en la admisión de que los cargos afectan los campos temáticos de diversas disciplinas; al menos de la Teoría del Estado, donde se les identificó primeramente<sup>4</sup>, de la Ciencia de la Administración y de la Sociología de las Organizaciones. Es obvio, entonces, que un concepto politológico deberá tanto deslindarse de sus homólogos de esas otras ciencias como justificar su construcción mediante la articulación en proposiciones relevantes con otros que están definitivamente asociados a la Politología (tales como legitimidad, representación, gobierno, ciudadanía).

La segunda implicación reside en la necesidad de probar el carácter no redundante del término a definir, mediante la determinación de que no se trata de un sustituto meramente verbal (un sinónimo) de otros ya disponibles, o de partes o dimensiones de éstos.

Entendemos que los cargos politológicos no son sinónimos de ninguna de las acepciones de 'sistema' ni de componentes de ellas. Podemos, para fundar tal afirmación, aludir en conjunto a esa pluralidad de acepciones, como por ejemplo, a todo el lote de las que asignan a 'sistema' un significado analítico (construcción del observador, variable a su arbitrio) y también al lote de las que interpre-

3 Es consabida la trayectoria de la noción de sistema, con origen en la biología y traslado a la sociología (Parsons y su escuela) y a la politología (donde Easton lo ha fijado); los sucesivos avatares del concepto implican cambio de connotaciones, aunque no verdaderas redefiniciones.

4 La Teoría del Estado identifica los cargos en cuanto consigue distinguirlos de la noción de órgano. Esta, a su vez, representó un paso decisivo en el esfuerzo de reproducir teóricamente un tipo de continuidad, una fuente constante de decisiones en contextos marcados, al contrario, por la fluidez y la alternancia de caracteres y voluntades. Véase Horacio Cassinelli Muñoz, "Derecho Público" (volumen I); Montevideo, F.C.U., 1977; págs. 124-125.

tan el vocablo como representación de una objetividad separable de cualquier otra (sistemas naturales). Si nuestra alusión sobrepasa esas distinciones debe recaer sobre notas constantes de la noción de sistema. Estas notas pueden consistir en la posibilidad de que un sistema comprenda o involucre uno o más cargos y en la aptitud de los sistemas para convertir demandas y apoyos en productos. El cargo admite necesariamente distinción del sistema, al menos en perspectiva politológica, y aun cuando el sistema tenga al cargo como su único componente, en razón de que 'sistema' tiene como referente necesario una significación (inclusive para los sistemas naturales), una estructura de sentido, mientras que 'cargo' remite a una significación actuada por voluntades empíricas. El cargo marca, hemos señalado, el punto de contacto de las significaciones organizacionales (en particular, políticas) con una psicología, una biografía. De allí que para el cargo (y sólo para él) adquieran admisibilidad las preguntas de identidad en la más fuerte acepción de este último término ("¿quién es Presidente?", etc.). Un sistema que sólo constara de un cargo unipersonal (la monarquía absoluta más rigurosa que quepa imaginar) no sustentaría esa pregunta; si tomáramos al pie de la letra, con la mayor ingenuidad la aserción "el Estado soy yo", bastaría dar a 'Estado' el sentido de 'sistema político' para que la cláusula se volviera absurda y más palmariamente absurdo interrogar: "¿quién es el sistema político?" Porque aun para dicha comprensión ingenua, 'sistema político' representa una abstracción, la abstracción de equiparar un Estado a un individuo, o a la voluntad de un individuo o de incluirlo en su patrimonio como objeto del dominio más pleno, incondicionado que resulte concebible. Una cosa resulta preguntar "¿Quién es el monarca absoluto de este Estado?" y otra muy diversa preguntar: "¿Quién es este Estado absoluto?"

b) **Cargo e Instituciones** - También el término institución ofrece polisemia y corresponde a diferentes tradiciones científicas (por lo menos a las ciencias jurídicas, a la Sociología, a la Historia y a la Politología). El sentido de 'institución' se aproxima mucho, en ciertas ocasiones, como en frecuentes

enfoques históricos, al de 'sistema' natural y en esos casos cabe demarcarlo de la acepción de 'cargo' de igual manera. Pero 'institución' se entiende, otras veces, de modo diverso, con variantes que es preciso abordar por separado.

Puede significar un comportamiento humano pautado y, por sobre un mínimo, previsible<sup>5</sup>, lo que parece situar este término en el mismo plano referencial que ocupa el de cargo: acción personal efectiva, empírica, "tangible". La sinonimia que haría redundante a 'cargo' respecto de 'institución', empero, no se establece, ya que las pautas de la acción de los titulares de las investiduras no pueden ser sino generales, abstractas, refinadas: deben operar la conexión de una psicología con una organización compleja, exigencias que no incluye la noción sociológica de institución. Parece claro que todo cargo constituye una institución, mas no toda institución un cargo. Los cargos forman una clase de instituciones.

