

Estados Unidos: la proyección de los partidos en el Congreso

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL DISEÑO INSTITUCIONAL.—III. EL SISTEMA DE PARTIDOS: PREJUICIO Y REALIDAD.—IV. LA VIDA EN EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS.—4.1. La Cámara de Representantes.—4.1.1. La Presidencia y otros líderes de la Cámara.—4.1.2. Las Comisiones.—4.1.3. Los caucus o conferencias.—4.2. El Senado: la cámara individualista.—4.2.1. El Presidente y otros líderes.—4.2.2. Las Comisiones políticas.—V. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Cualquier tratamiento de los Grupos Parlamentarios en un país determinado requiere previamente recordar las premisas sobre las que se basa su sistema constitucional, particularmente el diseño institucional. Al fin y al cabo los Grupos Parlamentarios son agrupaciones de Diputados que, salvo en el caso del Grupo Mixto, están unidos por un proyecto político común, por el hecho de haberse presentado a las elecciones bajo unas mismas siglas y, por lo tanto, políticamente hablando, puesto que jurídicamente se puede hilar más fino, son en esencia reflejo de los partidos políticos. Éstos son a su vez tributarios de la regulación de las instituciones y del sistema electoral por el que se haya optado, como hace ya años demostró Duverger¹.

Por todo ello, antes de sumergirnos en la regulación de algo parecido a los Grupos Parlamentarios en Estados Unidos, daremos unas pinceladas sobre entramado institucional, procediendo después a describir, siquiera sea muy brevemente, el sistema de partidos.

* Secretaria General de la Asamblea de Madrid.

¹ M. Duverger, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica.

II. EL DISEÑO INSTITUCIONAL

Es ya un lugar común en la doctrina norteamericana señalar que el esquema institucional originario se basaba en una visión newtoniana de la separación de poderes en la medida en que la articulación de la misma haría que la maquinaria funcionara por sí misma². Son muy ilustrativas las palabras de Madison en *El Federalista*:

«¿A qué expediente recurriremos entonces para mantener en la práctica la división necesaria del poder entre los diferentes departamentos, tal como la estatuye la Constitución? La única respuesta que puede darse es que como todas las preocupaciones de carácter externo han resultado inadecuadas, el defecto debe suplirse ideando la estructura interior del Gobierno de tal modo que sean sus distintas partes constituyentes, por sus relaciones mutuas, los medios de conservarse unas a otras en su sitio»³.

Esta visión, según la cual las distintas ramas, y sobre todo el ejecutivo y el legislativo, compiten entre sí, se controlan e impulsan mutuamente, ha dominado el pensamiento constitucional prácticamente hasta nuestros días, pero cada vez son más las voces que destacan la difuminación del diseño primigenio por la consolidación de los partidos políticos. Tan es así, que algunos autores han propuesto adoptar de Europa la idea de los *derechos de la oposición*, ya que el sistema primitivo de frenos y contrapesos puede fallar dependiendo de la articulación de las mayorías⁴.

III. EL SISTEMA DE PARTIDOS: PREJUICIO Y REALIDAD

En consonancia con la visión newtoniana inmediatamente descrita, los partidos políticos no ocupaban un papel relevante en la teoría constitucional. Es más, cualquier manual de hace años nos describía los partidos políticos como agrupaciones completamente laxas. En cierta medida sigue siendo así y no es necesariamente malo. De hecho, como observaba Martin Lipset al preguntarse por qué no existía en Estados Unidos un partido socialista, la laxitud de la estructura de los partidos contribuye de forma importante al

² Vid. M. Kamen, *A machine that would go of itself*, 1986.

³ LI. A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, 1994.

⁴ Es el caso de D.J. Lewinson y R. H. Pildes en su artículo «Separation of Parties, not powers», publicado en la *Harvard Law Review*, vol. 119, núm. 8, junio de 2006: «The greatest threat to constitutional law's conventional understanding of, and normative goals for, separation of powers comes when government is unified and interbranch political dynamics shift from competitive to cooperative. Part III then takes up the challenge of imagining how law and political institutions might be reformed to restore the checks and balances that party unification undermines. In part, it does so by pursuing a strategy of institutional design, borrowing the idea of "opposition rights" from European parliamentary democracies to suggest avenues for recreating party competition within government institutions and revisiting the Progressive vision of a depoliticized bureaucracy as the "fourth branch" of government».

bipartidismo, porque incita a las organizaciones a trabajar en su seno en vez de acudir a la formación de otros partidos⁵.

¿Qué es lo que ha propiciado ese carácter tan abierto de los partidos? Probablemente hayan sido tres los factores más influyentes: la tradición liberal, el relativo bienestar económico tan favorecedor de las clases medias y un pragmatismo propio de gentes que tienen que edificar desde cero una sociedad⁶.

Lo cierto es que se pasó de rechazar los partidos en los primeros tiempos a ignorarlos.

El rechazo se produce en el entorno de los Padres Fundadores que idearon una Constitución antipartido por considerar a los partidos políticos divisiones institucionalizadas representativas de intereses facciosos. Sin embargo, como pronto se vio, las agrupaciones devinieron inevitables.

El punto de partida se sitúa por algunos autores apenas unos años después de la aprobación de la Constitución. Los primeros esfuerzos para la consecución de alianzas se hicieron por el Secretario del Tesoro, Alexander Hamilton, quien en 1790 intentó reclutar a miembros del Congreso que apoyaran su programa económico. Por su parte, James Madison y Thomas Jefferson se unieron para organizar la oposición. En las elecciones de 1796 Federalistas y Republicanos forman grupos con líderes al frente centrados en el control de las nominaciones e, incluso en algunos Estados, en la organización de rudimentarias oficinas electorales⁷. A partir de este momento, y a pesar de las prevenciones de la sociedad americana frente a los partidos, éstos fueron un importante instrumento de cohesión nacional, el nexo de unión entre los hombres de Massachusetts y los de Carolina del Norte, entre los de Virginia y Nueva York. Una ironía frecuentemente resaltada por la doctrina norteamericana es que los precursores del moderno sistema de partidos fueron los autores de una Constitución antipartido⁸.

