

EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN
LOS ESTADOS UNIDOS: A PROPÓSITO DE LAS ELECCIONES
PRESIDENCIALES Y LEGISLATIVAS DE 1996

FERNANDO FLORES (*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. POSICIÓN DE LOS PARTIDOS EN
EEUU.-3. LA ORGANIZACIÓN.-4. LOS PARTIDOS A
TODA MÁQUINA: LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES.-
*4.1. La selección de delegados. Primarias y
caucus. 4.2. Las Convenciones. 4.3. Los ele-
mentos decisivos: dinero, grupos de interés y
medios de comunicación.*-5. LOS PARTIDOS EN EL
CONGRESO.-6. RECAPITULACIÓN.

(*) Universitat de València.
Dpto. de Derecho Constitucional.

1. INTRODUCCIÓN

¿Funcionan democráticamente los partidos políticos del país «más democrático del mundo»?

En la actualidad, el sólo hecho de poner el adjetivo «democrático» a cualquier realidad, sea un sistema político, sea un partido, requiere una explicación adicional, a saber, qué suponemos que implica una realidad democrática, o, por lo menos, en nuestro caso, qué entendemos por democracia interna de los partidos políticos. Y ello es así porque, aunque habitualmente se utiliza ese concepto con asombrosa facilidad, no toda realidad es democrática, pues «un término que puede significar cualquier cosa no significa ninguna» (1).

En las democracias «occidentales» los partidos son una institución insoslayable, y dado el conjunto de funciones que se espera que cumplan, parece deseable que su estructura y funcionamiento sean democráticos. Sin embargo, la perspectiva desde la que se exige a los partidos que cumplan con el requisito de democracia interna debe cambiar necesariamente con el diferente modelo político en el que actúan.

(1) DAHL, R., *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1993 (2.ª ed.), págs. 10 y sigs.; también HELD, D., *Models of Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1987, pág. 1; y SARTORI, G., *Teoría de la democracia I*, Madrid, Alianza, 1985, págs. 14 y ss.

Como ocurre con el sistema británico, la realidad socio-política y jurídica de los Estados Unidos exige que en el análisis de los partidos (y por extensión, de su funcionamiento interno), se utilice un patrón de medida distinto al apropiado para los continentales europeos. Y ello es así porque la causa del ser de los partidos y sus cambios en el sistema vienen dados como una reacción a la propia evolución del contexto en que se desenvuelven: «los partidos son sólo una respuesta, particular y estructural, a las necesidades de un sistema social y político en un concreto medio». Es ésta la misma perspectiva que toma Epstein, al afirmar que los partidos estadounidenses, vagamente organizados (como masa), no programáticos y nada cohesionados, son la respuesta singular a una concepción concreta de democracia pluralista, la «americana» (2).

Cuando la doctrina habla del funcionamiento democrático en los partidos, precisa a menudo que los actuales «soberanos» del sistema político deberían estar organizados y adoptar sus decisiones conforme a las reglas democráticas que configuran la organización y actividad del Estado; con una finalidad última, que el derecho del ciudadano a participar libremente en la *res pública* no se desvirtúe al integrarse en ellos (3). Sin embargo, los partidos estadounidenses no son los soberanos de los que habla Rescigno, o los «modernos príncipes» de Gramsci (4); bien al contrario, actualmente hasta se pone en duda su existencia (5).

Con lo dicho hasta aquí no se busca cimentar una tempranera conclusión de que los partidos americanos sean ajenos a la organización y funcio-

(2) Véase ELDERSVELD, S., *Political Parties: a Behavioral Analysis*, Chicago, Rand McNally, 1964, pág. 2 y EPSTEIN, L., *Political Parties in Western Democracies*, New York, Frederick A. Praeger, 1967, (véase págs. 289 y sigs.); también HUNTINGTON, S., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, págs. 397 y sigs.

(3) DE OTTO, I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pág. 61.

(4) RESCIGNO, G.U., «Limitare al Sovrano. Brevi noti sui partiti politici», *Critica del Diritto*, núms. 27-28, 1982; GRAMSCI, A., *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato Moderno*, (*Quaderni del Carcere*, núm. 4), Torino, 1974, pág. 4.

(5) La discusión en tomo a si existen o no partidos en los Estados Unidos, y más concretamente, si existen partidos en el Sur, o se trata simplemente de un sistema atrofiado por un complejo haz de causas, puede verse en SARTORI, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1992, págs. 110 y ss. Además, los partidos políticos no son los únicos actores políticos americanos. Los grupos de presión, las grandes industrias, los sindicatos o la *Christian Coalition* juegan un importante papel en el desarrollo de la política en los Estados Unidos.

namiento democráticos, sino más bien que se estructuran y actúan de forma muy distinta a los europeos. Y además, que es este distinto modelo el que lleva a afirmar que la democracia en ellos no tiene el sentido que puede tener en los de otros países.

2. POSICIÓN DE LOS PARTIDOS EN EE.UU.

En la actualidad existe una tan ardua como interesante discusión sobre cuál es la posición real de los partidos estadounidenses en el sistema político. De una parte, se encuentra la corriente doctrinal de los denominados *declinists*; éstos afirman, dicho en pocas palabras, que los partidos están perdiendo su papel central en el proceso político, por no cumplir las funciones que tradicionalmente se les ha atribuido; de otra parte está el grupo de los *revivalists*, aquéllos que piensan que la compleja crisis que sufre el sistema político norteamericano en su conjunto ha sido muy bien respondida por la estrategia partidaria (6). Como últimamente se ha observado, buena parte del conflicto doctrinal se debe a la diferente perspectiva de partida de las dos corrientes (7), que en cierto modo acaban siendo complementarias. Quizá lo más apreciable de ambas sea su llamada de atención sobre fenómenos que no son extraños a la «cultura partidaria» europea, tales como el descenso de la identificación de los ciudadanos con un partido concreto, la ausencia de incentivos ideológicos, el aumento del voto flotante, el creciente abstencionismo, la aparición de movimientos sociales alternativos, la profesionalización de los miembros del partido, las grandes cantidades de

(6) Entre los que afirman la imparable decadencia de los partidos se encuentran NIE (et al.), *The Changing American Voter*, Cambridge, Harvard University Press, 1979; BURNHAM, W.D., *The Current Crisis in American Politics*, New York, Oxford University Press, 1982; FIORINA, M., «The electorate in the voting Booth», en L. SANDY MAISEL (ed.), *The Parties Respond: Changing in American Partie System*, Boulder, Westview Press, 1989; y WAITENBERG, M.P., *The Decline of American Political Parties, 1952-1994*, Cambridge, Harvard University Press, 1996. Entre los *revivalists* destacan COTTER, C. y BIBBY, J., «Institutional development of parties and the thesis of the party decline», en *Political Science Quaterly*, núm. 95, 1980, págs. 1 a 27; HERRNSON, P.S., «Do parties make a difference?: The role of party organizations in congressional elections», en *Journal of Politics*, núm. 48, 1986, págs. 589 a 615; y GIBSON, J.L. y SCARROW, S., «State and local party organizations in American politics», en E. USLANER (ed.), *American Political Parties: a Reader*, Itasca, F.E. Peacock Publisher, 1993.

(7) APPLETON, A.M. y WARD, D.S., «Measuring party organization in the United States», en *Party Politics*, núm. 1, 1994, pág. 114.

dinero que se mueven en las campañas electorales, o la preocupación por el papel estelar de los medios de comunicación.

En cualquier caso, sea cual sea la perspectiva desde la que hoy se analice la posición y vitalidad de los partidos estadounidenses, es evidente su actual aceptación por el sistema como elementos del régimen constitucional (8). De esta forma, a pesar de haber nacido y crecido completamente fuera de la Constitución, actualmente presentan una particularidad notable: buena parte de sus actividades está estrechamente reglamentada por la ley y, dado el sistema jurisprudencial americano, enmarcadas por las decisiones del Tribunal Supremo.