El segundo significado de 'institución', entre los que se alejan de cualquier acepción del vocablo 'sistema', se perfila como primario, dominante y no deja de atraer a sí todos los demás. Es el sentido jurídico de la palabra que gira, en múltiples definiciones no siempre compatibles, en torno a la idea de finalidad y, casi con igual frecuencia, a la de función. La institución consiste, ahora, en proceder dirigidos a un propósito internalizado por los sujetos. La institución une y ordena según racionalidad instrumental. La institución garantiza el cumplimiento de ciertos fines en circunstancias indefinidamente cambiantes. Es mucho más flexible y abstracta que un reglamento o manual de procedimientos y mucho más determinada en tanto función que una Constitución o estatuto que se abren a numerosas y a menudo innumerables finalidades.

Los cargos no son equivalentes terminológicos de las instituciones porque éstas refieren a tipos de comportamientos y no a

5 Aludimos, obviamente, a la concepción de Berger y Lukman ("La Construcción Social de la Realidad").

comportamientos concretos. Son instituciones, en la acepción jurídica, la propiedad, la patria potestad, los títulos circulatorios comerciales, la huelga, el Parlamento, los ministros de Estado, etc. Muchas instituciones requieren, precisamente, órganos y cargos para "descender" a la vida cotidiana y a las prácticas sociales. El cargo no agota, en esos casos, la institución, más aun, está problemáticamente adscrito a ella, realiza contingentemente actividad interpretable institucionalmente: el parlamentario puede obrar conforme al diseño finalístico del Parlamento o no, aunque obviamente un Parlamento sin parlamentarios no pasa de ser una fórmula no interpretable, un sinsentido.

Podría preguntarse legítimamente si la parte significativa, abstracta de los cargos no equivale a las instituciones o no lo hace al menos en ciertos casos. ¿Cabe, por ejemplo, distinguir las significaciones generales de la Presidencia de Estados Unidos respecto de la institución presidencial de ese país? Pensamos que cabe distinguirlas, que no hay sinonimia tampoco en ese componente de la noción de cargo en relación al concepto de institución. La Presidencia-institución no admite equiparación con los sentidos abstractos de la Presidencia-cargo: a la primera corresponden consideraciones y estipulaciones que se vinculan al equilibrio de poderes separados, a la función de defensa, etc., en tanto a la segunda corresponden los poderes-deberes que constituyen las competencias y los cometidos, las posibilidades de toma de iniciativas, la efectivización de la interacción en que descansa el equilibrio de los poderes separados, etc. Distinción no implica, desde luego, afirmación de ajenidad; si bien el desempeño del cargo presidencial no supone que su titular posea la cabal intelección del diseño institucional de la Presidencia (un determinado Presidente de Estados Unidos puede realizar el modelo hamiltoniano sin poder establecerlo y aun sin haber oído nunca hablar de él), no existen dudas acerca de que aquel desempeño supone la conciencia de la adscripción de su investidura a la Presidencia-institución.

**c) Cargo Politológico y Cargo Jurídico**  
- Nos encontramos aquí con la necesidad de

escrutar la ausencia o presencia de redundancia entre términos de disciplinas diferentes pero que recaen sobre una objetividad común o, al menos, íntimamente unificada. No existen dos series de jueces uruguayos o de ministros franceses; la cuestión reside en si las perspectivas politológica y jurídico-constitucional sustentan dos nociones irreductibles de cargo o investidura.

Unas breves transcripciones del ilustre Georg Jellinek nos facilitarán la identificación de las líneas de una neta demarcación que acarrea irreductibilidad.

Como es notorio, Jellinek aportó decisivamente a la consolidación de la teoría del órgano, dentro de la cual surgiría el término cargo. Aunque el tratadista de Heidelberg no distinguía aún órgano y cargo, se expresa con precisión respecto de la base del concepto jusconstitucional de investidura o cargo.

"Toda asociación necesita de una voluntad que la unifique, que no puede ser otra que la del individuo humano. Un individuo cuya voluntad valga como voluntad de una asociación, debe ser considerado, en tanto que subsista esta relación con la asociación, como instrumento de la voluntad de ésta, es decir, como órgano de la misma (...)

"Cuando en los tiempos antiguos o en pueblos de un grado primitivo de cultura, se encuentran grupos organizados, o sea lo que denominamos asociaciones, la organización principia siempre por un puro hecho. La primera reglamentación de una organización y la designación de un órgano, en una palabra, la conversión de la organización en una relación jurídica, no aparece sino en un estado superior de cultura, lo cual no impide que las personas elevadas a órganos, ya por sus propios méritos, bien a causa de las costumbres, aparezcan, en virtud de la fuerza jurídica de los hechos, ante la conciencia jurídica primitiva, como los poseedores legítimos de la situación que ocupan (...)" ("Teoría General del Estado", traducción de Fernando de los Ríos; Buenos Aires, Editorial Albatros, 1954; págs. 409-10).

