

X. EL PODER EJECUTIVO

La Constitución de cada uno de los estados de la República federal norteamericana deposita la función ejecutiva preponderantemente en el gobernador del estado. Pero existen órganos que, al lado de éste, desempeñan funciones de naturaleza ejecutiva, y que no dependen del gobernador. Los funcionarios de dichos órganos, al igual que aquél, son electos directamente por el pueblo aunque en las últimas décadas se observa una tendencia a integrar los órganos administrativos bajo la dependencia jerárquica del gobernador, por razones de control y coordinación administrativo.¹⁸⁴

Como ya se ha mencionado, el gobernador del estado tiene su antecedente histórico en los *gobernadores reales* de las colonias del Imperio Británico. Este dato explica en buena medida por qué, al emanciparse las colonias de la soberanía de Inglaterra y construir sus propias instituciones políticas, el gobernador —que por razón de su origen histórico se asociaba con el autoritarismo— fuese relegado a un plano muy inferior, totalmente subordinado a la Legislatura. En el siglo XVIII era la Legislatura la que elegía al gobernador.

En cambio, hoy en día el gobernador del estado es la figura principal del sistema político estatal. Su evolución hasta llegar a este lugar preeminente, se debe a cuatro razones: en primer lugar, el paso del tiempo hizo que la desconfianza en los *gobernadores reales* se fuese diluyendo. En segundo lugar, y sumada a esta última circunstancia, las Legislaturas de los estados fueron perdiendo la estima del pueblo por los abusos que perpetraron, lo que sugería a las sociedades políticas estatales anteponer al gobernador como contrapeso para un mayor control de los excesos de los legisladores. En tercer lugar, el advenimiento de las nuevas tareas del estado de bienestar ha supuesto el crecimiento exponencial de la administración pública, cuya dirección se encuentra atribuido principalmente al

¹⁸⁴ *Cfr.* Robinson, Julia E., “The Independent Political Executive”, en Gargan, John (ed.), *Handbook of State Government Administration*, Nueva York, Marcel Dekker, 2000, pp. 127-132.

titular del Poder Ejecutivo, y en cuarto lugar debido a que el gobernador del estado es electo por todo el cuerpo electoral del estado, en tanto que los representantes populares y los senadores lo son tan sólo por los ciudadanos de sus distritos.¹⁸⁵

Casi todas las Constituciones estatales establecen un periodo de cuatro años para el cargo de gobernador del estado. El gobernador es electo directamente por el pueblo en la fecha fija prescrita en la Constitución del estado. Los textos fundamentales de los estados contemplan la posibilidad de reelección por, al menos, un periodo más.¹⁸⁶

La gran mayoría de las Constituciones de los estados disponen que en dicha elección el candidato a gobernador se presentará conjuntamente con un candidato a vicegobernador (*lieutenant governor*), a quien el pueblo también vota, y que sustituye al gobernador en casos de ausencia temporal o permanente. Las ausencias del cargo de gobernador pueden deberse a seis causas: muerte, renuncia, enfermedad, ausencias temporales del territorio del estado, destitución por *impeachment* y destitución por *recall*.

De acuerdo a las disposiciones específicas contempladas en la legislación electoral de cada estado, las nominaciones para el cargo de gobernador de los partidos políticos en competición se puede optar, o bien por el método de elección primaria, o bien por el de Convención.

La misión emblemática del gobernador del estado es la de ejecutar la ley. Pero el concepto de ley ha venido cambiando con el tiempo por la complejidad que ha adquirido el tratamiento de los asuntos sociales y, de la misma forma, ha tenido que variar la tarea asignada al órgano encargado de ejecutar la ley. La realidad se ha movido más de prisa que los dogmas en los que se asienta el derecho constitucional clásico, como el principio de separación de poderes. Como es sabido, la teoría de la separación de poderes en tres órganos que desempeñarían en principio funciones diferentes tiene su origen y responde correctamente a las circunstancias políticas del siglo XVIII. Pero esto ya no es así.¹⁸⁷

En la actualidad el gobernador del estado elabora las políticas públicas que pretende impulsar a través de la administración pública del estado. Pa-

¹⁸⁵ Cfr. Macdonald, *American State Government*, cit., nota 46, pp. 244-311.

¹⁸⁶ Cfr. Kallenbach, Joseph E., “Constitutional Limitations on Reelegibility of National and State Chief Executives”, *American Political Science Review*, junio de 1952, pp. 438-454.