También la evolución de la institución presidencial, sobre la que tanto nos ha ilustrado Corwin, refleja la trayectoria de los partidos en los primeros tiempos⁹.

Los padres fundadores habían rechazado la elección del Presidente por parte del Congreso para evitar la dependencia del primero respecto de este

⁵ Lo recordaba recientemente *The Economist*, en el número de 13 de enero de 2007, en el obituario dedicado a Seymour Martin Lipset, p. 41.

⁶ William W. Chambers, «Party development and the american mainstream», en la obra colectiva *The American Party Systems*, Oxford University Press, New York, 1975.

⁷ El Partido Demócrata sitúa su fundación en 1792 de la mano de Thomas Jefferson como un caucus del Congreso con el objetivo de luchar por el *Bill of Rights*. En 1798 el partido pasó a denominarse formalmente Partido Demócrata Republicano. Fue Andrew Jackson el que unas décadas más tarde impulsó una organización mucho más estructurada para el partido al crearse bajo su liderazgo la Convención Nacional, que en 1844 simplificó el nombre del partido, en adelante sería el Partido Demócrata. Tan importante fue Jackson para el partido, que el símbolo del Partido Demócrata, el burro, fue utilizado por primera vez por los viñetistas, para poner de relieve la cabezonería de aquél. Fueron unas décadas de enorme importancia para la cohesión del partido. En 1848 la Convención Nacional crea otra estructura política de enorme importancia, el Comité Democrático Nacional (*Democratic National Committee, DNC*), responsable de difundir la causa demócrata durante los períodos entre Convenciones.

⁸ B. Ackerman, *The failure of the founding fathers*.

⁹ E. S. Corwin, *The President: Office and Powers, 1787-1957*.

último. Después de la Presidencia de Washington los caucus de los partidos en el Congreso se convirtieron en el mecanismo para identificar y seleccionar candidatos presidenciables, lo que unido a la eventualidad de que las elecciones se decidieran en la Cámara de Representantes, hecho que sucedió dos veces entre 1800 y 1824, lanzó al Congreso a desempeñar un papel protagonista en la elección presidencial¹⁰. El resultado es que durante cuarenta años ejecutivo y legislativo funcionaron como dos entes fusionados. Hubo que esperar a la Presidencia de Andrew Jackson para que el funcionamiento del Gobierno empezara a parecerse al modelo de Madison, aunque por causas distintas a las previstas por este último. El Presidente Jackson apeló al pueblo, aunque tuviera que pasar por encima del Congreso y no dudó en utilizar el veto en numerosas ocasiones¹¹. Fueron básicamente dos cambios institucionales los que hicieron posible la presidencia independiente de Jackson. En primer lugar, la aparición de los partidos de masas generó una presión popular sobre la nominación de los candidatos presidenciales que, aproximadamente en los años treinta del siglo XIX, desplazó a los caucus en beneficio de las convenciones nacionales. En segundo lugar, la práctica del Partido Demócrata vinculando a los electores presidenciales a un candidato específico desvirtuó el papel de los colegios electorales reduciendo las posibilidades de que la Cámara de Representantes tuviera que decidir las elecciones. A partir de este momento la figura del Presidente se apoyará sobre una sólida base popular, independiente del Congreso, pero no de los partidos políticos, si bien es verdad que a éstos no se les ha prestado la atención que han merecido en Europa, a pesar de que su implantación e influencia ha alterado el sistema de *checks and balances*, de

¹⁰ De conformidad con la Enmienda XII: «Los electores se reunirán en sus respectivos Estados y votarán mediante cédulas para Presidente y Vicepresidente, uno de los cuales, cuando menos, no deberá ser habitante del mismo Estado que ellos; en sus cédulas indicarán la persona a favor de la cual votan para Presidente y en cédulas diferentes la persona que eligen para Vicepresidente, y formarán listas separadas de todas las personas que reciban votos para Presidente y de todas las personas a cuyo favor se vote para Vicepresidente y del número de votos que corresponda a cada una, y firmarán y certificarán las referidas listas y las remitirán selladas a la sede de Gobierno de los Estados Unidos, dirigidas al presidente del Senado; el Presidente del Senado abrirá todos los certificados en presencia del Senado y de la Cámara de Representantes, después de lo cual se contarán los votos; la persona que tenga el mayor número de votos para Presidente será Presidente, siempre que dicho número represente la mayoría de todos los electores nombrados, y si ninguna persona tiene mayoría, entonces la Cámara de Representantes, votando por cédulas, escogerá inmediatamente el Presidente de entre las tres personas que figuren en la lista de quienes han recibido sufragio para Presidente y cuenten con más votos. Téngase presente que al elegir al Presidente la votación se hará por Estados y que la representación de cada Estado gozará de un voto; que para este objeto habrá quórum cuando estén presentes el miembro o los miembros que representen a los dos tercios de los Estados y que será necesaria mayoría de todos los Estados para que se tenga por hecha la elección. Y si la Cámara de Representantes no elige Presidente, en los casos en que pase a ella el derecho de escogerlo, antes del día cuatro de marzo inmediato siguiente, entonces el Vicepresidente actuará como Presidente, de la misma manera que en el caso de muerte o de otro impedimento constitucional del Presidente».