Con aclarar que para Jellinek la "conciencia jurídica primitiva" no es una referencia

necesaria al pasado, pues esa conciencia opera contemporáneamente en casos de vacío de la normativa constitucional o en casos de revolución, nos hallamos ante el preciso señalamiento de los respectivos lugares y de los diferentes alcances de las nociones jurídica y politológica de las investiduras o cargos. Estos devienen fruto del orden jurídico como resultado de una evolución cultural frecuente, pronosticable. Los cargos suelen juridizarse. Pero existen con legitimidad antes que la Constitución (o los estatutos de una organización compleja) los recoja y, probablemente, fortalezca. ¿Y una vez regulados, no persistirá una dimensión extrajurídica de las investiduras, una legitimidad merecedora de análisis específico? Creemos que sí, y en ello puede y debe recaer el enfoque de la Ciencia Política, que no ignorará el del jurista ni se confundirá con él.

En la misma línea, una transcripción de Karl Loewenstein demarcará los respectivos espacios del cargo politológico y del cargo jurídico.

"Con la introducción del concepto 'sistema político' se abre otro camino en torno al fenómeno del poder. En el sentido más amplio, todo Estado con unas determinadas relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder, expresadas en la forma de unas permanentes instituciones gubernamentales, es un sistema político; su característica esencial es el aparato o mecanismo a través del cual se lleva a cabo la dirección de la comunidad y el ejercicio del dominio (...).

"Todos los sistemas políticos están montados necesariamente sobre determinadas instituciones e ideologías. Las instituciones son el aparato a través del cual se ejerce el poder en una sociedad organizada como Estado; las instituciones son, por lo tanto, todos los elementos o componentes de la maquinaria estatal, es decir, en nuestros días, el gobierno, el parlamento, los tribunales de justicia, la administración pública, la policía y los sistemas de valores que dan sentido a las instituciones y determinan su telos" ("Teoría de la Constitución", traducción de Alfredo Gallego Anabitarte; Barcelona, Editorial Ariel, 1986, pág. 30). Léidos rigurosamente, los

pasajes reproducidos asimilan Estado a sistema político; proporcionan, no obstante, las descripciones que precisamente los distinguen o pueden distinguirlos y, con ellos, a las disciplinas que versan sobre el Estado como orden jurídico y sobre el sistema político como reconstrucción de prácticas o conductas efectivas; referimos a estas descripciones: "unas determinadas relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder" y "las instituciones (que) son (...) todos los elementos o componentes de la maquinaria estatal" provistos de "sentido" y "telos". Una relación formulable puede o no expresar una institución o descansar en ella; en uno y otro caso, representa un asunto delimitable, un objeto de indagación científica. No hay duda de que lo mismo representan las instituciones. Intimamente asociados en sus referentes empíricos, los cargos jurídicos y politológicos deparan problemas diversos y estimulan producciones complementarias de conocimiento acerca de la convivencia estatal, de la que sabemos aún poco.

ch) **Otras distinciones** - El espacio teórico de una noción específicamente politológica del cargo se abre mediante las demarcaciones consideradas y otras en las que, por economía en la exposición, no nos detendremos. Nos parece que sobre la base de lo ya relevado resultaría sencillo diferenciar dicha noción de las homólogas en las teorías de los tipos de dominación y de la burocracia de Max Weber<sup>6</sup>. También surge claramente la consistencia distintiva del cargo respecto de los análisis de los fenómenos electorales. Dicho en otros términos, la indagación de la distribución de sufragios según extracción social o según pertenencia generacional de los votantes, la reconstrucción de los motivos de una determinada conducta electoral (el apoyo al partido A o al partido B) y otros enfoques de esa índole no disminuyen ni absorben la relevancia

<sup>6</sup> No resultaría, empero, labor rápida y fácil el encuentro de conceptos homólogos en Weber. Y no solamente por los arbitrios metodológicos que emplea, sino porque sus generalizaciones atienden a actividades más que a actores, a lógicas de operación más que a itinerarios decisionales.

propia de los cargos para cubrir los cuales se realizaron las elecciones. En rigor, el sufragante se inclina por un candidato para un cierto cargo y la naturaleza de éste arroja luz sobre el comportamiento de aquél. La relación votante-votado está siempre mediada, aunque en términos variables, por las competencias del puesto a cubrir, por la inserción de éste en las instituciones del Estado o en el sistema político, por las expectativas que ese puesto suele despertar, etc.

El cargo politológico conduce, en definitiva, la observación a la línea más baja del discurso, al nivel en que la política adquiere su constitutiva dimensión de palabra generalizadora. Ensayaremos de inmediato esa mirada en relación a la Presidencia estadounidense.

## II LAS TRIBULACIONES DE UN HOMBRE CORRIENTE

La literatura acerca de la Presidencia de la bicentennial democracia norteamericana asombra, a los intentos de percibirla en conjunto, por el acuerdo que la vincula, que le da el carácter de acumulativa.