La intervención legislativa sobre la esfera interna del partido se ha realizado tanto a nivel federal como estatal, pero especialmente en este segundo ámbito. El acervo normativo que regula los partidos difiere notablemente de unos estados a otros. Los temas regulados con mayor frecuencia son los de financiación y organización de elecciones primarias.

Por su parte, el Tribunal Supremo ha elaborado una notable jurisprudencia en los mismos campos; así, en la sentencia *Burroughs v. United States* (9), se reconoce al Congreso la potestad de legislar para garantizar una correcta elección de los que a su vez elegirán los candidatos presidenciales. O la sentencia *United States v. Classics* (10), en la que se admite el

(8) Es conocida la aversión que los «Padres Fundadores», herederos de la filosofía liberal, profesaban hacia los partidos. Quizás el más conocido e influyente análisis en contra de los partidos proceda de James Madison (1751-1836), y aparece en el Tenth Paper de *The Federalist*. De entre las muchas ediciones de esta obra puede consultarse la editada en Oxford, por Basil Blackwell, 1948; en esta edición, págs. 41 a 48. Sin embargo, a pesar de tal oposición, y confirmando la teoría de Triepel —según la cual los partidos provocaron, en su relación con el Estado, que las actitudes de éste fueran sucesivamente de oposición, desconocimiento, legalización e incorporación—, los partidos acabaron abriéndose paso en los Estados Unidos hasta su incorporación al sistema constitucional. Sobre la evolución del sistema americano de partidos puede consultarse, entre muchos otros, BRYCE, J., *Modern Democracies*, New York, Macmillan, 1921, vol. III, págs. 26 y sigs., y CHAMBERS, W.N. y BURNHAM, W.D. (eds.), *The American Party System. Stages of Political Development*, New York, Oxford University Press, 1967. Para un estudio más actual, véanse los trabajos ya citados de ELDERSVELD, S., *Political Parties: A Behavioral Analysis*, y EPSTEIN, L., *Political Parties in Western Democracies*.

(9) 290 US 534, (1934).

(10) 313, US 299, (1941).

control federal sobre las elecciones primarias en las que se elijan candidatos para cargos federales. Una reciente sentencia de la Corte Suprema, de 28 de mayo de 1996, permite que una persona aspire a un cargo haciendo campaña bajo el auspicio de dos partidos diferentes, es decir, una doble nominación. En cualquier caso, debe indicarse que el Tribunal Supremo ha distinguido, a la hora de dilucidar la pertinencia de la intervención legislativa en las actividades de los partidos, entre actividades externas», en las que el Estado tiene legítimo interés, e internas», competencia absoluta de los partidos (11).

El sistema bipartidista estadounidense tiene dos polos indiscutibles, el Partido Republicano y el Partido Demócrata; sin embargo, se trata de un sistema extremadamente complejo (12), rasgo deudor, entre otros motivos, de su estructura federal. Ésta provoca un *sistema de partidos en dos niveles*, uno limitado a los estados y otro a escala nacional (13). En este contexto, los partidos políticos muestran las siguientes características:

- a.— Los partidos son muy descentralizados y localistas, característica que provoca la incertidumbre en la posición que sus miembros

(11) Véase *Marchioro v. Chaney*, 442 US 191 (1979). Puede consultarse un comentario al respecto en TRIBBE, L.H., *American Constitutional Law*, Mineola, New York, The Foundation Press, 1988, págs. 1119 y 1120.

(12) Que el sistema sea bipartidista no significa que no existan otros partidos de cierta relevancia social en algunos estados; así, además de los *Democratic and Republican National Committees*, concurren a las pasadas elecciones de noviembre de 1996 (al Congreso, a parte del Senado y a la Presidencia de la Nación): *The Alaskan Independence Party*, *Communist Party USA*, *The Constitution Party Headquarters*, *Constitutional Action Party*, *The Creators Rights Party*, *The Democratic Socialist of America*, *Free D. C. Party*, *Peace Party*, *The Grassroots Party of Minnesota*, *The Green Party*, *The Libertarian Party*, *The Light Party*, *The National Party*, *National Socialist White People's Party*, *The Natural Law Party*, *The New Party*, *Pansexual Peace Party Pages*, *The Patriot Party*, *Reform Party*, *The Socialist Party USA*, *US Taxpayers Party*, y *Workers World Party*.

(13) SARTORI, G., *Partidos y sistemas de partidos*, *op. cit.*, pág. 113 y sigs. De otra parte, no hay que perder de vista el potencial papel del «tercer partido» en el sistema, como es el caso de Ross Perot y su Partido de la Reforma, que obtuvo un 19% de los votos en las elecciones de 1992. Sin embargo, su fuerza se ha debilitado en las presidenciales de 1996. Para un análisis de los independientes y el caso concreto del *Reform Party*, véase KEITH, E. (et al.), *The Myth of the Independent Voter*, Berkeley, University of California Press, 1992; WATTENBERG, M.P., *The Decline of American Political Parties*, *op. cit.* págs. 168 y sigs.

con cargos representativos van a adoptar respecto al partido, aun en el caso de que reciban instrucciones de voto o actuación en un determinado sentido (14). A diferencia de su homóloga británica, la base local es tan importante que algunos consideran que en Estados Unidos existen cincuenta partidos republicanos y cincuenta partidos demócratas, casi independientes los unos de los otros (15).

- b.- Por otra parte, están muy bien organizados. De hecho, su fuerza está basada en los comités y la organización más que en el número de militantes. Sin embargo, existe una estructura oligárquica paralela a la formal; los líderes efectivos del partido no suelen coincidir con los formales, sino con personas con una buena capacidad de ofrecer «incentivos», fruto de su posición pública (16). Es éste el heredero del ya añejo sistema de patronazgo, el *spoil system*, en virtud del cual el personaje político que alcanza un puesto importante tiene la potestad de «instalar» a un buen número de individuos de confianza en cargos funcionariales (17). Es evidente que esta estructura oligárquica adjunta implica una limitación a la libertad de acción de los órganos locales.

(14) En general, la organización de ámbito nacional carece de poder suficiente para expulsar o purgar aquellos elementos personales disidentes de los partidos locales. El líder nacional o el Presidente pueden intentar un castigo retirando los cargos asignados por *patronage*, pero a la larga son decisiones que no dan resultado y pueden volverse contra ellos. Sobre la disciplina y medidas al respecto, puede consultarse SCHATTSCHEIDER, E.E., *Party Government*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1942, pág. 168, y HECHLER, K.W., *Insurgency: Personalities and Politics of the Taft Era*, New York, Columbia University Press, 1940.

(15) HAURIOU, A., *Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1980, pág. 509.

(16) El líder efectivo puede ser, por ejemplo, el Gobernador del Estado, o un senador que, al administrar buenas rentas de patronazgos, tienen amplias posibilidades de maniobra interna en el partido. Una posición crítica la encontramos en NEGRI, G., *Il leader del partito anglosassone*, Milano, Giuffrè, 1958, págs. 75-76.

(17) Esta práctica comenzó en el Estado de Nueva York a principios del siglo pasado, y se mantiene hoy en buena medida. Obviamente, el partido en el poder tiene en sus manos más instrumentos para construir una organización a nivel nacional con cierta unidad, pues el *patronage system* es una de las fuerzas más importantes que dan cohesión al partido. La prueba del poder del *patronage* está en el hecho de que un Presidente suele ganar su reelección, KEY, V.O., *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, Thomas Y. Crowell, 1942, pág. 305.