También acaece otra circunstancia, que un Estado decida la mayoría en el Senado. Recientemente en las elecciones legislativas de 2006 hemos visto peligrar la mayoría demócrata en el Senado con motivo de la enfermedad del Senador demócrata por Dakota del Sur Tim Johnson, ya que sería el Gobernador del Estado, en este caso el republicano Mike Rounds, el que designara nuevo Senador en el supuesto de fallecimiento o renuncia.

¹¹ Andrew Jackson utilizó el veto en doce ocasiones, lo que en aquel momento era mucho, si bien no es nada en comparación con los 414 vetos de Grover Cleveland o los 635 de Franklin D. Roosevelt.

frenos y contrapesos. Por eso hablábamos al comienzo de este epígrafe de *ignorancia*, porque el tratamiento que la doctrina y la jurisprudencia les ha dedicado ha sido muy escaso¹². A pesar de ello, a ningún observador político se le escapa la correlación existente entre la pertenencia a un partido y el comportamiento político, aun reconociendo que los partidos americanos nunca han llegado a alcanzar la casi perfecta unidad existente en los partidos de los sistemas parlamentarios europeos, y además, en algunas cuestiones el acuerdo o desacuerdo político traspasa las fronteras de los partidos. Esa correlación podría llevar a concluir que no hay un esquema de separación de poderes, sino dos, dependiendo de las mayorías existentes en las Cámaras. No es infrecuente leer a autores americanos que detectan un tránsito hacia el sistema de partidos propio de un régimen parlamentario, hablándose en este caso de *Gobierno responsable de partido* (*responsible party government*)¹³. La doctrina maneja un índice, el índice Rice, que refleja la media de miembros de un partido que votan en el mismo sentido, índice que arroja una clara tendencia hacia la unidad de los partidos¹⁴.

No obstante, es verdad que en el momento de escribir estas líneas se están produciendo numerosas deserciones en las filas republicanas, lo que probablemente se deba al intento de desmarcarse, de cara a las próximas elecciones presidenciales, del poco popular Presidente Bush. El registro de votos obrante en la Cámara de Representantes sobre las materias que integran las *100 horas* del programa demócrata reflejan la situación tan peculiar que se está viviendo. A continuación reproducimos las tablas del archivo de la Cámara de Representantes:

H R 1 RECORDED VOTE 9-Jan-2007 7:17 PM.

QUESTION: On Passage.

BILL TITLE: Implementing the 9/11 Commission Recommendations Act.

	<i>Síes</i>	<i>Noes</i>	<i>Pres</i>	<i>NV</i>
Republicanos	68	128	—	6
Demócratas	231	—	—	2
Independientes	—	—	—	—
Total	299	128	—	8

¹² Levinson y Pildes (en su artículo cit. *supra*) recogen un extracto del voto particular del Juez Jackson en la sentencia «Youngstown» [Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer, 343 US 579 (1952)] en el que se sintetiza la influencia de los partidos políticos sobre la relación entre las instituciones: «[The] rise of the party system has made a significant extraconstitutional supplement to real executive power. No appraisal of his necessities is realistic which overlooks that he heads a political system as well as a legal system. Party loyalties and interests, sometimes more binding than law, extend his effective control into branches of government other than his own and he often may win, as a political leader, what he cannot command under the Constitution».

¹³ G. Pomper, *The State of the Parties*, Green-Farmer.

¹⁴ El índice Rice se utiliza desde el famoso artículo de S. A. Rice, «The behavior of legislative groups: a method of measurement», aparecido en la revista *Political Science Quarterly* en 1925.

H R 2 RECORDED VOTE 10-Jan-2007 5:10 PM.**QUESTION:** On Passage.**BILL TITLE:** Fair Minimum Wage Act.

	<i>Síes</i>	<i>Noes</i>	<i>Pres</i>	<i>NV</i>
Republicanos	82	116	—	4
Demócratas	233	—	—	—
Independientes	—	—	—	—
Total	315	116	—	4

H R 3 RECORDED VOTE 11-Jan-2007 3:11 PM.**QUESTION:** On Passage.**BILL TITLE:** Stem Cell Research Enhancement Act.

	<i>Síes</i>	<i>Noes</i>	<i>Pres</i>	<i>NV</i>
Republicanos	37	158	—	7
Demócratas	216	16	—	1
Independientes	—	—	—	—
Total	253	174	—	8

H R 4 RECORDED VOTE 12-Jan-2007 2:22 PM.**QUESTION:** On Passage.**BILL TITLE:** Medicare Prescription Drug Price Negotiation Act.

	<i>Síes</i>	<i>Noes</i>	<i>Pres</i>	<i>NV</i>
Republicanos	24	170	—	8
Demócratas	231	—	—	2
Independientes	—	—	—	—
Total	255	170	—	10

H R 5 YEA-AND-NAY 17-Jan-2007 5:35 PM.**QUESTION:** On Passage.**BILL TITLE:** College Student Relief Act.

	<i>Síes</i>	<i>Noes</i>	<i>Pres</i>	<i>NV</i>
Republicanos	124	71	—	7
Demócratas	232	—	—	1
Independientes	—	—	—	—
Total	356	71	—	8

H R 6 YEA-AND-NAY 18-Jan-2007 6:09 PM.

QUESTION: On Passage.

BILL TITLE: Creating Long-Term Energy Alternatives for the Nation Act.

	<i>Síes</i>	<i>Noes</i>	<i>Pres</i>	<i>NV</i>
Republicanos	36	159	—	7
Demócratas	228	4	—	1
Independientes	—	—	—	—
Total	264	163	—	8

No obstante estos resultados, creemos que se trata de una situación muy puntual que trae causa de las circunstancias anteriormente mencionadas, porque la tendencia es la progresiva afirmación de la disciplina de partido.

Autores como Pomper¹⁵ detectan además señales claras de *parlamentarización* de los partidos: el contenido de los programas de los mismos, la evolución paralela de dichos programas para las elecciones legislativas y para las presidenciales, la cohesión en el seno del Congreso, el refuerzo de las estructuras nacionales y la elección de los candidatos presidenciales.

