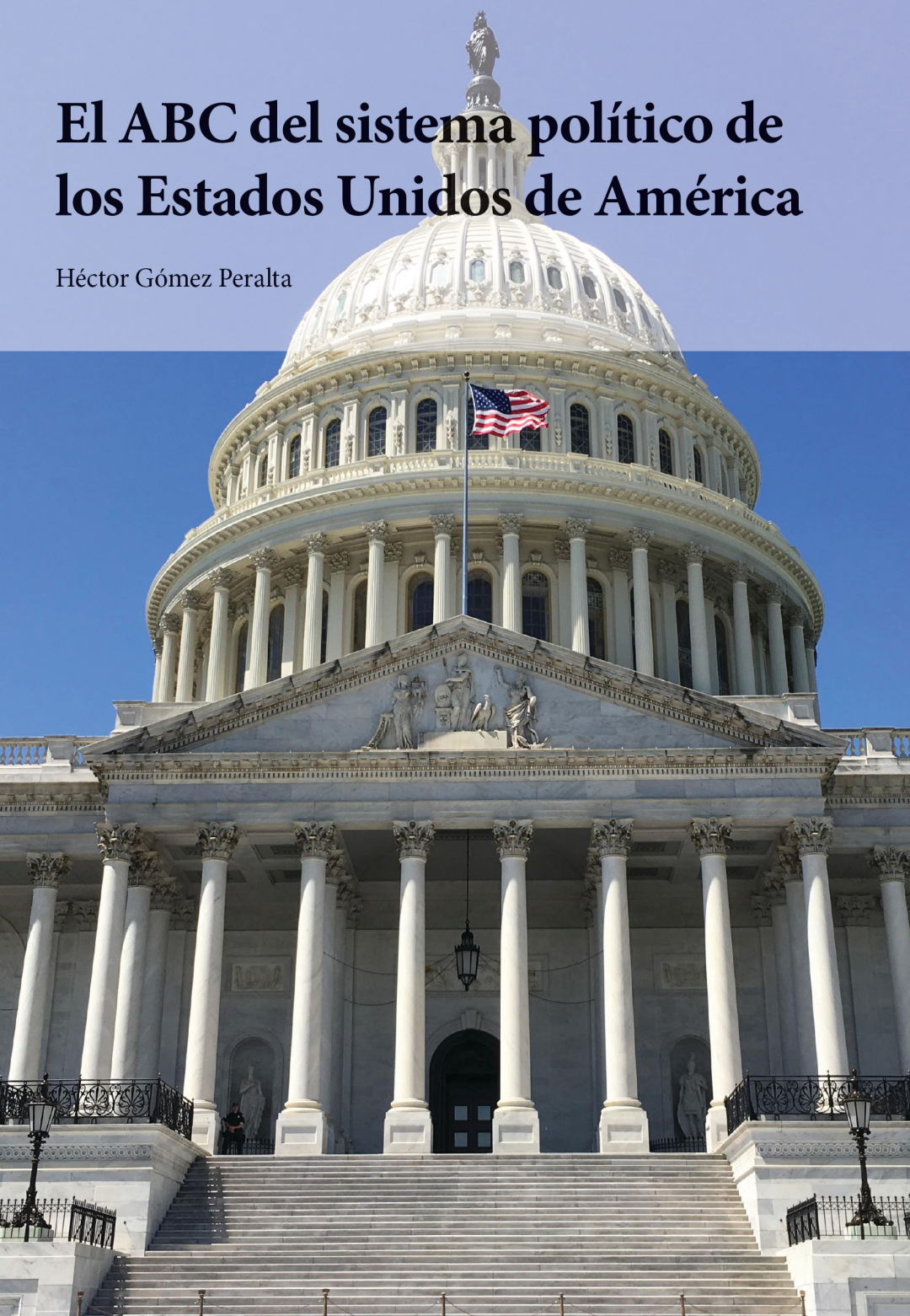


CIENCIAS SOCIALES

El ABC del sistema político de los Estados Unidos de América

Héctor Gómez Peralta



El ABC del sistema político de los Estados Unidos de América

Héctor Gómez Peralta





CONACYT
Registro Nacional de Instituciones
y Empresas Científicas y Tecnológicas
Registro: 2016/17732

El ABC del sistema político de los Estados Unidos de América

Publicación financiada con recursos PFCE 2019.

Esta publicación fue dictaminada por pares académicos bajo la modalidad doble ciego.

Autor

D.R. © 2019, Héctor Gómez Peralta

Dirección del Proyecto

Carlos Herver Díaz
Esther Castillo Aguilar
José Eduardo Salinas de la Luz

Arte

Armando Cervantes Moreno
Vanesa Alejandra Vázquez Fuentes
Livia Rocco Sarmina
Laura Isabel Soler Navarro

Preprensa

José Luis de la Rosa Meléndez

Imagen de forros

Héctor Gómez Peralta

Formación de interiores

Vanesa Alejandra Vázquez Fuentes

1a. edición, septiembre de 2019

ISBN: 978-607-437-494-0 (AM)

ISBN: 978-607-8639-44-1 (UAEM)

D.R. © CLAVE Editorial

Paseo de Tamarindos 400B, Suite 109.

Col. Bosques de las Lomas, Ciudad de México, México. C.P. 05120

Tel. 52 (55) 5258 0279/80/81

ame@ameditores.mx

ecastillo@ameditores.mx

www.ameditores.com

D.R. © 2019, Universidad Autónoma del Estado de Morelos

Av. Universidad 1001, col. Chamilpa

C.P. 62209 Cuernavaca, Morelos

publicaciones@uaem.mx

libros.uaem.mx

Ninguna parte de este libro puede ser reproducida, archivada o transmitida en forma alguna o mediante algún sistema, ya sea electrónico, mecánico o de fotorreproducción, sin la previa autorización de los editores.

Impreso en México

El deber social de todo politólogo es explicarles a los ciudadanos ordinarios, de forma que les resulte comprensible, la complejidad de la vida política (...) Para que la democracia funcione, los ciudadanos primero tienen que comprender cómo funciona el gobierno.

Giovanni Sartori

Todo intelectual tiene una responsabilidad muy especial. Tiene el privilegio y la oportunidad de estudiar. A cambio debe de presentar a sus congéneres (o la sociedad) los resultados de su estudio lo más clara y modestamente que pueda. Lo peor que pueden hacer los intelectuales —el pecado cardinal— es intentar establecerse como grandes profetas con respecto de sus congéneres e impresionarlos con filosofías desconcertantes. Cualquiera que no sepa hablar de forma sencilla y con claridad no debería decir nada y seguir trabajando hasta que pueda hacerlo.

Karl Popper

Índice

Introducción	9
Capítulo 1	15
Los principios del sistema político de Estados Unidos	
1.1 Separación de poderes: controles y contrapesos	
1.2 El federalismo estadounidense	
1.3 El transigir político y los compromisos constitucionales	
Capítulo 2	33
El congreso de los Estados Unidos	
2.1 El bicameralismo de Estados Unidos	
2.2 Las elecciones legislativas en Estados Unidos	
2.3 Comités legislativos y vida interna del Congreso	
2.4 Liderazgos y élites legislativas	
2.5 El proceso de fabricación de leyes en Estados Unidos	
Capítulo 3	59
La presidencia de los Estados Unidos	
3.1 Los poderes constitucionales o formales del presidente de Estados Unidos	
3.2 Los poderes metaconstitucionales o informales del presidente de Estados Unidos	
3.3 El funcionamiento de la burocracia y la profesionalización de los funcionarios en Estados Unidos	
3.4 Divisiones de la administración pública federal de Estados Unidos	
Capítulo 4	81
El poder judicial de Estados Unidos	
4.1 La Suprema Corte de Estados Unidos como creadora de legislación	
4.2 El rol de la Suprema Corte en la estructura federal del Poder Judicial de Estados Unidos	

- 4.3 El funcionamiento interno de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos
- 4.4 Las bases ideológicas y filosóficas de las decisiones jurídicas

Capítulo 5

99

Los derechos y libertades civiles en Estados Unidos

- 5.1 Trayectorias político-jurídicas de los derechos y las libertades civiles en Estados Unidos
- 5.2 La libertad religiosa y las relaciones Iglesia-Estado en Estados Unidos
- 5.3 Alcances y límites de la libertad de expresión y prensa en Estados Unidos
- 5.4 El cuarto poder: prensa y medios de comunicación masiva

Capítulo 6

123

Los partidos políticos y el sistema electoral en Estados Unidos

- 6.1 Los sistemas de partidos en Estados Unidos: cambios y tendencias
- 6.2 Las ideologías políticas en Estados Unidos
- 6.3 Socialización política e ideológica en Estados Unidos
- 6.4 El sistema electoral de Estados Unidos
- 6.5 Las campañas y su financiación
- 6.6 Los partidos políticos en Estados Unidos: sus funciones, facciones y elecciones internas
- 6.7 Grupos de interés y cabildeo en Estados Unidos
- 6.8 El diseño de los distritos electorales o *Gerrymandering*

Bibliografía

182

Introducción

Se ha creado una diferenciación excesiva entre teoría filosófica, que es toda ideas y nada hechos, y una ciencia empírica toda hechos y nada ideas. A esta diferenciación yo contrapongo una teoría intermedia, una teoría vinculante en la cual las ideas son verificadas por los hechos y, viceversa, los hechos son incorporados en ideas. Una ciencia de la política pobre en teoría y enemiga de la teoría es simplemente una ciencia pobre. Yo la combato.

Giovanni Sartori

Desde la Antigua Grecia ha tenido un lugar privilegiado en el pensamiento político occidental el debate sobre las diferentes formas de gobierno que tienen las distintas sociedades. Como decía Martin Lipset, saber quiénes y cómo se gobiernan los demás países ayuda a comprender el sistema de gobierno propio. Vivimos en una época y en un área geopolítica donde el ideal democrático es hegemónico. Pero estamos muy lejos de concluir el debate sobre los regímenes de gobierno. El triunfo de la liberal-democracia frente a las democracias “populares” o “socialistas” dista mucho de traducirse en un pensamiento único. Dentro de los sistemas liberal-democráticos o “democracias pluralistas” existe una enorme variedad de instituciones, valores y estructuras que los hacen muy diferentes entre sí. Sus principios rectores pueden ser los mismos: contrapesos entre los poderes, pluralidad, elecciones, competencia partidista, garantías individuales. Pero hay múltiples maneras en que se relacionan los poderes del Estado, diversas reglas para transformar la “voluntad del pueblo” en escaños parlamentarios, así como múltiples tipos de partidos políticos.

El presente libro se caracteriza por contar con el enfoque teórico-metodológico del *neo-institucionalismo histórico* (una escuela de pensamiento de origen estadounidense)¹, por lo que se analiza el desempeño político sin centrarse en las capacidades, cualidades o defectos individuales de los políticos o funcionarios, sino sobre todo en el andamiaje institucional en que se desenvuelven. Además, se realiza la explicación del por qué esas instituciones cuentan con esa forma específica haciendo recorridos

¹ Cfr. Paul Pierson y Theda Skocpol, “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”, *Revista uruguaya de ciencia política*, vol. 17, no. 1, Montevideo, dic. 2008; Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *The American Political Science Review*, junio 2000, vol. 94, no. 2; Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science. The ‘New Institutionalism’*, Pinter Publisher, New York, 1999.

históricos, hurgando en sus orígenes y evolución. El presente, e incluso el futuro, sólo pueden comprenderse conociendo el pasado. Como decía Maquiavelo: “todos los que quieran saber qué sucederá deberían de examinar lo que sucedió; todo en este mundo en cualquier época tiene sus réplicas en la antigüedad”.

El enfoque centrado en las instituciones, y no en las personas, se refiere al estudio de las reglas que generan los incentivos, premios y castigos, que van esculpiendo y condicionando la conducta de los actores políticos. Esas reglas pueden ser escritas y no escritas, formales e informales, leyes y estatutos oficialmente reconocidos, pero también pactos y acuerdos políticos que se han construido históricamente, que pueden pesar tanto o más que la misma Constitución.

Un funcionario honesto o un político con compromiso social no pueden cumplir con su cometido si no está dentro de una maquinaria institucional adecuada para ello, es decir, que el puesto, más que la persona, cuente con herramientas, recursos e instrumentos para implementar la política pública que se desee. Los gobiernos necesitan estructuras que les permitan desempeñarse eficazmente. No podemos tener un gobierno capaz de solucionar problemas sin una institución que permita que los individuos que la integran puedan tomar decisiones y se sobrepongan a los obstáculos que operan contra ella.

Giovanni Sartori llegó a ilustrar este punto con la analogía de un buen conductor en un automóvil que tiene una maquinaria deficiente. En ese caso, el desempeño será de malo a mediocre, a pesar de las virtudes del piloto. Lo ideal sería tener un buen piloto en un buen auto, pero el crear individuos con cualidades excepcionales escapa a nuestras manos, así como el garantizar que esas personas sean electas. Lo que sí podemos hacer es crear instituciones sólidas, vehículos eficientes para que, independientemente de quién ocupe los puestos, el gobierno funcione con un mínimo de eficiencia.²

En el enfoque neo-institucionalista lo que se busca no es tener buenos gobernantes, sino buenos gobiernos, buenos diseños institucionales. Un “buen político” (lo que sea que eso signifique) no podrá hacer mucho si las instituciones donde se desenvuelve no son acordes a ello. A su vez, instituciones sólidas y transparentes funcionarán con un mínimo de calidad, aunque tengan a un político como Donald Trump al frente. Sin embargo, no todos desean un gobierno fuerte y eficaz. Si se considera que los políticos son gente perversa y deshonestas, que actuarán mal y contra el bienestar de la sociedad, lo más probable es que se desee contar con un gobierno débil, lleno de frenos y contrapesos que lo limiten en su actuar.

No son pocos quienes arguyen que contar con un gobierno mínimo es la mejor defensa contra el mal gobierno, pues entre menos eficaz sea, menor será el daño.

² Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México 2008, p. 130.

Pero hay que tener presente que, incluso bajo esa premisa, un gobierno ineficaz y débil puede ser también un gobierno bastante negativo, pues tiende al desperdicio de recursos, utilizándolos sin conseguir un propósito. La caída del socialismo real ha demostrado lo indispensable del libre mercado. La experiencia de liberalización económica en países como China, Taiwán, Corea del Sur o Singapur, ha sido la de reducir notablemente sus niveles de pobreza e incrementar su calidad de vida de forma notable, incluso alcanzando niveles equiparables a los europeos; pero también existieron otros casos (como en la misma Rusia en la década de 1990) donde esa apertura se tradujo en una explosión del desempleo, la informalidad, la precariedad laboral y la inseguridad, donde el crimen organizado y los oligarcas colonizaron esferas enteras de la vida nacional. Por ello, se ha puesto de manifiesto que la mano invisible (el orden espontáneo del mercado) no puede funcionar sin la visible (las regulaciones gubernamentales).

Un mercado competitivo va de la mano con un gobierno que tiene la capacidad para hacerse obedecer, implementar sus políticas públicas, y lograr convertirse en un árbitro que logre sobreponerse a poderes fácticos. Un gobierno con esas características, en lugar de suprimir la competencia y la iniciativa empresarial, proporciona los dos grandes insumos que necesita una economía de mercado para prosperar: estabilidad política y certeza jurídica. En una sociedad donde la mayoría de los individuos son incapaces de valerse por sí mismos o los más fuertes aplastan a los débiles, el reclamo por un gobierno dinámico y regulador es muy alto. La experiencia histórica también nos ha enseñado que un gobierno débil no necesariamente se traduce en un empoderamiento por parte de la sociedad civil, sino que puede traducirse simplemente en ingobernabilidad.

Además del debate entre la eficacia del gobierno, existe la problemática referente a la estabilidad del sistema. Esperar que el buen desempeño de los funcionarios dependa de sus virtudes y cualidades como gobernantes, es apostar el futuro del Estado a la voluble e incierta naturaleza humana. Si pensamos que lo que necesitamos no son instituciones más transparentes y eficientes, sino que esperamos la llegada de un “político que vea por el pueblo”, un “salvador de los pobres” o un caudillo carismático, podría darse la llegada de ese mesías, pero sus resultados, al depender de su persona, serían inestables y poco duraderos (si es que hace buen uso del poder discrecional que se le otorga).

Es difícil soslayar la tradición del realismo político (la *realpolitik* heredera de Hobbes y Maquiavelo) que arguye que la mayoría de los seres humanos no son almas caritativas que estén dispuestas a meterse en política con el fin de hacer el bien al prójimo. Podríamos compartir las tesis de autores como Peter Kropotkin (ateo anarquista), John Locke (liberal protestante) o Jaques Maritain (católico conservador), que consideran al hombre “bueno por naturaleza”; pero aún ellos admiten que el corazón más noble puede sucumbir y corromperse ante el elixir del poder. Como señaló Lord Acton: “el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”.

Si el poder tiene la cualidad intrínseca de corromper y lo más probable es que quienes nos gobiernen no posean las virtudes y cualidades angélicas que desea la mayoría de los neófitos en política, es fundamental que la conducción del Estado no se base en personas, sino en instituciones. Es necesario el establecimiento de reglas y estructuras que trasciendan a los individuos, para no estar dependientes de la llegada de seres humanos cuyas características son poco probables de encontrar.

Por lo anterior, en lugar de estudiar conductas individuales, de personajes o políticos prominentes, el presente libro busca comprender el funcionamiento del sistema político de Estados Unidos poniendo el acento en las instituciones y procesos estructurales, más allá de lo meramente jurídico, que integran y hacen funcionar al gobierno de ese país. En todos los sistemas políticos y sus estructuras público-administrativas existe una distancia entre los arreglos formales estipulados en las Constituciones, leyes y reglamentos, frente a los acuerdos informales que se practican en el día a día. Por ello el presente libro aborda ambos aspectos: el de las reglas jurídicas y las reglas no escritas, que incluyen aspectos culturales.

Las instituciones no las crean un solo grupo de individuos que hacen alguna ley, sino que son construidas de forma histórica. Por ejemplo, para entender el funcionamiento del federalismo de Estados Unidos, no basta con leer las leyes al respecto, sino entender cómo el pacto federal, el acuerdo de reparto de competencias, beneficios y atribuciones entre el poder nacional y los poderes estatales, ha ido cambiando con el paso del tiempo y el porqué de ello. En ese enfoque histórico, las instituciones son concebidas como estructuras que trascienden, tanto a los individuos que las crearon, como a los que actualmente las integran. Para superar el simple estudio descriptivo de las instituciones, y alcanzar un análisis explicativo, es necesario utilizar una secuencia de tiempo lo más amplia posible, analizando el cómo y porqué dichas instituciones nacieron y fueron desenvolviéndose de determinada forma, hasta llegar a ser lo que ahora son.

Las fuentes consultadas para la realización de esta obra son en su mayoría, pero no exclusivamente, parte de los programas oficiales de las asignaturas para la enseñanza de “sistema político americano” en los posgrados en ciencia política de las universidades de San Diego, Michigan, John Hopkins y Columbia. En dichos cursos, el análisis de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia tiene un papel central. La fuente principal, pero no única, para acceder a ellas fue la base de datos del Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell, que tiene un registro detallado y bastante organizado de la actividad de la Suprema Corte, que data desde su fundación en 1789. Como resulta evidente, el presente libro es en gran parte un estudio de la política estadounidense desde la perspectiva teórico-metodológica de los propios académicos de Estados Unidos, interpretado por un investigador latinoamericano, con el sesgo cognitivo que ello puede conllevar, pero trata de minimizarse advirtiéndole al lector de dichos alcances y limitaciones.

El libro está delimitado a lo concerniente con la política nacional de Estados Unidos, por lo que no profundiza en las particularidades de los gobiernos estatales. Por ejemplo, se analiza al sistema electoral federal, pero no a los sistemas electorales de los diferentes estados, que por la naturaleza del federalismo estadounidense, tienen características distintivas. Estados Unidos tiene un sistema político bastante descentralizado donde los gobiernos estatales tienen disposiciones que los hacen diferentes no sólo de lo ocurrido a nivel nacional, sino que de estado a estado cambian muchos aspectos relevantes (por ejemplo, en Nebraska no existe un senado estatal, o en California los jueces llegan a sus puestos mediante el voto popular). Su análisis es un tema muy interesante, pero que será abordado en una obra posterior.

Este libro pretende explicar las particularidades más importantes del sistema político de Estados Unidos que son difíciles de entender y explicar para muchos latinoamericanos, incluso si son académicos. ¿Cómo se elige al presidente? ¿Por qué el presidente es electo por un Colegio Electoral y no directamente por el voto popular? ¿Por qué Estados Unidos sólo tiene dos partidos? ¿Cuáles son los alcances y límites de su Suprema Corte? ¿Cómo pasó el Partido Republicano de ser el partido de Abraham Lincoln a ser el de Donald Trump? ¿Cómo pasó el Partido Demócrata del supremacismo blanco a Barack Obama? ¿Qué ideologías tienen los partidos políticos de Estados Unidos? ¿Cómo se eligen a los candidatos de los partidos? ¿Qué características tiene su presidencialismo y qué lo diferencia del nuestro? ¿Cómo funciona su Congreso? ¿Cómo funciona la Suprema Corte? ¿Qué diferencias ideológicas existen entre los magistrados de la Suprema Corte? ¿Qué virtudes y vicios tiene su sistema electoral? Para

responder a las preguntas anteriores, se estudian aspectos que van más allá de la esfera gubernamental.

El sistema político de un país influye y condiciona ámbitos de la vida social que suelen considerarse fuera de “la política”, como son la esfera religiosa, familiar, las finanzas, la demografía, etcétera. En esta obra se pretende aclarar las problemáticas más sobresalientes en esos rubros que son resultado de la forma “excepcional” en que funciona la política estadounidense.³ ¿Por qué se necesitan 21 años para beber alcohol, pero con 18 se puede votar? ¿Por qué Estados Unidos es el país con la mayor cantidad de armas en posesión de civiles del mundo? ¿Por qué los alumnos pueden rezar en las escuelas públicas, pero no los maestros de la misma? ¿Por qué alguien puede protestar en la calle contra la guerra con pancartas y bocinas sin que la policía lo arreste por ello, pero puede ser despedido de su empleo por el mismo motivo?

Sin perder rigor académico y científico, esta obra tiene la ambición de responder a esas interrogantes para hacerlas comprensibles a un público no especializado, o estudiantes que apenas se están iniciando en el análisis de las instituciones y los procesos políticos.

³ El concepto “excepcionalismo” es recurrente en muchos estudiosos del sistema político estadounidense, sobre todo de parte de los politólogos y sociólogos de ese país. No se refiere a que Estados Unidos sea superior o “mejor” que el resto de las naciones, sino que cuenta con características geográficas, culturales, históricas y económicas únicas, muy diferentes al resto, que lo hacen una “excepción” en el concierto de las naciones industrializadas, ya no digamos las del resto del mundo. Fuera del ámbito de la academia existen dos concepciones contrapuestas sobre el “excepcionalismo estadounidense”. Por un lado, amplios sectores de ese país que, herederos del puritanismo mesiánico, conciben a su cultura e instituciones como superiores y dignas de imitar por parte del resto del globo, lo que llega a traducirse en deseos de propagarlas a todos los confines de la Tierra, creyendo que se está construyendo un mundo mejor. Por otro lado, la izquierda marxista en Estados Unidos teorizó sobre el excepcionalismo, sosteniendo que muchos elementos del marxismo no aplicaban para ese país, al tener características distintivas, que lo hacían bastante diferente respecto a los diagnósticos que se habían hecho observando la evolución del capitalismo europeo. Cfr: Martin Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edge Sword*, Norton & Co., New York, 1997.

Capítulo 1

Los principios del sistema político de Estados Unidos

1.1 Separación de poderes: controles y contrapesos

El gobierno no es una razón, tampoco es elocuencia, es fuerza. Opera como el fuego: es un sirviente peligroso y un amo temible (...) En ningún momento se debe permitir que pocas manos lo controlen.

George Washington

La acumulación de todos los poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en las mismas manos, sean de una persona, de unas pocas o de muchas, y sea de modo hereditario, autoproclamado o electivo, puede presentarse con toda justicia como la propia definición de tiranía.

James Madison

En Estados Unidos fue donde se inventó el régimen de gobierno presidencial, que es el modelo político que han adoptado, salvo por Cuba, la totalidad de las repúblicas de América Latina, aunque con resultados muy variados respecto al patrón originario. En cambio, en Europa el régimen de gobierno dominante, aunque no único, es el parlamentario. En el régimen presidencial el gobierno está dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. ¿Por qué el gobierno está dividido en tres ramas diferentes? ¿No sería más eficiente que todo estuviera concentrado en un solo órgano? ¿Qué elementos distintivos tiene el presidencialismo de Estados Unidos y cuál es su razón de ser?

Todo el sistema político de Estados Unidos se basa en el principio liberal de evitar la concentración de poder. Dentro de la filosofía política del liberalismo se cree que el exceso de poder en un órgano o persona lleva inevitablemente al despotismo y el autoritarismo. El principio de separación de poderes del jurista liberal francés Montesquieu tuvo una influencia notable en los padres fundadores de Estados Unidos.

La idea de la separación de poderes en tres esferas separadas es la materialización del principio político de “controles y contrapesos” (*checks and balances*), donde el gobierno está dividido en varias ramas. Cada una de esas ramificaciones tiene facultades y áreas de responsabilidad independientes del resto. Con la particularidad de que al mismo tiempo que las ramas del gobierno están separadas, interactúan entre sí supervisándose mutuamente. Los padres fundadores⁴, que eran auténticos sabios, con un conocimiento enciclopédico de la historia política universal, sobre todo de la Antigua Roma, en lugar de esperar contar con gobernantes incorruptibles que no abusaran del poder, idearon un sistema mediante el cual los seres humanos, cuya naturaleza es proclive a la corrupción, en su búsqueda por más poder, neutralizaran sus excesos de forma recíproca al diseñar un gobierno que, utilizando su propia ambición, los pusiera a competir entre sí. De esa forma el poder se separó en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se mencionan en ese orden porque así viene en la Constitución de Estados Unidos, lo que varios autores interpretan como que el Legislativo es el poder más importante, sin embargo, como veremos más adelante, eso no necesariamente es así.

El Artículo 1º de la Constitución, que habla del Congreso, es el más amplio y detallado de toda la Constitución. El principal trabajo del legislador es, obviamente, crear leyes. Luego está el Poder Ejecutivo donde la Constitución dice muy poco para lograr entender cómo funciona la institución presidencial en la práctica.⁵ El Artículo 2º, Sección 1 de la Constitución, estipula que “El Poder Ejecutivo será ejercido por un presidente de los Estados Unidos de América”.

⁴ En la ciencia política estadounidense, y en general en la historia y política de ese país, se le llama “padres fundadores” a los líderes de las 13 colonias originarias que lucharon por la independencia contra la corona británica y crearon las bases para lo que ahora llamamos Estados Unidos. Los padres fundadores son aquellos personajes que formaron parte de los debates, la redacción y la firma de la Declaración de Independencia de 1776, así como de la Constitución que fue hecha por la Convención de Filadelfia en 1787. Aunque existe entre los estudiosos en el tema un debate sobre la totalidad de los nombres que deben considerarse padres fundadores, el historiador Richard Morris, considerado una autoridad en la materia, ha establecido a siete grandes figuras que por su protagonismo y liderazgo fueron claves en la fundación de Estados Unidos, y la mayor parte de los académicos concuerdan con él: Thomas Jefferson, John Adams, Benjamin Franklin, Alexander Hamilton, John Jay, James Madison y George Washington. Cfr. Richard Morris, *Seven Who Shaped Our Destiny: The Founding Fathers as Revolutionaries*, HarperCollins, Nueva York, 1976. Para un estudio detallado sobre las visiones y proyectos de los padres fundadores de Estados Unidos, véase: José Luis Orozco, *Érase una utopía en América: los orígenes del pensamiento político norteamericano*, FCPyS-UNAM, México, 2008.

⁵ Véase la sección 3.2 sobre las facultades metaconstitucionales del presidente.

El Ejecutivo, como institución de gobierno, es desde luego más que un individuo, pero su titularidad recae en una sola persona, el presidente. Como su nombre lo indica, el Poder Ejecutivo está encargado de “ejecutar la ley”, lo que significa llevar a la práctica lo que el Legislativo creó. Usando una metáfora empresarial, el presidente es como el director general o CEO de Estados Unidos, mientras que el Legislativo es la junta de accionistas, a la que constantemente tiene que rendirle cuentas y solicitarle su aprobación.

El presidente, durante el juramento que realiza al tomar posesión de su cargo, explica lo que hace el Ejecutivo: “Yo solemnemente juro que ejecutaré fielmente el cargo (*office*) de presidente de los Estados Unidos y daré lo mejor de mis habilidades para preservar, proteger y defender la Constitución de los Estados Unidos”.⁶

Por último, tenemos al Poder Judicial, que a veces es llamado por la prensa de Estados Unidos como “los tribunales” o “las cortes” (*courts*). Esta rama del gobierno tiene como encomienda interpretar la Constitución y las leyes para explicar lo que significan. También es la encargada de dirimir las disputas entre los estados, y entre los estados y el gobierno nacional. El Artículo 3º es el que habla sobre el Poder Judicial y es todavía más corto que el 2º, al tener solamente tres secciones. Pero como se verá en el capítulo 4, el Poder Judicial de hoy en día se parece muy poco a como fue originalmente diseñado por la Constitución: “El Poder Judicial de los Estados Unidos será ejercido por una Suprema Corte y por los demás tribunales inferiores que el Congreso pueda de vez en cuando ordenar y establecer” (Artículo 3º, 1ª Sección).

Lo que tenían en mente los constituyentes de Filadelfia es que un país entero requeriría más de un tribunal, pero deseaban que fuera el Congreso quien creara esos otros tribunales, ¿por qué?

Bajo la idea de la separación de poderes, cada poder puede controlar a los otros dos, y con ello el poder se mantiene equilibrado. Es decir, se parte del supuesto de que los gobernantes tienden a buscar cada vez más y más poder, y como se mencionó anteriormente, lo que se buscaba era limitarlo. Entonces, ¿por qué la Constitución estipula que el Poder Legislativo fuera quien tuviera el mayor número de controles sobre los otros dos poderes?

Los miembros del Constituyente de Filadelfia, es decir, los que redactaron la Constitución de Estados Unidos, tenían temor de que el presidente acumulara mucho poder y se volviera un tirano, como creían que lo había sido el Rey de Inglaterra. Es por eso que dotaron de una gran cantidad de facultades al Poder

⁶ Juramento presidencial, especificado en el 2º Artículo, Primera Sección, 8ª cláusula de la Constitución https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a2, consultado el 25 de julio de 2017.

Legislativo sobre el Ejecutivo; al grado de tener la potestad de hacerle juicio político, así como nombrar o rechazar a los jueces y funcionarios que el presidente quisiera postular.

Cualquiera de las Cámaras del Congreso puede investigar las actividades del Ejecutivo, lo que incluye no solamente al presidente como individuo, sino también a cualquier dependencia federal a su cargo. Si el presidente veta una ley del Congreso, con 2/3 partes de los votos de ambas Cámaras ese veto queda anulado.

El Congreso también puede rechazar la aprobación o reforma a las leyes que el Ejecutivo desee. Pero la facultad más fuerte y utilizada por el Legislativo sobre el Ejecutivo es que puede negarse a otorgar fondos para los programas del presidente.

El Congreso también tiene facultades para controlar al Poder Judicial, debido a que puede destituir jueces federales y el Senado puede negarse a validar a los candidatos a jueces y funcionarios judiciales desde antes de que lleguen a ocupar sus puestos. El Congreso también puede cambiar la organización y el funcionamiento del sistema federal de cortes⁷, agregando o suprimiendo tribunales, o modificar la jurisdicción de los tribunales federales. El Congreso incluso puede aprobar nuevas leyes que anulen las decisiones de la Suprema Corte, con la gran excepción de las sentencias en materia constitucional.

Pero el que tal vez es el mayor poder del Congreso sobre la rama Judicial, es que puede realizar enmiendas o cambios a la Constitución. Un ejemplo de esto fue cuando creó las enmiendas 13^a (que prohíbe la esclavitud), 14^a (que da igual protección ante la ley) y 15^a (que prohíbe a los estados de la Unión negar el derecho al voto por motivos raciales), anulando la decisión del histórico caso *Dred Scott vs. Sandford*.⁸

Todo esto puede hacer pensar que el miedo que los constituyentes tenían ante un presidente fuerte y poderoso terminó por crear un Congreso con exceso de

⁷ Véase la sección 4.2 sobre la forma en que está organizado el Poder Judicial a nivel federal.