- c.— Los partidos estadounidenses son partidos a la busca de votos para conquistar escaños, por lo que su atención a la ideología es escasa (18). Su papel es ser eficaces, asegurar la elección de sus candidatos para los distintos puestos oficiales. Sin embargo, con ocasión de las elecciones para la Presidencia de los Estados Unidos los partidos ponen toda la carne en el asador y se sienten verdaderamente «uno» (19). En este caso, el proceso electoral es largo y complejo, pero al final nunca hay más de un candidato demócrata o republicano propuesto a los electores.
- d.— No son realmente partidos de «clase», sino de toda la colectividad. Se puede decir que cada uno tiene un «electorado tradicional», pero bastante variable (20). En principio no debe concebirse a

(18) A finales del siglo XVIII existía una oposición ideológica real entre los federalistas (Hamilton, Washington), antepasados de los republicanos, y los antifederalistas (Jefferson), origen de los demócratas. Las diferencias ideológicas no son hoy muy destacadas, si bien los demócratas están más a favor de una cierta intervención por parte del Estado en la economía y en el ámbito social, mientras que los republicanos defienden un sistema capitalista de inhibición estatal a ultranza. Algunos autores ven una «ideologización» creciente de los partidos desde los años sesenta, sobre todo a partir de las elecciones legislativas de 1994, y en especial los conservadores en torno al «Contrato con América» de New Gingrich, véase PATTERSON, S.C., «Los grupos parlamentarios en el Congreso de los Estados Unidos», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 14-15, 1996, pág. 21. Para SARTORI, «la diferencia entre republicanos y demócratas en los EEUU es —en la percepción de los electores—, la diferencia entre una tendencia de «conservación» y una tendencia de «movimiento», entre la tesis de cambiar poco y con prudencia o hacerlo más y más aprisa», *Il Parlamento Italiano*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1963, pág. 296. Sin embargo, la situación actual en EE.UU. demuestra lo contrario: son los conservadores los que quieren cambiar, lo antes posible, hacia un neoliberalismo radical.

(19) Los candidatos a la Presidencia y Vice-Presidencia del país suelen ser líderes de las organizaciones estatales. Aquel candidato que consigue «alinearse» en un bloque un amplio grupo de máquinas de ámbito estatal tiene parte del camino andado. De esta forma, el candidato presidencial es elegido por los líderes estatales, que cooperan sólo en este objetivo, una vez cada cuatro años; LAPRADE, W.T., «State Politics and National Government», *South Atlantic Quarterly*, núm. 32, 1933, págs. 19 a 30.

(20) Ver al respecto, entre otros, el trabajo de S.M. LIPSET, *Political Man*, Baltimore, Johns Hopkins, 1981; concretamente el capítulo titulado «Classes and Parties in American Politics», págs. 303 y sigs.; o bien GREENSTEIN, F.I., *The American Party System and the American People*, New Jersey, Prentice-Hall, 1970 (2.ª ed.), págs. 18 y sigs.

los partidos como bloques con un electorado claramente identificado (21), pero como muestra la tabla de resultados de las elecciones presidenciales de 1996, hay tendencias de apoyo muy marcadas para cada partido (ver tabla 1).

TABLA 1 (*)

% Voto total en 1996	1992			1996		
	Clinton	Bush	Perot	Clinton	Bush	Perot
Voto total	43	38	19	49	41	8
48 Hombres	41	38	21	43	44	10
52 Mujeres	45	37	17	54	38	7
83 Blancos	39	40	20	43	46	9
10 Negros	83	10	7	84	12	4
5 Hispanos	61	25	14	72	21	6
1 Asiáticos	31	55	15	43	48	8
46 Protest. blancos	33	47	21	36	53	10
29 Católicos	44	35	20	53	37	9
3 Judíos	80	11	9	78	16	3

(*) Resultados de las elecciones presidenciales de 1996, comparativamente con los de 1992. Fuente: *The New York Times*, 10 de noviembre de 1996, pág. 28.

(21) Véase WATTENBERG, M.P., *The Decline of American Political Parties*, op. cit., quien expone los últimos estudios sobre identificación partidaria en los EE.UU., págs. 23 y sigs. Por su parte, HAURIUO indica los factores que, en su opinión, explican la relativa «proximidad programática» de los partidos, en *Derecho Constitucional*, op. cit., págs. 511-512.

3. LA ORGANIZACIÓN

A la vista de lo indicado, no puede decirse que los partidos políticos en Estados Unidos se parezcan o se hayan asemejado alguna vez a los (antiguos) partidos de masas europeos. Son máquinas electorales que comparten algunos de los rasgos del modelo europeo actual, el partido electoral (22), que se preocupan de «colocar» candidatos, pero no de extender su afiliación. Su estructura es una red que responde a la dinámica de los procesos electorales y a la propia organización de la sociedad en grupos de interés muy importantes.

A escala local, los partidos estadounidenses se organizan en los *precints*, circunscripciones electorales muy pequeñas (400 electores), atendidas por un *captain* o *committeeman* (a veces asalariado), que conoce personalmente a los electores y tiene como función guiar sus votos. Por encima del *precint*, a cada circunscripción electoral, compuesta de varios distritos, le corresponde un *County committee*, de dirección colegiada. El conjunto de comités forma la «máquina del partido». A nivel estatal se halla el *State committee*, con funciones de dirección política, administrativa, disciplinaria y de financiación. En el ámbito federal los órganos principales son la *National Convention*, órgano deliberante supremo del partido que se reúne cada cuatro años para designar su candidato a la presidencia del país, y elegir el *National Committee*, órgano supremo permanente de dirección del partido (23).

En cualquier caso, esta estructuración formal guarda muy poca relación con la organización que funciona en la realidad. Por ejemplo, el *chairman* «verdadero» puede ser un nombre distinto de aquel que ostenta el cargo.

(22) Los partidos electorales europeos se caracterizan, básicamente, por carecer de ideología, estar constantemente atentos a las exigencias y «bandazos» de la opinión pública (a la que intentan controlar), tener programas, poco articulados, hacer de las campañas electorales el momento fundamental de sus actividades, por su dependencia creciente de los medios de comunicación, por descuidar la afiliación y reclutar especialistas y profesionales para los cargos políticos.

(23) Ahora bien, el cargo realmente importante de la organización a escala nacional es el *chairman*, especialista electoral encargado fundamentalmente de organizar la campaña del candidato a Presidente. Para un análisis detallado de la organización de los partidos en EE.UU., pueden verse, entre otros, RANNEY, A. y KENDALL, W., *Democracy and the American Party System*, York, Harcourt, Brace and Company, 1956; KEY, V.O., *Politics, Parties and Pressure Groups*, *op. cit.*, págs. 294 y sigs.; y GREENSTEIN, F.I., *The American Party System and the American People*, *op. cit.*

En cuanto a la afiliación, se ha indicado más atrás que la adhesión de los ciudadanos a un partido en Estados Unidos difiere notablemente del mismo acto en las organizaciones europeas. En efecto, la afiliación no consiste, como en los partidos de corte europeo, en un proceso de afiliación con solicitud, compromiso de aceptar programa y principios del partido, aval de otros afiliados, resolución del órgano competente y pago de una cuota; en los Estados Unidos es, en principio, bastante más sencillo: una inscripción en el partido previa a las votaciones a candidatos en las que se desea participar (24).

El límite más común a la «adhesión» a los partidos, el que ha dado lugar a mayor número de recursos judiciales por parte de los aspirantes, es el de cuánto «tiempo», como mínimo, debe existir entre la inscripción y los siguientes comicios en los que el militante participará, y qué cualidades deben ostentarse o incompatibilidades no padecerse para hacer la carrera del candidato.

Por ejemplo, en *Kusper v. Pontikes*, el Tribunal Supremo declaró inconstitucional el Estatuto de un partido de Illinois que establecía como requisito para poder votar en sus primarias no haber votado en la de otro partido en los veintitrés meses anteriores (25).

En la mayoría de los partidos los *memberships* aportan sus conocimientos prácticos a las necesidades de la organización, pero el sentimiento de formar parte de un grupo de *party followers* es muy reducido. Esta circunstancia provoca dos consecuencias destacables: por una parte, que, para los proyectos determinados, se considere partido a la «máquina», no a las personas; por otra, que los líderes y funcionarios permanentes tengan las manos libres para manipular la organización a su conveniencia más que actuar como agentes del grupo (26).