El surgimiento en las dos últimas décadas de partidos ideológicamente más cohesionados suele explicarse por tres razones distintas: la práctica del *gerrymandering* generando los denominados *distritos seguros* (*safe districts*), las estructuras montadas alrededor de las elecciones primarias y las reglas internas de las Cámaras.

En este apartado nos centraremos en las dos primeras causas, puesto que la última de ellas la trataremos en el siguiente.

La práctica del *safe districting* es una fórmula de *gerrymandering* según la cual se configuran intencionadamente distritos seguros para uno u otro partido, ya que se diseñan atendiendo a que la intención de voto sea aproximadamente del 60 por 100 para uno de los dos. Según la doctrina, en este tipo de distritos, de las primarias nunca salen candidatos centristas, a los que los partidos acuden para los distritos más complejos¹⁶. Por lo tanto, esta práctica contribuye a la polarización ideológica de los partidos.

Por lo que respecta a las estructuras en las elecciones primarias, en muchos Estados son cerradas, lo que implica que solamente pueden votar los afiliados al partido previamente registrados. Su dominio sobre las primarias genera que prime el punto de vista del afiliado medio, que generalmente está ideológicamente más polarizado. El sistema fue cuestionado, pero el Tribunal Supremo, en una sentencia muy discutida, *Cal. Democratic Party v. Jes*, 530 US 567, 586 (2000), consideró que la versión californiana de unas primarias abiertas vulneraba los derechos de asociación de los afiliados al partido.

¹⁵ *Op. cit. supra.*

¹⁶ Seguimos en este punto a Levinson y Pildes en la obra ya citada.

IV. LA VIDA EN EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS

Vaya por delante que en el Congreso de los Estados Unidos no encontramos Grupos Parlamentarios al modo europeo, pero sí encontramos algunas estructuras, órganos y normas de funcionamiento cuyo análisis conjunto nos puede dar alguna indicación sobre la influencia de los partidos políticos en el devenir parlamentario. Al fin y al cabo los Grupos Parlamentarios, a excepción del Grupo Mixto que tiene unas características distintas, son un reflejo organizado de los partidos políticos en el interior de las Cámaras.

Conviene distinguir en primer lugar la Cámara de Representantes del Senado y dentro de cada una de ellas nos fijaremos en la figura del Presidente y en las normas de funcionamiento, especialmente en las comisiones, respecto de las cuales se ve bastante bien el papel que desempeñan los caucus o conferencias.

Como cuestión preliminar tenemos que tratar la diferente significación de las Cámaras, cuestión en la que seguiremos a García-Pelayo, que en su ya clásico Manual hacía una estupenda síntesis atendiendo a los factores que hacen que haya diferencias notables en cuanto a la importancia y significado de ambas Cámaras¹⁷.

En primer lugar, influye la duración del mandato. El hecho de que el de los representantes dure dos años y el de los senadores seis, otorga a éstos más tiempo y perspectiva para entregarse a los problemas generales de política, mientras que los representantes tienen que empezar a pensar en la reelección cuando acaban de ser elegidos. A esto hay que añadir el mecanismo de renovación. La Cámara de Representantes se renueva totalmente cada dos años, mientras que el Senado se renueva por tercios, lo que le da mayor continuidad y unidad.

Tiene también una gran importancia el distrito electoral. Mientras que los senadores son elegidos por el Estado, los representantes lo son en distritos pequeños, lo que puede llevar al localismo e incluso a la mediocridad de la Cámara.

Podríamos añadir también los poderes de una y otra Cámara. El Senado tiene, y la Cámara de Representantes no, los poderes de sanción de tratados por dos tercios y la confirmación de los nombramientos, temas que, por lo menos el último, atraen considerablemente la atención de la opinión pública¹⁸.

En conjunto podemos constatar el mayor relieve del Senado, al menos de cara a la opinión pública.

¹⁷ M. García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984.

¹⁸ Quizás en materia de política internacional habría que poner de relieve la cada vez mayor importancia de la Cámara de Representantes por el recurso de los Presidentes a los *congressional executive-agreements*, que se tramitan como una ley, frente a los tratados. J. C. Yoo, «Laws as treaties?: The constitutionality of congressional-executive agreements», *Michigan Law Review*, vol. 99.

4.1. La Cámara de Representantes

La doctrina norteamericana no tiene ninguna duda al calificar la Cámara de Representantes como una institución de partido mayoritario (*a majority-party institution*), lo que lógicamente implica que el partido mayoritario la gobierna manteniendo el control sobre la misma¹⁹. De hecho, cuando leemos las normas que la rigen no encontramos referencia a Grupos Parlamentarios, porque no existen, sino al partido mayoritario (*majority party*) y al partido minoritario (*minority party*). Al frente de la Cámara se sitúa el Presidente, al que en adelante nos referiremos como *Speaker*, que es a su vez uno de los líderes del partido mayoritario.

4.1.1. La Presidencia y otros líderes de la Cámara

El *Speaker* de la Cámara, que es elegido por la misma y que según la Presidential Succession Act (1947) es el segundo en la línea de sucesión presidencial después del Vicepresidente, asume dos funciones bien distintas, de las cuales solamente la primera está inspirada en su homólogo británico y, por lo tanto, solamente ésta nos es familiar. Estamos hablando de la función del *Speaker* como garante del orden y de la disciplina dentro del recinto parlamentario en tanto que representante de la institución, así como defensor de la misma frente a las intromisiones de los otros poderes. Recordemos aquí las bellísimas y claras palabras con las que el *Speaker* William Lenthal se dirigió a Carlos I:

«May it please your Majesty, I have neither eyes to see, nor tongue to speak in this place, but as the House is pleased to direct me, whose servant I am here, and I humbly beg Your Majesty's pardon that I cannot give any other answer than this to what Your Majesty is pleased to demand of me».