Ese acuerdo alcanza, a nuestro juicio y en la medida incompleta en que la conocemos, sobre los siguientes puntos, como mínimo:

- a) La Presidencia mantiene relaciones eminentemente elásticas, imprecisas con las disposiciones de la Constitución y con los dos o tres diseños institucionales que pugnarón en Filadelfia y se sintetizaron penosamente en aquéllas;
- b) La Presidencia ha registrado una ya larga cadena de rápidas mutaciones, en su inserción en el sistema político, y no parece aproximarse a alguna clase de fijeza sociopolítica;
- c) La Presidencia ha adquirido, en ciertos lapsos, prevalencia respecto del Congreso y/o del Poder Judicial, pero nunca ha dominado el sistema político

en su integralidad (la que supone considerar también los partidos, los Estados y las autoridades locales, las conductas electorales, los medios de comunicación de masas, los "lobbies", las burocracias públicas, las funciones políticas de los sindicatos y las empresas).

Las coincidencias señaladas descansan, sin embargo, como hemos adelantado, en análisis a menudo brillantes pero en los que se echa de menos la utilización de la categoría de cargo o investidura. Creemos de innegable interés ensayar unas primarias complementaciones, fundadas precisamente en tal categoría, a los sólidos logros de los abordajes históricos, sistémicos, normativos y mixtos.

De la primera parte de este artículo se desprende que dichas complementaciones tomarán necesariamente la calidad de generalizaciones atingentes a patrones de comportamientos, más cercanas a los estudios de casos (y aun de reacciones en precisas coordenadas coyunturales) que a las investigaciones de lógicas institucionales o de campos de posibilidad abiertos por complejos de normas estructurados en torno a finalidades valiosas. La indagación de los desempeños en cargos concretos no podría siquiera plantearse si se desvincula el cargo de las instituciones que justifican su existencia, pero el ejercicio de una investidura no es asimilable a la interpretación de esa justificación: con ella, consiste eminentemente en "vida vivida", en querer personal, en un fragmento de la biografía del encargado.

### 1. El peso de unos Símbolos

Aunque con frecuencia lo olvidamos, en tanto ciudadanos y también en tanto politólogos, ninguna actuación o realización (en el sentido de transferencia de una abstracción a la cotidianidad) responsabiliza con mayor energía al titular de un cargo que la del capítulo simbólico de la investidura. La mayor urgencia de quien accede a un puesto no reside en la elección de sus colaboradores principales o en la expresión de sus directivas de acción sino en la reproducción de los símbolos que el cargo sostiene. La realiza-

ción de ellos puede admitir variantes de ostensibilidad, de solemnidad, de frecuencia, de significantes (palabras, gestos y ademanes, ceremonias, entrevistas con personas, concurrencia a ciertos parajes o edificios, observancia de festividades o aniversarios, etc.); pero condiciona la difusión de la convicción de que alguien ocupa un cargo, ha iniciado o continúa su ejercicio.

¿Qué símbolos quedan encargados al Presidente de Estados Unidos, en su condición de ocupante de ese puesto? Si respondiéramos "la personificación de la Nación" o "el carácter republicano de su autoridad" o "el ungido por el sufragio popular" cometeríamos un error de dirección de la referencia; esas alusiones son pertinentes, apuntan a contenidos de símbolos (o a complejos empíricos valiosos susceptibles de simbolización)... pero no están confiados al individuo que desempeña la Presidencia sino a la institución que da origen al cargo. En otros términos, la Nación o la Democracia estadounidense son evocadas instantánea y plenamente por la vigencia sociopolítica de la Presidencia (constitucional, electiva, limitada, federal, etc.), sin que importe quien la asume, qué conciencia individual reclama ser el Presidente y es reconocida como tal. Diferentes como sin duda fueron las psicologías y las personalidades políticas de Kennedy y Johnson, la personificación de la Nación estadounidense no se incrementó, no disminuyó ni sustituyó una cualidad por otra el 22 de noviembre de 1963. Los símbolos del cargo, en cambio, experimentaron actuaciones diversas, antes y después del momento que registró una fotografía que todos hemos contemplado muchas veces, cuando Lyndon Johnson juró, con la mano derecha levantada, como Presidente sustituto, en presencia de una Jacqueline Kennedy llorosa, que vestía el traje manchado por la sangre de su esposo, quien había expirado minutos antes.