4. LOS PARTIDOS A TODA MÁQUINA: LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES

Cada cuatro años los dos partidos relevantes de los Estados Unidos ponen a punto sus maquinarias organizativas para hacer frente a lo que se ha

(24) Como se verá en seguida dicha inscripción no es siempre necesaria (p. ej. en las «primarias abiertas»), aunque sí la mayoría de las veces.

(25) 414 US. 51 (1973). Sobre requisitos para ser candidato, véase TRIBE, L.H., *American Constitutional Law*, op. cit., págs. 1098 y sigs.

(26) KEY, V.O., *Politics, Parties and Pressure Groups*, op. cit., pág. 294.

llamado el maratón político más largo del mundo democrático. Se trata de un complejo proceso electoral que parte de cada estado singular (a nivel local) y que acaba con la designación a nivel federal de un candidato por cada partido a la Presidencia (y otro a la Vice-Presidencia) de la Nación. Es este momento el que pone realmente en juego la democracia como participación de los ciudadanos en la vida política del país y muestra el funcionamiento de los partidos como organizaciones en busca de votos para sus candidatos, o, sobre todo, la búsqueda por los candidatos de votos para ellos mismos (27).

Resumidamente, el proceso consiste en la selección, en cada estado, de los delegados que participan en la decisiva convención final del partido, en la que se elige al candidato. Dado el sistema bipartidista, dos candidatos con posibilidades se presentan a las elecciones presidenciales, comicios que determinan los votos del *Electoral College*, institución que en última instancia elige al Presidente de los Estados Unidos.

4.1. La selección de delegados. *Primaries y Caucuses*.

En la actualidad, *primaries* y *caucus* son los momentos clave en la carrera a la designación del candidato o candidata presidencial, pues, tras la elección de los delegados (28) en ellas, el desenlace está prácticamente asegurado. Y es precisamente en este primer momento decisivo donde los *memberships* o «afiliados», e incluso los simpatizantes de cada uno de

(27) En principio los partidos no se pronuncian por un candidato específico (en California, hasta 1988, estaba legalmente prohibido que así se hiciera), aunque suele haber un «favorito». Para un acercamiento al sistema electoral en Estados Unidos, puede consultarse RAE, D.W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1967; BOGDANOR, V. & BUTLER, D., *Democracy and Elections: Electoral System and the Political Consequences*, New York, Oxford University Press, 1983; LIPHART, A. & GROFMAN, B. (eds.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, Frederick A. Praeger Publ., 1984; SORAUF, F.J., *Money in American Elections*, Glenview, Scott Foresman, 1988.

(28) Existen los denominados *delegate committees*, grupos que reúnen y aportan personalmente fondos para influir en la selección de uno o más delegados. Un «Comité de delegados» puede estar formado por aquellos que aspiran a serlo, o por un grupo exterior que los apoya. Un Comité se convierte en *political committee*, regulándose desde ese momento por ley federal, si recibe aportaciones o realiza gastos superiores a 1000\$ anuales. El número de delegados por estado se obtiene en función de la población de los mismos. Información detallada sobre de los mismos Comités en las últimas elecciones, y sobre los resultados de *primaries* y *caucus* por estados, se encuentra en el *site* <http://www.fed.gov/info/delegate.htm>.

los partidos, participan activamente en el proceso, un proceso dominado por las organizaciones locales (29).

En las *primarias*, introducidas legalmente a principios de siglo, los votantes registrados designan a los compromisarios mediante una votación en urna. Hay una mayor participación que en otros sistemas, y el voto es secreto. Es el modelo más utilizado, pues es el que mejor garantiza, al menos en el plano teórico, el ejercicio directo por parte de los ciudadanos de la designación de los candidatos a cargos públicos y de los dirigentes del partido (30). Hay dos métodos fundamentales en el proceso de las primarias, que dan lugar a las *closed* y *open primaries*: en el primer caso sólo pueden votar los miembros formalmente unidos al partido y aquéllos que abiertamente profesan su adhesión al mismo (mediante una simple «inscripción»), que son la mayoría; en el segundo, cualquier elector cualificado como tal puede participar.

En las elecciones de 1996, de 37 a 42 estados han seleccionado sus delegados a través de elecciones primarias (el número varía, pues actualmente

(29) Si bien se trata de un proceso en cierta medida circunscrito por las leyes estatales. En concreto, éstas suelen regular tanto los procesos en los que se designan candidatos para cargos estatales como los de la selección de delegados para las convenciones nacionales en las elecciones presidenciales. La disputa sobre los límites que estas leyes deben respetar y la jurisprudencia al respecto pueden consultarse en TRIBE, L.H., *American Constitutional Law*, *op. cit.*, págs. 1112 y sigs. En principio, los partidos tienen completa libertad para escoger entre los métodos a través de los cuales se determinan los delegados para la convención nacional, no siendo posible límite legislativo en tal sentido; *Democratic Party of United States v. Wisconsin*, 450 US. 107 (1981), pág. 124. Aunque este epígrafe se centra en las elecciones presidenciales, por ser las más importantes y por simplificar la complejidad de la explicación, hay que tener presente que el proceso de las primarias también se utiliza para la elección de los representantes del Congreso.

(30) FERRI señala, coherentemente con su idea del partido como órgano constitucional (véase «Ancora sui partiti politici», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1953, págs. 594 y sigs., véase), las elecciones primarias americanas como el punto de inserción del Estado en el partido: «la primaria americana, bajo el aspecto puramente formal, constituye el punto de inserción del Estado en el partido, el punto en el que históricamente se revela el Estado en el partido; así éste aparece con su naturaleza real de elemento organizativo institucional del Estado contemporáneo», en *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, págs. 74-75. De hecho, ni el Partido Republicano ni el Demócrata tienen una afiliación «a la europea», con carnets de miembros; de ahí la observación de SEURIN sobre las primarias, al destacar que es en ellas donde se determina realmente la condición de *membership* del partido, *La structure interne des partis politiques américains*, Paris, 1953, pág. 28.

utilizan más las primarias los Republicanos que los Demócratas). El resto ha sido escogido por medio de los *caucus*.

El *caucus* es una antigua modalidad de elección de compromisarios para las convenciones, basada en las asambleas internas de los militantes registrados en cada partido. Se discuten temas y candidatos, su desarrollo es bastante informal (31), y se puede acabar votando a mano alzada. Dado el tiempo de atención que requieren, la tasa de participación es muy baja (en torno al 10% de los potenciales votantes), circunstancia que permite a los grupos de interés asegurar que su candidato será el elegido. Por esta razón, por favorecer claramente a las oligarquías, es una modalidad desechada en la mayoría de estados.

La selección se realiza en etapas: primero hay elecciones o reuniones a nivel local, en los *precincts*. En ellas se escogen aquellos delegados que a su vez votarán, en el nivel superior (la *County convention*), a otros compromisarios. Éstos son los que finalmente decidirán, a nivel estatal, los representantes en la convención federal.

Las cosas han evolucionado mucho desde el siglo XIX, cuando los candidatos eran elegidos por el partido en el Congreso, hasta la actualidad, en la que se favorece una amplia participación desde la base electoral (32).

Para favorecer la participación popular en la elección de candidatos el Partido Demócrata adoptó en 1972 una regulación a nivel nacional sobre las elecciones primarias bajo unos principios y objetivos básicos. El objetivo fundamental fue dar mayor juego a los electores en el proceso de nominación; para ello se dio entrada al mayor número de electores posibles, se

(31) Por poner un caso, en el estado de Iowa, durante el proceso de las presidenciales del 96, se celebraron en la misma noche más de 2.000 reuniones, en hogares privados, escuelas, iglesias y ayuntamientos de todo el estado. Allí mismo, tras la discusión, se escoge un sistema de votación y se eligen los delegados.