Es la otra faceta del *Speaker* de la Cámara de Representantes la que más nos puede llamar la atención. El *Speaker* es un verdadero líder dentro de su partido, es el líder estratégico, el responsable de que llegue a buen término el programa de su partido. Tenemos el ejemplo reciente de Nancy Pelosi, la primera mujer que ocupa la Presidencia de la Cámara y que ha sido unánimemente calificada por la prensa como la mujer más influyente de Estados Unidos. Es verdad que en esta tarea no lo tiene fácil porque la Cámara no es demasiado jerárquica. Es el *Speaker* el líder sobre sus pares, que a su vez han obtenido un escaño en el Congreso sobre la base de un sólido apoyo popular, lo que imposibilita que el sistema sea un rígido sistema de partidos con

¹⁹ Seguimos en este punto a Ch. B. Cushman Jr., *An Introduction to the US Congress*.

Diputados muy disciplinados. Aun así no hay que subestimar la importancia del liderazgo del *Speaker*, que maneja los tiempos de la tramitación de las iniciativas legislativas.

Las funciones y competencias del *Speaker* son tributarias en gran medida de la tradición y de los precedentes. Es en la década de los noventa del siglo XIX cuando asistimos al llamativo incremento de sus poderes bajo la Presidencia de Thomas Brackett Reed, apodado el *zar Reed*, quien no ocultaba su idea de que el mejor sistema de Gobierno era aquel en el que un partido gobierna y el otro observa²⁰.

Las figuras de los líderes se enmarcan en el mismo período, pues el *Majority leader* y el *Minority leader* se crearon en 1899. No obstante, ya el Presidente Thomas Jefferson, y después sus sucesores, designaban a un miembro de la Cámara como su portavoz no oficial. De hecho, muchos historiadores creen que ya podemos encontrar líderes informales en 1811 con la presidencia del *Speaker* Henry Clay, el cual designaba a su lugarteniente presidente de la Comisión de Presupuestos, pero en ningún caso se trataba de líderes en el sentido moderno de la palabra.

El Presidente es uno de los dirigentes del partido mayoritario, pero no el único, pues comparte protagonismo con el líder de la mayoría de la Cámara (en adelante, *House majority leader*) y al *whip* (*House majority whip*)²¹. El papel de estos dos últimos es claro. El *House majority leader* tiene como responsabilidad sacar adelante el programa del partido mayoritario y el *whip* asume la difícil función de mantener la disciplina parlamentaria²².

La figura del *whip* no fue creada en la Cámara de Representantes hasta la presidencia del mencionado *Speaker* Reed, quien en 1897 nombró a James A. Tawney para mantener a raya a los representantes de su partido.

El *whip* está rodeado de una organización mucho más compleja de lo que nos podamos imaginar. No es simplemente el miembro de la Cámara que indica lo que hay que votar y que lleva la disciplina parlamentaria. El *whip* trabaja seriamente convenciendo a los miembros del partido de la opinión ortodoxa y así lo refleja la estructura y los tipos de *whip* existentes²³.

Mientras que los *whips* adjuntos se designan por el *whip* o por el líder del partido, los *whips* asistentes suelen representar a una categoría específica de miembros, por ejemplo, representantes recién incorporados (*freshmen*) o mujeres. Los *whips* regionales se eligen por los miembros de un área geográfica concreta.

²⁰ Según sus propias palabras *the best system is to have one party govern and the other party watch*.

²¹ También el partido minoritario cuenta con su *House minority leader* y su *House minority whip*.

²² Como es sabido, el término *whip* se tomó en el Parlamento británico del ámbito de la caza del zorro y desde entonces designa al encargado de mantener la disciplina dentro del grupo. Para más información *vid.* R. B. Ripley, «The party whip organizations in the United States House of Representatives», *American Political Science Review*, vol. 58, septiembre de 1964.

²³ Los datos corresponden al año 2002 y han sido tomados del *Congressional Research Service*.

<i>Tipos de whip</i>	<i>Demócratas</i>	<i>Republicanos</i>
Primeros <i>whips</i> adjuntos	6	1
Segundos <i>whips</i> adjuntos	12	17
<i>Whips</i> asistentes	70	49
<i>Whips</i> regionales	24	—

4.1.2. *Las Comisiones*

En segundo lugar, tenemos que hacer referencia a las Comisiones. Téngase en cuenta que por la propia distribución de poderes que caracteriza un sistema presidencialista, la Cámara de Representantes no es una Cámara de control al Gobierno, sino esencialmente una Cámara legislativa y como tal, lo verdaderamente importante para el partido mayoritario es el control sobre la tramitación de las leyes, dentro de la cual las Comisiones tienen un papel estelar. Tan es así, que se ha dicho que el partido mayoritario actúa como una suerte de *coalición procedimental* que mantiene el poder en la Cámara controlando la tramitación de las iniciativas legislativas²⁴. Y es que si en cualquier Parlamento moderno las Comisiones son de una gran importancia, en Estados Unidos su influjo es aún mayor. Quizás no haya una gran diferencia respecto a otros países en cuanto a clases, número y organización, pero sí en cuanto a la situación que ocupan en el cumplimiento de las funciones de las Cámaras. Dice Wilson que «el Congreso, en sus reuniones de comisiones, es el Congreso operante», en lo que sin duda influye el número ingente de proyectos de ley que se tramitan cada legislatura²⁵. Pero es que además, como regla general, las comisiones trabajan sin dar cuenta al Pleno, lo que hace que muchos asuntos se resuelvan negativamente en el seno de la Comisión (*killed in committees*). En la Cámara de Representantes, a diferencia de lo que ocurre en el Senado en cuyo Pleno tienen lugar importantes debates, el Pleno actúa fundamentalmente como órgano ratificador (*ratifying agency*). Se dice que uno de los factores que contribuye a la falta de significación del Pleno en la Cámara de Representantes es la carencia de garantías para la oposición, pues quien posee la mayoría dispone despóticamente de la Cámara, gracias en gran medida a los llamativos poderes del *Speaker* y de la Comisión de Gobierno, en la que la mayoría está fuertemente representada. Este factor puede influir, pero también hay que considerar otro no menos importante: la labor previa de las Comisiones, generalmente muy depurada gracias a la enorme experiencia y especialización de sus integrantes.