⁸ *Dred Scott vs. Sandford* fue un caso de 1857 en el que la Suprema Corte emitió una sentencia que declaraba que las personas afrodescendientes, sin importar si eran libres o esclavas, no gozaban de la ciudadanía estadounidense. Dred Scott fue un esclavo comprado en el estado sureño de Missouri, donde la esclavitud era legal, cuyo dueño lo llevó a Illinois, un estado del norte donde la esclavitud estaba prohibida. Scott aprovechó la oportunidad y la ayuda de activistas y abogados anti-esclavistas para demandar judicialmente en una corte federal que, al estar en “territorio libre”, él era un hombre libre. Roger Taney, entonces juez-presidente de la Suprema Corte, decidió que Scott no era ciudadano, por lo que no tenía derecho a levantar una demanda. La sentencia fue aprobada mayoritariamente por siete miembros de la Suprema Corte. Sólo dos jueces se opusieron. Paul Finkelman, Scott V. Sandford: *The Court's Most Dreadful Case and How It Changed History*, Chicago-Kent Law Review, volumen 82:3, 2007, pp. 3-48.

poder. Pero cada una de las ramas del gobierno tiene facultades para oponerse o resistir a las acciones de las otras dos.

El presidente puede vetar leyes emitidas por el Congreso, evitando que entren en vigor. Si bien el presidente no puede crear leyes nuevas, puede hacer que el Congreso se reúna en sesión especial para tratar un tema específico. Además, el vicepresidente tiene un “voto de calidad” para romper empates en las votaciones del Senado. El presidente nombra a los magistrados que serán parte de la Suprema Corte y demás jueces federales, lo que influye de forma notable en cómo trabajan los tribunales, incluyendo a los del ámbito estatal mediante la creación de “antecedentes jurídicos”, que son elementos clave en los sistemas legales anglosajones.⁹ El presidente puede otorgar el indulto o perdón a personas sentenciadas o acusadas por Cortes federales, lo que anula sus juicios. Por último, el presidente puede negarse a cumplir ciertas decisiones judiciales al argüir falta de capacidad o recursos para llevarlas a cabo.

Por su parte, el Poder Judicial puede declarar “inconstitucional” las leyes emanadas del Congreso, lo que las deja sin efecto. El juez-presidente de la Suprema Corte preside los juicios políticos contra el Ejecutivo, aunado a que cualquier juez federal puede ordenar detener alguna de las acciones u órdenes del Ejecutivo.¹⁰

Los controles y contrapesos son resultado de un plan ideado por los creadores de la Constitución para evitar tener un gobierno centralizado fuerte y autoritario que viole o quebrante los derechos individuales. Los poderes del gobierno están separados en tres esferas porque así cada una es capaz de controlar a las otras y hace más difícil (aunque no imposible) que el gobierno actúe de forma contraria a las preferencias de grandes sectores de la población. Así lo explicó el constituyente James Madison en *El Federalista 51*:

Pero la gran seguridad frente a una gradual concentración de poder en el mismo departamento consiste en darle a quienes administran cada uno de los departamentos los medios constitucionales, y motivos personales necesarios para resistir las invasiones de otros. Una reflexión de la naturaleza humana nos lleva a necesitar dichos dispositivos para controlar los abusos del gobierno. Pero qué es el gobierno mismo sino el más grande reflejo de la naturaleza humana.¹¹

⁹ Véase la sección 4.1 sobre el papel que tiene la Suprema Corte en la confección de la legislación.

¹⁰ Un buen ejemplo fue cuando en el 2017 Donald Trump intentó poner fin al programa Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA). En esa ocasión un juez federal de California prohibió derogar dicho programa, lo que obligó al Congreso a debatir y tomar una decisión sobre dicho tema.

¹¹ Texto completo del federalista 51 en la página oficial del Congreso de Estados Unidos: <https://bit.ly/2OkW523> Consultado el 1 de agosto de 2017.

Ese mismo libro, que es considerado una de las obras políticas más influyentes de la historia moderna del mundo, será analizado más adelante con más detalle para entender los otros pilares que sostienen al sistema político de Estados Unidos: el federalismo y los compromisos constitucionales.

1.2 El federalismo estadounidense

Si aspiramos a la libertad individual, ¿por qué el gobierno ha sido instituido? Porque sin restricciones, las pasiones del hombre no se amoldan a los dictados de la razón y la justicia.

Alexander Hamilton

Si los hombres fueran ángeles, el gobierno no sería necesario.

James Madison

Así como el gobierno de Estados Unidos está dividido horizontalmente en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, también está dividido verticalmente en un ámbito nacional, otro estatal y otro local (condados, municipios o parroquias, según el estado). Cuando utilizamos el término “gobierno federal”, se hace referencia al “gobierno nacional” o “gobierno central”. Ningún nivel de gobierno se hace cargo de todo, sino que cada uno tiene facultades y responsabilidades limitadas.

Federalismo es un concepto que proviene del latín *foedus* y significa un pacto o alianza entre diversos pueblos donde éstos se comprometen a unificar fuerzas y formar una defensa común. Es decir, el “pacto federal” era en la antigüedad de cooperación entre diversas tribus o comunidades para crear un sistema de protección compartida.¹² En la Edad Moderna, esa alianza significa que el poder y la soberanía del Estado están divididos en dos o más niveles de gobierno, entre un gobierno nacional y múltiples gobiernos correspondientes a cada uno de los estados que integran a una comunidad política llamada Federación. El mismo nombre de “Estados Unidos” hace referencia a que es un pacto entre varios estados para formar una sola unidad política, una “nación indivisible”.¹³

¹² Martin Diamond, “The Federalist’s View of Federalism”, in George Benson (ed.) *Essays in Federalism*, Institute for Studies in Federalism, Claremont 1961, p. 22.

¹³ Kenneth Jackson, *The Encyclopedia of New York City*, Yale University Press, New Haven 1995, p. 194. En todas las escuelas públicas de Estados Unidos, todas las mañanas, los alumnos recitan el famoso Juramento de Lealtad o *Pladge of Allegiance* que dice: “Juro lealtad a la bandera de los Estados Unidos de América y a la República que representa, una nación, bajo Dios, indivisible, con libertad y justicia para todos”.

Pero federalismo de ninguna forma significa que las entidades que se unieron para crear Estados Unidos tenían la intención de instituir un gobierno central al cual se someterían. Recordemos que el objetivo de los padres fundadores era acabar con el despotismo del gobierno, no suplantarlo a un rey del otro lado del océano por una asamblea de reyezuelos, llamados congresistas, concentrados en Virginia (hoy día la ciudad de Washington D.C. y sede del gobierno federal), por lo que de acuerdo con la Constitución, el gobierno federal (es decir, el gobierno nacional o central) sólo puede realizar ciertas tareas, que son mayoritariamente las que los gobiernos estatales no pueden cumplir por sí mismos.

En el sistema federal de Estados Unidos, el gobierno nacional posee la facultad exclusiva de ocuparse de ciertos asuntos, como es el caso de la seguridad nacional, la emisión de papel moneda o el servicio postal. Paralelamente, el gobierno de cada uno de los estados que forman parte de la Unión Americana se hace cargo de asuntos como la expedición de licencias de manejo, otorgar (o negar) los permisos para abrir ciertos negocios, etcétera. Lo anterior también explica por qué hasta la fecha existen estados con regulaciones o prohibiciones muy diferentes a las del resto del país. Por ejemplo, al momento de escribir estas líneas, la pena de muerte es legal y practicada en Texas, legal pero no practicada en California, y prohibida en Nueva York. También hay asuntos que son llevados a cabo por ambos niveles de gobierno, como es el caso de la recolección de impuestos. Existen impuestos que se pagan al gobierno estatal y otros que van a parar a las arcas del gobierno federal.

Las facultades y límites del gobierno federal han ido cambiando a lo largo de la historia de Estados Unidos. Principalmente, ha habido dos diferentes clases de federalismo: el federalismo dual y el cooperativo. El primero tuvo lugar desde la fundación de Estados Unidos hasta la implementación del *New Deal*¹⁴ en la década de 1930, y el segundo prevalece desde esa fecha hasta la actualidad.

¹⁴ El *New Deal* o Nuevo Acuerdo fue un conjunto de inversiones públicas, programas federales, reformas financieras, bancarias y regulaciones en diversas áreas de la economía que tenían como objetivo superar los efectos de la crisis económica iniciada en 1929 conocida como la Gran Depresión. El *New Deal* se trató mayormente de ayudas al desempleo, subsidios a los granjeros, restricciones y mayores controles a las actividades de los bancos, incremento de la cantidad de dinero circulante, además de una activa participación del gobierno federal en la creación de grandes y muy ambiciosas obras de infraestructura pública, como represas y autopistas, con el objetivo de crear fuentes de empleo, incentivar el consumo y reactivar la economía. David E. Hamilton, *The New Deal*, Houghton Mifflin, Boston, 1999.

De 1788 a 1937 se contaba con un sistema federal que funcionaba dualmente, es decir, el poder del gobierno estaba fuertemente dividido¹⁵ entre los gobiernos estatales y el nacional. En ese federalismo hay una clara diferenciación entre los límites de acción (jurisdicciones o *jurisdictions*) de ambos niveles de gobierno. Por ejemplo, el gobierno nacional o federal tenía dentro de su jurisdicción la construcción y el mantenimiento de las carreteras interestatales o los impuestos a las exportaciones, por considerarse parte de la política exterior del país. El gobierno federal también era el propietario de terrenos públicos (como las reservas naturales) y regulaba las patentes para proteger la propiedad intelectual de los inventores. También tenía entre sus responsabilidades el controlar el flujo de dinero en efectivo a lo largo del territorio nacional para asegurar la existencia de un mercado interno común.¹⁶

Por su parte, los gobiernos estatales eran los encargados de tratar temas como el control de la pobreza, las leyes internas, las regulaciones comerciales, las bancarias, las corporativas, las civiles, las de aseguradoras, las de moralidad, de salud, educación, crimen, derechos de propiedad (tierra, aguas, minas, etcétera), elecciones, gobiernos locales, así como el control del ejercicio de las diversas profesiones y licencias, sólo por mencionar a sus atribuciones más importantes bajo el régimen del federalismo dual.¹⁷

Como se observa a simple vista, durante el federalismo dual los gobiernos estatales tenían jurisdicción sobre muchos más asuntos que el gobierno nacional, lo que era consistente con el ideal de “gobierno pequeño” del pensamiento liberal clásico. ¿Cómo y por qué el gobierno nacional ha incrementado sus facultades y espacios de acción? ¿Qué tan autónomos y soberanos son los gobiernos estatales con el nuevo federalismo o federalismo cooperativo?

El federalismo es un concepto que no aparece en parte alguna de la Constitución, sin embargo, el Artículo 1º, Sección 8, Cláusula 3 de la misma le otorga al Congreso el poder para “regular el comercio con naciones extranjeras, entre varios estados y entre las tribus indias”. Muchos juristas y politólogos norteamericanos le llaman a esta parte de la Constitución la “cláusula comercial”.¹⁸ Asimismo, es interpretada de tal forma que ha sido la base tanto del federalismo dual como del federalismo cooperativo.

¹⁵ Esto no debe de confundirse con el concepto clásico de la ciencia política llamado “gobierno dividido”, que hace referencia a que el presidente y la mayoría del Congreso provienen de partidos políticos diferentes.

¹⁶ Eugene Boyd & Michjael Fauntroy, *American Federalism, 1776 to 2000: Significant Events*. Congressional Research Service, Washington D.C. 2000, pp. 7-11.

¹⁷ *Idem*, pp. 14-18.

¹⁸ Robert Bork & Daniel Troy, “Locating the Boundaries: The Scope of Congress’s Power to Regulate Commerce”. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 25: 849, Boston 2002, pp. 861-862.

Durante gran parte del siglo XIX, la Suprema Corte decidió que casi cualquier intento por parte de algún gobierno, federal o estatal por igual, para regular la actividad económica interna de los estados era violatorio de la cláusula comercial, lo cual generaba un sistema de regulaciones para la vida empresarial y laboral muy reducido y limitado. Fue la época de oro del libre mercado en Estados Unidos, donde los gobiernos estatales intervenían con muy pocas reglamentaciones o normatividades, mientras que el gobierno nacional tenía como sus únicas actividades el entregar el correo, hacer la guerra con otros países, comprar nuevo territorio o conquistarlo cuando no podían hacerse de él por otros medios.¹⁹

Cuando explotó la Gran Depresión en 1929, el modelo del libre mercado fue duramente cuestionado por miembros de múltiples sectores de la sociedad y el propio gobierno de Estados Unidos. Aunque hubo grupos y actores que se oponían a una mayor intervención del gobierno en la economía, la crisis económica generó una situación tan desesperante que líderes de todos los partidos políticos de Estados Unidos demandaron (casi suplicando) al presidente de entonces, Franklin Roosevelt, que hiciera algo al respecto.²⁰ Fue en ese escenario que tanto el presidente como el Congreso crearon el *New Deal*, que significaba cambiar el papel del gobierno federal hacia un rol más activo en la economía interna, lo que implicó aumentar su tamaño considerablemente y con ello nació el federalismo cooperativo. En este nuevo federalismo el gobierno nacional genera “estímulos” para que los estados realicen políticas que tienen el objetivo de alcanzar “metas nacionales”, como por ejemplo, la reducción del desempleo o incrementar la inversión en tecnologías que utilicen energías renovables, o cumplir con ciertos estándares de calidad educativa, por citar sólo unos ejemplos.²¹

El instrumento más utilizado por parte de la federación para realizar lo anterior es asignando a los estados grandes sumas de dinero público etiquetado. Es decir, recursos del erario que sólo pueden gastarse si se usan para el propósito que se planeó desde el gobierno central. A ese dinero comúnmente se le conoce como “subvenciones” (*grant-in-aid*) y funciona como una zanahoria que se le pone enfrente a un asno para lograr que éste se dirija a donde uno desee sin necesidad de usar la fuerza.²² En caso de que algún gobierno estatal no haga lo que pretende el plan nacional, el gobierno central retiene los fondos que irían destinados a dicha política pública. La fuerza económica de los estados es muy desigual, hay algunos

¹⁹ Ellos Katz “American Federalism, Past, Present, and Future”, *Issues of Democracy, USIA Electronic Journal*, vol. 2, no. 2, April 1997.

²⁰ Eric Rauchway, *The Great Depression and the New Deal: a Very Short Introduction* Oxford University Press, 2007, p. 42.

²¹ Roderick Hills, “The Political Economy of Cooperative Federalism: Why State Autonomy Makes Sense and Dual Sovereignty Doesn’t”, *Michigan Law Review*, vol. 96 (4), 1998, pp. 813-944.

muchos más ricos y autosuficientes que otros, por lo que la capacidad de éstos para resistir o contravenir las disposiciones que vienen de Washington DC es también muy dispareja.

En Estados Unidos existen dos tipos de subvenciones: las de fórmula y las de proyecto. En las subvenciones de fórmula (*formula grants*) los Estados reciben ayuda financiera de acuerdo con una fórmula matemática que integra las variables a considerar según la política pública que se trate.²³ Por ejemplo, existe un programa llamado “Ayuda a las Familias con Hijos Dependientes” o Aid to Families with Dependent Children (AFCD), que consiste en proporcionarle recursos en efectivo a quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza, que es una clasificación que hace el gobierno federal por medio de la oficina del censo (*Census Bureau*). La cantidad de dinero que cada gobierno estatal recibe para implementar dicha política pública depende de la cantidad de gente pobre que se tenga en cada estado.

Las “subvenciones de proyecto” son recursos que se reciben a petición de algún estado para implementar algún plan que se presente ante las instancias federales. Los gobiernos estatales compiten por “bajar” a sus arcas los recursos que se destinan para diferentes fondos. En la actualidad, las subvenciones de proyecto son más comunes que las de fórmula, pero la más popular, la más cuantiosa y la que goza de mayor impacto político es la “subvención en bloque” (*block grants*), en la que el gobierno central (más específicamente el Congreso) otorga una inmensa cantidad de dinero para algo muy relevante, como por ejemplo, modernizar a los cuerpos de policía, y el gobierno estatal tiene libertad para decidir cómo gastar esos recursos.

Como puede observarse, en el federalismo cooperativo se genera una relación entre ambos niveles de gobierno de tal forma que a veces es imposible separarlos de forma tajante.²⁴ Sin embargo, existe un aspecto “poco cooperativo” del “federalismo cooperativo”, y son las regulaciones federales.

Las regulaciones federales consisten en normas o restricciones provenientes del gobierno central que los estados deben de cumplir obligatoriamente, como es el caso de la reglamentación que emite la Agencia de Protección Ambiental o Environmental Protection Agency (EPA), los principios de los Derechos Civiles o lo que demanda la Ley de Americanos con Discapacidades (American with Disabilities Act). En ciertas ocasiones el gobierno nacional otorga recursos a los

²² James Wilde, “The expenditure effects of grant-in-aid programs”, *National Tax Journal*, 1968, vol. 21, no. 3, pp. 340-348.

²³ Richard Silkman & Dennis Young, “X-efficiency and state formula grants”, *National Tax Journal*, 1982, vol. 35, no. 3, pp. 383-397.

²⁴ Timothy Conlan, “The politics of federal block grants: From Nixon to Reagan”, *Political Science Quarterly*, 1984, vol. 99, no. 2, pp. 247-270.

gobiernos estatales para que estos puedan cumplir o llevar a la práctica dichas regulaciones, pero a veces no sucede así y ellos deben de cumplir con lo estipulado a nivel federal de cualquier forma. Por ejemplo, la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (Occupational Safety and Health Administration, OSHA) emite una serie de regulaciones sobre cómo debe ser la indumentaria, las herramientas y el lugar de trabajo de ciertos tipo de empleados (por ejemplo, de una planta nuclear), con el objetivo de prevenir o reducir las enfermedades, accidentes o incluso las muertes en los lugares de trabajo. A ciertos gobiernos estatales no les agrada eso, sobre todo porque no se les asigna un presupuesto extra para cumplir con dicha disposición. También han existido casos donde la resistencia de los gobiernos estatales a lo estipulado por la federación es por motivos ideológicos, económicos o electorales, como cuando en las décadas de 1950 y 1960 diversos estados sureños se negaron a cumplir varias leyes federales en materia de derechos civiles que pretendían terminar con la segregación y discriminación racial. Otro ejemplo se encuentra en la actual presidencia de Donald Trump, donde algunos estados como California o Nueva York contienen importantes “ciudades santuario” que no cooperan o incluso contravienen las disposiciones federales en materia migratoria (sobre todo en lo relativo a la deportación de indocumentados).

Por casos como los anteriormente citados es que algunos estudiosos creen que el federalismo estadounidense se ha vuelto un sistema de restricciones muy duras, donde el gobierno central se ha convertido en un poder muy amplio y fuerte que muchas veces se impone a los gobiernos estatales, aún y cuando éstos últimos son los que suelen estar más cerca del ciudadano común.²⁵ Esto puede considerarse una desviación o perversión de la idea originaria de lo que significa el federalismo. El federalismo estadounidense nació por el ideal liberal de gobierno pequeño. Un gobierno central fuerte tiene poca correspondencia con los valores del liberalismo, la ideología que dio a luz a Estados Unidos. Ese ideal es un elemento crucial de la cultura política estadounidense y explica mucho del imaginario y actuar de importantes sectores conservadores y libertarios en Estados Unidos.²⁶ Ese es el motivo por el cual una parte significativa de la agenda de esos grupos, desde la década de 1970, ha sido tratar de regresar al modelo original de federalismo, aunque paradójicamente lo bautizaron con el nombre de “Nuevo Federalismo” (así como el “nuevo liberalismo” o “neoliberalismo” es en realidad el rescate de los principios y valores del “viejo liberalismo” o “liberalismo clásico”).

²⁵ Peter Zavodnyik, *The Rise of the Federal Colossus: The Growth of Federal Power from Lincoln to F.D.R.*, Praeger, Santa Barbara 2011.

²⁶ Véase la sección 6.2 sobre las ideologías políticas en Estados Unidos.

El Nuevo Federalismo, que ha tenido entre sus grandes impulsores a varios presidentes conservadores como Richard Nixon (1969-1974) y Ronald Reagan (1981-1989), tiene como objetivo empoderar a los estados mediante tres vías: a) la creación de las citadas subvenciones en bloque donde los estados gastan a su discreción el dinero federal asignado; b) la devolución, que es regresarle a los gobiernos estatales el poder de implementar regulaciones relevantes en ciertas áreas (como seguridad, salud y educación), o al menos que ellos puedan incidir de manera importante durante el proceso de elaboración de las regulaciones que haga la autoridad nacional; c) muchos tribunales han emitido sentencias judiciales a favor de los gobiernos estatales contra alguna instancia federal, basándose en la 10ª Enmienda de la Constitución que estipula que “los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ella a los estados, están reservados a los estados o al pueblo”.²⁷

La situación actual del federalismo en Estados Unidos es compleja y está constantemente cambiando, llegando a ser un tema que ha rebasado las fronteras ideológicas o partidistas. Ha habido presidentes republicanos como George Bush padre (1989-1993) y demócratas como Bill Clinton (1993-2001) que han estado a favor del Nuevo Federalismo y las subvenciones en bloque. Pero otros presidentes, igual de ambos partidos, como George Bush hijo (2001-2009) o Barack Obama (2009-2017) han virado hacia un gobierno federal más fuerte y regulador. Ejemplos de ello han sido la ley “Que ningún niño se quede atrás” (No Child Left Behind),²⁸ la creación del Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security), o la ley de Protección al Paciente y Cuidado Asequible (Patient Protection and Affordable Care Act) apodada como “Obamacare”, que concentra una cantidad considerable de recursos de todo tipo en las agencias de salud del gobierno federal.

²⁷ Timothy Conlan, *From new federalism to devolution: Twenty-five years of intergovernmental reform*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2010.

²⁸ Aprobada en 2002 y suspendida en 2015, esa ley fue muy centralizadora, ya que condicionaba el otorgamiento de recursos federales a las escuelas a cambio de mejorar progresivamente su desempeño, de acuerdo con criterios medibles y estandarizados (como un examen único de conocimientos). Las críticas fueron tan amplias que terminó por ser sustituida por la ley Cada estudiante triunfa (*Every Student Succeeds Act*). Linda Darling-Hammond, et al. *Pathways to new accountability through the Every Student Succeeds Act*. <https://bit.ly/2uwkFCY>, consultada el 20 de marzo de 2019.

A pesar de que en Estados Unidos muchos políticos dicen desear un gobierno pequeño y limitado, y que sea común que importantes sectores de la sociedad crean que su gobierno nacional es demasiado intrusivo y costoso, es muy poco probable que regresen al sistema del federalismo dual. Ese federalismo era propio de una nación que no era la mayor potencia económica y militar del mundo. Cumplir con la labor de ser una superpotencia demanda una concentración de recursos en las instancias federales muy elevada. Además, una vez que las partes de un sistema se han acostumbrado a recibir ciertos recursos, poder y privilegios, es muy difícil lograr que renuncien a ellos.

1.3 El transigir político y los compromisos constitucionales

Los dos enemigos del pueblo son los criminales y el gobierno. Así que déjenos atar al segundo con las cadenas de la Constitución. De esa forma el segundo no se convertirá en la versión legalizada del primero.

Un gobierno suficientemente grande para darte todo lo que quieres, es suficientemente fuerte para tomar todo lo que tengas.

Thomas Jefferson

La Constitución actual de Estados Unidos es el segundo intento por instaurar un régimen de gobierno en aquel país. El primer documento que fungió como Constitución estadounidense duró cerca de diez años, teniendo el nombre de “Artículos de la Confederación y Unión Perpetua”, comúnmente conocidos simplemente como “Los Artículos” (*The Articles*). Como su nombre lo indicaba, era un intento por crear una Confederación, que es una unión o asociación política fragmentada, donde los Estados miembros conservan grandes dosis de autonomía frente a un poder central que es muy débil y acotado, incluso más que en el federalismo dual.

Como en todos los primeros intentos por crear un modelo de gobierno que nunca antes había existido en la historia humana, el gobierno confederado estaba plagado de buenas y magníficas intenciones, sólo superadas por sus pésimos resultados. El gobierno confederado era un Congreso unicameral, que tenía funciones legislativas y ejecutivas. Todas las decisiones tenían que ser consensuadas y votadas, lo que provocaba una lentitud que, sumada a las muy pocas facultades que poseía, daba como resultado un gobierno débil e inoperante.²⁹

²⁹ Barbara Feinberg, *The Articles Of Confederation*, Twenty First Century Books, Reno 2002, pp. 34-39.

Cuando en 1787 se reunieron los constituyentes de Filadelfia, fue para superar las fallas que tenían Los Artículos, ya que el gobierno confederado era tan endeble que no podía cumplir cabalmente con sus tareas, sobre todo la de proteger militarmente a la nueva nación, asediada por potencias extranjeras. El problema es que los delegados de ciertos estados llevaban consigo, desde antes de iniciar el Constituyente, sus propios proyectos sobre cómo debía de ser la nueva Constitución, lo cual dificultaba el poder llegar a un acuerdo.³⁰

Con el objetivo de crear una Constitución que contara con un gobierno lo suficientemente fuerte como para cumplir con sus funciones mínimas; pero también de garantizar que dicho gobierno no violentara las libertades y los derechos por los que se lucharon en la guerra de independencia contra Inglaterra, los constituyentes llegaron a un acuerdo en el que las partes involucradas terminaron cediendo algo frente a sus oponentes políticos. Ésta es la práctica del transigir político (*political compromise*), pieza clave del sistema político estadounidense que posteriormente se transmitiría al resto de las democracias liberales o pluralistas, con distintos niveles de éxito.

El término *compromise* en inglés no es solamente un “compromiso” como lo entendemos en lengua española, y en general en el resto de las sociedades latinas con tradición autoritaria. *Compromise* en la cultura anglosajona es realizar un pacto donde ambas partes ceden y modifican sus posiciones o proyectos, dando como resultado de la negociación algo diferente a lo que originalmente querían los actores en conflicto.³¹ Esto contrasta con la idea de que todavía pervive en importantes sectores de sociedades como el mexicano donde la negociación y el transigir político son vistos como algo negativo, como traición o renuncia a la pureza de convicciones.

El primer *compromise* de gran calado en Estados Unidos fue para la creación de un Congreso bicameral, donde una Cámara (el Senado) representa a todos los estados por igual, sin importar su extensión territorial ni el tamaño de población; mientras que otra, la Casa de Representantes, hace una representación proporcional a la cantidad de ciudadanos que habitan un territorio.³² Ese plan protegió a los estados con poca población de decisiones arbitrarias por parte de los estados grandes.

³⁰ *Idem*, pp. 48-65.

³¹ Avinash Dixit & Gene Grossman, “The dynamics of political compromise”, *Journal of political economy*, 2000, vol. 108, no. 3, pp. 531-568.

³² Véase la sección 2.1 sobre cómo está conformado el Congreso.

Pero ese fue solamente uno de tantos puntos en desacuerdo. Por ejemplo, ¿cómo debía de ser contada la población de los estados? Esto era un tema crucial porque de eso dependía (y depende al día de hoy) cuántos legisladores podía tener cada estado para representar sus intereses en el Congreso de la Unión.

Los estados con gran cantidad de población en situación de esclavitud, como Carolina del Sur o Virginia, buscaban que los esclavos contaran para determinar cuánta población tenía un estado. Por su parte, como era de esperarse, los estados del norte del país, con muy escasos esclavos, argumentaban que estos no deberían de ser tomados en consideración para realizar el conteo poblacional, ya que los pondría en franca minoría en el Congreso, donde se toman decisiones tan importantes como el declarar la guerra a otro país, el diseño del presupuesto público y los tipos y cantidad de impuestos, por citar sólo unos ejemplos.

Ante esas dos posturas enfrentadas, los integrantes de la Convención de Filadelfia solventaron el problema con el siguiente *compromise*: el Artículo 1º, Sección 2, Cláusula 3ª de la Constitución estipula que:

Los representantes e impuestos directos se distribuirán proporcionalmente entre los distintos estados que formen parte de la Unión, de acuerdo con su población respectiva, la cual se determinará sumando el total del número de personas libres, inclusive las obligadas a prestar servicios durante cierto término de años y excluyendo a los indios no sujetos al pago de impuestos, las tres quintas partes de todas las personas restantes.³³

Aunque la palabra “esclavo” no aparece en el texto constitucional, era a lo que se referían los redactores de la Constitución con la expresión “todas las personas restantes”. Para propósitos de conteo y representatividad, se tomaban en cuenta las personas libres y sus sirvientes asalariados, a lo que había que sumarle 3/5 del total de esclavos, que eufemísticamente eran nombrados “personas no libres”. Para ponerlo más claro, un esclavo contaba como 3/5 de una persona blanca y libre. De esa forma los estados esclavistas (del sur) verían incrementada su representación en el Congreso, pero no tanto como para imponerse ante los congresistas provenientes de los estados no esclavistas (del norte).³⁴

³³ El texto completo de la Constitución tal y como fue elaborada originalmente, se encuentra en: <https://bit.ly/1aOnie3>, consultado el 24 de junio de 2017.

³⁴ Para una explicación más extensa sobre la separación del Congreso en dos cámaras, véase la sección 2.1 sobre el bicameralismo estadounidense.

Pero incluso con esos pactos y acuerdos, la nueva Constitución, para poder entrar en vigor, tenía que ser ratificada por al menos nueve de los trece estados que en ese entonces tenía Estados Unidos.³⁵ Así que cada estado realizó una convención especialmente convocada para aprobar o rechazar a la nueva Constitución. A diferencia de la Convención de Filadelfia, donde cincuenta y cinco delegados redactaron la Constitución, las convenciones estatales fueron abiertas al público, motivo por el cual se afirma en el preámbulo de ese documento que es el resultado de la voluntad del pueblo:

Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer la justicia, garantizar la tranquilidad nacional, proveer de una defensa común, fomentar el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros y para nuestra posteridad, por la presente promulgamos esta Constitución de los Estados Unidos de América.³⁶

Pero esto no fue un proceso libre de conflictos y desacuerdos. Una vez más, la práctica del *compromise*, del transigir político, logró conciliar intereses y proyectos contrapuestos. Varios actores y sectores, mientras se realizaban las convenciones estatales para ratificar la Constitución, la consideraban un documento jurídico potencialmente amenazador de las libertades recién conquistadas mediante su guerra de independencia. El motivo de ese temor es que esta Constitución creaba a un gobierno central con más facultades que aquel producto de Los Artículos de la Confederación.

Para lograr que la Constitución fuera aceptada por las convenciones estatales, aquellos que estaban a favor de ella, conocidos como los “federalistas”³⁷, crearon y difundieron una serie de herramientas argumentativas para lograr su validación. Debido a que la Constitución fue ratificada, suele creerse que todos o casi todos la querían, pero no fue así. En muchas convenciones estatales la votación se ganó por la mínima diferencia, como en Rhode Island (34 a favor, 32 en contra) o Massachusetts (187 a favor, 168 en contra). ¿Cómo logró sortearse ese problema de legitimidad? La ratificación de la Constitución se logró en gran medida por un nuevo *compromise* que los federalistas hicieron con los antifederalistas: la Carta de Derechos o Bill of Rights,³⁸ que son las primeras diez correcciones o Enmiendas (*Amendments*) a la Constitución que la Convención de Filadelfia había elaborado.³⁹

Salvo ciertas excepciones, comúnmente la bibliografía sobre los *compromise* que fueron necesarios para redactar la Constitución no incluye a estas diez Enmiendas. Sin embargo, son un muy buen ejemplo sobre cómo en la política de Estados Unidos se tiene que ir cediendo, al menos en parte, en aras de lograr los

acuerdos necesarios para gobernar a una sociedad plural, integrada por actores y sectores con intereses y visiones diversas, y contrapuestas. La idea de equilibrar intereses, al dar y recibir entre grupos o partidos opuestos, que para algunos sería traición o política sucia o corrupta, debido a que conlleva renunciar a ciertos principios, es inherente tanto al constitucionalismo estadounidense como a su sistema político como un todo, e incluso ha sido uno de los grandes legados políticos de Estados Unidos para con el resto de las democracias pluralistas que conocemos hoy en día. Sin el *compromise* propio de la política pluralista, sólo el uso de la fuerza, la eliminación o la marginación del oponente hace posible destrabar los conflictos, lo cual no es deseable en ningún sistema político que se considere a sí mismo democrático.