(32) La democratización de las elecciones se ha llevado a cabo con la fuerte oposición de los *bossim*, la élite de los partidos. Un ejemplo nos lo suministra lo sucedido en la convención Demócrata de 1968 (que produjo en su momento una fuerte reacción en contra). En ella dos senadores con mayoría de votos en primarias, Eugene McCarthy y George McGovern, fueron vencidos en la Convención por un candidato con menor apoyo popular, Hubert Humphrey. Este era sostenido por los delegados designados por la dirección del partido. La razón de la paradoja vino provocada por el rechazo de los dos senadores a la política desarrollada por el Presidente Demócrata Johnson durante la guerra de Vietnam.

recomendó que la mitad de los delegados a la convención fuesen mujeres, así como que se realizara un esfuerzo para integrar a las minorías (afro-americanos, hispanos, asiáticos...), y se adoptó un sistema proporcional de reparto de delegados por estado, es decir, según número de votos recibidos y desechando el *winner take all*. Además se exigía un compromiso escrito por parte de los delegados de votar en la convención por el candidato al que representaban en las primarias o caucus (33).

El Partido Republicano dejó mayor libertad a sus *State Committees* para que determinaran su proceso de selección. Sin embargo, muchos estados han acabado adoptando por ley la obligación de realizar la selección de delegados mediante primarias (34), y han incorporado al mismo tiempo muchas de las medidas avanzadas al respecto por los Demócratas. Por otra parte, a nivel federal se adoptaron en la misma época (hacia 1976), medidas legales homogeneizadoras de la utilización de fondos en las primarias (35).

La forma de selección de la mayoría de los delegados para las convenciones refleja el importantísimo papel que juegan los estados en las elecciones presidenciales. Ello viene provocando el llamado *frontloading*, que en la campaña presidencial de 1996 ha sido realmente espectacular. En efecto, a raíz de la creciente democratización en la selección de los delegados para la convención, la importancia de la primera fase del procedimiento se ha incrementado notablemente pues, salvo excepciones, al final de la carrera —en la convención— ya se sabe cuál será el candidato elegido. De esta manera, las primarias más tempranas se convierten estratégicamente

(33) Esta legislación interna del Partido Demócrata supuso en aquel momento que un 72% de los delegados de la convención fuesen elegidos en primarias. Sin embargo, para contrarrestar ese poder «desde abajo», la dirección del partido se reservaba la designación «ex officio», de casi un 20% de los delegados, para gobernadores, congresistas, senadores y miembros del *Democratic National Committee*, «super-delegados» sin disciplina de voto. Para la convención de 1996, el 68% han procedido de las primarias y mientras que un 18% han sido *super-delegates*.

(34) Si bien debe decirse, recordando la nota 27, que los partidos podrían superar la aplicación de esas leyes, pues la jurisprudencia del Tribunal afirma la protección de la Constitución a la libertad de los partidos de escoger el método de elección de delegados para las convenciones.

(35) Para un estudio del cambio producido en el nivel de elección de delegados y su repercusión en los partidos, véase CROTTY, W., *Political Reform and the American Experiment*, New York, Crowell, 1977; y KIRKPATRICK, J., *Dismantling the Parties: Reflections of Party Reform and Party Decomposition*, Washington, American Enterprise Institute, 1978.

te en acontecimientos de gran importancia, pues los candidatos más votados en ellas reciben un impulso mediático imprescindible para las elecciones siguientes (hasta cincuenta) (36). La consecuencia más llamativa de esta situación es la voluntad de todos los estados de ser los primeros en ventilar sus elecciones, tanto en primarias como en caucuses. Este es el fenómeno conocido como *frontloading*. Las razones del mismo son simples: los estados desean «vender» a los candidatos la importancia de ser los primeros –y en consecuencia los que teóricamente más repercusión van a tener en el largo proceso–, a cambio de compromisos de aquéllos que les beneficien en el futuro.

Para los candidatos esta vorágine supone un cúmulo de problemas, pues la concentración de elecciones en las mismas fechas les impide realizar una campaña adecuada, estado por estado. Ante la imposibilidad de llevar a cabo una campaña en directo no hay más remedio que acudir a la televisión, con el consiguiente desembolso de grandes cantidades de dinero para publicidad. De este modo, en un mismo momento, aparecen en escena dos de los elementos clave de las elecciones en Estados Unidos: los medios de comunicación y el dinero (37).

Los estados que clásicamente abren el proceso son Iowa y New Hampshire, con sistemas de *caucus* y *primarias* respectivamente.

El Partido Demócrata tiene formalizado su calendario electoral, tanto de las primarias como del primer nivel de los *caucus*: deben realizarse entre el primer martes de marzo y el segundo de junio.

Sin embargo, Iowa y New Hampshire tienen el privilegio de ser excepciones a la norma. Son los primeros, el 12 y el 20 de febrero. Por su parte, los Republicanos no tienen regulado calendario alguno, pero tradicionalmente coinciden con los Demócratas en la primera convocatoria de *caucus* y *primarias*, tanto en los estados como en las fechas (38).

(36) Sobre todo es importante para los candidatos menos conocidos y con menor presupuesto, los *dark horses*.

(37) Ver infra 4.3.

(38) No obstante, en 1996 el estado sureño de Louisiana desafió los veinticuatro años de tradición republicana que permitía que el primer *caucus* se celebrara en Iowa; la consecuencia fue el boicot de algunos candidatos (Bob Dole entre ellos) y una escasa participación, el 10% de los 300.000 republicanos registrados en el estado.

En las elecciones de 1996, las fechas clave –para los republicanos, pues Clinton no tuvo oponente en su candidatura–, posteriores a las de la «apertura oficial» fueron en marzo (39). El 77% de los delegados había sido designado cuando acabó el mes.

4.2. Las Convenciones.

La Convención Nacional de uno de los dos partidos grandes es un acontecimiento de enorme repercusión mediática en los Estados Unidos, aunque esta importancia publicitaria es inversamente proporcional a la de las decisiones que *allí* se elaboran. En la actualidad la nominación de los candidatos queda decidida durante el proceso de las *primarias* y los *caucus*, que eligen a la mayoría de los delegados (40). Éstos, los escogidos mediante tales fórmulas, viajan a la convención con un «mandato imperativo», el del candidato al que deben apoyar; por tanto, a partir de estas premisas la conclusión depende de una suma, la del número de delegados de cada aspirante. Sólo en el –muy improbable– caso de que varios aspirantes lleguen a la convención con un buen número de votos y sin una clara mayoría por parte de ninguno, los delegados pueden cambiar el signo de su mandato. Ahora bien, siempre tras una primera votación infructuosa, pues el candidato es elegido por mayoría absoluta.

Por lo tanto, puede decirse que existe una diacronía entre la elección formal de los candidatos, en las convenciones, y su designación real (aunque indirecta, al elegir a los delegados), durante la celebración de *primarias* y *caucus*. De esta forma, las convenciones son hoy «el pistoletazo de salida» de la campaña electoral a la Presidencia de la Nación, antes que la elección del candidato. En ellas, durante los cuatro días que duran, cada partido intenta fijar en la opinión pública su mensaje, su imagen y su fuerza.

Claro que todas las convenciones no se desarrollan igual. Nada ha tenido que ver en el «año presidencial» de 1996 la celebrada en Chicago por los Demócratas con la que los Republicanos vivieron dos semanas atrás en San

(39) El día 5, las primarias de New England; dos días después, las del estado de New York; el 12 de marzo, bautizado como *Super Tuesday*, en un buen número de estados sureños; el 19 de marzo, en los estados industriales del medio oeste; y el 26 en California.

(40) Véase KEECH, W., & MATTHEWS, D., *The Party's Choice*, Washington, The Brookings Institution. 1976.