²⁴ G. Cox y M. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, University of California Press, Berkeley, 1993.

²⁵ Wilson, *Gobierno congresional*, La España Moderna.

Además del papel de las comisiones en el procedimiento legislativo, una parte muy importante de las relaciones con el ejecutivo se canaliza a través de las mismas, ante las cuales informan los funcionarios, jefes de departamento o incluso el Presidente.

Desde 1974 se han ido introduciendo en las normas que rigen el funcionamiento de la Cámara de Representantes una serie de modificaciones tendentes a someter a las Comisiones a cierto control tanto por los líderes como por los caucus o conferencias, para empezar a través de la propuesta de nombramiento de miembros de Comisión. Véase así las normas que rigen el funcionamiento de la Cámara de Representantes, el apartado *Election and membership of standing committees*, que dice literalmente:

«The standing committees specified in clause 1 shall be elected by the House within seven calendar days after the commencement of each Congress, from nominations submitted by the respective party caucus or conference. A resolution proposing to change the composition of a standing committee shall be privileged if offered by direction of the party caucus or conference concerned».

Es cierto que los líderes no tienen muchos mecanismos para controlar a sus congresistas, pero uno de ellos es la sustitución de un representante en una Comisión, aunque apenas utilizado, ya que solamente se acude al mismo en supuestos tales como la existencia de una condena. Otra herramienta es el control que los líderes tienen sobre los Presidentes de las Comisiones, pudiendo removerlos en cualquier momento. No obstante, tampoco es frecuente acudir a este mecanismo debido a la importancia que tiene en el Congreso el principio de veteranía. Lo normal es que éste se tenga en cuenta para la Presidencia de las Comisiones y que se respete a lo largo de la legislatura.

4.1.3. *Los caucus o conferencias*

Todas estas consideraciones nos llevan a hablar de los caucus o conferencias, organizaciones que apoyan a los líderes de los partidos dentro de la Cámara. La palabra *caucus* procede del lenguaje Algonquin de la tribu india norteamericana del mismo nombre, en el que el término *caucusu* significa reunión de jefes de tribus. Parece ser que fue el Partido Demócrata el que adoptó primero este término, ya que en su día era muy proclive a incorporar al inglés palabras nativas americanas. A la palabra *caucus* se le suelen atribuir distintos significados. Un primer significado es el de reunión de miembros de un partido político tendente a elegir delegados a una convención o candidatos para una determinada elección²⁶. Un segundo significado es el de

²⁶ A este primer significado corresponde la definición más común de *caucus*: la etapa preliminar de las elecciones presidenciales, en la que cada partido político reúne a los candidatos del partido que aspiran a ser presidente. A partir de esa reunión tiene lugar en todos los Estados la elección del candidato

reunión cerrada de miembros de un partido en el seno de una Cámara legislativa para decidir una cuestión de política o de liderazgo. El tercer significado es el de un grupo en el seno de un órgano legislativo o de otro tipo de órgano decisorio tendente a la representación de un interés específico o de un área política determinada (*minority caucus*). De los tres significados comunes vamos a manejar el segundo, el de una organización de los partidos dentro de las Cámaras con importante poder decisorio sobre cuestiones políticas y de liderazgo²⁷. Los caucus o conferencias no actúan simplemente como conductos de las políticas del partido, lo cual sí que sucede mayoritariamente en Europa, sino que son también generadores de esas políticas²⁸. De hecho, sus líderes, son elegidos por mayoría de sus miembros. No obstante, si esto sigue siendo así, también es cierto que la doctrina suele apreciar un desplazamiento de poder en la década de los noventa hacia las estructuras centrales de los partidos, concretamente a partir de la victoria republicana en las elecciones de 1994 bajo la visión centralizadora y partidista de Newt Gingrich, que a raíz de su *Contrato con América* (*Contract with America*) llevó la Cámara de Representantes con mano de hierro²⁹. Los primeros días del nuevo Congreso después de las elecciones de 1994, los republicanos depositaron en Newt Gingrich toda la autoridad posible, abolieron los caucus representativos de intereses de circunscripción, distribuyeron las presidencias de las Comisiones atendiendo más a la lealtad al partido que al clásico principio de veteranía y pusieron en marcha férreos mecanismos de disciplina parlamentaria. Según el Servicio de Investigación del Congreso (*Congressional Research Service*) la estructura *whip* del partido republicano a la que antes hacíamos referencia data precisamente de esta época, concretamente de 1995.

Las conferencias son en definitiva estructuras de los partidos que generan y canalizan las políticas dentro del Congreso y a través de las cuales se visualiza la creciente cohesión y disciplina de los partidos.

En un libro muy ameno, *Congress from inside*, el congresista Sherrod Brown describe la vida cotidiana en el Congreso poniendo de relieve el partidismo tan acusado existente en la Cámara de Representantes y el tono tan agresivo de los debates. En parte lo atribuye a la falta de vínculos personales entre los representantes. El hecho de que, a diferencia de lo que sucedía antaño, los miembros del Congreso no trasladen su residencia a Washington, no viajen juntos y, por lo tanto, no hagan relación fuera de la Cámara, hace que

de cada partido. Computados los resultados de las votaciones en los Estados, queda nominado por cada partido el candidato a la presidencia.