¿Cuáles son, entonces, los símbolos del cargo presidencial? Dentro del espacio de posibilidades delimitado por el conjunto de los símbolos institucionales, la práctica de los Presidentes ha ido agregando los siguientes, en nuestra opinión:

a) Los lenguajes corrientes y las actitudes y atuendos de la actividad diaria, con una clara propensión a superponer las funciones oficiales con la convivencia familiar. No debemos confundir estas conductas con los signos del origen popular de la autoridad que el Presidente asume, con los que coexisten en estrecha combinación. Piénsese, por ejemplo, en cualquier mensaje al Congreso sobre el Estado de la Unión. Junto a las fórmulas que subrayan la organización democrática del país, se hallarán fácilmente otras que tienden a quebrar las reglas de un discurso estatal o ajustado a cualquier distanciamiento político respecto de los destinatarios. La elocución procurará emanar del mismo nivel en que busca al receptor. Podemos emplear el término llaneza para expresar esa situación y esos presupuestos.

b) La individualización radical de los contextos de decisión y de las justificaciones. No se trata del despliegue de supuestos de excepcionalidad, genialidad, idoneidad aristocrática o por pertenencia a un grupo profesional (el de los gobernantes, por ejemplo). Cualquiera de ellos entraría en tensión probablemente neutralizadora con la llaneza mencionada. Se trata del despojamiento de los aparatos de la autoridad, que también anularían la llaneza. Y de la elusión de los saberes técnicos, no inmediatamente disponibles para cualquiera de los destinatarios de la producción simbólica. Se procura llevar lo más lejos posible la certidumbre de que cabe gobernar con las ideas de los quehaceres más extendidos en la sociedad, más accesibles, más fácilmente intercambiables (los papeles de la actividad económica, ante todo). Así, por ejemplo, más que con la teoría económica conspicua, las medidas de ese terreno se presentarán como acordes con los móviles del empresario o del trabajador, con el vigor de los mercados, con los intereses de los contribuyentes. La individualización equivale a la posesión en común, por los interlocutores, de los fundamentos de las decisiones presidenciales. El Presidente puede argumentar como una persona determinada, en las comunicaciones institucionales, porque la institución no requiere un cargo cuyo titular aporte otra cosa que un espíritu "americano". Los presi-

dentos que formen parte de alguna élite diluirán, consiguientemente, esa condición (casos de Kennedy y Bush, en la historia reciente) y todos podrán utilizar, sin ridículo a los ojos del pueblo estadounidense, los diminutivos de sus nombres (como Jimmy Carter) o sobrenombres familiares (como Bill Clinton).

En este símbolo radica, probablemente, buena parte de la explicación del grado, poco frecuente en organizaciones republicanas, en que la opinión pública se identifica con el presidente; y en virtud de ello, la intensidad con que cunde la confusión cuando una línea de acción presidencial se revela frustránea; no se ha equivocado el gobernante, sino que ha fallado el hombre común en posición de gobernar, es decir, un concreto "todos" que se actualiza rigurosamente.

c) La modernidad y, con mayor exactitud, la contemporaneidad del titular de la Presidencia. El Presidente no puede, si quiere asumir efectivamente su investidura, dirigirse a los destinatarios de sus mensajes (por lo menos los estadounidenses) sino en tanto persona imbuida de los tópicos y las pautas de la reflexión presente. Se trata de una contemporaneidad promedial (de las distintas generaciones vivas), ni muy juvenil ni excesivamente madura, pero incompatible con la inclinación levemente pasatista de los gobernantes británicos ni con las connotaciones anticipatorias de los políticos franceses (y subrayamos que nos mantenemos con las alusiones a los signos que se ha asociado a ciertos cargos estatales). El hombre común que cada Presidente estadounidense trata de realizar es, además, un hombre de hoy; sus orientaciones de valor y el contenido de su experiencia no deberían exigir laboriosas trasposiciones ni el hallazgo de momentos rectores, estarían al alcance de las conversaciones entre vecinos o entre los que comparan lugares de trabajo.

No faltan en los discursos presidenciales las referencias tradicionalistas (por lo contrario, abundan hasta llegar frecuentemente a la desmesura). Todas ellas destacan, sin embargo, al sujeto de la enunciación de tal carácter. Un moderno evoca a un antiguo y garantiza que el presente no se subordina al pasado, por

más que la evocación se nutra de admiración y asigne a la figura o a la situación histórica ejemplaridad, virtud de aleccionamiento. A este esquema se ajustaban, por ejemplo, las referencias de Kennedy a Jefferson.

Reuniendo los tres símbolos mencionados, podemos decir que sólo asume (en sentido politológico, cuyas notas hemos intentado precisar en la primera parte) el cargo presidencial de Estados Unidos un individuo llano contemporáneo<sup>7</sup>. Surge, del conjunto, el peso de la dimensión simbólica que ha desarrollado esa investidura. El papel presidencial no es pobre ni débil pero, como contrapartida, tampoco de dominio simple o instantáneo. Respecto de cada uno de los titulares del puesto, vale la pena tematizar la relativa perfección o imperfección con que ha internalizado el papel y los efectos sociopolíticos de la variación en ese eje. Valdría distinguir, inclusive, las crisis de la institución presidencial de las crisis de la Presidencia en tanto cargo. Y vincular una y otra, tras su claro deslinde, al funcionamiento general del sistema político y a la pauta de la reproducción constante o cambiante de éste.