¹⁸⁷ Cfr. Cohen, Julius, “The Political Element in Legal Theory: a Look at Kelsen Pure Theory”, *The Yale Law Journal*, vol. 88, núm. 1, 1978, p. 21.

ra ello las Constituciones estatales le atribuyen importantes competencias como su participación en la conformación del presupuesto, y la facultad para nombrar y remover a los funcionarios de las diferentes “agencias” de la administración pública estatal, aunque como ya se ha dicho, no de todas pues algunas posiciones administrativas están sujetas a elección popular.

El gobernador del estado se ha convertido en gestor de la ley. La legislación del estado *manager* representa un nuevo tipo de legislación —comparado con la estructura de la “vieja” norma jurídica kelseniana de obligada sanción judicial— que se caracteriza por obedecer más a la idea de directivas dirigidas a las administraciones públicas, que de imperativos a los jueces y tribunales.¹⁸⁸

Algunos autores han propuesto distinguir convencionalmente “ley” de “legislación”, para, con este último término, referirse únicamente a las políticas públicas que deben estar imbuidas de la legitimidad procedimental que va asociada con las formas legislativas.¹⁸⁹ Para el profesor de la Universidad de Berkeley, Edward L. Rubin,

la naturaleza de la legislación moderna emerge directamente de su rol central para articular las políticas gubernamentales y por el rol asignados en éstas a las agencias administrativas para implementarlas. La legislación puede ser caracterizada como un conjunto de directivas de políticas públicas que el gobierno extiende al mecanismo gubernamental de implementación. En la medida en que el mecanismo primario de implementación suele ser una agencia administrativa, las directivas pueden tomar cualquier forma a la que las agencias puedan responder. En esencia, las directivas informan a los mecanismos de implementación qué hacer.¹⁹⁰

En sus tareas administrativas el gobernador del estado se apoya en un *gabinete* y en un *staff*. El gabinete, que generalmente se encuentra establecido en la Constitución estatal o en su defecto en la legislación ordinaria, se constituye por los funcionarios que han sido responsabilizados de los mandos superiores de la administración pública del estado, para atender los diversos sectores de la vida social y económica que reciben tratamiento público. Los funcionarios del *staff* del gobernador del estado

¹⁸⁸ Cfr. Rubin, Edward L., “Law and Legislation in the Administrative State”, *Columbia Law Review*, vol. 89, 1989, pp. 372-380.

¹⁸⁹ Véase Eskridge, William N., Frickey, Philip P. y Garrett, Elizabeth, *Legislation: Statutes and the Creation of Public Policy*, 3a. ed., Nueva York, West Wadsworth, 2001.

¹⁹⁰ Rubin, “Law and Legislation in the Administrative State”, nota, 88, *op. cit.*, p. 374.

tienen responsabilidades tales como la relación con los medios de comunicación social, proveer consejo legal al gobernador, gestionar las relaciones intergubernamentales del gobierno del estado con el gobierno federal y con los gobiernos municipales, atender las relaciones con el Poder Legislativo, así como asesorar al gobernador del estado en la planeación e implementación de las políticas públicas.¹⁹¹

A lo largo de la historia al gobernador del estado se le han venido acumulando la interpretación de diferentes roles, entre ellos Beyle identifica los siguientes: jefe del Poder Ejecutivo, creador e impulsor de políticas públicas, principal legislador por su capacidad de iniciativa e influencia entre su grupo parlamentario, jefe de su partido político, figura pública nacional, actor intergubernamental y gestor de crisis políticas. Para cumplir con todos estos roles la Constitución y las leyes estatales le confieren un número importante de facultades. Sin embargo, otras más provienen del sistema político, de reglas no escritas.¹⁹²

Hace ya algunas décadas surgieron importantes proposiciones de carácter teórico para variar el esquema de gobierno de tipo presidencial de los estados hacia el modelo de parlamentarismo europeo. Se argumentaba que este último era superior porque permitía complementar con suma celeridad y flexibilidad la ley y el reglamento para llevar a efecto la gestión de los servicios públicos propios del Estado de bienestar. Asimismo se decía que dicha forma de gobierno definía con precisión las dos funciones que se desarrollan en un Parlamento moderno. De una parte la función de “gobierno” o de apoyo al gobierno, que desempeña la fracción mayoritaria del Parlamento afín al titular del Poder Ejecutivo. Y aquella otra de “control del gobierno” que compete ejercer a la oposición.¹⁹³

Pero las proposiciones teóricas para sustituir el sistema de gobierno de tipo “presidencial” por uno ajeno a la tradición norteamericana fueron eventualmente desechadas.¹⁹⁴ No obstante, el debate generó que se adap-

¹⁹¹ Cfr. Hebert, Ted F., “Governors as Chief Administrators and Managers”, en Garigan, John J. (ed.), *Handbook of State Government Administration*, Nueva York, Marcel Dekker, 2000, pp. 107-117.