²⁷ Los Republicanos se organizan dentro de la Cámara de Representantes en la Conferencia GDP y los Demócratas a través del caucus demócrata.

²⁸ Puede servir la definición que para el caucus demócrata en la Cámara de Representantes nos da R. K. Baker, *A Short History of the Democratic Caucus*: «*The ability of the Caucus to play a continuous —rather than an intermittent—role in the life of the House— depends on two essential elements: first, the readiness of the Caucus Chairman to play the role of entrepreneur and to advance the Caucus as the most broadly-representative sub-unit of the House that is best qualified to draw the largest possible picture in the policy area, and second, to maintain a full-time professional that functions through the life of the Congress*».

²⁹ J. E. Owens, «The return of Party Government in the US House of Representatives», *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, 1997.

los lazos personales no existan, lo que dificulta que se tiendan puentes entre las distintas formaciones políticas³⁰. Con independencia de las vivencias personales, lo cierto es que la creciente influencia de los partidos se hace notar en el día a día de la Cámara.

4.2. El Senado: la Cámara individualista

«No está menos indicada la necesidad de un senado por la propensión de todas las asambleas numerosas, cuando son únicas, a obrar bajo el impulso de pasiones súbitas y violentas, y a dejarse seducir por líderes facciosos, adoptando resoluciones inconsultas y perniciosas. Sería posible citar innumerables ejemplos a este respecto, tanto de hechos acaecidos en los Estados Unidos como en la historia de otras naciones. Pero no es necesario demostrar una proposición que no ha de tener contradictores. Baste decir que el cuerpo destinado a corregir este achaque, debe a su vez, estar libre de él y, consiguientemente, tiene que ser menos numeroso. También es preciso que posea gran firmeza, por lo que debe continuar en sus funciones de autoridad durante un período considerable»³¹.

El Senado representa la colegialidad, el consenso y el individualismo frente a la partitocracia que en gran medida domina la Cámara de Representantes. Ésa fue la idea original de los Padres Fundadores y esta concepción del Senado como la Cámara más apta para el debate sosegado y reflexionado se mantiene hoy en día, incluso con la elección directa de Senadores desde 1913 y la consolidación de los liderazgos dentro de la Cámara a lo largo de todo el siglo XIX. La diferencia estriba en que mientras que en la Cámara de Representantes tanto el *Majority leader* como el *Minority leader* marcan unas pautas que atenazan a los miembros de sus respectivos partidos, el Senado ha intentado mantenerse casi como una Cámara de iguales, de pares, cuyas normas de funcionamiento dan menos poder a sus líderes que a sus homólogos de la Cámara de Representantes. Casi todos los Senadores son líderes. Es francamente difícil imaginarse a senadores como Hillary Clinton o al carismático Barak Obama, ambos presidenciables en potencia, sometidos a la férrea disciplina de su líder demócrata. Y es que para empezar, el Senado representa a todos los Estados por igual, lo que hace de sus miembros Senadores políticamente de la misma condición, dotados todos ellos de un importante poder territorial y normalmente con una larga trayectoria política a sus espaldas. De hecho la edad media de los Senadores suele rondar los sesenta años. Pero además, los Senadores no son muchos, lo que los hace más visibles frente a su electorado. Por ello suele decirse que el Senado es un exclusivo club político integrado por sólo cien miembros³². Además del importante poder territorial hay otro factor que contribuye a la independencia de los Senadores. Aunque es muy difícil extraer reglas generales, lo cierto es que en el

³⁰ S. Brown, *Congress from inside*, Brown, Sherrod.

³¹ *El Federalista*, LXII.

³² Charles B. Cushman, *op. cit. supra*.

Senado son más los candidatos que han recaudado fondos para su elección al margen del partido, lo que los convierte en algo más díscolos desde el punto de vista de la disciplina de partido. Evidentemente no están todos en la misma situación, de hecho los partidos cuentan con importantes estructuras tendentes a recaudar fondos para la elección de Senadores³³.

Todas estas consideraciones deben tomarse partiendo del hecho de que los partidos también tienen algo que decir en el Senado, fundamentalmente a través de los mecanismos que trataremos a continuación. El partido mayoritario es el que maneja los tiempos y la agenda, entre otras cosas porque cuenta con las presidencias de las comisiones, pero el partido minoritario también cuenta con personal en las mismas y además puede impedir que un proyecto controvertido llegue a votarse en el Pleno exigiendo la continuación del debate (éste es el verdadero filibusterismo), por eso se dice que el Senado es la Cámara del consenso³⁴.

El partido mayoritario también tiene el control de la Cámara a través del control de su administración, ya que es el que elige al personal que la gestiona.

A pesar de todo ello el Senado es la Cámara más laxa, en la que los partidos, pese al paulatino incremento de su influencia, más dificultades encuentran en disciplinar a sus miembros.

4.2.1. *El Presidente y otros líderes*

La sección 3 del artículo 1 de la Constitución dispone que *el Vicepresidente de los Estados Unidos será Presidente del Senado, pero no tendrá voto excepto en caso de empate*.

No es preciso resaltar la importancia de un Presidente de la Cámara que es además Vicepresidente de los Estados Unidos, y sin embargo, no desempeña el papel de líder de partido que sí que asume el *Speaker* de la Cámara de Representantes. Su papel es fundamentalmente institucional, a pesar de que su voto es de calidad³⁵.