## 2. La Problematicidad Sistemática

Tenemos a un individuo llano contemporáneo en la Presidencia. En posesión de todos los recursos del cargo, con la atención de tantos fijada en él. Con una figura así en un escenario de esa índole, podemos establecer una determinación más, una generalización

que amparará, con los símbolos señalados, la práctica concreta, la gestión no determinable en términos generales. Tal determinación previa consiste en la problematicidad no sistémica (correspondiente a la estructura del sistema político estadounidense) sino sistemática (recurrente, asidua, pronosticable) de la gestión. Nos parece provechoso arrancar, en el esfuerzo de asir el núcleo de esa problematicidad, por contraponer dos tesituras con que un titular puede ocupar un puesto, aceptar una investidura. Puede acentuar, expresa o tácitamente, lo que el cargo tiene de estabilizador o puede acentuar lo que tiene de innovador o conversor. La alternativa se plantea necesariamente, pues en cualesquiera circunstancias un centro de decisiones provee ambas capacidades y una infinidad de combinaciones que corren en un eje que va de las políticas estrictamente fijistas o repetitivas o ajustadas a lo esperado (extremo de la estabilización) a las políticas estrictamente removedoras o rupturistas o sorpresivas (extremo de la innovación). No es posible anular la disyunción ni en el plano institucional, mediante la instauración de un centro de decisiones puramente estabilizador o conversor, ni en el plano sistémico, mediante la exclusión siquiera para uno solo de los cargos en él comprendidos de cualquier posibilidad de no repetir los comportamientos del sistema. El ocupante de un puesto encuentra la alternativa abierta no sólo en el momento del acceso a él sino en todo el curso de su ejercicio.

Es posible, empero, que una de las tesituras se vaya incorporando al cargo, en su percepción si no en su definición jurídica, a través del modo como lo desempeñaron sus primeros titulares, los más recordados, o análogamente.

El cargo presidencial washingtoniano es portador, creemos, de un vástago que dirige hacia el desempeño prometeico. Los Presidentes no omiten comprometer, por lo común sobre el comienzo, su ejercicio con una tarea, que a su vez consiste en la resolución de un desafío o de un problema. Las presidencias se tornan, por esa vía, y al menos en los proyectos o en los retrospectos de sus protagonistas,

<sup>7</sup> Sin poder aportar aquí alguna evidencia empírica, y confiados en que el lector la hallaría fácilmente, destacamos el visible esfuerzo de ajuste a las exigencias indicadas que ha cumplido el Presidente Clinton. El acceso de éste al cargo presidencial no ha sido instantáneo sino sucesivo o procesual, quizás por no haber asumido formalmente con clara conciencia de los requisitos de la asunción sociopolítica. En más de una ocasión, Clinton insinuó durante los primeros meses de su mandato que buscaba desempeñarse como un adelantado, un inspirado, un hipermoderno. Esa tónica se atenuó rápidamente y no parece ya regir.

pequeñas o grandes gestas, marchas más o menos largas hacia los ideales del individuo llano moderno. No hay jamás serenidad mayestática en la Casa Blanca sino voluntad tensa, impulso, contagiosa actividad. Los Presidentes no resultan difíciles de interpretar ni sus políticas aparecen como laberínticas; pero transmiten aquéllos una vibración y una confianza que pocas veces se capta en los niveles de las jefaturas de gobierno. ¿No dio testimonio de ello Keynes, en sus retratos y narraciones de las tratativas de Versailles, que pusieron en ardua interacción a Wilson, Clemenceau y Lloyd George?<sup>8</sup>.

Esta predeterminación en el ejercicio del puesto presidencial tropieza con los múltiples frenos y contrapesos de un sistema constitucional previsto y practicado con un radical concepto de autogobierno, de representatividad de las autoridades y de bloqueo de todas las competencias fuertes. En tales términos, el cargo se plantea prometeicamente en íntima

8 Escribió Keynes: "El presidente no era ni un héroe ni un profeta; no era ni siquiera un filósofo; no era más que un hombre de intención generosa, con muchas debilidades de los demás seres humanos y carente de aquella preparación intelectual dominadora que hubiera sido necesaria para luchar frente a frente en el consejo con los magos, sutiles y peligrosos, a quienes una tremenda colisión de fuerzas y personas ha llevado a la cúspide, como maestros triunfantes en el rápido juego del toma y daca, juego en que él carecía de toda experiencia" (John Maynard Keynes, "Ensayos Biográficos - Políticos y Economistas"; Barcelona, Editorial Crítica, 1992; pág. 21).