Diego (41). Mientras que Bill Clinton dominaba el partido y las encuestas, Bob Dole llegaba al evento tras haber competido con nueve candidatos (42) y en medio de un partido dividido públicamente.

La *National Political Convention* transcurre durante cuatro días, planificados milimétricamente para producir la imagen deseada. El primer día está dedicado a presentaciones y discursos, el segundo a credenciales y a la formación de las «plataformas», durante el tercero se propone y vota a los candidatos a la Presidencia, y en el último se elige al que lo será para Vice-Presidente.

Como se indicó más atrás, los partidos estadounidenses son localistas y con escasa disciplina. Sin embargo, al llegar la convención una tregua obligada entre los líderes crea la fuerza centrípeta necesaria para la buena marcha de la campaña. Este requisito se cumplió perfectamente en el Partido Demócrata, pero naufragó entre los Republicanos.

Bob Dole, candidato *in pectore* a la Presidencia, no controló su convención. Su posición moderada –tendente a ocupar un «centro» que le permitiera acortar el amplio margen que las encuestas, unos veinte puntos en ese momento, otorgaban a Clinton–, se vio desplazada por los elementos más conservadores del partido. En la apertura, el día de los discursos, el gobernador del estado anfitrión –California–, Pete Wilson, fue discriminado en el uso de la palabra a causa de su posición favorable al aborto. Los alcaldes de Los Angeles y Nueva York, de tendencia asimismo moderada, ni siquiera acudieron al evento; sólo Colin Powell, general que alcanzó gran popularidad en la Guerra del Golfo, parecía representar el ala flexible del partido. Por su parte, el senador ultraconservador Buchanan, aunque tampoco tomó la palabra, logró que sus posiciones prevalecieran en la «plataforma».

Durante el segundo día la convención adopta la *party platform*, declaración de principios sobre las posiciones que el partido mantiene en los diferentes temas clave de la política norteamericana.

(41) Entre el 26 y 29 de agosto los primeros, del 12 al 15 del mismo mes los segundos. La convención del Partido de la Reforma, liderado por Ross Perot, coincidió con las fechas republicanas, y espacialmente muy cerca (Long Beach); en ella concurrieron dos candidatos, el propio Perot y Richard Lamm, pero la votación –que ganó el primero– se hizo electrónicamente (teléfono, fax e Internet) y por correo.

(42) De los nueve, cuatro de cierta entidad, al menos mediática: Pat Buchanan, Lamar Alexander, Steve Forbes y Phil Graham.

El primer día de la convención ha sido creado el *platform committee*, que discute los problemas e ideas recogidos en el «programa piloto» o ponencia de la plataforma. Ésta suele redactarse, en el partido gubernamental, por el propio equipo de la Casa Blanca, o con una influencia muy notable del mismo; por su parte, el partido en la oposición la elabora con la intervención de los candidatos y representantes de los grupos sociales y económicos con peso específico en la política del país.

Pero, ¿qué delegados discuten la plataforma?, ¿son la representación de los dirigentes y militantes del partido? No la mayoría. Buena parte son los representantes de los grupos de interés, delegados escogidos por los dirigentes de nivel local para participar en la convención defendiendo las aspiraciones de aquéllos (43).

El texto final de la plataforma, que los candidatos presentan como «marco ideológico» en la campaña electoral -que no les vincula en sus discursos, pero que tiene fuerte resonancia en la opinión pública-, es aprobado por la mayoría de los delegados.

A este respecto, la plataforma republicana adoptó posiciones inequívocamente radicales: prohibición absoluta del derecho al aborto (con enmienda constitucional incluida), negación de la ciudadanía a los hijos que nazcan en los EE.UU. de inmigrantes ilegales, y recetas ultraliberales, dirigidas a desmontar cualquier intervención del Estado en políticas de bienestar social.

En cambio, la convención del Partido Demócrata fue el ejemplo de lo que el aspirante a candidato con posibilidades, el *front-runner*, desea para sí. Sin oposición siquiera en *primarias* y *caucus*, el equipo de Clinton manejó perfectamente la forma y el fondo del espectáculo. De una parte, los oradores fueron los esperados, incluido el crítico Jesse Jackson, cuyo apoyo a Clinton afianzaba el voto de la población negra; de otra, la plataforma hizo hincapié en temas de fuerte repercusión, pero en el marco de las ambigüedades a las que el Presidente tiene acostumbrado al país: flexibilidad en el aborto y la inmigración, reducción de impuestos, apoyo estatal a la sani-

(43) Véase LAWSON, K., «Partis politiques et groupes d'intérêt», *Pouvoirs*, núm. 79, 1996, pág. 40.

dad, la educación y la *affirmative action* (discriminación positiva), lucha contra el terrorismo, el crimen y el desempleo.

El tercer día fueron elegidos los dos aspirantes, sin sorpresas. De hecho, desde 1952 ningún *front-runner* ha necesitado más de una votación para alcanzar el apoyo de la convención. En esta jornada los candidatos aparecen físicamente en la convención por vez primera.

El día de la clausura se vota al candidato a la Vice-presidencia. Es una pura formalidad, pues éste ha sido designado previamente por el número uno. La figura de este candidato es importante, pues tiene como principal objetivo unir y equilibrar, ideológica y territorialmente, las distintas facciones del partido. Este fue el caso de la elección por Dole del ex-congresista Jack Kemp: hombre joven a sus 61 años si se compara con los 73 de Dole, famoso jugador de fútbol, contrario a la Proposición 187 (44), radical antiabortista y conocido defensor de la reducción de impuestos.

4.3. Los elementos decisivos: dinero, grupos de interés y medios de comunicación.

Como más atrás se indicaba, el dinero, los *pressure groups* y los medios de comunicación juegan un papel concluyente en el proceso político americano.

El dinero es esencial, desde el comienzo de la campaña hasta la votación final. Los candidatos que desean ser conocidos entre los votantes de las *primarias* y *caucus* deben sostener una máquina organizativa muy costosa, desde el nivel local, en todos los estados. Cada candidato diseña una estrategia «realista», dirigida a alcanzar el número de delegados necesarios para obtener la nominación por la convención. Así suelen concentrarse en los estados que celebran primero las elecciones (por las razones que se indicaron), en aquéllos con mayor número de delegados y en los que su mensaje puede calar con mayor facilidad. Se telefonea uno a uno a los electores, se hace campaña puerta a puerta, se vierte una cantidad ingente de propa-

(44) La Proposición legislativa 187 del Estado de California deniega a los inmigrantes ilegales prácticamente todas las prestaciones públicas de las que actualmente disfrutan; véase RUBIO MARÍN, R., «La protección constitucional de los extranjeros ilegales en Estados Unidos. A propósito de la Proposición 187 del Estado de California», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, págs. 107-133.

ganda en la calle, en el correo, en la prensa, en la radio, en la televisión y, últimamente, en los canales de Internet. Por otra parte, una convención cuesta alrededor de treinta millones de dólares, y la carrera final que se inicia con ella supone un desembolso de dinero muy elevado (45).

Las leyes, estatales y federales, regulan escrupulosamente la financiación de los partidos, limitando el volumen de las aportaciones de los individuos y los grupos a cada uno de ellos. Esto obliga a los candidatos a buscar, mucho tiempo antes del comienzo del proceso electoral, fuentes de financiación. Necesitan unir muchas cantidades «pequeñas» para alcanzar el montante que pueda responder a las necesidades de la campaña. No obstante, siempre existe algún resquicio por el que donaciones privadas muy elevadas acaban en las arcas de los partidos, sobre todo a través de contribuciones dirigidas teóricamente hacia fines benéficos. Es el momento en que entran en escena los grupos de interés. Éstos pretenden influir la dirección política en beneficio de sus propios miembros u objetivos, pero sin intervenir directamente en las elecciones ni ser «oficialmente» conocidos como potenciales receptores beneficiarios de políticas públicas. Así, aunque formalmente son los votantes los que designan los delegados para la convención (o los candidatos a representantes), los *pressure groups* juegan un papel esencial en esa elección, pues son los que asumen una buena parte de la financiación de los gastos de aquéllos (46).