³⁵ El número trece, correspondiente a los trece estados originarios de la Unión, provenientes de las trece colonias originales británicas en Norteamérica, es el motivo por el cual la bandera de Estados Unidos está hecha de trece barras. Esos estados originarios son: Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island, Connecticut, New York, Pennsylvania, New Jersey, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia.

³⁶ *Idem*.

³⁷ El apodo de los federalistas se debió a que estaban liderados por Alexander Hamilton y James Madison, quienes junto con John Jay escribieron “El Federalista” o “The Federalist Papers”, que es una colección de 85 artículos que tenían el objetivo de convencer a los votantes de Nueva York a ratificar la Constitución. La compilación de dichos artículos es considerada por muchos estudiosos del sistema político y jurídico de Estados Unidos, así como de las democracias liberales, como uno de los libros más influyentes en el pensamiento político moderno. El Federalista es una obra relevante no sólo en términos académicos, sino sobre todo en la práctica política de ese país, al grado de que ha sido citado más de 300 veces por la Suprema Corte para sustentar sus sentencias, tomando a ese texto como fuente de autoridad. Pamela Corley, Robert Howard & David Nixon. “The Supreme Court and opinion content: The use of the Federalist Papers”. *Political Research Quarterly*, 2005, pp. 329-340.

³⁸ La Carta de Derechos, integrada por las diez primeras Enmiendas, contiene: 1) libertad religiosa, de expresión, de prensa y de petición hacia el gobierno; 2) derecho de los ciudadanos a poseer y portar armas; 3) la prohibición en tiempos de paz para que los soldados ingresen a los domicilios privados de los ciudadanos; 4) protección de los ciudadanos ante la búsqueda de pesquisas y aprehensiones arbitrarias, para lo cual es necesario una orden judicial justificada por causa probable; 5) el derecho de los ciudadanos para no auto-incriminarse en un caso judicial; 6) el derecho de los acusados a un juicio rápido y público, por un jurado imparcial, ser informado de los cargos, confrontar a su acusador y a los testigos en su contra, posibilidad de presentar testigos a su favor, y a ser asistido por un abogado; 7) derecho a ser juzgado por un jurado; 8) prohibición de las fianzas y multas excesivas, así como de castigos crueles e inusuales a los sentenciados; 9) prohibición a que la enumeración en la Constitución de ciertos derechos se interprete como que niega o menosprecia otros que retiene el pueblo; 10) los poderes que la Constitución no le otorga explícitamente a los Estados Unidos (la federación) ni prohíbe a los estados, están reservados a los estados o al pueblo. <https://bit.ly/2FnBSQp>, consultada el 14 de junio de 2017.

³⁹ Ralph Ketcham, *The Anti-Federalist Papers and The Constitutional Convention Debates: The Clashes and Compromises That Gave Birth To Our Government*, Penguin, Auburn 2003.

Capítulo 2

El congreso de los Estados Unidos

El precio de la libertad es la vigilancia eterna al gobierno.

Thomas Jefferson

Según la Constitución de Estados Unidos, el Congreso es la rama más importante del gobierno. Por supuesto, se refiere al Congreso nacional, no a los Congresos que tiene cada uno de los estados de la Unión.⁴⁰ La Constitución menciona al Congreso antes que a cualquiera de las otras dos ramas de gobierno (el Ejecutivo y el Judicial). Desde su origen la Constitución establece el bicameralismo, es decir, que se contará con dos cámaras. Después de las palabras preliminares, la primera sección del primer artículo dice: “Todos los poderes legislativos aquí garantizados corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, el cual consistirá en un Senado y una Casa de Representantes”. ¿Por qué el Congreso está dividido en dos Cámaras? ¿Qué diferencias hay entre ambos cuerpos legislativos? ¿Cómo trabajan en conjunto? ¿Qué semejanzas y diferencias hay entre ellas? ¿Cómo se coordinan o dirigen? Todos esos puntos se analizan a continuación.

2.1 El bicameralismo de Estados Unidos

Nunca sabrás cuánto le costó a mi generación preservar la libertad. Espero hagas un buen uso de ella.

John Adams

Para que alguien pueda ser miembro de la Casa de Representantes se deben tener cumplidos al menos 25 años, gozar de ciudadanía con una antigüedad de al menos 7 años y ser residente del distrito que se desee representar.

⁴⁰ Véase la sección 1.2 sobre el federalismo para entender por qué el gobierno está dividido en un gobierno central o nacional y 50 gobiernos estatales o subnacionales.

Cada estado está dividido en varios distritos. Un distrito es una demarcación territorial determinada por la cantidad de población que ahí reside. Ningún estado tiene menos de un distrito: Vermont, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Wyoming y Alaska tienen sólo un distrito como consecuencia del reducido número de habitantes en esos territorios. Lo anterior significa que esos estados sólo tienen cada uno de ellos a un miembro en la Casa de Representantes. En contraste, California, el estado con mayor población, tiene 53 distritos.⁴¹

Esto equivale a decir que 53 de los miembros de la Casa de Representantes de Estados Unidos provienen de California. Actualmente la Casa de Representantes tiene un total de 435 miembros.⁴² Por eso hay estados con muchos más congresistas que otros, porque unos tienen más población y otros menos.

Por su parte, la otra cámara del Congreso, el Senado, tiene dos senadores por cada estado, sin importar el tamaño del territorio o la cantidad de población. Como Estados Unidos está compuesto por 50 estados, el Senado tiene un total de 100 miembros. Para ser senador, un candidato debe tener cuando menos 30 años cumplidos, ser ciudadano con una antigüedad mínima de nueve años y residir en el estado que se desea representar.⁴³

Originalmente los senadores eran electos por los congresos de los estados. Pero en 1913 la 17ª Enmienda cambió eso, estipulando que los senadores fueron electos por sufragio popular directo, tal y como desde el inicio ha sido en la Casa de Representantes.⁴⁴

Aunque las dos cámaras hacen leyes, la Constitución confiere facultades específicas y distintivas a cada una de ellas. Por ejemplo, la Casa de Representantes tiene la facultad exclusiva para enjuiciar políticamente al presidente y otros funcionarios federales.

Es común que se piense que el juicio político o *impeachment* signifique que el funcionario imputado pierda su puesto, pero no es así. La Casa de Representantes lo que hace es decidir si ese funcionario ha cometido, o no, un acto suficientemente negativo como para enjuiciarlo. En otras palabras, la Casa de Representantes hace la acusación criminal, pero no el juicio. Una vez que esto sucede, el juicio del funcionario en cuestión lo realiza la otra cámara del Congreso, el Senado. Pero

⁴¹ No confundir con los 55 votos que California tiene en el Colegio Electoral. Para saber qué es y cómo funciona el Colegio Electoral en Estados Unidos, véase la sección 6.4.

⁴² Información tomada de la página oficial de la Casa de Representantes de los Estados Unidos: <https://bit.ly/2PXKNOa>, consultada el 3 de septiembre de 2017.

⁴³ Información tomada de la página oficial del Senado de los Estados Unidos: <https://bit.ly/2TbCJV>, consultada el 3 de septiembre de 2017.

⁴⁴ Información tomada de la página oficial del Senado de los Estados Unidos: <https://bit.ly/2Fkf0Xu>, consultado el 1 de septiembre de 2017.

si el acusado es el presidente de la República, el titular del poder Ejecutivo es el Juez-Presidente de la Suprema Corte quien preside el Senado. Esto se debe a que constitucionalmente, quien preside el Senado (aunque casi no ejerce esa prerrogativa) es el vicepresidente, y no sería conveniente que fuera ese mismo personaje quien dirigiera el juicio del presidente, porque tendría especial interés en su destitución, pues así ocuparía su puesto, por lo que habría conflicto de interés.⁴⁵ El segundo poder exclusivo que tiene la Casa de Representantes es la facultad para erigirse como órgano electoral, pudiendo incluso decidir el resultado de la contienda presidencial si ninguno de los candidatos logró obtener la mayoría de los votos en el Colegio Electoral.⁴⁶

El tercer poder exclusivo de la Casa de Representantes es otorgado por el Artículo 1º, Sección 7 de la Constitución que a la letra dice: “Todo proyecto de ley que tenga por objeto el incremento de la recaudación deberá originarse en la Casa de Representantes”. En otras palabras, todo aumento de impuestos tiene que empezar en la Cámara Baja. Pero dado que ingresos y egresos son dos temas estrechamente vinculados, también incluye la confección del presupuesto de egresos de la federación. Éste es un poder inmenso y es conocido por los especialistas como “el poder de la cartera” (*power of the purse*).⁴⁷ Ese poder consiste en la posibilidad de influir o controlar las acciones de las dependencias del Poder Ejecutivo etiquetando los recursos o estipulando condiciones para el ejercicio de ciertos fondos, pudiendo incluso eliminar programas, que supuestamente son competencia exclusiva del presidente, simplemente retirándoles los fondos.

Por otro lado, el Senado posee el poder exclusivo de “aconsejar y consentir” (*advice and consent*) al Poder Ejecutivo. Esto en realidad significa que muchas de las acciones del Ejecutivo tienen que contar con el visto bueno del Senado, con lo que el presidente se ve obligado a oír y atender las recomendaciones de dicho cuerpo legislativo. Ese poder se manifiesta, por ejemplo, en la facultad exclusiva del Senado para ratificar o rechazar los tratados internacionales (incluyendo los acuerdos comerciales) que el presidente negocie con otros países. Esto requiere de 2/3 partes de los votos del Senado. Además, el Senado tiene un poder significativo que consiste en la confirmación de varios servidores públicos de la más alta importancia para el gobierno de Estados Unidos (*appointments clause*).⁴⁸ Hay una serie de funcionarios federales, del más alto nivel, que para ocupar sus puestos

⁴⁵ Jared Cole & Todd Garvey, *Impeachment and Removal*, Congressional Research Service (October 29, 2015), pp. 2-16.

⁴⁶ Véase la sección 6.4 sobre qué es y cómo funciona el Colegio Electoral.

⁴⁷ <http://history.house.gov/institution/origins-development/power-of-the-purse/>, consultado el 12 de febrero de 2017.

requieren que el Senado los confirme o ratifique (previa nominación presidencial). Son más de mil funcionarios los que requieren confirmación senatorial, todos ellos con altas responsabilidades. Entre ellos se incluyen a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, jueces federales de distrito, embajadores, al director del Buró Federal de Investigación (FBI),⁴⁹ la Agencia Central de Inteligencia (CIA),⁵⁰ al Fiscal General (*General Attorney*) y al gobernador de la Reserva Federal.⁵¹

¿Por qué el Congreso está formado por dos ramas separadas? Existen dos razones, una histórica y otra operativa:

- a. La razón histórica es que al momento en que se estaba redactando la Constitución (entre mayo y septiembre de 1787), los miembros de la Convención de Filadelfia no podían llegar a un acuerdo sobre qué tipo de Poder Legislativo debían de tener. En gran parte esa falta de acuerdo se debía a que los miembros de dicha Convención provenían de diferentes estados; por lo que tenían intereses diferentes entre sí. Los delegados que provenían de estados con mayor número de habitantes querían que el Congreso fuera constituido sobre el principio de “cantidad de población”. Esto significaba que entre más ciudadanos tuviera un estado, éste tendría más legisladores, lo que significaba tener más poder.

⁴⁸ <https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm>, consultado el 12 de febrero de 2017.

⁴⁹ El FBI o Buró Federal de Investigación (Federal Bureau of Investigation) es el máximo órgano de investigación criminal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Sus prioridades son la lucha contra el terrorismo externo e interno; contrarrestar las actividades de espionaje o inteligencia de países extranjeros; proteger al Estado y la sociedad estadounidense de ataques cibernéticos o crímenes perpetrados con alta tecnología; proteger los derechos civiles; combatir el crimen organizado nacional y transnacional; así como combatir crímenes de “cuello blanco” de alto perfil. Información de la página oficial del FBI: <https://bit.ly/2AHjVgN>, consultada el 22 de abril de 2017.

⁵⁰ La CIA o Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency) es el órgano encargado de recopilar, analizar y procesar información para que el presidente y el Consejo de Seguridad Nacional tomen decisiones para enfrentar amenazas (aunque sean sólo potenciales) al sistema político y económico de Estados Unidos. A diferencia del FBI cuya principal actividad es interna, la CIA tiene su campo de acción en todo el mundo. Información de la página oficial de la CIA: <https://bit.ly/2Js1UcM>, consultada el 22 de abril de 2017.

⁵¹ La FED o Reserva Federal (Federal Reserve) es el Banco Central de Estados Unidos, encargado de la política monetaria, regular la banca privada, mantener la estabilidad del sistema financiero (principalmente manteniendo baja la inflación), fijar la tasa de interés (que es la referencia para los tipos de interés de los bancos del resto del mundo) y proveer servicios financieros a los bancos privados u bancos centrales de otros países. Información de la página oficial de la FED: <https://bit.ly/2Cxm4wa>, consultada el 22 de abril de 2017.

Por el contrario, los estados con menos población querían que, sin importar el número de habitantes, se repartieran los escaños legislativos por igual a todas y cada una de las entidades que integraban a Estados Unidos.

Los estados grandes apoyaron lo que se conoció como el Plan Virginia, mientras que los chicos hicieron lo mismo con el Plan Nueva Jersey, hasta que llegaron a un acuerdo constitucional de la mano de Roger Sherman que, por ser en ese entonces el gobernador de Connecticut. Por eso se le conoció a ese acuerdo como el Compromiso de Connecticut o el Gran Compromiso.⁵²

Como era de suponerse, el compromiso consistió en la creación de un Congreso con dos cámaras: el Senado donde todos los estados están representados por igual, y una Cámara Baja donde la representación se basa en la distribución de curules por número de población.⁵³

- b. La razón operativa para dividir al Congreso y darle a cada Cámara diferentes facultades es para evitar la concentración de poder. Así lo dijo James Madison, uno de los principales “arquitectos” de la Constitución de Estados Unidos, en el Federalista 51:

En el gobierno republicano, la autoridad legislativa necesariamente predomina. El remedio de este inconveniente es dividir la legislatura en diferentes ramas, darles diferentes modos de elección y diferentes principios de acción, tan poco conectados como la naturaleza de sus funciones comunes y su dependencia común que la sociedad admitirá.⁵⁴

El concepto de que una rama legislativa limite el poder de la otra se conoce como “revisión entre ramas” (*inter-branch check*) y es resultado de la anteriormente citada obsesión que tenían los padres fundadores, imbuidos de ideología liberal, por evitar la concentración de poder y el despotismo.

⁵² Para entender el concepto de “compromiso” en el pensamiento político estadounidense, véase la sección 1.3 sobre el transigir político y los compromisos constitucionales.

⁵³ Jillson Calvin & Thornton Anderson, “Voting bloc analysis in the Constitutional Convention: implications for an interpretation of the Connecticut compromise”, *Western Political Quarterly* 31.4, 1978, pp. 535-547.

⁵⁴ El texto completo de El Federalista fue consultado en la página oficial del Congreso de los Estados Unidos: <https://bit.ly/2OkW523>, consultada el 14 de marzo de 2018.

Como se mencionó anteriormente, de acuerdo con la Constitución, se espera que los senadores tengan más edad que los miembros de la Casa de Representantes. En nuestra época, 30 años no parece una edad avanzada, pero lo fue en 1787, cuando la Constitución fue redactada. Esa delimitación de edad se hizo pensando en que las personas con más años de vida son más sabias (o al menos más experimentadas) debido a que la intención era hacer del Senado —cuyo nombre proviene del latín *senex*, que significa senil o anciano— una rama parlamentaria más seria, más dignificada y deliberativa que la Casa de Representantes, la cual encarna los deseos de las masas y, en general, del “hombre común”. De hecho, la Casa de Representantes fue inspirada en la Casa de los Comunes (conformada por los plebeyos) del Parlamento británico, mientras que el Senado se inspiró en elitista Cámara de los Lores de Inglaterra (integrada por aristócratas, alto clero y gente destacada).

El periodo de un senador en su cargo dura seis años, mientras que un miembro de la Casa de Representantes cuenta solamente con dos años (aunque ambos pueden reelegirse indefinidamente). Al durar más tiempo en el cargo, se espera que el Senado sea más inmune a los deseos del público, ya que, si bien el poder concentrado en manos de un tirano es algo negativo, el poder en manos de las masas, de la turba, fácilmente manipulables y proclives a los disturbios y seguir a líderes mesiánicos y populistas, era algo a lo que los padres fundadores temían por igual. Las virtudes que los padres fundadores perseguían eran la moderación y el equilibrio.

En contraste, la Casa de Representantes fue diseñada de tal forma en que sus miembros sean bastante sensibles ante los deseos y preferencias de la población que votó por ellos. En “El Federalista 52”, Madison y Jay concebían a los miembros de la Casa de Representantes como algo más próximo al ideal de “delegados”, es decir, que no tomaran decisiones por su cuenta sino que fueran simples conductos de las preferencias e intereses de sus electores.⁵⁵ El instrumento institucional que crearon los constituyentes para conseguir que los congresistas fueran más receptivos para con su electorado fue hacer que sus cargos tuvieran una duración muy corta (dos años), al tiempo que pueden reelegirse indefinidamente, de tal forma que constantemente están en campaña para lograr la ratificación de su puesto en las urnas. Con esas reglas, si el Representante o Congresista (*congressman o congresswoman*) no toma en cuenta la opinión de su electorado (o de quienes influyen para construir la opinión del electorado), perderá su empleo en el Congreso.

⁵⁵ El texto completo de El Federalista 52 se encuentra en la página oficial del Congreso de los Estados Unidos: <https://bit.ly/2HE1azJ>, consultada el 11 de diciembre de 2017.

Al ser el juicio político, la recolección de impuestos y el gasto del presupuesto los asuntos más sensibles para la sociedad estadounidense, al momento de redactar la Constitución se buscó que quien se encargara de esos temas fuera la rama del Congreso más “popular” o “democrática”.

Lo anterior tiene sus virtudes, pero también sus defectos. El conocer la opinión siempre fluctuante del electorado (aunque sea de un solo distrito), y tratar todo el tiempo de representar esas preferencias públicamente para ser atractivo al momento de reelegirse, es una tarea extremadamente absorbente. Por lo que la información y acciones de los legisladores estadounidenses se reducen casi en su totalidad a temas de carácter local. Las consecuencias producidas por la preocupación localista o regional de los legisladores, cuando el Congreso de Estados Unidos influye no sólo en la política nacional, sino que tiene repercusiones globales, son expresadas de manera clara por Jorge Montaña, exembajador de México en Washington, cuando se estaba negociando el Tratado de Libre Comercio en la época de Carlos Salinas y George Bush:

Los legisladores tenían ante sí el futuro de la presidencia de Estados Unidos, la de México, así como nuestra economía, y ello me hacía pensar con preocupación el primitivismo y el parroquialismo de los miembros del Congreso. Una buena parte de ellos carece de formación e interés por lo que acontece fuera de su distrito y por tanto del resto del país, ya no se diga sobre acontecimientos internacionales que simplemente no les interesan. Lo único que les interesa realmente es lo propio (...) Su nivel de conciencia respecto a la importancia y el significado que tenía el TLCAN para México, América Latina, así como para el mundo, era idéntico a su nivel de inconsciencia e ignorancia.⁵⁶

2.2 Las elecciones legislativas en Estados Unidos

Nadie entiende realmente la política hasta que comprende que los políticos no están tratando de resolver nuestros problemas. Ellos están tratando de resolver sus problemas. Los de ser electo y reelecto son sus problemas número uno y número dos.

Thomas Sowell

Las elecciones son el evento político más popular de Estados Unidos. Si bien las elecciones para elegir presidente de la República son las que más llaman la atención del público y la prensa, las elecciones para el Congreso no son menos

⁵⁶ Jorge Montaña, *Misión en Washington*, Planeta, 2004 México, pp. 143-144.

relevantes para el funcionamiento del sistema político estadounidense, e incluso para el resto del mundo, dado el carácter de superpotencia de ese país.

Como se explicó anteriormente, al menos en teoría, el Congreso es la esfera del gobierno que mayormente refleja la opinión popular; la más cercana al pueblo. Si se tiene esa creencia es en gran medida gracias a la gran frecuencia con que se realizan las elecciones para ser legislador, especialmente para ser congresista.

En Estados Unidos no existe la representación proporcional ni los escaños plurinominales⁵⁷, ni los congresistas suplentes. En ese país la única forma en que alguien ocupe un escaño en el Congreso es ganando una elección. En contraste, alguien puede llegar a ocupar la Presidencia sin haber obtenido un solo voto, sino por sustitución, siendo Vicepresidente de un presidente que fallezca o renuncie; al tiempo que los magistrados de la Suprema Corte llegan a serlo por nominación presidencial y, si los ratifica el Senado, permanecen en sus puestos de forma vitalicia. Mientras que el presidente es electo por un periodo de cuatro años con derecho a competir por una sola reelección, dando un total de ocho años como máximo, un congresista en el mismo periodo de tiempo ha sido sometido al escrutinio ciudadano mediante cuatro campañas electorales.

Esa constante “recontratación” de los congresistas por parte del electorado hace a los miembros de la Casa de Representantes bastante sensibles respecto a lo que quieren los votantes de su distrito, lo que trae como consecuencia que también tenga especial preocupación por hacerse del apoyo de aquellos que pueden donar a sus campañas e influir en el voto sus representados.

En la Constitución se habla muy poco sobre el sistema electoral, es decir, sobre el conjunto de reglas que establecen cómo se hará una elección y cómo se determinará al ganador de una contienda electoral. En el Artículo 1º, Sección II de la Constitución dice al respecto:

⁵⁷ La representación proporcional es un método electoral, comúnmente en países multipartidistas, que tiene por objetivo generar más de un ganador, para que los puestos se repartan entre la mayor cantidad posible de partidos, según su nivel de apoyo en las urnas. Un método de mayoría como el que existe en Estados Unidos o Inglaterra genera un solo candidato ganador. En un método de mayoría simple se corre el riesgo de sobre-representar a un partido pues el partido que pierde no goza de representación, aunque tenga un apoyo del 49.99% del electorado. Por eso la representación proporcional busca que los legisladores no sean sólo los que ganaron un distrito electoral, sino que sean “proporcionales” a los votos recibidos. Por ejemplo, si un partido obtuvo el 20% de las preferencias electorales, se le otorga aproximadamente, de acuerdo con ciertas fórmulas matemáticas, un porcentaje que vaya entre 10 y 30% de los puestos del Parlamento (llamados escaños plurinominales). De esa manera se considera que el Parlamento refleja más fielmente la pluralidad del electorado en comparación al método de mayoría. Pero también tiene el defecto de que se pierde responsabilidad del legislador ante el electorado, al no haber un ganador claro en dichas elecciones, por lo que se difumina la relación votante-congresista. Para una discusión más amplia sobre el tema véase: Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1994.

La Casa de Representantes deberá integrarse de miembros electos cada dos años por el pueblo de los estados, y los electores en cada estado deberán contar con las condiciones requeridas para los electores de acuerdo con el sector más numeroso de la legislatura estatal.

Es así como la Constitución estipula que la totalidad de la Casa de Representantes se someta a elecciones cada dos años, y una tercera parte del Senado también, pero principalmente se deja la programación y el diseño de las reglas electorales a los estados, no a los poderes federales.

Las reglas electorales vigentes que proporcionan indicaciones tales como la hora en que deberán abrirse las casillas, dónde se colocarán las mesas de votación, los requisitos para registrarse como candidato, etcétera, son elaboradas por los congresos estatales siguiendo un marco legal general establecido por alguna ley electoral federal. Como consecuencia, las elecciones a lo largo y ancho de Estados Unidos no están homogeneizadas y tienen sus particularidades de estado a estado. Sin embargo, pueden decirse ciertos aspectos generales sobre las elecciones estadounidenses:

- a. En la Cámara de Representantes una elección genera un solo ganador por distrito electoral.
- b. El número de distritos que tiene cada estado es determinado por el censo, el cual se efectúa cada diez años.⁵⁸
- c. El Senado está integrado por dos representantes de cada estado y son electos por el estado entero.

Antes de realizar cualquier elección se necesitan candidatos. El cómo alguien llega a ser candidato varía de estado a estado, pero casi en su totalidad lo hacen mediante los partidos políticos, aunque legalmente no tienen la obligación de hacerlo. Lo que cambian de lugar en lugar son los mecanismos para obtener la candidatura de los partidos.

Históricamente y salvo notables excepciones, generalmente los candidatos en Estados Unidos llegan a tener ciertas características comunes, como un historial público inmaculado, libre de haber cometido delitos o escándalos sexuales. Esto que algunos autores consideran herencia de la cultura puritana de aquel país,⁵⁹ puede llevar a tener candidatos que en realidad son tan calculadores y meticulosos que no dejan rastro de sus acciones negativas. La moral pública, la buena reputación, sobre todo en el ámbito religioso, familiar y sexual, son factores de

⁵⁸ Véase la sección 6.8 sobre cómo se diseñan los distritos electorales.

suma importancia para el electorado estadounidense, o al menos para una parte significativa de él. Al ser el pueblo estadounidense muy moralista (o al menos demandar eso de sus representantes), sus candidatos reflejan ese ideal, esa pretensión, aunque no corresponda a la realidad de su comportamiento.

Otra característica que un candidato debe de poseer es la habilidad para recaudar dinero en grandes cantidades. Es verdad que algunos candidatos son billonarios y podrían cubrir ellos solos los gastos de sus campañas, pero la mayoría de las personas ricas en Estados Unidos no buscan dedicarse a cuestiones de Estado. Si un acaudalado empresario requiere influir en alguna legislación, contrata los servicios de algún cabildero⁶⁰ o dona dinero para la campaña de alguien que sí sea un político profesional.

La inmensa mayoría de los candidatos obtiene el dinero para sus campañas pidiéndolo a alguien más. A diferencia de países como México donde los partidos políticos reciben grandes sumas de dinero público para su funcionamiento, campañas, etcétera, en Estados Unidos el dinero de los candidatos al Congreso federal es privado (en contraste con las muchas elecciones estatales o municipales donde existe financiamiento público para las campañas). Por ello, el poder recaudar la mayor cantidad posible de dinero es clave para la sobrevivencia política de un legislador. Esto se acentúa constantemente porque en Estados Unidos las campañas no suelen ser baratas, por el contrario, en cada elección suele incrementarse el costo.

Para ilustrar lo anterior, en 2016, las campañas de los ganadores de la Casa de Representantes gastaron alrededor de dos millones de dólares cada uno, mientras que los senadores gastaron más de diez millones de forma individual.⁶¹ Para tener una mejor perspectiva sobre qué tan caras son las elecciones en Estados Unidos, en el año citado las campañas para puestos de legisladores federales, es decir, sin contar las elecciones estatales o locales ni la presidencial, tuvieron un costo de 4 000 millones, mientras que en el Reino Unido los partidos gastaron el equivalente a 29 millones de dólares.⁶²

Para ganar una elección, el recaudar fondos es fundamental, pero lo es todavía más el ser ya un miembro del Congreso. Esto debido a lo que los politólogos

⁵⁹ Jim Sleeper, "Our Puritan Heritage", *Journal of Democracy*, no. 37, summer 215.

⁶⁰ La práctica de influir en las decisiones de los legisladores conocida como cabildeo o *lobbying* es una actividad que, si bien no está libre de crítica, suele llevarse a cabo con relativa apertura y está bastante regulada (a diferencia de Latinoamérica donde hay mucha mayor condena a esa práctica, pero igual sucede, sólo que entre las sombras). De hecho, muchos e importantes personajes han terminado en prisión por violentar las reglas del *lobbying*, sobre todo porque la línea que separa a esa actividad del soborno es bastante estrecha. Para una explicación más detallada, véase la sección 6.7 sobre el cabildeo en Estados Unidos.

estadunidenses llaman la “ventaja de titularidad” o *incumbency advantage*, que es el ocupar un puesto de elección popular y tener una ventaja estructural para la reelección frente a sus competidores electorales.⁶³ Los candidatos que buscan quitarle el puesto a un legislador vigente reciben el nombre de “retadores” o *challengers*.

Existen múltiples explicaciones y razones sobre por qué la mayoría de los congresistas (estadísticamente también aplica para presidentes y gobernadores), tienden a retener sus puestos cuando se les presenta la reelección, que hay que recordar que para los legisladores en Estados Unidos es indefinida. Es decir, pueden reelegirse tantas veces como ganen en las urnas, por lo que no es raro tener congresistas con 15, 20 o hasta 30 años en el puesto.⁶⁴ Las razones más relevantes son las siguientes:

- a. Alguien que ya es legislador tiene un historial de actos públicos, lo que incluye logros legislativos o el haber conseguido recursos o servicios directos para los ciudadanos de su distrito, lo cual a veces ni siquiera es hecho por el propio congresista o senador, sino por su equipo de trabajo, como otorgar una carta de recomendación para entrar a la universidad. Los congresistas también llegan a otorgar empleos a sus electores. Obviamente los empleos que un legislador puede otorgar con relación al número de votantes que representa son bastante reducidos. Por eso los cargos son dados a personajes que tienen mucha influencia sobre un sector significativo de la población, como, por ejemplo, un líder sindical o un famoso veterano de guerra. Esta práctica de intercambio de apoyo político por empleos públicos es llamada “patronazgo” (*patronage*) y ha cambiado con el tiempo. Actualmente es más común el otorgamiento indirecto de empleos, al concesionar algún contrato gubernamental para aplicarse dentro del distrito en que será reelecto el congresista. Los politólogos estaduni-

⁶¹ Contrario a lo que llega a creerse, no necesariamente gana las elecciones quien más dinero gasta. Aunque si alguien gasta más dinero, usualmente significa que logró obtener el apoyo de más actores y grupos clave. El mejor ejemplo es la elección presidencial de 2016, donde la campaña perdedora de Hillary Clinton gastó 768 millones de dólares, mientras que su rival Donald Trump ganó con casi la mitad de dinero, 398 millones. Para una explicación más amplia al respecto, véase la sección 6.5 sobre la financiación de las campañas.

⁶² Datos tomados del reportaje de Christopher Ingraham en el Washington Post, el 14 de abril de 2017: <https://wapo.st/2OfYpVC>, consultado el 7 de 2018.

⁶³ Robert Erikson, “The advantage of incumbency in congressional elections”, *Polity Journal*, vol. 3 no. 3, 1971, pp. 395-405.

⁶⁴ En la actualidad, el record lo tiene el fallecido John David Dingell, quien fue congresista de 1955 al 2015. Estuvo 59 años y 21 días en su puesto como legislador del Partido Demócrata.

denses suelen llamarle “barril de manteca” o “barril de cerdo” (*pork barrel*) al apoyo que se otorga, con dinero público, para proyectos o programas locales cuyo objetivo es incrementar la cosecha de votos por parte del legislador que logró “bajar” esos recursos a su distrito o estado (según se trate de un congresista o un senador).⁶⁵

- b. Otra ventaja de los titulares de los puestos públicos es que ellos tienen un historial de ganar elecciones. El que alguien sea considerado “un ganador” multiplica sus posibilidades para recaudar fondos, lo que se traduce en contar con más recursos para la campaña, en contraste con su oponente, al que si se cree que sea difícil que gane, muy pocos querrán donar a su campaña, pues lo considerarán un desperdicio de recursos. Si alguien pasa mucho tiempo siendo congresista o senador, aumenta su red de contactos y relaciones tanto con otros legisladores como con otros actores que donan dinero o influyen en importantes sectores del electorado, como empresarios, sindicalistas, líderes religiosos, jefes políticos locales, periodistas, etcétera.⁶⁶
- c. La Constitución otorga otra ventaja al titular de un puesto en el Congreso al darle a cada uno 100 mil dólares para realizar sus funciones y gratuidad para enviar por correo postal (que es un servicio federal) material electoral, como lo es informar a sus electores sobre sus logros o acciones en el Congreso. Aunque en la era digital, donde casi todos los correos son electrónicos, esta ventaja parece que se ha diluido, hay estudios que muestran que es todo lo contrario. Al ser el correo físico algo cada vez más raro, el recibir una carta o tríptico de papel tiene un efecto psicológico mayor que recibir un simple email.⁶⁷

Para tener más claro cuán fuerte es la “ventaja de titularidad” en Estados Unidos, se muestran los siguientes datos: durante los últimos 60 años, casi 90% de las elecciones para miembros de la Cámara de Representantes fueron ganadas por quienes ya ocupaban el escaño. Para el caso del Senado, esto ha sido más volátil, pero incluso en el punto más bajo, en el año de 1980, más del 50% de los senadores consiguieron ser reelectos.⁶⁸ Pero el que haya un porcentaje de reelección tan elevado no debe de hacer ignorar el hecho de que también ocurren casos como

⁶⁵ Diana Evans, *Greasing the wheels: Using pork barrel projects to build majority coalitions in Congress*, Cambridge University Press, 2004.