La Constitución dispone además que el Senado elegirá un Presidente *pro tempore* en ausencia del Vicepresidente o cuando éste desempeñare el cargo de Presidente de los Estados Unidos. Téngase en cuenta que el Presidente *pro tempore* sustituye al Presidente en la Presidencia del Senado, no en la Vicepre-

³³ En el caso del Partido Republicano se trata del *National Republican Senatorial Committee* (NRSC) y en el del Partido Demócrata del *Democratic Senatorial Campaign Committee*

³⁴ Como ejemplos de filibusterismo tenemos el del senador La Follette, que habló durante dieciocho horas y veintitrés minutos o el del senador Tilman, que hablando de un tema distinto, recitó durante varias horas el *Childe Harold*, continuando después con otras composiciones de Byron como el *Don Juan*. Mucho más grave, cuenta García-Pelayo (*op. cit. supra*), fue el del senador Heflin, que recitó al Senado sus propios poemas.

³⁵ Según los datos obrantes en el archivo del Senado y tomando como punto de referencia 1981, George H. W. Bush dirimió siete empates; J. Danforth Quayle, ninguno; Albert Gore, cuatro y desde el 2001 hasta el presente, Richard Cheney, siete.

sidencia del país, que desde 1947 recaería en el *Speaker* de la Cámara de Representantes.

A diferencia del Presidente del Senado, el Presidente *pro tempore*, que es el que por regla general dirige los debates y asume las demás funciones propias del Presidente, es un auténtico líder de su partido, elegido por la propia Cámara y con voz y voto. Desde la II Guerra Mundial se viene eligiendo al Senador más veterano.

Al igual que en la Cámara de Representantes, nos encontramos en el Senado con el líder de la mayoría (*House majority leader*) y el de la minoría (*House minority leader*). Su consolidación fue algo más lenta y más tardía que en la Cámara de Representantes, ya que en el Senado no nos encontramos con su formalización hasta 1920, año en el que el Partido Demócrata nombró por primera vez a un líder de la minoría. Los líderes son elegidos por sus respectivas conferencias, si bien en el caso del Partido Demócrata el líder es además Presidente de la Conferencia, coincidencia que nunca se da en el Partido Republicano.

Los líderes son portavoces de sus partidos y como tales, según un precedente muy consolidado, tienen preferencia en el uso de la palabra (*right of first recognition*), derecho del que se hace uso frecuentemente para ofrecer enmiendas, acuerdos o mociones.

Tampoco puede faltar la figura del *whip*. James Hamilton Lewis, del Partido Demócrata, fue el primer *whip* del Senado. Corría el año 1913. Dos años más tarde los Republicanos también se dotaron de un *whip*.

4.2.2. Las Comisiones políticas

Además de las conferencias de los partidos, en las que no nos vamos a detener porque no son muy diferentes de las de la Cámara de Representantes, el Senado cuenta con unas estructuras de partido peculiares como son las Comisiones políticas, tanto la del Partido Republicano como la del Partido Demócrata (*Republican and Democratic Policy Committees*)³⁶.

Estas Comisiones se crean en 1947 por una ley de créditos extraordinarios que preveía fondos para el funcionamiento de las mismas. La primera peculiaridad es, por tanto, que tienen una base legal y, la segunda, que están financiadas por la propia Cámara.

Su funcionamiento no es idéntico. Mientras que la comisión demócrata está presidida por el Presidente de la Conferencia del partido, que es a su vez el líder demócrata en la Cámara, la autoridad dentro de la comisión republicana está mucho más descentralizada, estableciéndose incluso presidencias rotatorias. Tampoco su composición es exactamente la misma, aunque suelen estar integradas por los líderes, *whips*, en su caso Presidente *pro tempore*, etc.

³⁶ Se puede encontrar amplia información al respecto en R. E. Petersen, *Senate Policy Committees*, CRS Report for Congress.

Esencialmente se trata de órganos en los que se debaten las posiciones a adoptar por los miembros del partido y se intenta potenciar la unidad dentro del mismo, sin perjuicio de que todo ello se haga de manera más o menos formal dependiendo del partido. El periodista William S. White, en su estudio sobre el Senado, ilustra las dos formas de entender estas comisiones por parte del Partido Republicano y del Partido Demócrata:

«The Republican Senate Policy Committee will meet once a week, but it will do so only upon carefully printed notices circulated to the committee's members officially to inform them that there is to be a meeting. The Democratic Policy Committee will meet —perhaps— once a week, and when it does the thing seems simply to happen and members will stroll in, usually late, with the air of a man dropping into another's office to have a drink and, having nothing better to do at the moment, to pass the time of day»³⁷.

V. CONCLUSIÓN

Resulta francamente difícil hacerse una idea clara de la proyección de los partidos en el Congreso de los Estados Unidos, pero sí que podemos quedarnos con algunas conclusiones. En primer lugar, es evidente que no existe nada parecido a nuestros Grupos Parlamentarios, minuciosamente regulados por los reglamentos de las Cámaras y a los que se les atribuyen no pocos derechos. Sin embargo, no por eso tenemos que pensar en un Congreso norteamericano en el que reina la indisciplina y en el que cada representante o senador vota según su leal saber y entender. Más bien al contrario. Los partidos están cada día más cohesionados, lo que se traduce tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado en el intento de mantener una elevada unidad entre los miembros de un mismo partido. Al servicio de este fin, los partidos se han dotado de figuras que ejercen un fuerte liderazgo, el *Speaker* de la Cámara de Representante es un buen ejemplo, y de estructuras cuya organización, composición y funcionamiento es responsabilidad exclusiva de los partidos, pero que desempeñan un papel de primer orden tanto en el posicionamiento de los mismos como en el mantenimiento de la disciplina. Estamos hablando de los caucus o conferencias. Todo ello, por supuesto, en un contexto como el americano en el que se parte de posiciones menos amigas de los partidos políticos, de un entorno más liberal y de un sistema electoral que da a los representantes un fuerte respaldo territorial.

³⁷ W. S. White, Citadel, *The story of the US Senate*, Harper and Brothers, Nueva York, 1957.