Es perfectamente posible leer las impresiones y reflexiones de Keynes como alusivas a un Woodrow Wilson muy marcado por la investidura que ejercía, lo que parece no ponderar debidamente el gran economista inglés. Perdidoso en la negociación con "los Magos" (Clemenceau, Lloyd George), Wilson no podía abandonar la visión de un "hombre de intención generosa"; pero en ella radicaba la energía de "algo así como un ministro 'no conformista', acaso un presbiteriano. Su pensamiento y su temperamento eran esencialmente teológicos y no intelectuales con toda la fuerza y toda la debilidad de tal manera de pensar, de sentir y de expresarse" (página 22).

tensión con una institución que no reviste esa característica. Si bien, con alta probabilidad, la aludida tensión no constituye la realización del propósito de ningún individuo o corriente política, ni el legado normativo de ningún presidente o partido, ofrece posibilidades a preservar, en beneficio de la homeostasis del sistema. Una Administración puede, así, recostarse sobre la tendencia del cargo a la actividad y la búsqueda o, alternativamente, inclinarse hacia el prestigio de la institución presidencial en cuanto garantía de la unión federal nacional, apta para contemplar al mismo tiempo los intereses diversos de los Estados y las clases y los mínimos de homogeneidad que la personería internacional única exige. En el espacio de la polarización que ahora obsevamos cabe, asimismo, un patrón de comportamiento que, a menudo, los agentes del país y del exterior, así como analistas y politólogos, reputan antisistémico (o lesivo para el sistema), cuando en rigor está dirigido contra una modalidad de desempeñar el cargo problemático: referimos a la crítica implacable de la gestión presidencial y, todavía más, a la obstrucción o desbaratamiento de ella. No hay allí daño a la Presidencia institucional y, sin embargo, la crítica tampoco es nominal, aparente o vacua; recae sobre un determinado talante del Prometeo plebeyo instalado en la Casa Blanca.

### III PERSPECTIVAS

La construcción (sin duda incompleta y precaria) de una noción de los cargos o investiduras que intenta corresponder a los objetos y los asuntos de la Ciencia Política nos permite ahora, creemos, pronosticar una etapa histórica de conmovición para el puesto de Presidente de los Estados Unidos de América. El pronóstico acepta una precisión, según la cual dicha etapa se ha iniciado ya, es observable y se halla en fase de acumulación de gravedad. Alcanza, empero, no a la Constitución democrática ni a la idea y los valores de la Presidencia, sino al "nivel cero" de la palabra de los concretos encargados de ella.

La conmovición queda, en nuestra opinión, configurada por la naturaleza de las tareas que el Estado Federal no puede soslayar por mucho tiempo más, como diferentes líderes han expresado elocuentemente. La organización presidencialista del gobierno remite una y otra vez, entretanto, la potestad y la responsabilidad de la iniciativa a la Rama Ejecutiva, que sólo opera con un titular absolutamente permisivo, dependiente de algunos de sus Secretarios (ministros de Estado) o jefarcas análogos (caso de Gerald Ford) o con un Presidente que consiga asumir su investidura en la doble vertiente del peso de sus símbolos y de la problemática sistemática.

¿Han asumido efectivamente, en sentido politológico, su cargo los últimos Presidentes? Nos atrevemos a responder que sólo ocasionalmente, cuando las circunstancias se lo facilitaban. Ronald Reagan se irguió como un creíble Presidente (bien o mal orientado, no discutimos eso aquí) respecto del retraso estadounidense en la carrera armamentista con la Unión Soviética. George Bush logró igual papel cuando Estados Unidos se empeñó en una guerra formal aunque limitada en el Golfo Pérsico. Aquel retraso y este conflicto fueron vistos por la opinión pública de los Estados Unidos como desafíos a la democracia nacional y a las misiones inherentes a ella, el hombre llano tomó resoluciones y la Casa Blanca actuó con energía, consecuencia y respaldo.

Antes y después de los problemas mencionados, prevalecieron otros, de la índole de los déficit fiscal y comercial, del deterioro de la educación pública y de los sistemas de atención médica a la mayoría de la población, del desempleo y la inmigración, de la pérdida de mercados en el exterior y la creciente penetración de productos extranjeros en los mercados domésticos, de desequilibrio financiero de la seguridad social, etc. En conjunto, una crisis de estancamiento y una concurrencia de disfunciones estatales que carece de precedentes en Estados Unidos, porque no representa una catástrofe sino que se asimila a las declinaciones, a los procesos de decadencia. Y en ausencia de la dramática de las catástrofes tanto como de la confianza en

sí mismas que rodea los problemas de las sociedades dinámicas, expansivas los Presidentes fracasan en el acceso a sus puestos.

No nos hallamos, por cierto, ante la falta de todos y cualesquiera de los requisitos de la investidura. El Presidente Carter, por ejemplo, ostentaba en medida notable la llaneza, el individualismo y la modernidad, vale decir, los símbolos del cargo. Pero no tradujo en desafío constitucional la crisis de estancamiento y del Estado federal; en lugar de ella, puso la Presidencia al servicio de una misión constitucional y desplegó una actividad excepcionalmente resuelta, con resultados de gran envergadura. A la hora de su reelección, pesó más en los sufragantes lo poco que hizo en relación a aquella crisis que lo mucho que hizo en la misión de promover el respeto de los derechos humanos en el mundo entero.