⁶⁶ Gary Cox & Katz Jonathan, “Why did the incumbency advantage in US House elections grow?” *American journal of political science*, 1996, pp. 478-497.

⁶⁷ Sasha Issenberg, *The Victory Lab: The Secret Science of Winning Campaigns*, Broadway Books, New York, 2013.

el de la congresista latina Alexandria Ocasio-Cortez, que en 2018 le ganó en las elecciones primarias del Partido Demócrata al congresista por Nueva York, Joe Crowley, que llevaba 20 años en el puesto, cuando ella hasta hace poco trabajaba como mesera en una taquería de Manhattan.

David Mayhew, un connotado politólogo de Harvard, Yale y Oxford, publicó un libro intitulado “La Conexión Electoral” que se considera una obra clásica y obligatoria para el estudio del comportamiento legislativo. Utilizando teoría de juegos y cientos de ejemplos empíricos, el autor trató de explicar por qué los congresistas se oponían o apoyaban determinadas iniciativas o se comportaban de una manera en particular. La tesis central del libro es que los congresistas están primordialmente motivados por su deseo de conservar sus empleos, es decir, ser reelectos. Esa “conexión electoral”, que no existiría o sería muy débil si no existiera la reelección, genera los incentivos para que los congresistas de Estados Unidos se comporten como lo hacen y sean tan sensibles ante lo que desean sus electores. Mayhew catalogó en tres grupos la conducta de los legisladores:⁶⁹

1. Publicidad o *advertising*. Los congresistas buscan desarrollar, como los productos del supermercado, una marca personal que sea reconocible para sus votantes. Tal es el caso de buscar ser identificado como el legislador que arregla la infraestructura pública, el que atrae inversión empresarial para el distrito, el que impulsa agendas ecologistas o progresistas, el que defiende los valores familiares o tradicionales, etcétera.
2. Reclamar crédito o *credit claiming*. Los congresistas no buscan “ayudar al pueblo” por el simple hecho de ayudar. Si hacen algo por el “bien público”, es un efecto secundario de su objetivo primario, que es su búsqueda por reelegirse. Por lo tanto, si realizan una acción de esa naturaleza, tratan a toda costa que se sepa públicamente lo que hicieron y quedarse con el crédito por hacerlo. El objetivo principal no es “hacer el bien”, si no “que se sepa que se hizo el bien”. Por eso, no basta con que algo sea considerado “positivo” por parte de sus electores para que el legislador lo apoye, sino que debe de ser algo que le permita al legislador llevarse el crédito de enarbolar dicha bandera y ser electoralmente rentable.

⁶⁸ Robert Erikson, *op. cit.*, p. 142.

⁶⁹ David Mayhew, *The Electoral Connection*, Yale University Press, New Heaven, 2004, p. 42.

3. Toma de posición o *position taking*. Hacer un juicio público o declarar públicamente si se está a favor o en contra sobre de algo, es resultado de un cálculo sobre lo que cree que a sus votantes les interesa o preocupa. Al hacerlo es probable que un congresista no logre mucho en favor de sus votantes, pero sus representados se sentirán satisfechos con él o ella, con lo que muy probablemente reelegirán al congresista si sienten que refleja sus opiniones y las defiende en el Congreso.

Este último punto es conseguido por los congresistas usualmente apoyando una audiencia legislativa⁷⁰ de tal forma en que los asocien con el tema o idea que se discute, sin siquiera tener que lograr la aprobación de una ley sobre el punto en cuestión. Además, pueden aparecer en programas de televisión o radio defendiendo cierta posición sobre un tema que consideren electoralmente rentable, y más recientemente, en internet.

Es verdad que la teoría de la conexión electoral no explica todos y cada uno de los actos de un legislador. Esa obra no descarta que exista algún o algunos políticos que aprueben o desapruében algo porque sinceramente creen en ello, pero el trabajo de Mayhew nos proporciona herramientas para comprender los motivos por los cuales los congresistas y senadores tienden a comportarse como lo hacen: motivados por una racionalidad electoral.

Cada vez que nos preguntemos por qué un congresista rechaza algo que nos parece benéfico, o por qué un legislador apoya tal o cual iniciativa de ley; la respuesta la encontraremos en cómo su apoyo o rechazo lo ayuda a forjarse una marca y a ser reelecto. Tal vez esta es una interpretación cínica de la política estadounidense, pero el análisis de Mayhew parece encajar en la realidad política de hoy como nunca.

2.3 Comités legislativos y vida interna del Congreso

El deber de un patriota es proteger a su país de su gobierno.

Thomas Paine

¿Cómo trabaja el Congreso en el día a día? Tanto la Casa de Representantes como el Senado están divididos en varios Comités Legislativos, que son grupos de trabajo integrados por un número reducido de legisladores, con el objetivo de trabajar más eficientemente. Si el Congreso trabajara sólo en el pleno de la asamblea, las

⁷⁰ Véase la sección 2.3 sobre cómo trabaja el Congreso en los Comités Legislativos.

sesiones serían larguísimas y muy pocos puntos o asuntos podrían discutirse y todavía menos serían los que se pudieran aprobar. En otras palabras, el asambleísmo haría al Congreso bastante lento, todavía más de lo que ya es. Los Comités más comunes en aparecer en los medios son los Comités Permanentes que son los que llevan el día a día de los asuntos del Congreso. La Cámara tiene 20 Comités Permanentes⁷¹ y el Senado 16.⁷²

Todos los congresistas y senadores pertenecen a uno o varios Comités. Cada Comité tiene a un Coordinador o *Chairman*, que es la persona que comúnmente aparece en los medios.

Además de estos Comités Permanentes, el Congreso también crea Comités Especiales para tratar asuntos que escapan de la jurisdicción de los Comités Ordinarios. Algunos Comités Especiales son temporales, pero otros, como el “Comité Sobre Servicios de Inteligencia” del Senado, son de duración indefinida. Algunos de ellos tienen atribuciones sólo para aconsejar o dar una advertencia, es decir, no pueden crear leyes (por ejemplo, el Comité sobre la Independencia Energética y el Calentamiento Global). También existen Comités intercamerales, es decir, integrados tanto por congresistas como por senadores. Otros son Comités de Conferencia, que son creados para conciliar alguna propuesta de ley cuando ambas cámaras del Congreso escribieron y aprobaron diferentes versiones sobre ella.

¿Por qué hay tantos Comités? Los especialistas en la materia suelen dar los siguientes motivos:⁷³

- a. Es más fácil trabajar en grupos pequeños que en otros amplios.
- b. Logran que los legisladores se especialicen en ciertos temas específicos. De esa forma hay legisladores bastante versados sobre tópicos concretos, como defensa, agricultura, energía, etcétera.
- c. Se permite que los legisladores sigan sus propios intereses e inclinaciones, como puede ser alguien apasionado en temas ambientales u otro en problemas sindicales.

⁷¹ Los Comités de la Cámara son: 1) agricultura, 2) nutrición y forestal, 3) apropiaciones, 4) servicios armados, 5) banca, 6) vivienda y asuntos urbanos, 7) presupuesto, 8) comercio, 9) ciencia y transporte, 10) energía y recursos naturales, 11) medio ambiente y obras públicas, 12) finanzas, 13) relaciones exteriores, 14) salud, 15) educación, 16) trabajo y pensiones, 17) seguridad nacional, 18) judicatura, 19) normatividad y administración, 20) veteranos de guerra.

⁷² Estos Comités del Senado son: 1) agricultura, 2) apropiaciones, 3) servicios armados, 4) presupuesto, 5) educación y trabajo, 6) energía y comercio, 7) servicios financieros, 8) asuntos exteriores, 9) seguridad nacional, 10) administración de la Cámara, 11) judicatura, 12) supervisión del gobierno, 13) ciencia, 14) infraestructura, 15) veteranos de guerra, 16) caminos y medios.

- d. El trabajo en los Comités permite a los legisladores reclamar crédito y reconocimiento (dejar su marca personal ante el electorado como señaló Mayhew), en comparación con la labor en un órgano más amplio, donde el esfuerzo individual se diluye entre el grupo. Esto incentiva el trabajo del legislador que busca colgarse méritos para ser reelecto.

Si bien cada miembro del Congreso tiene derecho a presentar propuestas de ley (*proposal power*), el legislador primero debe de enviar su iniciativa a un Comité, según el tema del que se trate. Para que la propuesta llegue al pleno de la Cámara o del Senado, según sea el caso, primero debe de ser aprobada por el Comité respectivo. El Coordinador o *Chairman* de cada Comité fija la agenda sobre qué temas se discutirán, cuáles no, y fundamentalmente el orden en que se tratarán las propuestas de ley.

Cada Cámara del Congreso tiene su propio presidente, llamado vocero o *speaker*, el cual canaliza cada propuesta de ley a algún Comité en particular. Pero a su vez cada coordinador o *chairman* tiene el poder de decidir si algo forma parte de su agenda de trabajo o no. Esa decisión del *chairman*, llamada por los politólogos estadounidenses como “autoridad del portero” o *gatekeeping authority*, es notablemente importante aunque se hable muy poco de ella.⁷⁴ Básicamente consiste en que cuando un *chairman* le cierra la puerta a una iniciativa de ley, esta muere y no hay mucho que decir sobre ella.

Un *chairman* también dirige el proceso de redacción de las iniciativas de ley y vota en su propio Comité. Si una propuesta de ley (*bill*) no logra el respaldo de una mayoría de votos en el Comité, no puede ser presentada en la Cámara o en el Senado, es decir, muere en el Comité y es desechada (*bill died in Committee*).

Ésta es una forma de realizar más eficiente el trabajo legislativo. Si una propuesta de ley no logra ser respaldada en un pequeño Comité, no hay razón para pensar que lo lograría en el pleno de la asamblea, lo que evita discutir algo que está condenado a no ser aprobado.

Es verdad que un Comité, y antes de que éste lo discuta, el Chairman de ese Comité, puede “matar” una iniciativa de ley (*kill the bill* es la expresión usada por los expertos en la materia y por los mismos legisladores de Estados Unidos).

⁷³ Frisch Scott & Sean Kelly, *Committee Assignment Politics in the U.S. House of Representatives*, University of Oklahoma Press, 2006, pp. 3-33.

⁷⁴ Ernesto Calvo and Iñaki Sagarzazu, “Legislator success in committee: gatekeeping authority and the loss of majority control”, *American Journal of Political Science*, vol. 55.1, 2011, pp. 1-15.

⁷⁵ *Idem*, pp. 69-96.

Pero también es posible que la Cámara obligue a un Comité a votar (aunque no a aprobar) cierta iniciativa de ley enviando una petición de descargo (*discharge petition*), aunque es menester aclarar que esto rara vez sucede.⁷⁵

Los temas que se discuten en el Congreso son de la más alta importancia y los legisladores no siempre son especialistas en dichos asuntos. Por tal motivo, para decidir sobre un tema, los Comités recopilan y analizan información mediante sesiones conocidas como audiencias legislativas o *congressional hearings*. En dichas audiencias el Comité asigna personal para oír, debatir y analizar con especialistas en la materia y actores involucrados en la problemática a tratar.

Esta forma de trabajar le ha funcionado al Congreso de Estados Unidos desde 1825, pero eso no significa que no haya habido intentos del mismo Congreso por modificarse. Desde que los Comités legislativos se implementaron, han sufrido varios cambios, pero aquél que ha dado forma al Congreso tal y como se conoce en la actualidad tuvo lugar bajo el mandato del congresista republicano Newt Gingrich, cuando fue “presidente de la Casa” o *speaker of the House*, en 1994. Además de que Gingrich aumentó los poderes del speaker (que desde antes era ya un actor poderoso), el número de comités y subcomités se redujo y las reglas para otorgar nombramientos para coordinarlos cambiaron.

Antes de dicha reforma, las posiciones del *chairman* eran destinadas para aquel congresista con más antigüedad y fuera miembro del partido que gozara de mayoría legislativa, que durante gran parte de la segunda mitad del siglo xx fue el Partido Demócrata (no hay que olvidar que Gingrich era republicano). Después de la reforma, el pleno de la asamblea dispone de votos para elegir quién será *chairman* de algún Comité, lo que ocasiona que el *speaker* (quien es *de facto* el líder del partido mayoritario) influya en demasía sobre quién será designado para ese puesto; lo que ocurre cada vez con mayor frecuencia debido a que los republicanos, que han sido mayoría en las últimas legislaturas, también estipulan el tiempo límite para ocupar el cargo.

El tener el *speaker* el poder de ofrecer o negar puestos tan importantes y atractivos como el de *chairman*, se traduce en que los congresistas de su partido buscan congraciarse con él y serle más leales, lo que a su vez significa que el Comité en sí mismo está bajo la influencia del *speaker*. Sin duda se trató de una reforma centralizadora.⁷⁶ El *speaker* también incrementó su poder al tener la facultad para enviar iniciativas de ley a los Comités (lo que incluye el poder de

⁷⁵ *Idem*, pp. 69-96.

⁷⁶ Al momento de escribir estas líneas, la *speaker* de la Casa de Representantes es la demócrata Nancy Pelosi, quien ha sido congresista desde 1987 por el 12º Distrito de California, que cubre la ciudad y el condado de San Francisco, en California.

negarse a hacerlo), que significa que adquirió la herramienta del *gatekeeper authority* que antes sólo tenían los *chairman*.

El personal que trabaja para los legisladores también ha sido tema de debate y, por consecuencia, de reformas. Existen varias clases de personal legislativo, pero pueden catalogarse en dos grandes grupos: a) los asistentes o asesores de cada legislador de forma individual; b) las agencias de asesores que trabajan para el Congreso como un todo.

El personal (*staff*) de un legislador es más importante de lo que comúnmente se cree. Algunos son los encargados de realizar investigación y redacción legislativa, mientras que otros son los encargados de comunicarse directa y constantemente con los electores del distrito o del estado del congresista o senador para el cual trabajen. Otros desempeñan funciones más personales, como llevar y organizar la agenda de las actividades del legislador. Debido a que los legisladores dedican la mayor parte de su tiempo en recaudar fondos para financiar sus reelecciones, la mayor parte del trabajo legislativo es desempeñado por su personal. Esto significa que la inmensa mayoría de las leyes son, en los hechos, diseñadas por personal no electo en las urnas.⁷⁷

Los asesores que trabajan para el Congreso como un todo se supone que son más independientes, al ser personal cuya plaza de trabajo se obtuvo por concurso de oposición de méritos, y no dependen del vaivén electoral. Por ejemplo, el Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service) realiza estudios constantes cuyo objetivo es proporcionarles a los legisladores información factual, no juicios de valor o sesgos ideológicos, para que, sobre esos datos y hechos, tomen decisiones al momento de emitir legislaciones. Pero la citada reforma de 1994 redujo el personal que trabaja para el Congreso e incrementó el de los asesores particulares.

2.4 Liderazgos y élites legislativas

Democracia es el derecho del pueblo a elegir a su propio tirano.

James Madison

Aunque teóricamente todos los legisladores son “pares” o iguales entre sí, la realidad es que, en el Congreso, como en toda esfera política, hay jerarquías y liderazgos. Los líderes tanto del Senado como de la Casa de Representantes tienen

⁷⁷ Michael Malbin, *Unelected representatives: Congressional staff and the future of representative government*, Basic Books, New York, 1980.

relaciones y funciones especiales con el sistema de partidos, así que, aunque más adelante (capítulo 6) hay un apartado especialmente dedicado al análisis de dichas instituciones, en esta sección se analiza también cómo es que los partidos políticos trabajan en el Congreso.

El jefe del partido mayoritario de la Casa de Representantes es también quien la preside como *speaker of the House*. Suele ser lugar común que los políticos consideren a quien ocupe este cargo como la tercera persona más poderosa de Estados Unidos, sólo detrás del presidente y el vicepresidente, ya que como se verá más adelante, éste último es presidente *ex officio* del Senado. El *speaker* es electo por un par de años, ya que es cada 2 años cuando se hacen elecciones para renovar a los congresistas.

El *speaker* cuenta con dos asistentes cuya encomienda es ayudarlo a liderar la Casa de Representantes. Uno de ellos es el “disciplinario de la mayoría” o *majority whip*⁷⁸, cuya principal labor es tratar de convencer (u obligar si es necesario) a los legisladores de su partido o “bancada” para que voten en bloque y de acuerdo con los intereses y preferencias del *speaker*. El segundo asistente es el “líder de la mayoría” (*house majority leader*) quien es nombrado por el *speaker* por ser un legislador popular entre las filas y facciones del partido, por lo que colabora a poner en orden las disputas que se presenten entre los congresistas de dicho partido.⁷⁹

El partido minoritario, que es el que cuenta con la menor cantidad de congresistas, también cuenta con un “líder de la minoría” (*minority leader*), y un “disciplinario de minoría” (*minority whip*). Aunque el partido minoritario no tiene un *speaker*, el líder de la minoría es en los hechos el portavoz de su partido en la Casa de Representantes, cuya exposición en los medios es bastante alta.

El Senado, al contar con solamente 100 integrantes, goza de un liderazgo relativamente más simple. El líder del Senado es a su vez el líder del partido que goce de mayoría y es elegido por los miembros de su partido, que, al existir un sistema bipartidista, por definición requiere de al menos 51 miembros. También hay un líder de la minoría, que, como su contraparte en la Casa, es el portavoz del partido minoritario en el Senado.

⁷⁸ En la Casa de Representantes el primer disciplinario republicano fue James Tawney, nombrado como tal en 1897. El primer disciplinario demócrata fue nombrado en 1900 y su nombre era Oscar Underwood. Tal vez fue de ese personaje que la aclamada serie estadounidense, *House of Cards*, tomó el apellido para su protagonista, quien también fungía como disciplinario del partido demócrata en la Casa de Representantes.

⁷⁹ Matthew Green, *The speaker of the House: A study of leadership*, Yale University Press, 2010, pp, 24-35.

El Senado no tiene un *speaker* porque, como se mencionó con anterioridad, está presidido por el vicepresidente. Aunque en los hechos los vicepresidentes no ejercen regularmente esa función, a pesar de ser su única labor constitucional mientras el presidente está en el cargo. En la mayoría de las sesiones del Senado, quien las preside es un “presidente temporal” (*president pro-tempore*), que es el senador con mayor antigüedad en su cargo (*senior senator*) del partido mayoritario.⁸⁰

Como era de esperarse, ningún político estaría interesado en ser líder de la Casa de Representantes o del Senado si no hubiera poder o beneficios al ocupar esos cargos. Por eso es necesario saber las facultades (normativas y fácticas) que esos actores poseen y cómo los ejercen.

La primera y más notoria vía en que los líderes, tanto de la Casa de Representantes como del Senado, ejercen su poder, es mediante las designaciones de un *chairman* para cada uno de los distintos Comités legislativos que se explicaron en la sección anterior. Mediante ese mecanismo, los líderes tratan de asegurarse de que sus intereses y preferencias estén presentes en los diversos Comités.

Los líderes también premian a sus leales al designarlos para los Comités que estén más relacionados con los intereses de sus respectivos votantes. Por ejemplo, un legislador del estado de Nebraska, al tener una economía rural considerable, querrá ocupar un puesto en el Comité de Agricultura. Del mismo modo los líderes pueden castigar a un legislador desleal o rebelde, asignándolo a un Comité contrario o alejado de sus intereses. El *speaker* es especialmente poderoso en este aspecto.

Los líderes del Congreso organizan la agenda de sus respectivas Cámaras, lo que se traduce en un enorme poder al decidir qué temas o propuestas serán debatidas y votadas. Por último, pero no menos significativo, ellos deciden cómo se harán dichos debates y votaciones. Formalmente es el Comité de Normatividad de la Casa (*House Committee on Rules*) quien decide sobre la agenda legislativa y cómo se votará su contenido. Pero en los hechos sus miembros están en sus puestos porque el *speaker* los puso ahí, por lo que éste tiene mucha influencia sobre ellos.

El Senado no tiene un Comité de Normatividad, lo cual no significa que no existan reglas de funcionamiento interno, sino que estas son decididas por el pleno de la asamblea. Estas normas son, por ejemplo, la duración que tendrán los debates, qué reformas legislativas se discutirán, etcétera. Pero incluso aquí el líder del partido mayoritario tiene influencia, aunque no tanta como el *speaker* en la Casa de Representantes.

⁸⁰ Información tomada de la página oficial del Senado de los Estados Unidos: <https://bit.ly/2HKtD5U>, consultada el 2 de agosto de 2018.

La organización de la agenda legislativa consiste principalmente en eliminar de la misma, más que en agregar, los temas que la componen. Tener control sobre el debate o la lucha política en cierto tema es algo complicado. Por eso es mucho más fácil evitar que se discuta un punto que el *speaker* no quiere que se apruebe, que tratar de ganar el debate o su votación. También es mucho más difícil que los medios hablen de un tema que ni siquiera será discutido por el Congreso.⁸¹

Los líderes legislativos también gozan de una mayor cobertura y espacios en los medios para exponer y argumentar sus posiciones, así como para difundir su imagen personal. Esto ocurre no porque posean la facultad de ser el enlace de su respectiva Cámara con los medios, sino porque éstos últimos, principalmente la prensa y la televisión, que son los medios más costosos de mantener, no suelen desperdiciar recursos en buscar y entrevistar a un legislador de poca influencia o hacerlo con varios legisladores aunque estén en el Comité que discute y aprueba el tema en cuestión, si en su lugar pueden simplemente ir con aquel o aquella que coordina y dirige el proceso legislativo.⁸² El poder llama a tener más poder.

Por lo anterior, cuando el *speaker* hace una convocatoria para realizar una declaración pública, todos los medios de comunicación importantes asisten y le prestan atención. Los líderes del Congreso también tienen cierta influencia en el éxito o fracaso de la carrera de ciertos reporteros o líderes de opinión, negándoles o aceptándoles entrevistas exclusivas o dándoles la palabra en sus conferencias de prensa.⁸³

Por último, los líderes del Congreso ejercen mucho poder al conjuntar los puntos anteriormente citados y traducirlos en una mayor capacidad para recaudar dinero y canalizarlo (o negarse a hacerlo) para las campañas de reelección de los legisladores que están bajo su mando. Debido a que los donantes para las campañas procuran dar su dinero a quienes han probado ser efectivos para ganar elecciones, los líderes legislativos comúnmente ganan sus reelecciones con extrema facilidad; especialmente en la Casa de Representantes, puesto que recaudan más dinero que en el Senado, que tiene menos miembros y cuyas elecciones se realizan más espaciadamente.

⁸¹ Jeffery Talbert and Matthew Potoski, "Setting the legislative agenda: The dimensional structure of bill cosponsoring and floor voting", *Journal of Politics*, vol. 64.3, 2002, pp. 864-891.

⁸² Lawrence Jacobs, "Congressional leadership of public opinion", *Political Science Quarterly*, vol. 113.1, 1998, pp. 21-41.

⁸³ *Idem.*

2.5 El proceso de fabricación de leyes en Estados Unidos

Definimos a una República como un gobierno de leyes, no de hombres.

John Adams

¿Cómo una propuesta legislativa llega a convertirse en ley? Este proceso formalmente comienza cuando un congresista o senador presenta ante el Congreso una “iniciativa legislativa” o *Bill*, que es una propuesta para la creación o modificación de una ley. Pero en los hechos lo más común es que todo inicie cuando un grupo de interés o de presión, como un sindicato o una asociación civil, a través de un legislador, tienen la idea de introducir una ley o cambiar una ya existente. A veces esto se realiza en conjunto con el Ejecutivo o una parte de él.

La mayoría de las iniciativas pueden empezar tanto en la Casa de Representantes como en el Senado; salvo las asociadas a impuestos o ingresos, que son exclusivas de la Casa. Pero para ejemplificar el proceso que tiene que atravesar una iniciativa o *Bill* para conseguir convertirse en ley (*Act*), imaginemos el caso de una propuesta que inicia en el Senado.

Como el Congreso de la Unión posee la facultad constitucional de hacer las leyes que rigen y regulan a las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, esta hipotética iniciativa de ley trata de los requisitos que deben de cumplir aquellos que le venden armas al Ejército. Esta iniciativa se canaliza al Subcomité de Servicios Armados que pertenece al Comité de Seguridad Nacional del Senado. Ahí se redactaría, en lenguaje legal, técnico del Derecho, un borrador sobre esa iniciativa y se sometería a votación.

Si el resultado de esa votación fuera positivo, la iniciativa se entregaría al “pleno de la asamblea” (*floor of the full*) para que la analicen. La asamblea del Senado decide las reglas bajo las cuales se debatirá la iniciativa: cuánto durará la discusión, si habrá o no enmiendas a la propuesta de la comisión, cuántas rondas de debate habrán, etcétera. Si se acuerda que habrá enmiendas, es decir, que queda abierta la posibilidad de discutir y rechazar y/o modificar partes específicas de la iniciativa, se eleva considerablemente la posibilidad de que ésta se rechace, debido a que por cualquier motivo, desde una coma en la redacción, hasta el uso de ciertas palabras, se presta para que pueda ser impugnada. También es más difícil votar por su aprobación porque cualquiera puede agregar algún párrafo o cláusula que pueda no agradar a los demás senadores, incluyendo a quienes originalmente propusieran dicha iniciativa. En muchas ocasiones, agregar cláusulas a cierta legislación es un método efectivo (aunque tal vez poco ético) para boicotear una iniciativa de ley.⁸⁴

Si después de la discusión una mayoría de senadores vota por la aprobación de la iniciativa, esta es remitida a la Casa de Representantes, donde también es analizada y votada por un Comité. La Cámara tiene un paso adicional antes de que cualquier iniciativa pueda ser presentada: ir al Comité de Normatividad, quien la presenta ante el pleno. Si la iniciativa consigue un apoyo mayoritario de votos en la Casa de Representantes (al menos 218 votos), es considerada aprobada. Hay algo muy considerable a tener en cuenta cuando una iniciativa haya logrado llegar hasta este punto: exactamente el mismo borrador, sin una coma extra o una palabra de menos, debe de ser aprobado por la Casa de Representantes y el Senado para poder llegar hasta la oficina del presidente.

Es bastante común que cuando el Senado aprueba una iniciativa de ley, la Casa de Representantes desea hacerle alguna modificación. O viceversa, el Senado suele buscar hacerle cambios a lo que aprueban los congresistas. Cuando esto ocurre, que es casi siempre, se crea un Comité de Conferencia, el cual está integrado por miembros de ambos cuerpos legislativos, cuyo objetivo es crear una iniciativa que reconcilie ambas versiones de la misma ley. Como la iniciativa que produce este Comité es resultado de que tanto senadores como congresistas ceden algo en la negociación, ella es conocida como *Compromise Bill*.

Si logra crearse una *Compromise Bill*, esta es remitida al pleno de ambas Cámaras para que vuelvan a votar por ella. En caso de que esta nueva iniciativa lograra ganar las dos votaciones, es enviada al presidente. En las manos del presidente la iniciativa puede tener tres destinos distintos:

- a. El presidente firma la iniciativa que le envió el Congreso y ésta se convierte en ley.
- b. El presidente ejerce su derecho constitucional de veto, donde él se niega a firmar la iniciativa que le mandó el Congreso, con lo que ésta se regresa a ambas Cámaras a discutirse nuevamente. Esto en muchas ocasiones significa que se ha llegado hasta este punto para nada. Sin embargo, si se logra en ambas Cámaras una “supermayoría” que consiste en una votación a favor de al menos 2/3 partes del total de sus miembros, la iniciativa se convierte en ley sin necesidad de la firma presidencial. Sin embargo, el que una iniciativa logre semejante apoyo legislativo es bastante poco común. En la historia de Estados Unidos, menos del 10% de las iniciativas que el presidente ha vetado han logrado ser “revividas” por el Congreso (*override the veto*). Esto se explica en gran parte porque si el presidente sabe o calcula que 2/3 partes del Congreso anularían su veto, no se animaría a emitirlo y firmará la ley. Por su parte, si los líderes del Congreso saben que no cuentan con 2/3 partes de sus miembros para apoyar la iniciativa, no tratarán de

vencer el veto presidencial. Los actores políticos suelen escoger pelear solamente las batallas que creen pueden ganar. Nadie quiere intentar y fallar públicamente, y menos en el mundo de la política estadounidense donde es tan valioso mantener una imagen de ganador.⁸⁵

- c. Si el presidente no veta la iniciativa, pero tampoco la firma, y esto ocurriera al final de un periodo legislativo (hay que recordar que una legislatura dura 2 años), más exactamente en los últimos 10 días antes de que el Congreso termine sus sesiones, la iniciativa queda descartada. Esto tiene el nombre de veto de bolsillo (*pocket veto*), debido a que es como si el presidente guardara la iniciativa para no aprobarla porque no quiere vetarla abierta y públicamente. Si el presidente recibiera la propuesta de ley antes de 10 días para el término de la legislatura (los domingos no cuentan), y él se negara a firmar o vetar la iniciativa y el Congreso se mantiene sesionando en esos días, dicha propuesta se convierte automáticamente en ley, sin la necesidad de la aprobación presidencial.⁸⁶

Esto es en lo que respecta al proceso formal de aprobación de una ley. Eso no significa que un legislador simplemente presenta su iniciativa y ve cómo ésta avanza dentro del proceso legislativo anteriormente descrito. Una vez que un senador o congresista presenta una iniciativa, tiene que iniciar una larga y extenuante labor de negociación y publicidad de esta. Entre esas actividades están el dar entrevistas en los medios, dar conferencias en universidades, asistir a múltiples mesas de debate, reuniones con grupos de interés, patrocinadores de campañas, actores involucrados, otros legisladores, gobernadores, agencias de gobierno, etcétera. En cada uno de esos pasos, el legislador tiene que estar dispuesto a debatir todos y cada uno de los renglones de su iniciativa, es decir, debe de realizar evaluaciones para ir haciendo modificaciones a su iniciativa de ley para hacerla “aprobable”. De nada sirve una propuesta de ley que puede parecer muy ambiciosa o bien intencionada si no logra hacerse del apoyo suficiente como para ser aprobada.

Pero también debe de cuidar que la iniciativa no se diluya tanto como para que sus electores no la valoren positivamente. Al mismo tiempo el legislador tiene que ser capaz de lograr converger posturas contrapuestas. Por ejemplo, cuando en 2007 la congresista demócrata Nancy Pelosi presentó una iniciativa para que las fuerzas

⁸⁴ Abner Mikva and Eric Lane, *Legislative Process*, Aspen Publishers, 2009, pp. 17-30.

⁸⁵ Nolan McCarty, “Presidential pork: Executive veto power and distributive politics”, *American Political Science Review*, vol. 94.1, 2000, 117-129.

⁸⁶ Información tomada de la página oficial del Senado de los Estados Unidos: <https://bit.ly/2w20Rp0>, consultada el 2 de febrero de 2018.

armadas de Estados Unidos abandonaran inmediatamente Irak, logró que los republicanos moderados apoyaran su propuesta al modificarla por un abandono gradual de las tropas. Sin embargo, llevar a cabo esos cambios hizo que un sector radical de los demócratas, al sentir que se estaba claudicando en su lucha, se molestó y casi le retiran su apoyo en la votación.⁸⁷

Como resulta evidente después de esta explicación, el proceso para crear o reformar una ley es bastante tortuoso, lento y lleno de obstáculos. Éste es precisamente uno de los motivos por los cuales grupos o sectores ideológicamente radicales, de derecha o de izquierda, son tan poco afectos hacia la democracia liberal y representativa (llamada con desprecio “democracia burguesa”). Consideran que el proceso es muy ineficiente y engorroso, donde la lucha partidista y los intereses de grupo obstaculizan la implementación de políticas que busquen el “bien común” (lo que sea que eso signifique). Por eso los críticos de la democracia liberal tienden a simpatizar con regímenes de gobierno de partido único o hegemónico. Arguyen que los partidos son elementos negativos, menos el de ellos, que es la quintaescencia del “interés del pueblo”. O se inclinan por gobiernos fuertes donde un líder carismático, con grandes poderes y facultades, sea capaz de gobernar por encima de la lucha facciosa y partidista, así como sobreponerse a las formalidades “legalistas” o constitucionales.⁸⁸

Los creadores de la Constitución de Estados Unidos, cuando diseñaron los procedimientos que se presentaron en esta sección, estaban conscientes de las críticas hacia los controles y contrapesos al gobierno (un debate tan antiguo en Occidente como la tradición política grecorromana). Pero también estaban bastante informados sobre las tragedias que ocurren cuando el poder no tiene obstáculos o límites en su actuar. Eran bastos sus conocimientos sobre cómo el Senado de la Antigua Roma, atacado por su lentitud y poca eficiencia, se eclipsó ante los caudillos que prometían resolver todo de forma rápida y se volvieron césares o emperadores. Los padres fundadores de Estados Unidos tenían un conocimiento enciclopédico sobre historia, la cual fue vista por ellos como una advertencia sobre lo que no querían que pasara en su entonces nueva y frágil República.