Los grupos de interés se suman de esta manera a los partidos (y a los movimientos sociales) (47) como «intermediarios» entre gobernados y go-

(45) En palabras de LAWSON, «raro es que aquél que más ha gastado no sea el que después gane», «Partis politique et groupes d'intérêt», *op. cit.*, pág. 41.

(46) La participación de las multinacionales en la subvención de los candidatos, tanto a la presidencia como al Congreso, produce situaciones paradójicas. A título de ejemplo puede citarse, de un lado, a la Philip Morris, que se convirtió en una de las mejores contribuyentes a la causa de Bob Dole (si bien su partido toma parte en la «cruzada anti-tabaco» que vive la sociedad americana); de otra parte, Rosa DeLauro, popular congresista demócrata por el estado de Connecticut, recibió una fortísima suma de los empresarios de la industria del rifle, a pesar de que su partido había hecho una campaña contra las armas de fuego. Para una idea de lo que los *pressure groups* significan en el proceso político estadounidense, véase, entre otros, KEY, V.O., *Politics, Parties and Pressure Groups*, *op. cit.*; MATHIOT, A., «Les pressure groups aux États-Unis», en *Revue Française de Science Politique*, 1952, págs. 429 y sigs.; CHOMSKY, N., *La responsabilidad de los intelectuales*, Barcelona, Ariel, 1969, y SORAUF, F.J., *Money in American Elections*, *op. cit.*

(47) Los movimientos sociales tienen también un peso considerable en la política estadounidense, tratando de ejercer influencia en las políticas públicas sin competir en las elecciones, si bien los beneficios que teóricamente buscan no son específicamente para sus miembros, sino para un amplio conjunto de los ciudadanos (ayuda a inmigrantes, reivindicaciones de homosexuales, acciones en defensa de plantas, animales, etc.).

bernantes, y aunque puede observarse que éste es un hecho que también se desarrolla en el contexto europeo, en los Estados Unidos su importancia es decisiva.

Suele haber un candidato, el «oficial» del partido, que parte de una posición ventajosa, ya que dispone de la organización que el mismo le suministra. Ello le ahorra la inversión de fuertes sumas de dinero. De otro lado aparece la tensión que la disputa por el presupuesto entre el candidato a Presidente y los congresistas provoca en el partido. Así, mientras los correligionarios de Clinton criticaban la actitud de éste de no desviar fondos hacia sus campañas, a pesar de tener todas las opciones del ganador, Dole hacía esfuerzos para que los suyos aumentaran su fe en él y con ella los ingresos para su campaña, decantado entre los Republicanos del lado de los congresistas (48).

Un ejemplo de la rotundidad del factor económico fue la carrera truncada del candidato republicano Patrick Buchanan. Habiendo ganado en las dos primeras elecciones de su partido —*caucus* de Louisiana y *primarias* de New Hampshire—, el presupuesto para su campaña quedó bajo mínimos, lo cual tornó imposible una preparación electoral adecuada de la serie de votaciones que quedaban (en cuarenta y ocho estados más), y provocó un hundimiento de su candidatura.

La participación de candidatos sin opciones, como Buchanan, puede suponer un problema económico decisivo para el candidato que finalmente es elegido, pues si éste ha gastado mucho dinero en la lucha para ser designado en su partido, abordará la batalla final con el candidato del partido contrario en difíciles condiciones presupuestarias. Esta es una situación que el Presidente Bush sufrió en 1992, y que se ha repetido, jugando Buchanan el mismo papel, en 1996 (49).

El otro elemento clave de las elecciones es la publicidad (50). Aparte de la propaganda contratada, los candidatos están «a disposición» de los

(48) *The New York Times*, 23 de septiembre de 1996, pág. 1.

(49) Un breve análisis del porqué de la importancia del candidato ultraconservador lo encontramos en el artículo de opinión *El fenómeno Buchanan*, de James Petras, en *El Mundo*, 25 de marzo de 1996.

(50) Unas exposiciones interesantes sobre el tema se encuentran en GRABER, D.A., *Mass Media and American Politics*, Washington, Congressional Quarterly, 1980; y PATTERSON, T.E., *The Mass Media Election: How Americans Choose Their President*, New York, Friedrick A. Praeger Publ., 1980. Desde un punto de vista crítico, haciendo hincapié en el comportamiento de los *media* como empresas, en las falsedades vertidas por los candidatos y en los «pactos» entre unos y otros véase, del segundo autor citado, *Out of Order*, New York, Vintage Books, 1994.

medios de comunicación, concediendo entrevistas, acudiendo a debates televisados (51) y convocándolos a sus distintos actos políticos.

Los periódicos más influyentes se alían de forma inequívoca con los diferentes candidatos (52), personalizando la campaña y despreciando el papel de los partidos como organizaciones (53). Las convenciones se planifican a la medida de los horarios televisivos, con el objetivo final de incrementar los índices de popularidad de sus candidatos.

5. LOS PARTIDOS EN EL CONGRESO

Una de las características más notables de los grupos parlamentarios del Congreso de los Estados Unidos es su falta de unidad, por lo menos en comparación con los de otras sociedades democráticas. Ello se debe, en buena medida, a que las organizaciones de los partidos políticos en el Congreso adoptan una estructura de *caucus*, por naturaleza individualista; y a que existe, además, una duplicidad de líderes partidarios, dentro y fuera del Congreso. En consecuencia, los vínculos organizativos entre los congresistas y la organización del partido fuera de las Cámaras son débiles o inexistentes, y no es extraño asistir en su seno a la defensa de posiciones incluso antagónicas (54).

Los partidos en el Congreso se estructuran en «comités»: el Comité de Programas, órgano de estructura compleja, adopta posiciones frente a determinados acontecimientos de interés para la Cámara, difunde declaraciones políticas en nombre del grupo parlamentario y planifica la legislación.

(51) Un «punto caliente» en la recta final de la campaña fue la discriminación que sufrió Ross Perot, del Partido de la Reforma, en los dos clásicos debates televisados entre los candidatos.

(52) El editorial del *New York Times* del lunes, 28 de octubre, se titulaba «Bill Clinton for President».

(53) Véase WATTENBERG, M.P., *The Decline of American Political Parties*, *op. cit.*, págs. 90 y sigs.

(54) PATTERSON, S.C., «Los grupos parlamentarios en el Congreso de los Estados Unidos», *op. cit.*, pág. 8. Las campañas electorales están centradas en personas, no en los partidos, los candidatos adquieren compromisos con sus circunscripciones, sobre todo con los grupos de interés que les apoyan y financian, lo que provoca una dependencia más fuerte de éstos que del propio partido. De ahí el comportamiento individualista en las Cámaras, sobre todo en el Senado.

El Comité de Comisiones (o Comité de Dirección), creado para sondear las preferencias que los parlamentarios del grupo muestran en relación con las comisiones de trabajo, proponiendo las designaciones en consencuencia. Y los Comités de Campaña, institucionalizados para proporcionar apoyo y asistencia a los candidatos (55).

Por otra parte, existe un debate en torno a la naturaleza de los partidos en el Congreso, sobre si deben ser considerados grupos parlamentarios o, más bien, un conglomerado de individuos defensores de intereses locales con un «fondo ideológico tendencialmente común». Lo que no deja de ser cierto es que, de un lado, existe una cierta disciplina de voto, y que, de otro, pueden encontrarse «corrientes» dentro de cada uno de los grupos (56).

Adoptando una figura de raíz típicamente británica, los dos grupos en la Cámara de Representantes se han dotado de una «estructura de *Whips*», encargados de llevar a cabo la coordinación política y procedimental del grupo (57). Se organizan piramidalmente, con el objetivo de presionar a los congresistas y, en último término, saber con qué apoyo de los miembros del propio grupo se va a contar frente a la propuesta de ciertas iniciativas (58).