Reagan asumió, como indicamos, parcialmente su puesto. Conjugó, en ese insuficiente ámbito, los símbolos y la virtud transformadora de aquél. Ensayó extender la asunción al terreno de las tareas más administrativas, mas no lo consiguió, probablemente porque diagnosticó simplistamente la crisis y sólo proclamó, desde una irreprochable retórica de la llaneza, la reafirmación del hombre de empresa; no fue en ello moderno, pues el estadounidense común de hoy refleja varios ideales o tipos sociales y el del pionero o el capitán de industria es sólo uno de los vigentes.

También Bush tuvo éxito en el acceso al cargo presidencial, pero limitadamente y nada más que a los efectos de afrontar una situación bélica muy típica, Ambas circunstancias, combinadas, dan cuenta de la firmeza con que condujo, de la fluida intercomunicación que alcanzó con la masa de la ciudadanía y de lo efímero que resultó su triunfal desempeño. No se advierte que haya procurado concebir y dinamizar genuinas políticas contra la declinación del país y lo afectó una especie de perplejidad que acaso derivaba de sus obvias dificultades para pensar desde el arduo lugar simbólico-retórico del Presidente: el individuo corriente contemporáneo. No superó la pertenencia a élites intelectuales y económico-sociales.

Bill Clinton ha comenzado su gestión en Washington entre alarmantes vacilaciones, cambios aleatorios de un estilo extraordinariamente enérgico, inclusive para la investidura que está ejerciendo, a un estilo conciliador. Observada en sus líneas generales, su labor presidencial, aún eminentemente inicial y signada por los escasos meses transcurridos desde que fuera electo, arroja dudas acerca de si ha profundizado en las predeterminaciones que la enmarcan. Se podría sostener que se ha abocado a una remoción o, al menos, redefinición de tales predeterminaciones, que se propone reformar los símbolos y la problematicidad que el cargo acarrea. ¿Cabría, sin embargo, concebir tamaña tarea como susceptible de cumplirse tácitamente, sin un mínimo de comunicación expresa de los fines perseguidos y de los contenidos nuevos? No conocemos que haya divulgado ni unos ni otros. Creemos, más bien, que Clinton se afana, al aproximarse al término de su primer año de mandato, por ajustarse a la realización del complejo simbólico tradicional. Se muestra, desde el período de preparación de su gobierno, una vez electo, deseoso de acometer políticas destinadas a revertir la tendencia declinante. Ha fallado en la intercomunicación; por ejemplo, parece haber omitido la debida consideración de la calidad promedial de la contemporaneidad, que hemos señalado antes; Clinton insinuó gobernar desde una modernidad radical que, supuestamente, expresa a los más jóvenes y aun se adelanta hacia tesituras virtuales, hacia convicciones que habrán de establecerse socialmente. ¿Y no involucrará ese yerro otro más trascendente, que consistiría en desestimar las justificaciones fundadas en los saberes de las personas corrientes para recurrir a otras, probablemente de corte tecnoburocrático? Y por otra parte, ¿no aparece como dudoso que Clinton esté tratando de reaccionar promeiticamente a problemas esenciales? ¿No está más bien llevando la crisis a términos triviales, desagregándola, divorciándola de los reflejos del cargo presidencial?

Y a pesar de todo lo que, sumados, representan los fracasos de los últimos Presidentes, es razonable suponer que la conmoción de la investidura ostenta un alcance todavía

más serio. No cabe ir más allá de una interrogante, en la finalización de este artículo. ¿Qué se podría esperar de las gestiones presidenciales si en ese sitio simbólico-retórico que deben tomar sus protagonistas no hubiera más que inquietudes, demandas inarticuladas, rechazos sin visiones generalizables? El individuo común moderno, en todo caso, se enfrenta a cuestiones sobre las que no se ha pronunciado en los dos siglos de su admirable historia.

## RESUMEN

El artículo procura analizar algunas posibilidades y requerimientos de la Presidencia de los EE.UU. en tanto cargo o investidura. Con ese propósito, establece algunos rasgos de una Teoría de los Cargos que el autor considera aún rudimentaria en el contexto de la Ciencia Política. La Presidencia estadounidense mostraría actualmente, en un enfoque así sustentado, las dificultades de un individuo llano moderno para responder a la persistente declinación de muchas estructuras de aquel país.

## ABSTRACT

This article tries to analyze some possibilities and requirements of the Presidency of U.S.A. as position or office. With that goal in mind, the author sets up some aspects of a Theory of Positions that, in his opinion, is still undeveloped in the field of Political Science. From this perspective, the American Presidency exhibits, now-a-days, the difficulties of a plain modern individual to responde to the persistent decline of many of the structures of that country.