De tal forma que estos procedimientos tienen por objetivo que no se aprueben leyes peligrosas, estúpidas, o que no cuenten con el respaldo político suficiente como para conseguir la legitimidad del mandato jurídico. Esto explica por qué en Estados Unidos muy pocas iniciativas de ley logran ser aprobadas. La tasa de mortandad de las iniciativas en ese país es bastante elevada. Cada propuesta presentada ante el Congreso tiene muchas más probabilidades de morir que de convertirse en ley.

⁸⁷ John Siebenmann, *Ideology and party in Congressional Irak War voting patterns*, Master Degree Dissertation of Political Science, Iowa State University, Iowa 2009.

⁸⁸ Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1992, pp. 18-23.

La iniciativa puede morir en cada parte del proceso legislativo. El primer lugar donde puede hacerlo es en la oficina del *speaker*, al negarse este a presentarla ante un Comité. El Comité también puede matarla no votándola o votando su rechazo, con lo que la iniciativa no pasaría al pleno de la Cámara. En el Senado los líderes pueden matar la iniciativa no agendándola para ser discutida. Aún si se votara, cada senador puede matarla con la táctica del *filibuster*, que consiste en hablar en el estrado horas y horas hasta que concluya el tiempo para debatir la iniciativa. Si bien los miembros de la Cámara no pueden practicar el filibusterismo, sí tienen un Comité de Normatividad que puede no incluir la iniciativa en el debate.⁸⁹ El pleno de la Cámara puede regresar la iniciativa al Comité para que le haga cambios sustanciales. Si todo esto se libra, la votación del pleno del Senado o de la Cámara también puede matar la iniciativa, incluso si ésta proviene del Comité de Conferencia. Si la iniciativa sobreviviera a toda esa travesía en ambas Cámaras del Congreso, todavía tiene que enfrentar el veto presidencial.

Todos esos obstáculos son llamados por los politólogos y juristas “aduanas” o “puertas de veto” (*veto gates*). La única forma de sortear esas aduanas es mediante un amplio acuerdo político que trascienda a un solo partido, o que sea sobre temas muy poco controversiales.

Estos obstáculos son meramente procedimentales, lo que llega a crear la falsa creencia de que algo no se aprueba o no se arregla sólo por “falta de voluntad política”, cuando la realidad es que es más por “falta de acuerdo político”.

Este proceso legislativo puede ser bastante frustrante, pero cobra sentido si se toma en cuenta que el Congreso en particular, y el sistema de gobierno de Estados Unidos en general, fueron diseñados con el objetivo de hacer difícil cambiar o crear las reglas de convivencia de la República. Es verdad que la existencia de un gobierno centralizado, donde una persona o un grupo reducido tengan en sus manos mucho poder, puede ser muy sencillo y eficiente, pero también sería despótico y arbitrario. Así que antes de juzgar al Congreso como disfuncional, debe de considerarse el objetivo para el cual fue creado: para contener y dispersar el poder que de otro modo estaría concentrado en pocas manos.

⁸⁹ En el Senado de Estados Unidos, no así en la Casa de Representantes, no existe un límite de tiempo para que un legislador tome la palabra, siempre y cuando no se abandone el estrado ni exista una pausa al hablar, ni para comer ni para ir al baño (aunque un compañero de partido puede ayudarlo al interpellarlo en ciertas ocasiones). Amparados en eso, varios senadores llegan a dar discursos interminables buscando la “obstrucción parlamentaria”, que en este caso consiste en agotar el tiempo que tiene la iniciativa para ser debatida y votada. La manera de frenarle es con una supermayoría de 3/5 partes del Senado. Una de las últimas ocasiones en que se dio un caso de filibusterismo fue en 2015, cuando el senador Rand Paul hizo uso de la palabra por 13 horas consecutivas, con lo que logró impedir que la mayoría de los demócratas aprobaran como director de la CIA al nominado por el entonces presidente Barack Obama. El mayor caso de filibusterismo lo registró el senador Strom Thurmond, cuando en 1957 hizo uso del estrado por más de 24 horas. *Cfr*: Gregory Wawro and Eric Schickler, *Filibuster: Obstruction and lawmaking in the US Senate*, Princeton University Press, Princeton, 2013.

Capítulo 3

La presidencia de los Estados Unidos⁹⁰

Decir que no debe de criticarse al presidente, o que debemos de apoyar al presidente en todo momento, esté equivocado o no, no sólo es anti-patriótico y servil, sino que es una traición moral al público americano.

Theodore Roosevelt

Hace 200 años, cuando la institución presidencial estaba recién creada en Estados Unidos, un oficial del gobierno federal no podía detener a alguien o ingresar a su domicilio sin una orden de un juez. En la actualidad un agente del Ejecutivo federal puede matar a alguien e intervenir su correo y conversaciones privadas sin que previamente lo haya autorizado un juez, solamente invocando a la seguridad nacional. ¿Cómo y por qué llegó a darse ese cambio?

Estados Unidos inventó el régimen presidencial, pero cuando otros países, mayoritariamente latinoamericanos, han tratado de replicar esa forma de gobierno, los resultados han sido muy diferentes respecto al diseño original. Mientras en Estados Unidos se ha tenido un gobierno estable por tiempo prolongado, en el resto de los presidencialismos la nota dominante ha sido tener gobiernos autoritarios, antecedidos y sucedidos por crisis constitucionales. Es decir, en Latinoamérica hemos tenido, o gobiernos que abusan del poder, o gobiernos débiles que rayan en la inoperancia.⁹¹ Los presidencialismos latinoamericanos se inspiraron en el modelo de Estados Unidos, pero, como dijo Alexis de Tocqueville, en nuestras Constituciones, al momento de diseñar a nuestros gobiernos, “se copió la letra, pero no el espíritu”.

El “espíritu” al que se refería Tocqueville eran los valores y principios del liberalismo que inspiraron al Constituyente de Filadelfia para crear un poder Ejecutivo que no fuera despótico, que rindiera cuentas, pero tampoco que fuera inoperante. La famosa obra de Tocqueville, “La democracia en América”, que tal

⁹⁰ Una primer versión de esta sección fue publicada bajo el título “Las facultades metaconstitucionales de los Estados Unidos de América”, en *Ciencia Ergo Sum*, vol. 24 (2), 2017.

⁹¹ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, p. 104.

vez fue el primer tratado moderno de política comparada, en varias ocasiones compara la forma en que está diseñado el Ejecutivo de México y el de Estados Unidos. Uno de los análisis de Tocqueville al respecto menciona que:

Los mexicanos, dotados de un rico territorio y situados tan admirablemente como los Estados Unidos, han copiado casi en su integridad la constitución de sus vecinos angloamericanos, pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron al mismo tiempo imprimirle el espíritu que la animaba. Se vio cómo se estorbaban sin cesar los engranajes de su doble gobierno. La soberanía de los estados y de la Unión, al salir del círculo que la constitución había trazado, se invadieron mutuamente (...) al día de hoy México se ve arrastrado una y otra vez de la anarquía al despotismo, y del despotismo a la anarquía.⁹²

Obviamente lo expresado por Tocqueville no es del todo correcto, debido a que las constituciones latinoamericanas, no son una simple copia de la Constitución de Estados Unidos. Cuando se diseñó a la institución presidencial, el Constituyente de Filadelfia, tenía como una de sus principales preocupaciones que el titular del Ejecutivo no concentrara mucho poder.⁹³ Los miembros de ese constituyente idearon el principio de *separación de poderes* por inspiración de la obra del Barón de Montesquieu, un liberal francés. De esa forma concibieron dividir el poder en Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Ninguna de esas instituciones tiene demasiado poder y ningún individuo puede ser miembro de más de una institución al mismo tiempo.⁹⁴

Pero además de Montesquieu, el Constituyente de Filadelfia retomó de John Locke, un liberal inglés, la idea de que no todos los poderes deberían de tener el mismo peso, sino que sería el Congreso la rama del gobierno con más facultades. No es casualidad que, en el texto constitucional originario, el poder Legislativo sea el primero en abordarse y al que más espacio es dedicado. Por eso en el diseño original, el presidente no podía hacer mucho sin la aprobación o el consentimiento del Congreso. Como dijo James Madison, uno de los arquitectos de la Constitución de Estados Unidos:

En el gobierno republicano, la autoridad legislativa necesariamente predomina. El remedio de este inconveniente es dividir la legislatura en diferentes ramas, darles di-

⁹² Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Alianza, Madrid, 2006, p. 244.

⁹³ Richard Bernstein, *The Founding Fathers Reconsidered*, Oxford University Press, New York 2009.

⁹⁴ Davies Lloyd, *Polybius and the Founding Fathers: the separation of powers*, disponible en <https://bit.ly/2UnYwUr>, consultado el 10 de octubre de 2016.

⁹⁵ James Madison, The Federalist 51, en <http://www.constitution.org/fed/federa51.htm>, consultado el 10 de septiembre de 2016.

ferentes principios de acción, tan poco conectados entre sí como la naturaleza de sus funciones comunes y su dependencia compartida que la sociedad llegue a admitir.⁹⁵

Como se explicó en el primer capítulo, el principio rector y fundacional del gobierno de Estados Unidos es el de controles y contrapesos (*checks and balances*). Cada una de las tres ramas del Estado tiene cierta autoridad para actuar por sí misma, cierta autoridad para regular a las otras dos ramas, y al mismo tiempo parte de su propia autoridad es regulada por las otras. Pero los constituyentes, además de separar a las ramas del gobierno, también idearon un modelo para evitar que los individuos que las integren se renovaran al mismo tiempo. El motivo por el cual la Constitución establece que el presidente, los magistrados de la Suprema Corte, los diputados y senadores tengan una duración en sus cargos diferenciada, es para hacer menos probable que, por alguna coyuntura, se den cambios profundos y bruscos. Por muy fuerte y popular que fuera un grupo al llegar al gobierno, se vería obligado a negociar con las fuerzas políticas que les precedieron, ya que éstas ocuparán ciertos puestos clave, lo que no ocurriría si todos los cargos se renovaran en la misma elección. La Constitución de Estados Unidos fue un documento pensado para ser estable y durar al paso del tiempo, no para que el gobierno en turno la cambie a discreción.

Es por ello que el titular del Ejecutivo mantiene su puesto cuatro años, los senadores seis años (renovándose sólo la mitad de dicha cámara en cada elección), los congresistas dos años, y los magistrados de la Suprema Corte cuentan con sus puestos de por vida. En caso de la llegada de un líder carismático o que en alguna ocasión una facción avasallara en unas elecciones, no tendrían el control de todas las ramas del gobierno, por lo que no podrían realizar cambios constitucionales por sí mismos ni llevar la nación a la tiranía, aunque fuera la tiranía de una mayoría.⁹⁶

Pero desde la opinión de la mayoría de los politólogos estadounidenses el poder Ejecutivo actual se parece muy poco a la institución tal y como fue ideada por los padres fundadores. Muchos académicos de ese país sostienen que los presidentes actuales, no solamente han ido incrementando sus facultades, sino que en ciertos aspectos, incluso llegan a tener aspectos propios de un rey o un emperador.⁹⁷ Aunque en este trabajo se considera que esas acusaciones son bastante exageradas, pues los presidentes tienen ante sí múltiples controles y limitantes, es verdad que conforme la historia de Estados Unidos se ha venido desarrollando,

⁹⁶ Bernard Manin, *The principles of representative government*, Cambridge University Press, New York, 2002.

⁹⁷ Cfr. Frederick Schwarz, & Aziz Huq, *Unchecked and unbalanced: presidential power in a time of terror*, New York Press, New York, 2007; Andrew Rudalevige, *The new imperial presidency*, University of Michigan Press, Michigan, 2005; Clinton Brass, *Shutdown of the Federal Government: Causes, processes, and effects*, Congressional Research Service, Washington D. C., 2011.

el gobierno federal se ha ido expandiendo y entrometiendo en cada vez más en espacios que podría argumentarse no le competen. Pero, sobre todo, el problema más grave es que el Ejecutivo, y eso sí es innegable, se ha vuelto más opaco en su actuar, más resistente a la rendición de cuentas, al hacerse de varios instrumentos que, al estar asociados con sus obligaciones como defensor de la seguridad nacional —lo cual tiene implicaciones globales—, le han permitido sortear los controles y supervisiones del Congreso. Pero antes de ello, se explica cómo funciona la institución presidencial en Estados Unidos.

3.1 Los poderes constitucionales o formales del presidente de Estados Unidos

Cuando el pueblo teme al gobierno, hay tiranía. Cuando el gobierno teme al pueblo, hay libertad.

Thomas Jefferson

Como en todo régimen presidencialista, en Estados Unidos la titularidad de la institución presidencial es ocupada por un solo individuo que es simultáneamente jefe de Estado y jefe de Gobierno.⁹⁸ Como se explicó con anterioridad, el Constituyente de Filadelfia buscó crear una figura que reemplazara al Rey, lo que los llevó a diseñar una presidencia bastante acotada en funciones y facultades. Pero conforme ese país fue creciendo en tamaño, riqueza y llegó incluso a convertirse en una superpotencia, los presidentes han ido amasando más y más poder.⁹⁹

La duración del cargo presidencial en Estados Unidos es de cuatro años, con derecho a buscar reelegirse por un segundo periodo de igual duración. Originalmente la Constitución no prohibía que los presidentes se reeligieran de forma indefinida, pero como el primer presidente George Washington, no buscó una

⁹⁸ Jefe de Estado es el representante del país como un todo frente a otros Estados, y a la vez un símbolo de unidad de toda la nación. En contraste, el Jefe de Gobierno es quien dirige a la administración pública, es decir, quien lleva el día a día de la conducción del gobierno, sobre todo en el ámbito interno. En los sistemas presidenciales esa diferencia es inexistente porque una sola persona, el presidente, concentra ambos cargos, pero en los sistemas parlamentarios existe una clara diferenciación. Por ejemplo, en Inglaterra, Japón o Suecia, Jefe de Estado es la Corona, quien tiene un rol principalmente ceremonial (salvo en situaciones de grave crisis institucional, donde puede ser un actor clave) y se espera que sea política y electoralmente neutral. El jefe de Gobierno es el Primer Ministro, quién es el líder de un partido político y jefe del resto de los ministros, que integran a su gabinete, por lo que dirige al aparato administrativo del Estado. Arendt Lijphart, *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel Ciencia Política, México, 2004.

⁹⁹ Louis Fisher, *The pocket Veto: Its current status*. Disponible en <https://bit.ly/2YGKD38>, consultado el 11 de agosto de 2016.

segunda reelección, se instauró esa tradición y ningún otro titular del Ejecutivo buscó quebrantarla. Eso cambió cuando durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. Franklin Roosevelt buscó y consiguió no solamente un tercer mandato, sino incluso un cuarto (fue electo en 1932, 1936, 1940 y 1944). Una vez que el país regresó a la normalidad, y ante el temor de contar con una presidencia demasiado fuerte, se prohibió, mediante la 22ª Enmienda, una segunda reelección.¹⁰⁰

La facultad presidencial más relevante es conferida por el Artículo 2º constitucional, al nombrarlo Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos. Resultado de eso, el presidente tiene bajo su poder directo a los soldados, aeronaves y flotas de guerra del ejército más fuerte y mejor armado del mundo. La razón de que éste sea el primer y más valioso poder presidencial se debe a que, sin importar la corriente ideológica con la que se simpatice, la tarea principal de un gobernante es procurar la seguridad de sus gobernados.

Es verdad que muchos presidentes estadounidenses anteriormente fueron militares altamente reconocidos: George Washington, Andrew Jackson, Henry Harrison, Zachary Taylor, Ulysses Grant y Dwight Eisenhower. Pero todos ellos han asumido el cargo de presidente hasta después de haberse retirado del ejército. Es decir, ningún militar en funciones alguna vez ha gobernado en Estados Unidos.

Otra facultad presidencial emanada de la Constitución es dirigir al cuerpo diplomático de Estados Unidos, lo que implica que las relaciones exteriores de ese país están a su cargo. Este poder presidencial también circunscribe el firmar tratados con otras naciones, o negarse a hacerlo. El presidente nombra a los cónsules, embajadores, y al alto personal del Departamento de Estado. Además, de enviar cancilleres a otro país, el presidente también es el encargado de recibir a aquellos diplomáticos que los gobiernos extranjeros envíen a Estados Unidos. Ese es un poder enorme, pues con ello el presidente puede legitimar o deslegitimar a un gobierno extranjero.

Según lo estipula la Constitución, el presidente debe de elaborar un informe a la nación (*State of the Union*). Si bien el texto constitucional no explicita cada cuándo debe de realizarse ese acto, sino que solamente indica que se haga “de vez en cuando” (*time to time*), es costumbre en Estados Unidos que se realice el último martes de enero de cada año, mediante una visita física del presidente en el recinto del Congreso. El primer presidente, George Washington, cumplió con esa obligación constitucional mediante un discurso muy breve, cuya duración fue

¹⁰⁰ Elizabeth Bumiller, *Inside the presidency*, NG Press, New York, 2009.

¹⁰¹ Su discurso fue dado en Nueva York, que en ese entonces fungía como capital provisional de Estados Unidos.

alrededor de cinco minutos.¹⁰¹ Los presidentes siguientes, de Thomas Jefferson (1801-1809) a William Taft (1909-1913) no se presentaron físicamente a rendir el informe, sino que se limitaron a presentar su reporte mediante un documento. En 1913, presidente Woodrow Wilson decidió cumplir con su obligación constitucional de informar sobre el estado de la nación mediante un discurso público, y desde entonces, así se ha hecho.

Cuando se creó la obligación presidencial de rendir un informe a la nación, el objetivo era imponerle al Ejecutivo un mecanismo de rendición de cuentas. Pero en la actualidad, más que un instrumento fiscalizador, se ha vuelto una herramienta que empodera al presidente, ya que en ese discurso, que concentra los reflectores de todos los medios masivos de comunicación, los presidentes marcan la agenda fiscal, diplomática, migratoria o de cualquier otra índole, para ser discutida por las diferentes fuerzas políticas durante los siguientes meses. De hecho, del informe presidencial suelen tomarse muchos temas que posteriormente integrarán a la agenda del Congreso.¹⁰²

El presidente tiene ciertas facultades legislativas, como es vetar iniciativas de ley aprobadas por el Congreso. También puede convocar al Congreso para reunirse en sesiones especiales, fuera del tiempo estipulado en su periodo ordinario de sesiones. El presidente también tiene facultades judiciales al nombrar jueces federales y ministros de la Suprema Corte (aunque lo hace mediante la aprobación del Senado). Además de que puede otorgar indultos a personas acusadas de crímenes federales.

3.2 Los poderes metaconstitucionales o informales del presidente de Estados Unidos

Un ejecutivo débil implica una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es más que otra frase para una mala ejecución; y un gobierno mal ejecutado, cualquiera que sea su teoría, debe ser, en la práctica, un mal gobierno.

Alexander Hamilton

Como se ha dicho con anterioridad, los padres fundadores, en su afán por evitar el despotismo, crearon un poder Ejecutivo con poderes bastante acotados. Pero la realidad política, económica y militar de Estados Unidos no es, ni de cerca, como fue cuando la Constitución de ese país se promulgó. Poco a poco, conforme Estados Unidos pasó de ser una sociedad rural a una industrial, a expandirse

¹⁰² Colleen Shogan, *The President's State of the Union address: Tradition, function, and policy Implications*, Congressional Research Service, Washington D.C., 2015.

territorial y demográficamente, a convertirse en la mayor potencia económica y militar del mundo, fue necesario que el gobierno federal adquiriera cada vez más y más poder, que concentrara más y más recursos. Como consecuencia de ello, el Presidente fue teniendo facultades que la Constitución no le otorga, pero que son sumamente relevantes. A esas facultades presidenciales que no emanan directamente de la Constitución, en esta sección recibirán el nombre de poderes metaconstitucionales o informales. Este tipo de poderes no constitucionales no implican la violación de la letra del texto constitucional, pero en muchos casos sí a su espíritu, es decir, al propósito que dicha disposición tuvo originalmente.

Existen también otros poderes metaconstitucionales que sí emanan de la Constitución, pero no directamente, sino que vienen “implícitos” o son esenciales para cumplir con las responsabilidades que constitucionalmente tiene el presidente. Por ejemplo, la Constitución dice explícitamente que “el presidente es el Comandante en Jefe del Ejército y de la Marina”, de lo que se entiende que el Ejecutivo debe de liderar a las Fuerzas Armadas cuando la nación esté en guerra. También implica que él debe de comandar a la Fuerza Aérea, aunque la Constitución sólo mencione al ejército y la marina, ya que, a finales del siglo XVIII, cuando fue redactada, no existían aviones.

Pero esa responsabilidad constitucional deja mucho sin aclarar. Por ejemplo, ¿qué sucede cuando la nación no está en guerra? O al menos cuando no se está oficialmente en guerra.

Según el Artículo 1º constitucional, es el Legislativo el único facultado para realizar una declaración oficial de guerra. Esto fue pensado así para que el presidente, si bien tiene al ejército a su mando, no pueda hacer uso de él de forma discrecional. Pero en la política real, la seguridad nacional de Estados Unidos está bajo amenaza todo el tiempo, sin importar que ese país no esté formalmente en guerra contra otro país. Constantemente el gobierno federal enfrente amenazas, o al menos existe, de forma permanente, el riesgo de que la nación reciba ataques. De esa forma, el presidente tiene que tomar decisiones sobre las Fuerzas Armadas de forma constante. No podría cumplir cabalmente con su responsabilidad de velar por la seguridad nacional de su país, si tuviera que contar con la aprobación del Congreso en todo momento.

El mayor inconveniente con lo anterior es que una vez que alguien recibe el poder de comandar fuerzas militares, es bastante problemático el establecer cuándo puede o no hacer uso de esa facultad. Es muy difícil establecer con anticipación bajo qué circunstancias específicas debe o no movilizarse a las Fuerzas Armadas, porque tampoco es claro qué es o no un *peligro inminente para la seguridad nacional*. Debe de tenerse presente que esas amenazas no son solamente ataques de un ejército formal, o atentados terroristas, sino que el concepto de

seguridad nacional abarca la seguridad alimentaria, la suficiencia energética, la seguridad ambiental, las migraciones masivas, y, en general, cualquier suceso que tenga el potencial de amenazar el normal desarrollo del sistema económico y político del país.¹⁰³

Ése es el motivo por el cual el ejército de Estados Unidos, sobre todo en los últimos 70 años, ha intervenido en múltiples ocasiones en varias zonas del planeta sin que hubiera una declaración formal de guerra por parte del Congreso. Ese país ha tenido incursiones militares en Corea (1950-1953), Vietnam (1955-1975), Afganistán (2001-2015) y dos veces a Irak (1990-1991 y 2003-2011) sin haber declarado formalmente la guerra, sólo por mencionar sus intervenciones militares más grandes.

Precisamente como consecuencia de que los presidentes estaban abusando de su poder como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, en 1973 el Congreso estipuló más límites a la acción presidencial, mediante la Resolución sobre Poderes de Guerra (*War Powers Resolution*). Ésta consiste en que, si una incursión militar dura más de 60 días, el Ejecutivo está obligado a obtener el permiso del Legislativo para seguir usando al ejército (más otros 30 días para llevar a cabo el retorno a sus cuarteles). El problema con esa directriz del Congreso es que ya en la práctica política, sólo una vez al presidente se le ha negado la prórroga para seguir con su campaña militar, fue en 2011 en Libia.¹⁰⁴

Según la Constitución, los tratados internacionales, si bien son negociados por el Ejecutivo, tienen que ser ratificados por el Senado. Pero los presidentes han desarrollado algo totalmente ausente del texto constitucional y que se conoce como Acuerdo Ejecutivo (*Executive Agreement*). ¿Qué diferencia hay entre ellos? La validez es la misma, pero un tratado internacional, para aprobarse, requiere de 2/3 de los votos de los senadores, lo cual es bastante complicado de conseguir. En cambio, los Acuerdos Ejecutivos sólo necesitan de una mayoría simple en ambas cámaras.¹⁰⁵

Sólo para citar unos ejemplos de lo relevantes que pueden llegar a ser estos Acuerdos Ejecutivos, tal fue el caso del Acuerdo General sobre Aranceles Aduanas y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) que posteriormente se convirtió en la Organización Mundial de Comercio (*World Trade Organization*, WTO); o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA), que se llamó “tratado” sólo para México, pero para Estados Unidos fue un “acuerdo”.

¹⁰³ David McElreath, *Introduction to Homeland Security*, CRC Press, Boca Raton, 2013.

¹⁰⁴ Richard Grimmett, *War power resolution: Presidential compliance*, Congressional Research Service, Washington D.C., 2012.

¹⁰⁵ Mayer Kenneth, *With the stroke of a pen: executive orders and presidential power*, Princeton University Press, Princeton, 2001.

Como se explica más detalladamente en la siguiente sección de este capítulo, el titular del Ejecutivo designa a los titulares de diversas Agencias federales (como la DEA, el FBI, o la NASA). Con esos nombramientos el presidente suele colocar en dichas instituciones a perfiles que sean afines a sus preferencias ideológicas y respalden lo que el Ejecutivo trate de implementar (o al menos el presidente suele tener la expectativa de que lo harán). De esa forma el Ejecutivo no solamente diseña al gobierno federal, sino que marca en gran medida la agenda nacional en su conjunto.

Como se explicó en la sección 1.2, sobre el federalismo estadounidense, los presidentes, mediante los Departamentos y Ministerios federales, ejercerse una presión enorme sobre los gobiernos estatales. Esto lo realizan mediante los múltiples programas federales cuyos recursos se les condicionan a los estados, a cambio de realizar ciertas acciones o alcanzar metas fijadas por el gobierno nacional.¹⁰⁶

De acuerdo con la Constitución, el Legislativo es bastante autónomo respecto del Ejecutivo. No existe algún instrumento constitucional que le permita al presidente obligar a los congresistas o senadores a votar a favor o en contra de algo. También es muy poco común que una vez que una iniciativa de ley haya sido aprobada por el Congreso, el presidente decida vetarla.¹⁰⁷

Sin embargo, metaconstitucionalmente el Ejecutivo tiene muchos instrumentos para presionar a los congresistas o senadores. Se supone que la agenda legislativa es una potestad exclusiva del Congreso; pero en la práctica se dan varios casos donde el Ejecutivo redacta una iniciativa de ley y simplemente un congresista, usualmente de su mismo partido político, la presenta en su lugar.

Así ha ocurrido en casos como la Ley del cuidado de salud asequible (*Affordable Care Act*). Esa reforma fue conocida en los medios como *Obamacare*, y es un claro ejemplo de la identificación de una legislación con el presidente, al grado de que su título es una expresión que une las palabras Obama y *Medicare* (este último es un seguro de salud proporcionado por el gobierno federal a discapacitados o a personas mayores de 65 años).

Otro mecanismo metaconstitucional que tiene el presidente para realizar acciones que originalmente sólo el Congreso debía de hacer, son las famosas órdenes ejecutivas (*executive order*), que son normatividades o decretos emitidas por la presidencia, sin apoyo o aprobación legislativa. Pero hay que aclarar que el ejecutivo hace uso de dicho instrumento hasta donde el Congreso y el Poder Ju-

¹⁰⁶ Véase la sección 1.2 sobre el federalismo estadounidense.

¹⁰⁷ En toda la historia de Estados Unidos, menos de 10% de las iniciativas de ley que ha aprobado el Congreso han sido vetadas por el presidente, *Override of a Veto*. Dato tomado de la página oficial del Senado de los Estados Unidos: <https://bit.ly/2FmHNXZ>, consultada el 10 de septiembre de 2016.

dicial se lo permiten. Esas órdenes ejecutivas quedan invalidadas si el Legislativo aprueba una ley al respecto, o si la Suprema Corte, mediante una revisión judicial, anula la acción del presidente.¹⁰⁸

Aun así, la vida política y económica de Estados Unidos no sería la misma sin las órdenes ejecutivas. Acciones de toda índole, del más alto nivel, se han llevado a cabo en Estados Unidos sin el aval legislativo: la compra de Luisiana (por Thomas Jefferson), la anexión de Texas (por James Polk), la emancipación de los esclavos (por Abraham Lincoln), poner a japoneses-americanos en campos de concentración durante la Segunda Guerra Mundial (por Franklin D. Roosevelt), terminar con la segregación racial dentro de las Fuerzas Armadas (por Harry S. Truman), la creación del Cuerpo de la Paz (por John F. Kennedy) o implementar la Acción Afirmativa para obligar a los empleadores a contratar trabajadores pertenecientes a “minorías étnicas”, como los afroamericanos (por Richard Nixon).

Pero es menester aclarar que las órdenes ejecutivas no son tan durables como las leyes emitidas por el Congreso. Si el siguiente presidente en funciones no está de acuerdo con cierta orden ejecutiva, puede eliminarla o reescribirla tan fácilmente como su predecesor la emitió. Por ejemplo, el restablecimiento de relaciones entre Estados Unidos y Cuba por parte del presidente Barack Obama, sustentado en una orden ejecutiva, fue fácilmente suspendido por su sucesor Donald Trump, precisamente mediante una nueva orden ejecutiva.

Formalmente es el Congreso quien asigna el presupuesto con que trabajará el gobierno federal. Informalmente el presidente puede confiscar o retener el dinero que el Congreso aprobó para ciertos programas o proyectos si él no desea implementarlos. De esa forma, el presidente puede usar esos recursos para canalizarlos a otra área o financiar alguna política pública nueva que él tenga en mente pero que el Congreso nunca aprobó o ni siquiera discutió.

Para finalizar, existe una última facultad metaconstitucional presidencial de la más alta relevancia: el Privilegio Ejecutivo (*Executive Privilege*). Constitucionalmente el Congreso es el encargado de supervisar las acciones del Ejecutivo. Además, los medios de comunicación y el público en general son agentes escrutadores muy relevantes en ese país. Pero el presidente puede negar otorgar algún tipo de información, con un alto grado de discrecionalidad, bajo la justificación de que si revelara lo solicitado se pondría en riesgo la seguridad nacional.

¹⁰⁸ Franklin D. Roosevelt llegó a emitir 3 522 órdenes ejecutivas durante su mandato, debido a que la mayoría eran muy controvertidas como para ser aprobadas por el Congreso. Tal fue el caso de prohibir a la población de Estados Unidos tener posesión de oro, ya sea monedas, lingotes o certificados. Con esa orden ejecutiva, el gobierno nacional expropió todo el oro de Estados Unidos, con lo que pudo implementar una política monetaria centralizadora con el objetivo de superar la crisis económica conocida como la Gran Depresión. Cfr. Gerhard Peters & John Woolley, *The american presidency project*. Disponible en <https://bit.ly/2OiNSc2>, consultada el 10 de agosto de 2016.

Afortunadamente, el Poder Judicial tiene la facultad de obligar al presidente a proporcionar la información que no quiera hacer pública. El caso más famoso ha sido cuando la Corte le ordenó a Richard Nixon revelar las cintas de grabaciones sobre sus conversaciones sobre el caso Watergate. La información revelada generó tal escándalo que provocó la renuncia de ese presidente.¹⁰⁹

La fortaleza del presidente no necesariamente significa una desviación del régimen republicano. Asumir eso es tener una postura esencialista, que no toma en cuenta los cambios y adaptaciones que tiene que sufrir un régimen para funcionar, para sobrevivir, para ser viable. Al menos en Estados Unidos, la institución presidencial débil se ha transformado en una fuerte, en gran medida por las necesidades propias de la expansión del gobierno federal (cuando la Constitución se redactó, Estados Unidos tenía menos de 20% de su territorio actual), así como del crecimiento exponencial de su economía y el rol de ese país como potencia global de primer orden.