De este modo, aunque en todas las votaciones cada grupo pierde algunos votos, y suele haber incertidumbre sobre los resultados, la homogenei-

(55) «Con equipos regionales por todo el país, dotados de asesores políticos, investigadores, consejeros y técnicos... reclutan candidatos activamente y les ayudan a desarrollar mensajes de campaña, estrategias, programas de captación de fondos y planes presupuestarios efectivos», véase PATTERSON, S.C., «Los grupos parlamentarios...», *op. cit.*, pág. 13. Sobre el origen, evolución y situación de las Comités hasta la 104.^a Legislatura, págs. 9 a 17.

(56) Así, entre los Demócratas, la llamada «Coalición» agrupa a una veintena de sus más conservadores representantes de la Cámara. De igual modo, los Republicanos, aunque más cohesionados, se dividen entre «moderados» y «conservadores».

(57) Sobre el *Whip* en el Parlamento británico, véase JACKSON, R.J., *Rebels and Whips (an analysis of dissension, discipline and cohesion in british political parties)*, London, Macmillan, 1968; NORTON, P., *Conservative Dissidents: Dissent Within the Parliamentary Conservative Party, 1970-1974*, London, Temple Smith, 1978, y más recientemente LEACH, R., *Turncoats: Changing Party Allegiance by British Politicians*, Aldershot, 1995.

(58) Véase al respecto RIPLEY, R.B., «The Party Whip Organizations in the United States House of Representatives», *American Political Science Review*, núm. 58, 1964, págs. 561 a 576, o DODD, L. & SULLIVAN, T., «Majority Party Leadership and Partisan Vote Gathering: the House Democratic Whip System», en MACKAMAN, F. (ed.), *Understanding Congressional Leadership*, Washington, CQ Press, 1981, págs. 227 a 260.

dad que los partidos muestran en el Congreso no es despreciable (59). Así, aunque no resulta extraño que el republicano conservador Newt Gingrich pasara ciertas dificultades en su reelección como *Speaker* en la 105.^a Legislatura (aun siendo el Partido Republicano mayoritario en la Cámara de Representantes), un arduo trabajo de los *whips* redujo la inicial deserción de apoyos a su persona.

Los votantes (y los actores políticos en general) son conscientes del funcionamiento del sistema, y, teóricamente al menos, lo manejan en coherencia con sus aspiraciones e intereses. Puede comprenderse, pues, que si bien los estadounidenses confiaron en las últimas elecciones mayoritariamente en Clinton, por otra parte decidieron mantener dividido el poder, pues corroboraron la mayoría republicana en el Senado y la Cámara de Representantes (véase tabla 2).

TABLA 2

LOS RESULTADOS EN EL CONGRESO FUERON: (*)

	Cámaras de Representantes	Senado
Demócratas	207 (+9)	45 (-2)
Republicanos	227 (-9)	55 (+2)
Otros	1	

(*) Fuente, *The New York Times*, cit. La elección de gobernadores dejó las cosas como estaban, siete para los demócratas, cuatro para los republicanos. De esta manera, permanece la amplia mayoría de los segundos, treinta y uno, sobre los primeros, dieciocho. La participación fue del 49% de los ciudadanos con derecho a voto.

6. RECAPITULACIÓN

Como en el resto de sistemas democráticos, el funcionamiento de los partidos políticos en Estados Unidos está sujeto a constante crítica. Su prin-

(59) «En las votaciones plenarias de 1995, la dirección demócrata de la Cámara ha perdido regularmente entre 20 y 30 votos –algunas veces más– cuando demócratas de base han alineado sus votos con los republicanos. Los republicanos del Congreso están más unidos», PATTERSON, S.C., «Los grupos parlamentarios en el Congreso de los Estados Unidos», *op. cit.* pág. 22.

cial objeto, la estructuración de la competición electoral, se ve dañado por el «imperialismo» de los medios y la presión de los grupos de interés, que ningunean los partidos y raptan los candidatos. Junto a esta circunstancia se encuentran otras que tampoco les favorecen, como la decreciente capacidad de proveer identidad a los afiliados (60), o de agregar sinceramente los intereses de un amplio espectro de la sociedad.

De todos es conocida la «crisis constante» que viven los partidos, pues forma parte de su esencia. El sistema americano ha puesto en manos públicas buena parte del régimen partidario, regulando las actividades que considera de interés público, y sacando ventaja de esta forma a la más atrevida legislación europea, la alemana. El resultado es poco satisfactorio, pero quizá lo fuera menos sin legislación.

La distancia entre la organización formal y el funcionamiento real es grande, y, dado que aquélla está prevista para que los partidos cumplan con su labor de intermediarios de la voluntad política de los ciudadanos, la articulación democrática de éstos se ve seriamente afectada. En este sentido puede apreciarse cómo un modelo de partido tan distinto al europeo comparte muchas de sus carencias.

En cuanto a las elecciones, los demócratas han tenido que esperar más de cincuenta años para ver reelegido a un presidente de sus filas, y Bill Clinton ha sido el protagonista. Es el mismo momento en el que empieza la campaña del Vice-Presidente, Al Gore. El período que ambos abordan se verá marcado por una serie de fenómenos —además de la investigación en curso sobre irregularidades en la financiación de la campaña— que, en cierta medida, pueden preverse.

De una parte, parece que hay una tensión creciente entre la exigencia, por un sector de la población, del abandono del Estado intervencionista en temas sociales, y la reivindicación por los más desfavorecidos, los núcleos de afroamericanos e inmigrantes hispanos mayoritariamente, del mantenimiento del mismo. Existe un debate muy extendido sobre el alcance que deben tener las medidas de discriminación positiva.

(60) Indicadoras son estas notas: práctica desaparición de la prensa de partidos, sustitución de trabajadores voluntarios en las campañas por personal contratado, fracaso en la penetración de los partidos en asociaciones y movimientos sociales, o la volatilidad electoral.

Ese mismo debate se extiende a la materia económica, a la pugna que las posiciones más radicales del nuevo liberalismo mantienen con el Estado, y a la consabida polémica en torno a los impuestos.

De otra parte existe un gobierno dividido. Que el sistema presidencial estadounidense se sustente en una rígida división de poderes no implica automáticamente que el Jefe del Estado sea indiferente a un apoyo del Congreso. El gobierno americano fue, desde sus inicios a finales del siglo XVIII hasta mitad del presente, en la mayoría de los casos, unitario, coincidente. Eisenhower inauguró, en 1954, un cambio de tendencia que, con excepciones, se mantiene hasta nuestros días. La discusión que ha surgido al respecto pivota sobre la posición de los que piensan que el distinto color del Ejecutivo y Legislativo no es preocupante, pues a su pesar el Gobierno funciona y las leyes más importantes son promulgadas (61), y aquellos que argumentan que un estadio semejante produce estancamiento del sistema —situación contraria al gobierno fuerte y efectivo previsto—, cuando no un retroceso. En este sentido, un Presidente con minoría en el Congreso podría llevar a cabo su política si concurrieran los factores siguientes: falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados, de intereses políticos muy localistas; lo que sucede es que estos requisitos serían el síntoma de un Estado débil (62).

Esta última idea nos retrotrae al comienzo del artículo. Los partidos americanos relevantes son «máquinas electorales», débiles, localistas e «ideológicamente pragmáticos». Sin embargo, lo son desde hace mucho tiempo. Quizá nos encontramos actualmente frente a una tendencia que radicaliza esos rasgos y comienza a desbordar los límites que el sistema puede permitir para funcionar correctamente.

(61) MAYHEW, D., *Divided We Govern: 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991.

(62) SARTORI, G., *Comparative Constitutional Engineering*, New York, New York University Press, 1994, pág. 89.