¹⁹² Véase Beyle, Thomas, “Governors: the Middle Men and Women in Our Political System”, *Politics in the American States: A Comparative Analysis*, 6a. ed., Washington, Congressional Quarterly Press, 1996.

¹⁹³ Cfr. Dodd, H. W., “The Legislature”, *A Model State Constitution*, Nueva York, National Municipal League, 1924, p. 20.

¹⁹⁴ John A. Fairlie expresaba su admiración por la eficacia del modelo parlamentario inglés, sin embargo sugirió a la *National Municipal League* que se abstuviera de plantear

taran las instituciones de ejecución de la ley y de control del gobierno en el seno de los Poderes Ejecutivos y Legislativos de los estados.¹⁹⁵ En esta tarea ha jugado un papel fundamental la investigación académica que promueven los gobiernos de los estados de la república en conjunto, a través del organismo “The Council of State Governments”, creado y financiado por los estados. Uno de los objetivos del “Consejo de los Gobiernos de los Estados” es precisamente conducir investigación aplicada para resolver los problemas que enfrentan los estados. Asimismo, ha sido esencial la investigación aplicada que desempeñan las universidades por encomienda de sus respectivos gobiernos estatales.¹⁹⁶

la transformación de una forma de gobierno presidencial en los estados por otro de carácter parlamentario, “porque al menos por un tiempo tal regresión en los modelos americanos no serían aprobado”. Fairlie hablaba de “regresión” no en un sentido peyorativo, sino porque los gobiernos de los estados americanos empezaron siendo en el siglo XVIII gobiernos muy parecidos a lo que hoy conocemos como gobierno de tipo parlamentario. En el siglo XVIII y en parte del XIX el Poder Ejecutivo de los estados estuvo subordinado a la Legislatura, institución que lo elegía. “The Executive”, *A Model State Constitution*. Nueva York, National Municipal League, 1924, pp. 25 y 26.

¹⁹⁵ En un ilustrativo artículo, Robert Jerome Glennon, tomando como caso de estudio al estado de Arizona, analiza la institución del *impeachment* por la cual se exige la responsabilidad política a los gobernadores de varios de los estados americanos, tomando como caso de estudio al estado de Arizona. El autor explica que la Constitución de Arizona contempla tanto la figura del *impeachment* como la figura del *recall*. En su opinión estadísticamente la primera institución —al igual que lo que sucede en buena parte de los estados americanos— ha probado en la práctica ser inútil. Ello es así porque los aliados del gobernador en el Poder Legislativo suelen protegerle invariablemente. Sin embargo, en un importante caso —*The Mecham impeachment*— la figura del *recall* hizo que esta regularidad se viese interrumpida. En el año de 1986 se había intentado instaurar juicio político en el estado de Arizona contra el gobernador. El cargo contra él consistía en la presunta especulación ilegal con suelo urbano, para financiar parte de su campaña electoral. En una primera etapa de este proceso político, los legisladores pretendieron protegerle. Sin embargo, en respuesta a ello se conformó un movimiento ciudadano para —por la vía del *recall*— llegar al mismo resultado de lo que parecía ser ya un caso más de un *impeachment* frustrado. Al percibir los legisladores que el *recall* tendría éxito, y que al proteger al gobernador ponían en riesgo sus propias reelecciones, optaron por instaurar y efectivamente destituir del cargo al gobernador Mecham. *Cfr.* Glennon, Robert Jerome, “Impeachment: Lessons from the Mecham Experience”, *Arizona Law Review*, vol. 30, 1988.

¹⁹⁶ El Consejo de los Estados edita anualmente el “Libro de los Estados” (*The Book of the States*) en la que se informa de los avances en el ordenamiento jurídico de cada uno de los estados, debidamente comentados por académicos especialistas. Asimismo este libro analiza las políticas públicas de los estados haciendo importantes análisis comparados que sirven a sus respectivos cuerpos de administradores públicos para el proceso de evaluación, así como en el de toma de decisiones.