Así ha sido desde el *New Deal*, que en su mayoría fue una serie órdenes ejecutivas y no de programas legislativos. Para los que creen que esto es un abuso presidencial, hay que recordarles que, en casi todos esos casos, es el Congreso quien le delega esas facultades al Ejecutivo. Si el Ejecutivo se sobrepasa en sus atribuciones, normalmente se debe a que cuenta con la venia o complicidad del Congreso, o al menos que la mayoría de los legisladores no logran ponerse de acuerdo para aprobar algo que anule ese abuso presidencial. Cuando los legisladores crean una nueva dependencia gubernamental o una política pública, también fijan el nivel de discrecionalidad que tendrán los funcionarios que se harán cargo de ella. A final de cuentas, el Congreso posee en todo momento la facultad de rescindir, enmendar y supervisar sobre cualquiera de los poderes que le delega al presidente.

A veces el propio Legislativo procura o incentiva la discrecionalidad presidencial porque considera que ciertas decisiones, aunque sean ineludibles, serían impopulares para el electorado de determinados congresistas o senadores. Con lo anterior, los legisladores, cuando busquen a su electorado para la reelección, siempre pueden excusarse culpando al Ejecutivo de tal o cual acción que no les guste a los votantes de su distrito o estado. Por ello, en lugar de centrar las acusaciones en la figura presidencial por invadir los espacios de competencia de las otras ramas del gobierno, tal vez tendría que ponerse la atención en esa delegación legislativa (*Congressional Delegation*), en la que deliberadamente el Congreso transfiere espacios de poder al Ejecutivo.

¹⁰⁹ Todd Garvey & Alissa Dolan, *Presidential Claims of Executive Privilege: History, Law, Practice and Recent Developments*, Congressional Research Service, Washington D.C., 2012.

También debe de tenerse en cuenta que el Poder Judicial, sobre todo la Suprema Corte, frecuentemente revisa y realiza correcciones a la normatividad y regulaciones elaboradas por la burocracia de las agencias federales.¹¹⁰

3.3 El funcionamiento de la burocracia y la profesionalización de los funcionarios en Estados Unidos

Hay dos clases distintas de personas en la nación, aquellos que pagan impuestos y aquellos que reciben y viven de los impuestos.

Thomas Paine

Contrario a la idea generalizada que vincula a la burocracia con trámites complicados y oficinistas que hacen perder el tiempo a los ciudadanos con reglas y procedimientos que parecen incomprensibles; aquí va a entenderse al término burocracia conforme a lo conceptualizado por la ciencia de la administración pública: un cuerpo de funcionarios profesionales, encargados de hacer funcionar la maquinaria gubernamental bajo criterios racionales, impersonales y previsibles.

La existencia de un cuerpo de funcionarios profesionales, es decir, personal especializado en áreas técnicas de la administración gubernamental que ocupa los puestos públicos por mérito, por medio de concursos de oposición en un servicio civil de carrera, es de vital importancia para las sociedades desarrolladas. Es verdad que en las democracias consolidadas los puestos más importantes son resultado de procesos electorales, pero se necesita un cuerpo de *funcionarios profesionales* cuyos puestos de trabajo no dependan de quién gane o pierda en las urnas, y que se ocupen del día a día del funcionamiento del gobierno, al margen de los *funcionarios políticos* (electos por voto popular).¹¹¹

¹¹⁰ Un buen ejemplo de esto es el caso *Immigration and Naturalization Service vs. Chadba* en 1983. En esa ocasión la Suprema Corte falló anulando un veto legislativo de la Cámara de Representantes. La Corte argumentó que la Cámara por sí misma no tiene la facultad para negar o consentirle algo a la rama Ejecutiva en materia migratoria, sino que tenía que hacerlo respetando los principios del bicameralismo. Es decir, la decisión tenía que ser tomada en conjunto con el Senado.

¹¹¹ Para Max Weber, uno de los mayores teóricos de la burocracia, las diferencias entre un “funcionario profesional” y un “funcionario político” radica en que el primero tiene un puesto inamovible, inmune a las motivaciones electorales, y su duración es indefinida. Por el contrario, el funcionario político ocupa su puesto por popularidad y carisma validado en las urnas, junto con sus colaboradores que forman el “personal de confianza”; en contraste, el funcionario profesional es contratado, promovido y despedido mediante normas y procedimientos racionales previamente establecidos para el funcionamiento de las instituciones del Estado. Cfr: Max Weber, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

En las sociedades subdesarrolladas o en vías de desarrollo, por el contrario, la mayoría de los puestos de la administración pública son designados por medio de criterios clientelares de amiguismo, patronazgo y/o nepotismo. Además, también existe la institución del patrimonialismo, que es la enajenación de los bienes y recursos públicos por parte de quienes ejercen el poder. En otras palabras, el patrimonialismo es cuando los funcionarios tratan a la institución donde trabajan como si fuera su propiedad privada. Por todo lo anterior es común que la administración pública de los países “tercermundistas” suele estar ocupada por diletantes, gente que no tiene la formación profesional, los conocimientos técnicos, ni la experiencia para la labor que supuestamente desempeñan.¹¹² No es que en Estados Unidos no haya puestos políticos repartidos por criterios clientelares o partidistas, sino que son en una proporción mucho menor que en los países latinoamericanos.

A pesar de la incompreensión hacia la burocracia, ésta tiene un rol muy significativo en nuestras vidas, y Estados Unidos no es la excepción. Por el contrario, no es posible entender el funcionamiento de un sistema político sin conocer cómo funciona su burocracia. Esta sección se ocupa de la burocracia federal, como parte del Poder Ejecutivo.

En Estados Unidos, como en el resto de los países desarrollados, la burocracia está compuesta por expertos en sus respectivas áreas, reclutados mediante rigurosos exámenes donde el currículum académico y la experiencia profesional afín a las tareas que se van a desempeñar tienen una gran importancia. Por ejemplo, para formar parte del FBI, los aspirantes deben de cursar alguna de las múltiples carreras y especialidades que se ofertan en la Academia de Quántico, cuyos procesos de ingreso y egreso son bastante rigurosos. Una vez que se gradúan en Quántico y entran a laborar en el Buró, hacen una carrera de por vida como funcionarios, con miras a ascender dentro de la estructura de dicha institución. Si bien el Director del FBI es un puesto político, nominado por el presidente y aprobado por el Senado, el grueso de los funcionarios del FBI tiene cargos políticamente neutrales e inamovibles, al depender su permanencia y ascensos por criterios previamente normados por el reglamento interno de dicha institución, lo que les da cierta invulnerabilidad frente a los vaivenes electorales y permite formular e implementar políticas públicas a largo plazo.¹¹³

¹¹² No debe de confundirse al funcionario profesional, que es un servidor público que dedica su vida a emprender carrera dentro de un área específica del Estado, lo que lo convierte en un experto en la materia, con lo que Giovanni Sartori llamó “el político eterno”, que es una persona que ha pasado durante décadas por múltiples puestos públicos, que suelen ser de asignación política o de elección popular.

Todas las instituciones de gran tamaño, como bancos, corporaciones multinacionales o iglesias, tienen burocracias. Esto se debe a que, contrario a lo que se cree, las burocracias son eficientes, o al menos suelen serlo más que los funcionarios que obtuvieron sus puestos por nepotismo, patronazgo y la competencia política. Una institución no puede funcionar sin burocracia salvo que su área de acción sea pequeña y los recursos que maneje sean reducidos. La burocracia le facilita al gobierno cumplir con sus tareas de forma rápida y gastando menos recursos, al menos en comparación con las administraciones guiadas por los señalados criterios de clientelismo, propios de sociedades “precapitalistas” o en “vías de desarrollo”. Pero la burocracia de Estados Unidos no siempre fue así. De hecho, en sus inicios era muy corrupta y con escasa profesionalización.

Todos los países que ahora son considerados modelos de democracia, Estado de Derecho, transparencia y profesionalización gubernamental (ejemplo: Dinamarca, Suecia, Japón o Singapur), en alguna época de sus respectivas historias también se gobernaron por criterios premodernos y preburocráticos, como la consanguineidad, los fueros o derechos especiales, el clientelismo, el nepotismo, etcétera. Estados Unidos no fue la excepción. En el siglo XIX ese país se caracterizaba por tener un aparato administrativo público bastante corrupto conocido como *spoils system* o sistema de botín, donde en cada elección los ganadores distribuían los puestos públicos, desde el barrendero hasta los más altos funcionarios, entre los amigos, familiares y militantes de los partidos. Incluso había casos donde el empleo público se conseguía pagando directamente a un candidato para que, al ganar, le dieran al “donante” un cargo público.

En algunos casos este reparto de puestos públicos también servía para sobornar legisladores o enemigos políticos. El mismo Abraham Lincoln logró que el Congreso aprobara la Enmienda que abolía la esclavitud ofreciéndoles cargos como funcionarios federales a los congresistas del partido opositor que habían perdido su reelección, por lo que quedarían desempleados en pocos meses si no aceptaban su oferta. Las consecuencias de ese sistema de botín, en términos de eficiencia y eficacia, fueron tan negativas, que en Estados Unidos se gestó

¹¹³ Esta es la explicación de por qué en ese país el FBI ha investigado criminalmente a varios presidentes, como al mismo Donald Trump por la injerencia rusa en las elecciones de 2016. Aunque supuestamente el presidente es el jefe de esos funcionarios, al ser servidores de carrera, desarrollan un “espíritu de cuerpo” (*Esprit de Corps*), una orientación a cumplir con su labor con autonomía y lealtad hacia la institución que pertenecen, más que hacia las personas. A pesar de que Trump destituyó a James Comey como director del FBI en 2017, la comisión del Buró encargada de investigar la trama Rusa en las elecciones presidenciales continuó su trabajo. Posteriormente Trump trató de cesar a los agentes federales que lo investigaban, pero lejos de conseguirlo, fue agregada una investigación contra el presidente por “obstrucción a la justicia”. Información tomada del reportaje de Dino Grandoni en el *Washington Post*, el 11 de enero de 2017: <https://wapo.st/2TkYIPN>, consultada el 1 de octubre de 2018.

un descontento masivo que terminó por crear un sistema de Servicio Público Profesional, cuya principal característica es la contratación y promoción de los funcionarios según criterios de neutralidad, igualdad y mérito.

El descontento público fue necesario e indispensable para lograr ese cambio, pero no fue suficiente. Todos parecían estar en contra de ese sistema corrupto, pero pasaban las décadas y nadie hacía algo verdaderamente efectivo contra él. Fue hasta que en 1881 Charles Guiteau asesinó al presidente James Garfield, al no recibir un puesto prometido cuando éste último era todavía candidato a la Casa Blanca. Ese hecho escandalizó a la clase política estadounidense, que vio peligrar su propia sobrevivencia si no se arreglaba el problema. El sistema de botín había demostrado que nadie estaba a salvo, ni siquiera el Presidente. Muerto Garfield, se convirtió en un mártir y símbolo contra la corrupción del servicio público. Por lo que en 1883 se aprobó la Ley de Servicio Civil (Civil Service Reform Act) que establecía que los puestos públicos federales debían de cubrirse sobre la base del mérito curricular, en lugar de la filiación política. Para su implementación, esa ley también creó la Comisión para el Servicio Civil de los Estados Unidos, encargada de realizar los concursos de oposición para las contrataciones federales.¹¹⁴ En 1979 la Comisión para el Servicio Civil fue disuelta y sustituida por la Oficina de Administración de Personal y la Junta de Protección del Sistema de Mérito.

Resultado de lo anterior, en Estados Unidos, como en la mayoría de los países desarrollados, los burócratas federales tienen encomendadas dos funciones específicas de gran importancia:

- a. Llevar a la práctica las leyes que el Congreso aprueba. Es decir, implementar las políticas públicas que se desprenden de las diferentes legislaciones. Por ejemplo, el Congreso puede aprobar una ley sobre el derecho a la salud, pero el cómo se aplicará en los hechos es algo que no suele estar en lo que las legislaturas aprueban.
- b. Para implementar el punto anterior, los burócratas elaboran las normas para el funcionamiento de las instituciones donde laboran. Por medio de reglamentos, manuales de procedimientos, códigos de conducta, etcétera, los burócratas le dan forma al aparato gubernamental y, con ello, a todos nosotros que nos vemos influidos, de una forma u otra, por la acción del gobierno.¹¹⁵

¹¹⁴ Arthur Hoogenboom, *Outlawing the spoils: a history of the civil service reform movement, 1865-1883*, vol. 50, University of Illinois Press, 1968.

Algunos de estos puntos parecen contravenir el principio de Separación de Poderes. Técnicamente la burocracia federal es parte solamente de la rama Ejecutiva, pero ha llegado a crecer tanto en tamaño y poder que suele haber ocasiones en que eclipsa a las otras dos ramas. Según la Constitución de Estados Unidos, es el Congreso quien supuestamente es el único que puede elaborar leyes. Pero en los hechos la burocracia no solamente “ejecuta” las leyes, también las crea, solamente que son llamadas “regulaciones”, las cuales contienen castigos o sanciones para quienes no las cumplan, como cualquier otra disposición jurídica.¹¹⁶ Por ejemplo, si en un programa de radio el locutor del programa pronuncia lenguaje vulgar, la Comisión Federal de Comunicaciones (Federal Communications Commission, FCC), puede aplicar una sanción, de la misma manera en que una ley emanada del Congreso lo haría.

Se mencionó anteriormente que la burocracia es reclutada mediante concursos y exámenes apartidistas basados en el currículo y la especialización profesional. En efecto los cargos de funcionarios de niveles medios y bajos son cubiertos mediante procedimientos de servicio civil de carrera, que al menos teóricamente aseguran un mínimo de conocimientos y habilidades laborales, además de hacerlos “políticamente neutrales”.¹¹⁷ Pero en los altos niveles de la burocracia, como los embajadores y Secretarios de Estado, los puestos son bastante políticos y partidistas.

Como se mencionó en el apartado pasado, mucho del poder de la burocracia proviene del hecho de que el Congreso delega en el Ejecutivo muchas responsabilidades. Si no se hiciera esto, el Congreso y su personal tendrían que supervisar la aplicación y sanción de sus propias leyes, lo cual sería bastante caótico si tomamos en cuenta que los congresistas pueden ser reemplazados en sus puestos cada dos años. Esa es precisamente otra ventaja de la burocracia: la estabilidad y la acumulación de experticia que se perdería si esos puestos se renovaran constantemente.

Aunque también tiene sus desventajas, puesto que una vez que el Congreso crea un ministerio, secretaría de estado, dependencia, o cualquier otra organización gubernamental, se tiene que aumentan la burocracia, pues alguien tiene que operarla.¹¹⁸ Una vez creado, eliminar o cambiar a un cuerpo burocrático es muy difícil, ¿por qué?

Como puede observarse, aunque no son mencionadas en la Constitución, las burocracias son actores relevantes y bastante poderosos en la vida pública de

¹¹⁵ Kenneth Meier, *Politics and the bureaucracy: Policymaking in the fourth branch of government*. Thomson Brooks/Cole, Monterey, 1987.

¹¹⁶ *Idem*, pp. 142-144.

¹¹⁷ Incluso llegó a darse en 1990 un caso de la Suprema Corte, *Rutan vs. Republican Party of Illinois*, donde se estableció que la Primera Enmienda de la Constitución prohibía a los gobiernos promover, contratar o despedir a los empleados públicos de niveles bajos por criterios de filiación partidista.

Estados Unidos. Las burocracias se vuelven un actor poderoso por sí mismo, erigiéndose como un vigoroso lobby o cabildero que busca maximizar su presupuesto. Entre más grande es un cuerpo burocrático y más relevante sea su función, mayor es la cantidad de presupuesto que logra que el Congreso le asigne.

Las burocracias también presionan para reducir los cambios que los funcionarios políticos intenten implementar. Por su naturaleza planificadora y estandarizadora, las burocracias tienden a la “rutinización” o reproducción de formas de actuar, por lo que no suelen ser muy proclives a la innovación, y menos si ésta es brusca o radical. Por ejemplo, el Departamento de Defensa, al margen de lo relevante que es su labor, sus burócratas constantemente tratan con gran ímpetu de convencer a los congresistas para que les otorguen grandes cantidades de presupuesto. Incluso si para lograr ese fin tienen que exagerar o maximizar la alerta sobre las amenazas y peligros con los que cotidianamente tienen que lidiar.¹¹⁹

En su búsqueda por más presupuesto para sí mismas, las burocracias hacen uso de su poder basado en su conocimiento privilegiado y experticia sobre asuntos en los que se han especializado. Tanto el presidente como el Congreso, e incluso el Poder Judicial, constantemente tienen que confiar en lo que las diferentes burocracias les informan sobre cierto problema o su opinión experta cómo éste debería de ser atendido. La capacidad de los burócratas para ocultar o exagerar cierto tipo de información es algo que no debe de ser subestimado. Esto nos lleva a la pregunta ¿cómo controlar a esos cuerpos de funcionarios no electos en un sistema que se asume como democrático?

En Estados Unidos, como en la mayoría de las naciones desarrolladas, existen cuatro tipos de mecanismos para controlar a las burocracias:

- a. Los primeros son los controles que buscan limitar o minimizar la discrecionalidad de los burócratas. Éstas son las más comunes y son llevadas a cabo por el Congreso redactando en las legislaciones criterios específicos sobre lo que se hará en determinadas situaciones. Si, por ejemplo, el Congreso no quiere que la NASA realice investigaciones sobre vida extraterrestre, puede explicitarlo en la ley. Otra forma es negando fondos para actividades o departamentos específicos u otorgarlos con la condición de que sean usados para ciertos programas. En la mayoría de los casos basta con la amenaza de reducción del presupuesto.¹²⁰ Otro mecanismo que tiene el Congreso son las audiencias (*congressional hearings*). Si bien el Congreso no puede deponer o

¹¹⁸ *Idem*, pp. 132-135.

¹¹⁹ Información tomada del reportaje de Jeff Stein, del 19 de enero de 2018 en el *Washington Post*: <https://wapo.st/2HIVaoh>, consultada el 19 de enero de 2018.

pedir la renuncia de un miembro de la rama Ejecutiva, ya que esto es facultad exclusiva del presidente, puede llamar a comparecer a un alto funcionario y pedirle rendir cuentas sobre su actuar y la de sus subordinados.¹²¹ Estas audiencias son públicas, suelen llamar mucho la atención de los medios y se emite un reporte que tiene un peso considerable.¹²²

- b. Las segundas son aquellas que pretenden ponerle un freno al tamaño y número de burócratas. El mejor mecanismo para lograr que una agencia haga menos sobre algo es limitando su crecimiento. El reducir el tamaño de una agencia es llamado por algunos especialistas como William Gormley como “domar a la burocracia” (*taming the bureaucracy*). La forma más contundente de limitar el crecimiento de alguna burocracia es eliminar del todo a la agencia a la que pertenecen. Sin embargo, contrario a lo que los políticos de ese país suelen pregonar, esto casi nunca ocurre. La primera razón es porque las burocracias son en sí mismas un apoyo electoral y pueden cabildear o presionar de forma muy persuasiva por la permanencia de la agencia. Más común que la eliminación de una agencia es lo que llaman “desregulación”, que contra lo que la palabra pudiera sugerir, no es reducir o eliminar regulaciones *per se*, sino cuando el Congreso limita el número de regulaciones que una agencia tiene permitido ejecutar.¹²³
- c. Otra forma de ponerle un freno a la burocracia, o al menos a la burocracia federal, que es la que más se ha expandido en el último siglo, es mediante el Nuevo Federalismo y suele llamarse “la devolución”. Devolución es cuando el Congreso devuelve, encarga o desplaza alguna regulación de una agencia federal a los gobiernos estatales o municipales. Esto es una forma administrativa de descentralización y se considera empodera a las regiones, localidades y comunidades.¹²⁴
- d. El Congreso también llega a reducir el tamaño de la burocracia mediante las privatizaciones. Esto significa trasladar funciones y responsabilidades de

¹²⁰ Judith Gruber, *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*, University of California Press, Berkeley, 1987.

¹²¹ Algunas de las audiencias más importantes fueron las de 1954 conocidas como Army-McCarthy hearings, donde el senador Joseph McCarthy trataba de determinar si había comunistas dentro de los altos mandos del ejército de Estados Unidos.

¹²² Ejemplos destacados de reportes del Congreso de gran trascendencia son los de la Comisión Warren sobre el magnicidio del presidente John F. Kennedy, o aquellos sobre los atentados del 9 de septiembre de 2001, o los reportes del Senado sobre la tortura practicada por agentes de la CIA.

¹²³ William Gormley, *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, and Other Strategies*, Princeton University Press, Princeton, 1989.

¹²⁴ John Dilulio and Donald Kettl, *Fine Print: The Contract with America, Devolution, and the Administrative Realities of American Federalism*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1995.

una agencia burocrática a una entidad privada, comúnmente una corporación. Por ejemplo, desde 1971 a la fecha, es decir, desde que se instauró la “guerra contra las drogas” por Richard Nixon, una parte fundamental del sistema carcelario de Estados Unidos gradualmente se ha privatizado.¹²⁵ Otro tipo de privatización es “subrogando” u otorgándole a una empresa privada la encomienda de realizar cierto trabajo que anteriormente era llevado a cabo exclusivamente por el gobierno. Por ejemplo, en las intervenciones militares de Estados Unidos cada vez es más común que sean llevadas a cabo por contratistas militares privados.¹²⁶ En este último tipo de casos, el objetivo que era la reducción de costos en apariencia no se cumple, porque aunque los trabajadores no están en la nómina del gobierno, de todos modos su sueldo proviene del erario. Pero el ahorro para los contribuyentes consiste en que los empleados federales reciben una serie de prestaciones y privilegios laborales muy por encima de los que se reciben en el ámbito privado. Esto último sucede porque suele ser muy tentador usar electoralmente a los sindicatos del sector público, y una forma común de conseguirlo es mejorando sus condiciones laborales, como por ejemplo aumentar sus pensiones. Al fin y al cabo, el dinero para pagarlas no proviene del bolsillo de los políticos.

A pesar de todo lo anterior, desde la década de 1930 la burocracia federal no ha dejado de crecer en tamaño y poder. La idea de que se ha desmantelado o adelgazado al Estado con el “neoliberalismo” en las últimas décadas no se sostiene empíricamente. El número de funcionarios federales, en el mejor de los casos, se ha mantenido casi igual. Si bien el de militares se ha reducido, los empleados públicos civiles han aumentado, siendo irrelevante para este punto si el gobierno está en manos de los demócratas o los republicanos.¹²⁷ Las burocracias son entidades y sujetos políticos bastante relevantes, a pesar de los esfuerzos por tratar de reducir su tamaño o poder.

¹²⁵ La privatización de las cárceles en Estados Unidos data del siglo XIX, pero no era la norma, sino algo excepcional y focalizado.

¹²⁶ La empresa militar privada más grande y con quien más contratos tiene el gobierno de Estados Unidos es *Academi* (anteriormente *Blackwater Worldwide*). Por ejemplo, la ocupación de Estados Unidos en Irak fue llevada a cabo mediante más de 25 000 soldados de ese ejército privado. Cuando ha habido desastres naturales graves, como el ocasionado por el huracán Katrina en el 2005, las fuerzas militares Academi también suelen ser contratadas para complementar la labor del ejército nacional. Además, Academi tiene contratos con la CIA. Información tomada del reportaje de Joan Faus en *El País* el 2 de julio de 2014: <https://bit.ly/2FriiWX>, consultada el 2 de octubre de 2017. Para un análisis sobre cómo los contratistas del gobierno se han convertido en parte integral de la política exterior estadounidense: Allison Stanger, *One Nation Under Contract: The Outsourcing of American Power and the Future of Foreign Policy*, Yale University Press, New Haven, 2009.

3.4 Divisiones de la administración pública federal de Estados Unidos

La visión del gobierno sobre la economía puede ser sintetizada en tres frases cortas: si se mueve, cóbrale impuestos. Si se sigue moviendo, regúlalo. Y si para de moverse, subsidialo.

Ronald Reagan

Existen varios tipos de burocracias con lo que se pueden categorizar a las diferentes agencias del Poder Ejecutivo. El primer tipo es la burocracia de “Gabinete”, que está integrada por 15 departamentos o secretarías que trabajan directamente con el presidente. Estos son los departamentos de Agricultura, Comercio, Defensa, Educación, Energía, Salud y Servicios humanos, Seguridad Nacional, Vivienda y Desarrollo urbano, Justicia, Trabajo, Estado, Interior, Tesoro, Transporte y Asuntos de Veteranos. Cada uno de ellos está presidido por un secretario, con la excepción del Departamento de Justicia, que es dirigido por el Abogado General.¹²⁸

Los departamentos más influyentes y poderosos dentro del Poder Ejecutivo son los de Estado, Defensa, y el del Tesoro. El Departamento de Estado es el encargado de los asuntos exteriores, de la política diplomática de Estados Unidos, por lo que tiene a su cargo a toda la estructura de embajadas y consulados de ese país a lo largo del planeta entero. También se encarga de tener registro y control de las armas, misiles y arsenal nuclear, lo cual lleva a cabo a través del “Buró de control, verificación y cumplimiento”. Otra de sus responsabilidades es velar por la suficiencia energética del país, así como vigilar y mantener acuerdos con otras naciones sobre asuntos que puedan impactar en la economía y sustentabilidad ecológica de Estados Unidos. Esto se realiza por parte del Departamento de Estado mediante diferentes agencias, como el “Buró de fuentes de energía” y el “Buró de asuntos oceánicos, científicos y de medioambiente internacional”.¹²⁹

El Departamento de Defensa tiene bajo su control a las Fuerzas Armadas, Marina, Fuerza Aérea, Reserva de marines y varias agencias de inteligencia e investigación asociada a la seguridad nacional. Incluso cuenta con una Universidad Nacional de Defensa y un Colegio Nacional de Guerra que tienen la función de profesionalizar y especializar tanto a los militares como a los funcionarios civiles que trabajan para el Departamento de Defensa.¹³⁰

¹²⁷ Datos del reportaje de Louis Jacobson el 22 de enero de 2018 en Politifact: <https://bit.ly/2SZB3sV>, consultada el 3 de octubre de 2018.

¹²⁸ Véase la sección 4.3 sobre el Poder Judicial.

¹²⁹ Datos tomados de la página oficial del Departamento de Estado de los Estados Unidos <https://bit.ly/2UNq031>, consultada el 3 de octubre de 2018.

El Departamento del Tesoro es el encargado de cobrar impuestos, producir dinero y valores oficiales, y dirigir los fondos federales. Dentro de este departamento se encuentra la Junta de Gobierno que valora y analiza la deuda pública de Estados Unidos, además de aconsejar al Congreso en materia fiscal.¹³¹

Todos los departamentos cumplen con sus respectivas funciones por medio de sub-agencias. Por ejemplo, la Agencia Antinarcóicos (DEA) es parte del Departamento de Justicia, o la Oficina del Censo forma parte del Departamento de Comercio.

Eso es en lo que respecta a la “administración pública centralizada”, pero también existen agencias gubernamentales con altos niveles de autonomía e independencia, que son muy parecidas a los Departamentos de Gabinete, pero cuyos funcionarios que las presiden necesitan aprobación del Senado para asumir sus puestos. El mejor ejemplo de esto es la CIA, pero hay muchas otras como la Agencia Espacial NASA o la EPA (encargada de la protección ambiental interna).

También existe un tercer tipo de burocracia, compuesto por comisiones reguladoras independientes de la oficina de la presidencia. Esto debido a que su función es supervisar el funcionamiento y operación de otros órganos, incluyendo al presidente mismo. Es el caso de la Comisión Federal de Comunicaciones, la Comisión Federal de Comercio, y la Comisión de Bolsa y Valores. Todas estas comisiones tienen la autoridad y la facultad de castigar violaciones a las leyes y normas que ellas mismas elaboran.¹³²

Por último, existe la burocracia que pertenece a las paraestatales o corporaciones gubernamentales que supuestamente deberían de generar ganancias, pero que en los hechos sobreviven gracias a subsidios. Tal es el caso del servicio postal o la compañía de trenes nacionales Amtrak.

La burocracia federal también puede categorizarse según sus funciones. El problema es que muchas burocracias están encargadas de realizar actividades diversas, pero de forma general pueden dividirse de la siguiente forma:

Existe un tipo de burocracias cuya función primordial es dar servicios al público. Muchas de las sub-agencias de los departamentos de gabinete pertenecen a este rubro, como es el caso de la Administración de alimentos y medicinas (Food and Drugs Administration, FDA), que da servicios a los usuarios (mayormente empresas de la industria farmacéutica y alimentaria), al realizar pruebas a sus

¹³⁰ Datos tomados de la página oficial del Departamento de Defensa de los Estados Unidos: <https://bit.ly/2lENg0C>, consultada el 3 de octubre de 2018.

¹³¹ Datos tomados de la página oficial del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos: <https://bit.ly/2mNL3TS>, consultada el 3 de octubre de 2018.

¹³² Marshall Breger & Gary Edles, *Independent Agencies in the United States: Law, Structure and Politics*, Oxford University Press, New York, 2015, p. 114.

productos para poder comercializarlos. Otros ejemplos son los Centros para el Control de Enfermedades (CCPEEU, encargado de controlar y prevenir plagas y epidemias), o el Instituto Nacional de Salud (NIH), que entre otras cosas patrocina investigaciones que tienen el objetivo de mejorar la salud de la ciudadanía. Todas estas agencias están bajo el auspicio del Departamento de Salud y Servicios humanos.

Una segunda función de las agencias federales es mantener la integridad territorial de la Unión Americana que, como se expuso en la sección sobre el federalismo, es la suma de diversos estados, por lo que no han estado ausentes de ideas o proyectos separatistas. Una forma de mantener esa unidad es recolectando impuestos comunes por todo el país, sobre todo porque sin esos recursos el gobierno nacional no podría funcionar. La principal agencia encargada de cumplir esta función es el Servicio de Impuestos Internos (Internal Revenue Service, IRS), dependiente del Departamento del Tesoro. Una segunda vía para mantener la unidad política entre los ciudadanos de los diversos estados es proveer de derechos y protección jurídica común, esto mediante un sistema de justicia y seguridad unificado. El Departamento de Justicia (no confundir con el sistema de tribunales del Poder Judicial, el cual se explica en el siguiente capítulo), cuya función es perseguir delitos federales y proteger los derechos civiles, o el Departamento de Seguridad Nacional (Homeland Security Department), que entre otros asuntos es el encargado de vigilar aeropuertos, puertos marítimos y puntos de entrada al país, son las principales agencias para asegurar la seguridad interior de Estados Unidos.

También existe un tipo de burocracia encargada de proteger a los ciudadanos de amenazas externas. Este es el trabajo de las agencias de inteligencia, como la CIA o la Agencia de Seguridad Nacional (National Security Agency, NSA), y especialmente el Departamento de Defensa.

Otras agencias tienen el objetivo primario de redistribuir recursos económicos. Las agencias encargadas de la política fiscal y monetaria realizan esta tarea principalmente mediante la recolección de impuestos, canalizando cierto gasto público ayudando a los pobres o grupos vulnerables, y fijando las tasas de interés. Algunas agencias, como la Administración de Seguridad Social, otorgan servicios y ayuda financiera a personas en situación de pobreza, mediante comedores comunitarios o incluso con transferencias directas de dinero.

Capítulo 4

El poder judicial de Estados Unidos¹³³

La única forma de preservar a una Constitución es a través de los tribunales de justicia, cuyo deber tiene que ser declarar nulos todos los actos contrarios al tenor manifiesto de la Constitución.

Alexander Hamilton

Existen muy buenos trabajos sobre el sistema y el régimen político de Estados Unidos en idioma español.¹³⁴ Pero la mayoría ponen el acento en las instituciones dependientes de los poderes Ejecutivo y el Legislativo. También se estudia a las Cortes, pero se hace bajo un enfoque bastante jurídico. Eso contrasta con lo que ocurre en los planes de estudio de “sistema político americano” que suelen impartirse en las propias universidades de Estados Unidos. En esa nación la Suprema Corte, y en general todo el Poder Judicial, tienen un protagonismo que contrasta con lo ocurrido en el resto de las democracias occidentales, cuyo rol político es mucho más discreto.

Es por lo que en este capítulo se pretende explicar el funcionamiento del Poder Judicial, especialmente en lo concerniente a la Suprema Corte. Sobre todo, en lo que respecta a cómo se relaciona con la Presidencia y el Congreso. Se busca visibilizar su papel como contrapeso de esos otros dos poderes, pero más que nada su papel en el desarrollo del sistema político de Estados Unidos, fungiendo como un actor clave, tanto de cambios como de continuidades.

¹³³ Una primera versión de esta sección fue publicada bajo el título “Facultades y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América”, en *Ciencia Ergo Sum*, 25(3), 2018.

¹³⁴ Cfr. Yolanda Casado, *El Sistema político de Estados Unidos*, Editorial Tecnos, Madrid, 2017; Armando Soto, *Sistema constitucional y político de los Estados Unidos de América*, Porrúa, México, 2013; Marie-France Toinet, *El Sistema político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 1994; Alicia Chávez, *Presidencialismo y sistema político: México y los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

El capítulo está compuesto por cuatro secciones. En la primera se muestra cómo la Suprema Corte de Justicia tiene, dentro del sistema político de Estados Unidos, un protagonismo y unas facultades que hacen que sus sentencias, por las particularidades del sistema legal anglosajón, creen precedentes jurisprudenciales que van esculpiendo la vida política, económica y hasta moral estadounidense por generaciones. En la segunda sección se busca contextualizar sobre la función y los alcances que tiene la Suprema Corte dentro del federalismo del sistema estadounidense. Se explican los requisitos para que un asunto contencioso sea tratado por instancias federales y qué se necesita en particular para que la Suprema Corte acepte un caso. En la tercera sección se explica el funcionamiento interno de la Suprema Corte, así como los diversos escenarios o desenlaces en que puede devenir un juicio que esa institución ha atraído. Por último, se analizan las diferentes fuentes ideológicas y filosóficas que guían las decisiones de los jueces de la Suprema Corte.

4.1 La Suprema Corte de Estados Unidos como creadora de legislación

Queremos una Suprema Corte que haga justicia bajo la Constitución, no sobre ella.

Franklin Roosevelt

La Suprema Corte de los Estados Unidos es la rama del gobierno encargada de interpretar la Constitución, decide qué es o no constitucional. Es el máximo tribunal judicial de ese país y la conforman 9 magistrados (*Justices*), contando todos con un voto del mismo valor para juzgar los diferentes asuntos que se les presenten. Como el resto de los jueces de los tribunales federales, los miembros de la Suprema Corte son designados por el presidente, pero tienen que contar con el aval del Senado. Otra característica de los jueces de la Suprema Corte es que sus puestos son vitalicios, es decir, sólo pierden sus puestos si se les acusa de alguna falta penal grave, en un proceso similar al *impeachment* presidencial, o se demuestre que adolecen de alguna enfermedad que les impida cumplir cabalmente con sus funciones. Pero lo usual es que esos jueces se retiren voluntariamente cuando llegan a una edad avanzada. Esta disposición fue diseñada por los padres fundadores para hacer a esos jueces más independientes respecto del gobierno y los legisladores. En ese mismo sentido, también estipularon que, en ninguna circunstancia, los salarios de los magistrados de la Suprema Corte pudieran ser rebajados.

Además de interpretar la Constitución, la Suprema Corte tiene la encomienda de dirimir los conflictos entre los diferentes estados de la Unión, así como

aquellos que se presentaran entre los estados y los poderes federales. La Suprema Corte es un tribunal de última instancia, lo que significa que sus sentencias no pueden ser apeladas en alguna otra Corte. Sus magistrados también desempeñan un papel crucial en el diseño y desempeño del sistema político en su conjunto ya que, si bien no pueden cambiar la Constitución, sino que eso es exclusivo del poder Legislativo, pueden cambiar la forma en que el texto constitucional es interpretado, además de invalidar prácticamente cualquier normatividad que el Congreso o la Presidencia hayan emitido.¹³⁵

Como se ha dicho con anterioridad, la Constitución de Estados Unidos es un documento creado con el objetivo de perdurar y se diseñó de tal manera que las modificaciones a la misma sean escasas, debido a lo complicado del procedimiento para realizarle algún cambio o Enmienda.¹³⁶ Pero la Suprema Corte, mediante sus fallos judiciales, puede cambiar de forma radical la forma en que se entiende y aplica la Constitución. Si bien es el Congreso quien hace las leyes, conocidas en el sistema jurídico anglosajón como estatutos (*statutes*), en los países que forman o formaron parte de la Commonwealth existe otra fuente de derecho, y es la Ley Común o *Common Law*; esta consiste básicamente en que las sentencias de las Cortes emitidas con anterioridad deben de ser tomadas en cuenta para las decisiones jurídicas futuras.¹³⁷ A esa forma de tomar decisiones judiciales se le conoce como *Stare Decisis* o “mantenerse con las cosas decididas”. El conjunto de esas sentencias de los tribunales, las jurisprudencias, es lo que se conoce como la Ley Común o *Common Law*. Lo anterior significa que los fallos de las Cortes emitidos en el pasado tienen que ser tomados en consideración para emitir fallos en los casos parecidos del futuro.¹³⁸

Para tener una mejor idea de qué tan trascendental puede ser este poder que tiene la Suprema Corte para el sistema político en su conjunto, es conveniente revisar una de las sentencias más importantes que el máximo tribunal ha emitido: *Brown vs. Consejo de Educación (Board of Education)*, de 1954. En ese caso, la Suprema Corte estipuló que la separación de los alumnos por motivos de raza en las escuelas públicas consistía en una violación del principio de igualdad ante la ley que garantiza la Constitución. A raíz de ese fallo de la Suprema

¹³⁵ Austin Beard, *The Supreme Court and the Constitution*, Dover Publications, New York, 2006.

¹³⁶ Si no se contabilizan a las primeras 10 enmiendas, debido a que suelen considerarse como elementos originarios de la Constitución entre los años 1789 y 1791, Estados Unidos sólo ha tenido, en más de 200 años, únicamente 17 enmiendas. Mientras que México, en menos de la mitad de tiempo, ha tenido más de 700 cambios constitucionales.

¹³⁷ Marta Morineau, *Introducción al Common Law*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001. pp. 29-33.

¹³⁸ *Black's Law Dictionary*, *Stare Decisis*, West Group, St. Paul Minn, 2001, p. 1059.

Corte se generó un precedente judicial que obligó al resto de los tribunales de Estados Unidos a seguir el mismo criterio para atender casos parecidos y, con ello, se terminó la segregación racial en todo el sistema educativo, al menos en términos formales. En efecto fueron necesarias casi dos décadas para que la segregación en las escuelas de todo el país fuera eliminada, aunado a múltiples enfrentamientos y connatos violentos para que la ley fuera implementada.¹³⁹ Sin embargo, lo que aquí se busca destacar es el rol protagónico que tiene la Suprema Corte para realizar reformas sociopolíticas de gran calado.

4.2 El rol de la Suprema Corte en la estructura federal del Poder Judicial de Estados Unidos

El presidente y el Congreso pueden decir lo que creen que piensan, pero le corresponde a la Suprema Corte decidir qué es lo que realmente han pensado.

Theodore Roosevelt

Como se explicó en el primer capítulo, en la sección sobre el federalismo estadounidense, el poder está dividido entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Los tribunales de los estados se encargan de atender a la mayoría de los casos, como pueden ser violaciones a los contratos, disputas familiares, o crímenes comunes como el robo. En cambio, los tribunales federales solamente atienden casos especiales, sobre todo aquellos relacionados con la Constitución de los Estados Unidos.

Tanto los tribunales estatales como federales están divididos a su vez en tres diferentes niveles. Para el caso de los tribunales estatales la jerarquización es: a) Cortes de primera instancia o *Trial Courts*; b) Cortes de apelación o *Appellate Courts*; y c) Suprema Corte estatal. El sistema federal de cortes está integrado por: a) Cortes de distrito o *Districts Courts*; b) Cortes de apelación; y c) Suprema Corte de los Estados Unidos.

Como Estados Unidos tiene 50 estados, existen 50 Supremas Cortes estatales. Estos últimos tribunales suelen ser, en la mayoría de los casos, quienes tienen la última palabra. Pero algunos casos pueden ser apelados en la Suprema Corte de los Estados Unidos.

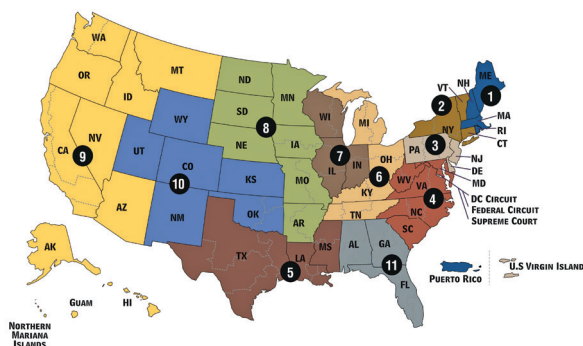
Como puede apreciarse, cuando un tribunal de primera instancia (*lower court*) emite un fallo, la parte inconforme puede impugnarlo en un tribunal de jerarquía mayor, el cual reafirma o anula la sentencia de la Corte inferior.

¹³⁹ Alejandra Magaloni, “El poder judicial”, en Rafael Fernández de Castro y Hazel Blackmore (Coords), *¿Qué es Estados Unidos?*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, pp. 256.

Las Cortes federales tienen un poder muy significativo para el funcionamiento de la vida política y económica de Estados Unidos: la revisión judicial (*judicial review*). Esto consiste en que pueden anular las legislaciones que emitan los congresos, tanto el nacional como los estatales. Además, esos tribunales pueden realizar lo mismo con cualquier ley, normatividad, o incluso un manual de procedimientos de alguna dependencia gubernamental, así como dejar sin efecto los decretos u órdenes ejecutivas que el Poder Ejecutivo emita.

El sistema de Cortes Federales está integrado por 94 tribunales de primera instancia, que a su vez se encuentran distribuidos en los 11 distritos en que se divide el territorio de Estados Unidos, tal y como se muestra en la figura 1. Al momento de escribir estas líneas, Estados Unidos cuenta con 663 jueces federales.¹⁴⁰

Figura 1. Distribución de los Distritos Judiciales de las Cortes Federales



Fuente: Página oficial de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos: <https://bit.ly/2HMTp9S>
Consultada el 14 de septiembre de 2016.

Existen situaciones, mayoritariamente relacionadas con el derecho civil, en que la persona (física o moral) que inicia el litigio, tiene la libertad de decidir si su asunto será procesado por una Corte estatal o federal. En cambio, los asuntos penales, si no están asociados a la seguridad nacional como son los casos de terrorismo, suelen iniciarse en un tribunal estatal. Esto permite que si una de las partes involucradas no está de acuerdo con el resultado del juicio y cree que existen motivos razonables para objetarlo, como puede ser el caso de alguna violación al debido proceso (*due process*), puede llevar el caso a una Corte de apelaciones.¹⁴¹

¹⁴⁰ Información tomada de la página oficial de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos: <https://bit.ly/2GEdfDE>, consultada el 7 de septiembre de 2016.

¹⁴¹ *Idem*.

Las Cortes de Apelación a nivel federal son 12 en total, distribuidas regionalmente a través de todo el territorio de la Unión Americana. El lugar en que se lleve a cabo un juicio puede ser muy relevante para su resultado. Por ejemplo, los jueces del 9º Circuito, que incluyen a Oregón y California (bastiones electorales del liberal Partido Demócrata), tienden a ser más progresistas que los jueces del 5º Circuito que son bastiones electorales del conservador Partido Republicano.¹⁴²

Normalmente las apelaciones en el ámbito federal son atendidas por paneles de tres jueces; mientras que los juicios en los tribunales de distrito son presididos por un juez. Pero además de recibir apelaciones, existen cinco escenarios en los cuales una Corte federal tiene jurisdicción original, es decir, que es de su competencia primaria atender esos casos, y son los siguientes:

- a. Casos donde la ley en cuestión sea una ley federal, como las quejas contra la ley de deportaciones.
- b. Casos que involucren tratados internacionales o gobiernos extranjeros.
- c. Casos que involucren a la Constitución de los Estados Unidos, como podría ser una demanda donde alguien alegue una violación a su libertad religiosa o a portar armas de fuego.
- d. Casos donde el gobierno federal sea una de las partes en litigio (ya sea como demandado o como demandante).
- e. Casos donde esté involucrado más de un estado de la Unión y estén involucrados más de 70 000 dólares.¹⁴³

Sin embargo, las decisiones que más llaman la atención de los medios de comunicación, juristas, científicos sociales, e incluso pueden llegar a ser parte de los libros de historia, son las de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos. Para que un caso llegue a la Suprema Corte es porque previamente se pasó por una Corte de Apelación Federal. Aun así, existen ciertas circunstancias bajo las cuales ese Tribunal Supremo tiene jurisdicción original y funciona como un *Trial Court*.¹⁴⁴

- a. Casos de disputa entre el gobierno federal contra alguno o algunos estados de la Unión.
- b. Casos de disputa entre dos o más estados de la Unión.
- c. Casos que involucren a funcionarios extranjeros o embajadores.

¹⁴² *Idem*.

¹⁴³ Datos tomados de la página oficial del Centro Judicial Federal de Estados Unidos: <https://bit.ly/1Y6QnfW>, consultada el 6 de septiembre de 2016.

¹⁴⁴ Los jueces de la Suprema Corte deben tener estudios en Derecho, aunque la Constitución no lo estipula.

- d. Casos entre uno o más ciudadanos de un estado contra uno o más ciudadanos de otro estado o contra algún país extranjero.
- e. Crímenes cometidos en alta mar, donde ningún estado tiene jurisdicción.¹⁴⁵

Cada año la Suprema Corte recibe entre 8 000 y 10 000 solicitudes de casos para ser atendidos, pero sólo acepta entre 70 y 80 casos al año.¹⁴⁶ Esto es posible gracias a que la Suprema Corte ha establecido un conjunto de “filtros” para admitir casos, llamados reglas de decisión. Son las siguientes:

- a. No se le puede pedir a la Suprema Corte que revise si una ley es o no constitucional si no ha existido previamente un efecto. Primero debe de haber algún daño existente, no hipotético o con probabilidad de ocurrir a futuro, causado por dicha ley. Dicho de otro modo, la Suprema Corte no es una consejera o emite opiniones sobre ciertos temas especulando sobre algo que puede o no suceder.
- b. El litigio debe de contar con presencia del perjudicado (*standing*). Para que se acepte tomar un caso, las partes involucradas deben de tener una participación sustancial en el resultado del juicio, como puede ser un daño en su persona o su propiedad. La falta de *standing* de un caso es el motivo más usual por el que la Suprema Corte se ha negado a atraer casos como el del matrimonio entre personas del mismo sexo, cuya impugnación es presentada por gente que no está casada con alguien de su mismo sexo, por lo que, si existe un daño, no es sobre aquel que presenta la demanda.
- c. El caso debe de tener relevancia práctica (*mootness*). Esto significa que sólo se atienden casos si el demandante todavía necesita una resolución. Por ejemplo, si el quejoso muere, el caso es rechazado. También se excluyen casos donde el daño es sólo potencial, es decir, que todavía no ocurre (*ripeness*).
- d. Doctrina de cuestión política. En muchos casos, la Suprema Corte prefiere dejar que el Ejecutivo o el Legislativo sean quienes atiendan los problemas sobre todo si la disputa gira en torno a asuntos que los otros poderes podrían atender por sí mismos.¹⁴⁷

Al margen de los criterios anteriormente expuestos, hay asuntos que la Suprema Corte admite casi siempre: cuando se presenta un conflicto de circuito

¹⁴⁵ Charles Black, *The People and the Court*, MacMillan, New York, 1960, p. 22.

¹⁴⁶ Kermit Hall (ed.), *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*, Oxford University Press, New York, 2005, p. 24.

¹⁴⁷ *Idem*, p. 87.

(circuit split), que es cuando dos o más Cortes del mismo nivel jerárquico han emitido resoluciones que se contradicen entre sí sobre un mismo asunto. Una de las metas de la Suprema Corte es asegurarse de que las leyes federales sean las mismas a lo largo y ancho de todo el territorio estadounidense. De tal forma que, si una Corte federal emite una sentencia, por ejemplo, sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo, y otra Corte falla algo diferente, o incluso lo opuesto, existe una confusión sobre cuál es la ley federal vigente en ese tema.¹⁴⁸

Eso ocurrió en el famoso caso *Obergefell vs. Hodges*, en el año 2015. En esa ocasión, el Tribunal del 6º Circuito declaró prohibido el matrimonio entre personas del mismo sexo, lo cual estaba en abierto conflicto con las sentencias emitidas por otros Circuitos (4º, 7º, 9º y 10º) que habían respaldado con anterioridad la validez de esos matrimonios. James Obergefell era un habitante de Ohio que deseaba casarse con su pareja del mismo sexo. Pero la ley civil del estado de Ohio sólo consideraba legal el matrimonio entre personas de sexos opuestos, por lo que llevó su caso a un tribunal federal. Al vivir en Ohio, le correspondía el 6º Distrito, el cual consideró que *Obergefell* no tenía derecho a casarse con una persona de su mismo sexo, lo cual creó el conflicto de circuito o split, por lo que la Suprema Corte estaba obligada a admitir el caso. Al final, la Suprema Corte decidió que el matrimonio entre personas del mismo sexo es un derecho contenido por la 14ª Enmienda de la Constitución, por lo ese tipo de matrimonio se volvió legal en todo el país y se declaró inválida toda legislación estatal que lo prohibiera.¹⁴⁹

Otros casos que casi invariablemente son aceptados por la Suprema Corte son aquellos donde un tribunal de primera instancia emite un fallo que invalida una ley federal. Tal fue el caso *Gonzalez vs. Raich*, en 2005. En aquella ocasión Angel Raich, residente de California que recibía tratamiento de radiación por un tumor cerebral, impugnó las leyes federales sobre el uso de la marihuana. Raich se respaldaba en que los votantes de California habían aprobado la propuesta 215, en 1996, que legalizaba el uso medicinal de la marihuana. Ella llevó su caso al 9º Circuito y los jueces fallaron a su favor, lo cual estaba en conflicto directo con lo estipulado por la ley federal sobre el uso y la producción de la marihuana, que la considera una sustancia prohibida. Al final la Suprema Corte decidió que las autoridades federales tienen la autoridad para criminalizar la producción de marihuana,

¹⁴⁸ Alejandro Garro, “Algunas reflexiones sobre la Corte Suprema de los Estados Unidos en su actual composición y el rol institucional de la Corte”, *revista española de derecho constitucional*, vol. 35, 1992, pp. 85-95.

¹⁴⁹ Registro completo del caso en la base de datos Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell: <https://bit.ly/1S252E6>, consultado el 31 de marzo de 2019.

¹⁵⁰ Registro completo del caso en la base de datos Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell: <https://bit.ly/2uDjqk4>, consultado el 31 de marzo de 2019.

incluso si se realiza en el hogar para consumo privado, a pesar de que las leyes estatales permitan su consumo para fines medicinales.¹⁵⁰

Pero, ¿qué es lo que sucede una vez que un caso llega a manos de la Suprema Corte? La siguiente sección pretende responder a esa pregunta.

4.3 El funcionamiento interno de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos

Las leyes no son más que letra muerta si no se cuenta con cortes que expongan y definan su verdadero significado y operación.

Alexander Hamilton

Además de los requisitos previamente expuestos, para que un asunto pueda ser atendido por la Suprema Corte, el camino que recorre un caso para llegar hasta el máximo tribunal suele ser alguno de los siguientes: a) Alguna Suprema Corte estatal emitió una sentencia que involucraba un asunto jurídico federal, ya sea porque trata un tema constitucional, o de una ley emitida por el Congreso de los Estados Unidos; b) Algún caso proveniente de alguna Corte federal de apelaciones que genere alguna cuestión que dicho tribunal considere es lo suficientemente relevante como para ser revisado por la Suprema Corte.

Tal y como se explicó en la sección anterior, son muy pocas las solicitudes que la Suprema Corte termina admitiendo. Menos del 1% de las solicitudes hechas ante la Suprema Corte son aceptadas. ¿Quiénes y cómo deciden que un caso sea admitido en la Suprema Corte? El primer filtro es el Procurador General (*Solicitor General*) de los Estados Unidos, quien es el representante del gobierno federal ante la Suprema Corte de ese país. El Procurador General, que es un funcionario del Departamento de Justicia, fija la postura legal que los Estados Unidos tomarán frente a la Suprema Corte. De esa forma, el Procurador General revisa las sentencias que se hayan emitido contra el gobierno federal en los tribunales federales de distrito y decide si realiza una apelación, e incluso si lleva el caso a la Suprema Corte. Si bien no todos los casos de la Suprema Corte necesitan pasar por el Procurador, cuando alguno es presentado directamente por él, usualmente es admitido.

Cuando se supera esa etapa, la solicitud se discute en una *junta de respuesta* (*cert pool*). En ella los magistrados de la Suprema Corte, mediante votación, resuelven si el caso será juzgado por ellos o no. Del total de nueve jueces que inte-

¹⁵¹ David Thompson, “An Empirical Analysis of Supreme Court Certiorari Petition Procedures”, *George Mason University Law Review*, vol.16 (2), 2009, pp. 237- 241.

gran al máximo tribunal, es suficiente con que cuatro de ellos aprueben la petición para que así ocurra. Por eso a esta fase se le conoce como la “regla de los cuatro”.¹⁵¹

Si el asunto llegó hasta este punto, cada una de las partes en conflicto debe elaborar un documento jurídico (*brief*) que argumente que su solicitud tiene respaldo constitucional, o de alguna o algunas leyes federales. Quien tenga como objetivo que la sentencia del tribunal inferior sea validada por la Suprema Corte, recibe el calificativo de demandado o acusado (*repondent*). Por otro lado, la parte que busca revocar ese fallo es conocida como la solicitante o demandante (*petitioner*).¹⁵²

Como consecuencia de que la Suprema Corte trata asuntos de la más alta relevancia, es muy común que, en sus casos, además del demandado y el demandante, existan muchos otros actores interesados en los resultados de los juicios. Por ejemplo, una congregación religiosa en un caso sobre los derechos por parte de parejas del mismo sexo para adoptar, o un sindicato sobre una disputa de comercio internacional. Cuando eso sucede, suele pasar que esos actores traten de influir en el caso. La forma más común en que lo hacen es presentando ante la Suprema Corte documentos que contengan argumentos jurídicos, sociales o históricos que puedan convencer a los magistrados para emitir una sentencia favorable a sus intereses u opiniones.

Cuando toda la documentación anteriormente mencionada ha sido entregada ante la Suprema Corte, ésta procede a calendarizar sesiones para que las partes en conflicto defiendan oralmente sus posturas, pero también pueden recibir preguntas o cuestionamientos por parte de los magistrados. En la práctica, la mayor parte de dichas sesiones consiste precisamente en esa sección de preguntas y respuestas. A continuación, los miembros de la Suprema Corte llevan a cabo una o varias reuniones donde sólo intervienen ellos, y discuten entre sí los argumentos escritos y orales que con anterioridad les fueron presentados. Para que la Suprema Corte emita una sentencia, una mayoría de jueces, al menos cinco de nueve, debe de apoyar con su voto alguna de las posiciones en disputa. Pero tam-

¹⁵² *Idem*, p. 265.

¹⁵³ *Idem*, p. 295.

¹⁵⁴ El Juez-presidente de la Suprema Corte, si bien dirige las sesiones de dicho tribunal, no posee algún tipo de voto preferencial o facultades diferentes a las de sus pares que le permitieran influir en el voto o las decisiones de alguno de los demás magistrados. El cargo de Juez-presidente de la Suprema Corte se obtiene mediante confirmación del Senado, previa nominación presidencial. Aunque la Constitución no lo establece, en la tradición política estadounidense es el Juez-presidente de la Suprema Corte quien le toma el juramento de toma de posesión del cargo al presidente de la República de los Estados Unidos. El cargo de Juez-presidente de la Suprema Corte tampoco es creado explícitamente por la Constitución, pero implica su existencia al establecer que, en caso de que el presidente de la nación esté siendo juzgado (el famoso proceso de *impeachment*), el juicio sea dirigido por el “presidente de la Suprema Corte”.

bién pueden decidir regresar o remitir (*remand*) el caso a una Corte de instancia inferior para una nueva sentencia.¹⁵³

El Juez-presidente de la Suprema Corte (*Chief Justice*)¹⁵⁴ dirige a las sesiones y audiencias de la misma, además que está a cargo de la redacción de los escritos donde quedan establecidos los fallos. En ocasiones la Suprema Corte emite una *opinión mayoritaria*, que es un sólido y contundente acuerdo por parte de todos los magistrados. En el histórico caso sobre derechos civiles que se citó anteriormente, *Brown vs. Consejo de Educación*, la Suprema Corte emitió una resolución incluso más fuerte que la opinión mayoritaria, una *opinión unánime* (nueve votos a favor, cero en contra).

En otras ocasiones la Suprema Corte emite múltiples opiniones de un mismo caso. La decisión de confirmar o anular una sentencia de un tribunal de instancia inferior es nombrada el dictamen (*holding*). En cada dictamen se expone un razonamiento legal (*rationale*). Si uno o más jueces están de acuerdo con la opinión mayoritaria del dictamen, pero lo hacen por razones legales diferentes a la del resto de sus pares, escriben una “opinión concurrente” (*concurring opinion*), que es una sentencia para el caso en disputa, pero que los tribunales inferiores no están obligados a seguir. Es decir, no genera jurisprudencia. Sólo los dictámenes con razonamiento legal por opinión mayoritaria o unánime crean jurisprudencia o precedente jurídico que debe de ser adoptado por las Cortes inferiores.¹⁵⁵

Son muy raras las sentencias de la Suprema Corte que son unánimes. La explicación de que esto suceda es porque los magistrados están divididos entre sí por motivos ideológicos y filosóficos.¹⁵⁶ Los jueces que hayan perdido la votación para la emisión de un fallo, tienen el derecho de elaborar una opinión disidente (*dissenting opinion*), la cual obviamente no crea jurisprudencia. Sin embargo, existen opiniones disidentes elaboradas tan magistralmente que llegan a trascender en el tiempo, y logran influir de forma crucial en futuros miembros de la Suprema Corte cuando un caso similar se presenta.

Así fue en el caso de *Plessy vs. Ferguson* (1896), cuando la Suprema Corte decidió que la segregación racial era constitucional. Esa sentencia, ganada siete votos a uno (sólo hubo ocho votos porque un juez no participó en la decisión), fue el pilar de la doctrina “separados pero iguales” que consistía en el aislamiento de miembros de grupos de raza blanca de otros grupos étnicos en escuelas, cines, transporte público, baños, vecindarios, etcétera. La opinión disidente de ese caso, la del juez

¹⁵⁵ Linas Ledebur, *Plurality rule, concurring opinion and a divided Supreme Court*, <https://bit.ly/2UMfdG4>, consultado el 28 de agosto de 2016.

¹⁵⁶ Véase la sección 4.4 sobre las posturas ideológicas y filosóficas dentro de la Suprema Corte.

¹⁵⁷ Mark Tushnet, *I dissent: Great opposing opinions in landmark Supreme Court Cases*, Beacon Press, Boston, 2008, pp. 69-80.

John Marshall Harlan que perdió la votación, tuvo tal impacto en los jueces de la Suprema Corte de generaciones posteriores que terminó por convertirse en la opinión unánime de un caso futuro (el juicio *Brown vs. Consejo de Educación*), si bien tuvieron que pasar 50 años para que eso sucediera.¹⁵⁷

4.4 Las bases ideológicas y filosóficas de las decisiones jurídicas

La Constitución dice lo que dice, y no dice lo que no dice. No inventen derechos o minorías que ahí no están presentes.

Antonin Scalia, magistrado de la Suprema Corte

Es un derecho de la mujer controlar su propio destino, ser capaz de tomar decisiones sin que el Gran Hermano del Estado le diga qué puede o no hacer.

Ruth Ginsburg, magistrada de la Suprema Corte

Es común para la mayoría de los juristas concebir una separación entre la lucha electoral e ideológica frente a las decisiones jurídicas. Se supone que los jueces tienen que ser independientes y autónomos al momento de emitir sus sentencias. Pero eso no significa que los magistrados tomen decisiones neutrales, es decir, que se emitan al margen de la pugna de valores y creencias que existen en la sociedad y el sistema político del que ellos forman parte. Sus decisiones son el resultado de múltiples factores que van más allá de aquellos pertenecientes al caso particular que están juzgando.

Por ejemplo, muchas de las decisiones de los magistrados suelen estar influenciadas por el Congreso, porque están conscientes de que, salvo que el caso involucre directamente a la Constitución, los legisladores pueden sobreponerse a una sentencia que anule una ley, aprobando una ley nueva.

Es verdad que el presidente es quien nombra a los que van a formar parte de la Suprema Corte, pero esto no debe de entenderse como que dichos magistrados están atados o van a llevar a cabo lo que el Ejecutivo les diga. Una vez que los magistrados de la Corte han sido nombrados, el presidente tiene un efecto sobre ellos bastante menor, como consecuencia de que sus cargos son vitalicios. Pero en el caso de los jueces de los tribunales de primera instancia, los presidentes sí conservan al menos un mínimo de influencia, debido a que ellos desean formar parte en el futuro de la Suprema Corte, por lo que tratan de congraciarse con el titular del Ejecutivo, que es el único que puede nominarlos. Pero no debe de sobreestimarse o exagerarse esa influencia sobre los jueces por parte de los pre-

sidentes. Debido a que un presidente sólo puede estar en el cargo como máximo ocho años, y eso si consigue su reelección, los jueces no pueden vislumbrar quién estará a cargo de la oficina presidencial cuando haya una vacante en la Suprema Corte, por lo que su lealtad hacia el Ejecutivo, si bien llega a existir, es muy endeble y lo más común es que sean un contrapeso real y efectivo ante él. Entonces, ¿qué elementos condicionan e influyen en las sentencias de los jueces?

Una influencia mucho mayor sobre los jueces, incluyendo a los de la Suprema Corte, más que los presidentes, es la historia, tanto pasada como futura. Hay que recordar que el sistema judicial de Estados Unidos se basa en el principio de *stare decisis*, por lo que las decisiones de generaciones pasadas de jueces constriñen las potenciales decisiones de los jueces del presente. Pero además los jueces en Estados Unidos tienen un fuerte sentido de *Espirit de Corps* o sentimiento compartido de identidad como colectivo, lo que se traduce en la preocupación, y en algunos casos la obsesión, sobre cómo serán recordadas sus sentencias por las futuras generaciones de historiadores y juristas. Los jueces en Estados Unidos están muy conscientes de que las decisiones judiciales pueden llegar a dejar una huella profunda en la historia de Estados Unidos, como los casos citados con anterioridad *Dred vs. Scott*, *Brown vs. Board*, y *Roe vs. Wade*.¹⁵⁸

Los jueces también pueden tomar decisiones estratégicas considerando la forma en que el Poder Ejecutivo la implementaría o cómo su sentencia podría sentar las bases para futuras modificaciones a la ley.

¹⁵⁸ *Roe vs. Wade* es considerado uno de los casos más importantes en la historia reciente de Estados Unidos. Ese caso tuvo lugar en 1971 y se originó en el conservador estado de Texas, donde el fiscal de distrito era contrario al aborto. Norma McCorvey (quien usó el nombre de Jane Roe para proteger su identidad), demandó solicitando abortar, argumentando que su embarazo había sido producto de una violación. A pesar de que el Tribunal de Texas falló a favor de McCorvey, éste se negó a emitir jurisprudencia que hubiera cambiado o anulado las leyes texanas sobre el aborto. El caso fue apelado en varias ocasiones hasta que llegó a la Suprema Corte, quien volvió a fallar a favor de la demandante. El razonamiento de la sentencia fue que las prohibiciones de los estados hacia el aborto eran anticonstitucionales, pues el que una mujer decidiera continuar o no con su embarazo era una decisión protegida por la 14ª Enmienda y su “derecho a la privacidad”, en la cláusula sobre el debido proceso. A pesar de que McCorvey no pudo realizarse el aborto, pues su hija nació mientras el juicio todavía estaba en curso, esta decisión de la Suprema Corte obligó a que se modificaran todas las legislaciones, federales y estatales, que prohibían o restringían el aborto. Aunque muchas activistas a favor de la despenalización del aborto llegan a considerar este caso como un triunfo de su causa, paradójicamente, esta decisión de la Suprema Corte dio origen a un amplio y fuerte movimiento antiabortista en todo Estados Unidos. El motivo fue que posterior al juicio, Norma McCorvey se arrepintió de lo declarado en los tribunales, e incluso hizo público que sus abogadas, Sarah Weddington y Linda Coffee, le aconsejaron inventar que había sido objeto de violación. Cuando esas abogadas comparecieron ante la Comisión de Ética de la Barra de Abogados aceptaron lo señalado por McCorvey, pero argumentaron que lo hicieron buscando un bien mayor: el que las mujeres pudieran decidir sobre su propio cuerpo. Años más tarde Norma McCorvey se convirtió al cristianismo evangélico, cuyo bautizo en una piscina fue un acto televisado a nivel nacional. Para finales de la década de 1990, McCorvey se convirtió al catolicismo y llegó a ser una destacada líder Pro-Vida, siendo hasta la fecha un símbolo dentro del movimiento anti-aborto en Estados Unidos.

Igual que el Congreso, la Suprema Corte históricamente ha estado dividida de manera ideológica entre posturas liberales y conservadoras. En la actualidad se tienen a 4 magistrados con tendencias “liberales” (Ruth Bader, Stephen Breyer, Sonia Sotomayor y Elena Kagan), y 5 conservadores (Clarence Thomas —un afroamericano considerado el miembro más conservador de la Corte—, John Roberts, Neil Gorsuch, Brett Kavanaugh y Samuel Alito).

Todos los puntos anteriores son importantes para conocer y explicar las motivaciones que tienen las sentencias de la Suprema Corte, pero a decir de varios especialistas en el estudio del poder judicial, lo más relevante para condicionar una decisión judicial, más que la ideología política, es la “filosofía jurídica” de cada uno de los jueces. Dentro de las escuelas de leyes a lo largo y ancho de Estados Unidos coexisten y se enseñan varias filosofías jurídicas, pero hay dos que parecen ser las hegemónicas, al menos dentro de la Suprema Corte y los tribunales federales.¹⁵⁹

- a. El activismo judicial (*judicial activism*). Es la idea de que las Cortes deben de actuar como instrumento de las políticas públicas, teniendo un protagonismo en ese aspecto al menos al mismo nivel que las otras dos ramas del gobierno (el Ejecutivo y el Legislativo). El activismo judicial tiende a ver más allá de lo que dice la Constitución de forma literal y las normas escritas. Toma a consideración a los múltiples factores sociales involucrados, así como las consecuencias políticas y socioeconómicas de sus decisiones. El activismo judicial no tiene problemas en anular decisiones hechas por el Congreso, si con ello consiguen sus metas en materia de política pública.¹⁶⁰
- b. La restricción judicial (*judicial restraint*). Es la idea de que los jueces deberán de poner mucha atención a los precedentes al momento de emitir sus sentencias, además de que cualquier cambio que el Poder Judicial haga

¹⁵⁹ Esto se debe en gran parte a que dos universidades tienen el virtual monopolio de la educación, formación y generación de élites judiciales en Estados Unidos. En épocas pasadas, la Suprema Corte llegó a contar con miembros provenientes de otras universidades de diferentes partes de ese país. Sin embargo, desde la década de 1980, todos y cada uno de los jueces de la Suprema Corte han sido educados en la *Ivy League*, que es un grupo de 8 universidades de élite ubicadas en el noreste de Estados Unidos. Pero de ese grupo selecto de universidades, Harvard y Yale concentran la inmensa mayoría de los puestos de la Corte, por lo que las tradiciones jurídicas que se enseñan en ambas instituciones se han vuelto las dominantes. Por si fuera poco, muchos de los catedráticos que son mentores de las nuevas generaciones de juristas en otras universidades del país (como Berkeley o Michigan), también suelen egresar de la *Ivy League*. En la composición actual de la Suprema Corte, cuatro de sus miembros fueron formados en la escuela de leyes de Harvard, cuatro en la de Yale, y 1 en la de Columbia.

¹⁶⁰ David Barton, *Restraining Judicial Activism*, WallBuilder Press, Aledo, 2012.

sobre alguna ley debería de ser incremental, un agregado o actualización de lo ya estipulado, no una ruptura con lo anteriormente decidido. Esta filosofía está profundamente asociada con el “originalismo constitucional”, que es la idea de que cualquier ley nueva debe de interpretarse a la luz de la Constitución tal y como esta fue escrita y pensada a finales del siglo XVIII y principios del XIX. Esta tradición jurídica tiene una veneración sobre la Declaración de Independencia, la Constitución y las jurisprudencias de la primera época de Estados Unidos. Los que se adhieren a esta corriente filosófica incluso tienen debates serios y profundos sobre lo que pensaban algunos de los padres fundadores, como Madison o Jefferson, o qué intenciones tenían cuando redactaron alguna parte de los textos fundacionales de esa nación.¹⁶¹

Estas dos filosofías jurídicas son el resultado de diferentes momentos históricos en la construcción del sistema político de Estados Unidos. El punto álgido del activismo judicial tuvo lugar entre las décadas de 1950 y 1970, cuando los Jueces-Presidentes de la Suprema Corte, Earl Warren¹⁶² y Warren Burger,¹⁶³ emitieron sentencias de la más elevada importancia para la vida social y política de Estados Unidos (tal vez incluso del mundo): expandieron los derechos civiles, los derechos de voto, el derecho a la privacidad, y los derechos de las personas acusadas de crímenes.¹⁶⁴ Por su parte, de la década de 1980 a la primera década del siglo XXI, la Corte fue presidida por William Rehnquist, uno de los mayores exponentes de la filosofía de la restricción judicial, con lo que se revirtieron ciertas decisiones en temas como los derechos civiles, la acción afirmativa y los programas contra la segregación, al tiempo que se hicieron notables esfuerzos por restringir el poder del gobierno nacional y regresarle el mayor posible a los estados.¹⁶⁵

¹⁶¹ Evan Tsen Lee, *Judicial Restraint in America: How the Ageless Wisdom of the Federal Courts was Invented*, Oxford University Press, New York, 2010.

¹⁶² Earl Warren fue un juez, fiscal de distrito, procurador general y gobernador del progresista estado de California. Durante toda su carrera, tanto política como judicial, se distinguió por combatir la segregación racial, ampliar los derechos políticos y electorales de las minorías, y garantizar los derechos de los ciudadanos ante los abusos de la policía.

¹⁶³ Warren Burger fue un magistrado nominado por el republicano Richard Nixon. Sin embargo, Burger fue quien dirigió y redactó la sentencia contra Nixon que invalidó su Privilegio Ejecutivo de no hacer públicos los documentos relacionados al caso Watergate, que ocasionó la renuncia de dicho presidente. Uno de los mayores legados de Warren Burger fue haber apoyado la sentencia del anteriormente citado caso *Roe vs. Wade* que despenalizó el aborto en Estados Unidos.

¹⁶⁴ Arthur Miller, *Toward Increased Judicial Activism: The Political Role of the Supreme Court*, Greenwood Press, Westport, 1982, pp. 181-183.

¹⁶⁵ Christopher Banks & John Blakeman, *The US Supreme Court and New Federalism: From the Rehnquist Court to the Roberts Court*, Rowman & Littlefield Publishers, Plymouth, 2012, pp. 67-132.

Suele asociarse a la filosofía del activismo judicial con la ideología liberal y el Partido Demócrata. También se vincula a la restricción judicial con el conservadurismo y el Partido Republicano. Sin embargo, la realidad no es tan simple. Si se observa con detenimiento a la Suprema Corte, salta a la vista que no siempre es el caso. Al analizar a la Suprema Corte actual, los jueces considerados conservadores fueron nominados por presidentes republicanos, y los liberales por los demócratas. Sin embargo, varios de esos jueces conservadores, como John Roberts o Samuel Alito, han sido bastante activistas en sus decisiones. Tal es el caso del paradigmático juicio *Citizens United vs. FEC*, que rompió con muchos precedentes, algo que va en contradicción directa con la filosofía de la restricción judicial.¹⁶⁶ La Suprema Corte presidida por John Roberts también ha invalidado partes importantes de la Ley sobre Derechos de Voto (*Voting Rights Act*), que fue aprobada originalmente en 1965 gracias al activismo de Martin Luther King y fue actualizada por el Congreso en 2010.

El problema radica en que uno de los principios centrales de la filosofía de la restricción judicial es que las cortes no deberían de invalidar las decisiones de un Congreso electo democráticamente con el objetivo de establecer políticas públicas, con la excepción, obviamente, de que dicho Congreso haya aprobado leyes que sean anticonstitucionales. Pero puede funcionar a la inversa: la Corte de Earl Warren fue bastante activista y dominada por jueces liberales, pero Stephen Brayer, actual miembro de la Suprema Corte, considerado liberal y nombrado por los demócratas, tiene la sólida creencia de que los cambios judiciales deben de ser incrementales, por lo que suele negarse a apoyar decisiones que impliquen cambios profundos o drásticos. De esa forma, el magistrado Brayer, siendo liberal, practica la filosofía de la restricción judicial.

¹⁶⁶ *Citizen United vs. Federal Election Commission* tuvo lugar en 2009. *Citizen United* es una organización conservadora sin fines de lucro que pretendía transmitir por televisión un documental donde se criticaba duramente a Hillary Clinton. Difundir en medios masivos de comunicación un filme de esa naturaleza estaba prohibido por la Ley de Campaña Bipartidista (*Bipartisan Campaign Reform Act*) que regula el financiamiento de las campañas políticas. Esa ley prohibía la publicidad electoral que mencionara a algún candidato a 60 días de la elección general o 30 días de las elecciones primarias, si esto se realizaba con recursos provenientes de corporaciones o sindicatos. Argumentando esa ley, la Corte del Distrito de Columbia prohibió a Citizen United difundir su película sobre Hillary Clinton. La Suprema Corte anuló esa decisión, y con ello también invalidó muchas de las prohibiciones que la citada ley tenía sobre las donaciones privadas en las campañas (incluyendo corporaciones, sindicatos y asociaciones sin fines de lucro). Esta decisión de la Corte también anuló otras que ella misma había hecho con anterioridad, como *Austin vs. Michigan Chamber of Commerce*. Cfr. <https://bit.ly/2FVh7wu>, consultada el 10 de septiembre de 2018.

En este punto es conveniente diferenciar entre una ideología política y una filosofía jurídica, a pesar de que muchos autores las confundan y usen indistintamente. Para el caso de Estados Unidos, la filosofía jurídica se refiere al activismo o a la restricción que debe observar el Poder Judicial frente a las otras ramas del gobierno; mientras que la ideología política, se refiere a ser liberal o conservador.¹⁶⁷ Es posible que converja la ideología liberal con la filosofía jurídica activista, y lo mismo con la ideología conservadora y la filosofía restrictiva. Sin embargo, hay que tener presente que esto no siempre ocurre. Sobre todo, hay que estar conscientes de que las decisiones jurídicas son influenciadas por múltiples factores, incluyendo el prever cómo el Congreso y el presidente reaccionarán ante ellas.

¹⁶⁷ Véase la sección 6.2 sobre las ideologías políticas en Estados Unidos.

Capítulo 5

Los derechos y libertades civiles en Estados Unidos

La esclavitud es una abominación y debe de ser proclamada como tal en voz alta. Pero no poseo, ni yo ni ningún otro hombre, una inmediata solución al problema.

Thomas Jefferson

Las armas de fuego son las segundas en importancia tan sólo después de la Constitución, ellas son los dientes de la libertad de la gente.

George Washington

Cuando se revisan libros sobre Estados Unidos hechos por autores que no son de ese país, suelen encontrarse dos polos opuestos: aquellos que ven a esa nación como un modelo democrático y referente global de los derechos y libertades individuales, con herencia directa del pensamiento Ilustrado y un ejemplo de republicanismo; otros autores ven a esa nación con una acusada vocación de imperialismo belicista, como una sociedad profundamente racista y con valores reaccionarios resultado de su herencia puritana.

Este capítulo trata de mostrar cómo convergen ambos fenómenos, es decir, cómo el sistema político de Estados Unidos, en especial su sistema judicial, ha enfrentado y procesado sus conflictos raciales, sus tensiones religiosas y el abuso de sus fuerzas policíacas. Se busca explicar la tensión constante que existe entre la inclinación de los seres humanos por aprovecharse, explotar o marginar a otros, junto con los deseos legales e ideológicos que existen en Estados Unidos para que eso no ocurra. La realidad y el sistema legal siempre tienen alguna distancia, aún en un país con un sólido Estado de Derecho como es Estados Unidos. Esas tensiones tratarán de ser esclarecidas a continuación.

5.1 Trayectorias político-jurídicas de los derechos y las libertades civiles en Estados Unidos

Tengo un sueño, que mis cuatro hijos pequeños algún día vivan en una nación donde no serán juzgados por el color de su piel, sino por el contenido de su carácter.

Martin Luther King

Si tú quieres seguridad total, ve a prisión. Ahí serás alimentado, vestido, recibirás cuidado médico, y demás. Lo único que te faltará es libertad.

Dwight Eisenhower

En Estados Unidos los medios de comunicación y los ciudadanos comunes suelen usar como sinónimos los conceptos “derechos civiles” y “libertades civiles”. Pero los juristas y politólogos de ese país tienen claro que son elementos diferentes. Las libertades civiles son las limitaciones que se le imponen al gobierno, es decir, señalamientos sobre lo que el gobierno no debe de hacer y podrían interferir en la libertad individual. Por otro lado, los derechos civiles son frenos o limitaciones al poder de la mayoría de la población para tomar decisiones que benefician a algunos en detrimento de otros, es decir, son protecciones a las minorías para que no sean oprimidas o marginadas por el resto de la sociedad. Los derechos civiles son la garantía (o al menos el intento de garantizar) de que todos los individuos puedan gozar en igualdad de su ciudadanía.

Puede conceptualizarse al matrimonio como una libertad, si bien esa libertad puede ejercerse únicamente bajo ciertas restricciones y requisitos normados por leyes que la sociedad se ha dado a sí misma. Por ejemplo, no puede casarse alguien que tenga ocho años o realizar ese tipo de unión con un hermano. Salvando esas limitantes, el matrimonio es conceptualizado como un beneficio que los individuos poseen y que el gobierno no puede negar. Pero el matrimonio entre personas del mismo sexo es un derecho civil porque las leyes de los estados no se los permite, lo que equivale a que una mayoría de votantes le está negando a una minoría (sexual, en este caso) algo de lo que la mayoría disfruta, creando inequidad en la forma en que se aplica la ley.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Como se explicó en el capítulo anterior, desde 2015 en Estados Unidos todos los gobiernos estatales deben de permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo. Esto como consecuencia del fallo de la Suprema Corte en el caso *Obergefell vs. Hodges*, donde se estipuló que ese derecho está contemplado “de forma implícita” en la 14ª Enmienda de la Constitución.

Tratando de hacer más clara la diferencia entre ambos conceptos, los abogados de ese país suelen usar los términos de “libertades sustantivas” y “derechos procesales”. Libertades sustantivas son los límites que tiene el gobierno sobre lo que puede hacer. Por ejemplo, la 1ª Enmienda de la Constitución prohíbe que el Congreso pueda crear una ley estableciendo o prohibiendo alguna religión. Las libertades procesales son las ordenanzas sobre cómo el gobierno puede ejecutar ciertas cosas, prohibiéndole hacerlas de forma diferente. Por ejemplo, los acusados de un delito, desde su detención por la policía y durante los juicios, deben de ser tratados por las autoridades en todo momento como si fueran inocentes, hasta que se demuestre su culpabilidad, si es que esto último sucede.

Por si la diferencia entre derechos y libertades civiles no fuera suficientemente confusa, en Estados Unidos las libertades civiles (o sustantivas) están contenidas en lo que se conoce como la Carta de Derechos (*Bill of Rights*). En realidad, en la Constitución no está presente ese nombre, pero así se le conoce por todo el país. La Carta de Derechos es el nombre que reciben las 10 primeras Enmiendas que se le hicieron a la Constitución para que esta lograra ser ratificada.¹⁶⁹

La 9ª Enmienda fue incluida para recalcar y aclarar que la lista de libertades (y/o derechos) que aparecen en el resto de las Enmiendas no son todas, sino que puede haber otros derechos, aunque la Constitución no los mencione explícitamente. En algunos casos la redacción de las Enmiendas es bastante clara y no deja lugar a dudas sobre qué libertades y/o derechos se refiere. Como en la 1ª Enmienda sobre la libertad religiosa, de prensa, expresión y petición. Pero en algunos otros casos existe un fuerte debate como consecuencia de la ambigüedad o confusión en la redacción de la Enmienda. Por ejemplo, la 2ª Enmienda establece que el “derecho a poseer y portar armas no puede ser infringido”, pero no dice por quién. O el caso de la 8ª Enmienda que prohíbe “los castigos crueles e inusuales”, pero el margen de discrecionalidad sobre lo que es “cruel” o “inusual” es muy amplio.

¹⁶⁹ Véase la sección 1.3 sobre el transigir político y los compromisos constitucionales.

Es en estos casos donde la Suprema Corte debe de realizar las aclaraciones respectivas sobre lo que la Constitución quiere decir. Pero la forma en que la Corte ha realizado esa tarea ha variado notablemente a lo largo del tiempo. En el caso *Barron vs. Baltimore*¹⁷⁰, en 1833, la Suprema Corte estableció el precedente de que la Carta de Derechos aplicaba sólo para el gobierno nacional, por lo que no implicaba ninguna obligación para los estados miembros de la Unión. De esa sentencia se entendió como que cada estadounidense tenía una doble ciudadanía, una como miembro de los Estados Unidos (es decir, del gobierno federal), y otra como miembro del estado donde se residía, por lo que la Constitución nacional sólo protegía a los ciudadanos de los abusos del gobierno federal. Para los abusos de los gobiernos estatales, estaban las Constituciones estatales.¹⁷¹

Con *Barron vs. Baltimore* la Suprema Corte estableció en los hechos, aunque tal vez no fuera su intención, que los estadounidenses estaban protegidos por la Constitución de que el gobierno federal violentara sus derechos, pero no de que los estados lo hicieran. En esa época, donde la mayoría del país era rural y poco comunicado entre sí, el gobierno federal era relativamente reducido en tamaño y recursos, además de que estaba bastante alejado de la mayoría de los ciudadanos (en comparación con los tiempos actuales), por lo que las garantías constitucionales significaban solamente promesas vagas y débiles para sectores importantes de la población.

Esa situación terminó con la Guerra Civil (1861-1865), que ocasionó la creación de la 14ª Enmienda; junto con la Reconstrucción¹⁷² que trajo consigo las Enmiendas 13ª, 14ª y 15ª. De estas, la 14ª es quizá la más importante, al decir en su primera sección que:

¹⁷⁰ En esa ocasión, John Barron y John Craig, que eran propietarios de un muelle en la bahía de Baltimore, demandaron a la ciudad del mismo nombre porque las obras que la alcaldía estaba realizando para pavimentar las calles dañaron su propiedad. El tribunal falló a favor de los demandantes, pero la apelación que hizo el alcalde de Baltimore prosperó y llevó el caso hasta la Suprema Corte. La 5ª Enmienda garantiza la “justa compensación” cuando por utilidad pública se afecte la propiedad privada. Pero la Suprema Corte aclaró que esa garantía estaba restringida al gobierno federal, no a los gobiernos estatales. Página oficial de la Suprema Corte de los Estados Unidos: <https://bit.ly/2CyBdgu>, consultada el 8 de octubre de 2018.

¹⁷¹ *Idem*.

¹⁷² La Era de la Reconstrucción es el nombre que recibe, dentro de la historia de Estados Unidos, al periodo inmediatamente posterior a la Guerra Civil. Comprende de 1865 a 1877.

Toda la persona nacida o naturalizadas en los Estados Unidos, y sujeta a su jurisdicción, es ciudadana de los Estados Unidos y del estado en que resida. Ningún estado podrá crear o implementar leyes que limiten los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco podrá ningún estado privar a una persona de su vida, libertad o propiedad, sin un debido proceso legal; ni negar a persona alguna dentro de su jurisdicción la protección legal igualitaria.¹⁷³

Esto significó que los estados no podían negar a alguno de sus ciudadanos protección, derechos civiles o debido proceso. En teoría esto debió de hacer imposible que los estados infringieran las libertades contenidas en la Carta de Derechos, pero no fue así.

Al acabar la Guerra Civil el ejército de la Unión ocupó los territorios de los estados confederados, que se habían revelado y buscaron separarse de Estados Unidos para mantener la esclavitud. Esa ocupación militar permitió que se implementaran muchas reformas en los gobiernos estatales sureños bastante progresistas, que llegaron a conseguir no sólo que los afroamericanos fueran ciudadanos libres y pudieran votar, sino que varios de ellos ocuparan puestos políticos relevantes, como senadores o congresistas.¹⁷⁴ Todo ello tuvo su fin en la elección de 1876.

En la elección presidencial de 1876 el candidato del Partido Demócrata, Samuel Tilden, tuvo más votos populares que el candidato del Partido Republicano, Rutherford Hayes (50.9% contra 47.9%). Pero en el Colegio Electoral el candidato republicano tenía 185 votos, mientras que el demócrata 184. El ganar con sólo un voto electoral, sumado a fuertes acusaciones de fraude electoral, hizo que la paz recién conseguida volviera a estar en peligro. Por lo tanto, obligó a lo

¹⁷³ Enmiendas completas en la página oficial del Centro de Investigación Constitucional: <https://bit.ly/2dTdQQo>, consultada el 8 de octubre de 2018.

¹⁷⁴ El primer legislador afroamericano fue Hiram Rhodes Revels, Senador por el exconfederado estado de Mississippi en 1870, candidateado por el Partido Republicano. También llegó a haber vice-gobernadores, como Caesar Antoine. Incluso llegó a haber un gobernador de raza negra, Pinckney Stewart, por el estado de Louisiana.

que se llamó “el compromiso de 1877”, con el que los demócratas, que en ese entonces dominaban los estados sureños, aceptaban los resultados presidenciales a cambio de que las tropas federales abandonaran los territorios de los estados del sur. De esa forma, la Era de la Reconstrucción llegó a su fin e inició en varios estados un proceso de “desempadronamiento” de afroamericanos,¹⁷⁵ en consecuencia, fue seguido de varias políticas de segregación racial, con lo que mucho de lo ganado con la Guerra Civil se perdió o quedó suspendido por décadas. Para 1905, ya no había en los estados sureños “ciudadanos” afroamericanos con derecho a voto, mucho menos con posibilidad de ser votados.¹⁷⁶

Por su parte, la Suprema Corte pudo haber interpretado a la 14ª Enmienda como que todos los derechos y libertades que vienen en la Carta de Derechos aplicaban de manera obligatoria para todos los estados miembros de la Unión, pero dada la situación de peligro de una segunda guerra civil, en su lugar se dictaminó que cada uno de los derechos de la Constitución nacional tenían que ser incorporados en las Constituciones y legislaciones estatales según se fueran presentando los casos, no todos en bloque. Éste es un concepto que los constitucionalistas de Estados Unidos llaman “incorporación selectiva” (*selective incorporation*) y busca que el poder del gobierno federal para limitar las acciones de los gobiernos estatales no signifique la eliminación del federalismo. Esto significa que si algún ciudadano consideraba que sus derechos civiles estaban siendo violados por un gobierno o autoridad estatal, tenían que ir a la Suprema Corte y que ella decidiera sobre su caso.¹⁷⁷

¹⁷⁵ El desempadronamiento de afroamericanos se logró mediante la implementación de leyes que restringían el voto a ciudadanos que tuvieran ciertas características, como cierto nivel de escolaridad o el pago de un impuesto para poder registrarse. Para evitar que los blancos pobres e iletrados también perdieran sus derechos políticos, muchos estados sureños crearon lo que se llamó la “cláusula del abuelo”, en la que se estipulaba que alguien podía votar, aunque no pasara las pruebas para ello, si su padre o abuelo había votado con anterioridad al 1º de enero de 1867, que era el año en que la inmensa mayoría de los afroamericanos eran esclavos. Julien Monnet, “The Latest Phase of Negro Disfranchisement”, *Harvard Law Review*, vol 26, no. 1, pp. 42-63.

¹⁷⁶ Vann Woodward, *Reunion and Reaction: The Compromise of 1877 and the End of Reconstruction*, Oxford University Press, New York, 1966.

¹⁷⁷ Roger Pilon, *Lawless Judging: Refocusing the Issue for Conservatives*, *The Georgetown Journal of Law and Public Policy*, <https://bit.ly/2W8TuIO>, consultada el 2 de octubre de 2018.

Existen múltiples ejemplos de esto. Tal vez el más famoso es *Gitlow vs. New York*,¹⁷⁸ donde la Suprema Corte falló que la protección de libre expresión contenida en la 1ª Enmienda no puede ser violentada por los estados. Ese caso lo perdió el estado de Nueva York, pero una vez que una libertad fue incorporada a un estado, se tiene que hacer lo propio con todos ellos. En 1961, con el caso *Mapp vs. Ohio*, la Suprema Corte decidió que la evidencia obtenida por el fiscal de Ohio, que se obtuvo respetando la legislación estatal de ese entonces, que no demandaba orden de un juez, era violatoria de la 4ª Enmienda, que vela por el debido proceso y protege contra “registros e incautaciones no razonables”. En *Benton vs. Maryland* (1969)¹⁷⁹, el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo delito, contenido en la 5ª Enmienda, fue incorporado por los estados.

Actualmente la totalidad de los derechos y libertades contenidas en las primeras 10 Enmiendas han sido incorporadas en los estados miembros de la Unión. Sin embargo, puede observarse fue un proceso largo y accidentado que duró más de un siglo y no estuvo ausente de reveses. No hay que olvidar que, desde sus orígenes, los estadounidenses se han caracterizado por la preocupación ante la existencia de un gobierno central muy poderoso que se imponga a los gobiernos estatales y locales.

Cuando se estableció la Carta de Derechos en 1789, esas restricciones al gobierno central no significaron límites a los gobiernos estatales. Esto se debe probablemente a que los padres fundadores creían que los gobiernos estatales, al ser más próximos a la ciudadanía, serían los principales protectores de dichos derechos. En algunos casos se equivocaron, pero en muchos otros no. Muchas

¹⁷⁸ *Gitlow vs. New York* fue un caso que ocurrió en 1925, cuando Benjamin Gitlow, como miembro del “Partido Socialista de América” fue condenado por el cargo criminal de “anarquía” al publicar el Manifiesto de la Izquierda (*Left Wing Manifesto*). En ese entonces existían en el estado de Nueva York leyes de sedición y espionaje, bajo las cuales Gitlow fue acusado y sentenciado. Su defensa legal llevó el caso hasta la Suprema Corte, donde se emitió un fallo a su favor, al considerarse que las leyes estatales que lo condenaban eran anticonstitucionales, al estar la libertad de expresión garantizada en la 1ª Enmienda. Registro completo del caso en la base de datos Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell: <https://bit.ly/2UK6x33>, consultado el 9 de julio de 2018.

¹⁷⁹ John Dalmer Benton fue juzgado y condenado en Maryland por los delitos de latrocinio (larceny) y allanamiento (burglary). Fue absuelto del cargo de latrocinio, pero sentenciado a 10 años por el de allanamiento. Poco tiempo después de que tuvo lugar su juicio, ocurrió el caso *Schougurow vs. State* que fue apelado y se decidió que la disposición que venía en la Constitución de Maryland en esa época, que obligaba a los miembros del jurado a jurar que creían en la existencia de Dios, era inconstitucional. Debido a que Benton fue juzgado por un jurado conformado bajo criterios inconstitucionales, él decidió impugnar su juicio y demandó uno nuevo. El problema fue que en el nuevo juicio Benton fue declarado culpable de latrocinio y allanamiento, cuando anteriormente ya había sido absuelto del primer delito. El caso fue llevado hasta la Suprema Corte, la cual falló que Benton no podía ser juzgado dos veces por el mismo delito del que ya había sido absuelto. Registro completo del caso en la base de datos Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell: <https://bit.ly/2Cx6tN4>, consultado el 10 de julio de 2018.

Constituciones estatales no solamente copiaron tal cual las libertades consagradas en la Constitución nacional, sino que fueron más allá, incluso antes de la promulgación de la 14ª Enmienda. Fue cuando esta Enmienda tuvo lugar, después de una dolorosa y sangrienta guerra interna, que el gobierno nacional empezó a disciplinar a los estados para que se alinearan a las directrices de la Carta de Derechos. Pero aun así fueron necesarios numerosos casos en la Suprema Corte para llegar a la situación actual de derechos civiles en los Estados Unidos.

Los derechos y las libertades no son concesiones otorgadas por los gobiernos o los tribunales. Son el resultado de amplios movimientos ciudadanos que los han impulsado y, una vez instaurados, no dejan de trabajar vigilando que los gobiernos no atraviesen las líneas que la ley marca. Pero no basta con el activismo de aquellos directamente involucrados. Siempre es necesario que exista una mayoría de ciudadanos preocupados por los derechos y las libertades de los demás, como en los casos que se verán a continuación.

5.2 La libertad religiosa y las relaciones Iglesia-Estado en Estados Unidos

Nuestros derechos civiles no dependen de nuestras opiniones religiosas más de lo que dependen de nuestras opiniones sobre física o geometría.

Thomas Jefferson

No establecemos una religión en esta nación, no ordenamos el establecimiento de algún culto, no mandamos tener alguna fe, y nunca lo haremos. La Iglesia y el Estado están, y deben permanecer, separados. Todos son libres de creer o no creer, todos son libres de practicar o no algún credo.

Ronald Reagan

Desde que en 1620 llegaron los primeros peregrinos a la costa de Massachusetts en el barco Mayflower, los fundadores de las 13 colonias originarias, que era un grupo de puritanos calvinistas que huía de la persecución religiosa, la libertad religiosa ha sido un tema central en la vida pública de Estados Unidos. Desde la 1ª Enmienda, en el primer párrafo, en la primera cláusula, la Constitución aborda el tema de los derechos religiosos, que no separa de la libertad de prensa, expresión, de reunirse en asamblea ni el de petición: “El Congreso no podrá crear ninguna ley con respecto al establecimiento de alguna religión, ni prohibiendo la libre práctica de la misma”. Esto establece tanto la separación Iglesia-Estado como la libertad religiosa.

Cuando la 1ª Enmienda prohíbe el “establecimiento de alguna religión”, significa que los Estados Unidos no pueden establecer una Iglesia de Estado (como las que existen en Inglaterra, Noruega o Dinamarca), o declarar a una creencia religiosa como oficial (como se estipula en las constituciones de Costa Rica o Argentina). Esta Enmienda no solamente hace que no se tenga preferencia por alguna religión, sino que ni la religión o algún texto religioso deben de ser fuente de legislación alguna.

La segunda parte de esa cláusula es sobre libertad religiosa. A diferencia de países donde han tenido lugar revoluciones jacobinas y anticlericales, como México, Rusia o Francia, donde las iglesias han sufrido persecución e incluso ha habido abiertos enfrentamientos armados entre el gobierno y los creyentes, en Estados Unidos nunca se ha prohibido ser parte de alguna religión o ser ministro de algún culto. Pero eso no significa que cualquier práctica religiosa sea legal. Por ejemplo, si una creencia religiosa requiere de la realización de sacrificios humanos, la legislación federal, estatal y local, interfieren para evitar que se practique esa parte específica de la religión.¹⁸⁰

Es por lo que existen muchas sentencias judiciales que establecen las diferencias entre la “creencia religiosa” frente a la “práctica religiosa”, así como los límites y alcances de ambas. Una de las más importantes es *Lemon vs. Kurtzman*, de 1971. Según la ley de educación elemental y secundaria no pública (Nonpublic Elementary and Secondary Education Act) vigente entonces en Pennsylvania, los profesores de las escuelas privadas (mayormente católicas) podían solicitar recursos públicos para adquirir libros de texto y material escolar. La Suprema Corte estableció tres criterios para verificar si esa o cualquier otra ley estatal violaba a la 1ª Enmienda en lo concerniente a la libertad religiosa, conocidos en conjunto como la “prueba Lemon” o Lemon test:¹⁸¹

¹⁸⁰ Esto no es un caso hipotético o una exageración, sino que ha habido casos al respecto. Cobijados por la 1ª Enmienda, en 1966, en Nueva York, fue inaugurada la Iglesia de Satanás (*Church of Satan*). Aunque esa denominación religiosa no practica rituales que involucren sacrificios humanos o de animales (o al menos no se ha comprobado en los tribunales que lo hagan), algunos grupos que se han desprendido de ella (como el “Templo de Set”) sí que se han visto envueltos por escándalos de ese tipo. Un caso similar fue el de la Iglesia de Lukumi Babalu Aye, que combina las creencias religiosas del yoruba y la santería, por lo que es común que hagan rituales donde se sacrifiquen animales. En 1987, el ayuntamiento de la ciudad de Hialeah, en Florida, intentó prohibir esas prácticas religiosas, lo que terminó por ser un caso atendido por la Suprema Corte. En 1993 tuvo lugar el caso *Iglesia de Lukumi Babalu Aye vs. Ciudad de Hialeah*, donde la Suprema Corte declaró que “prohibir el asesinato de un animal, ya sea en ceremonia pública o privada, para propósitos ajenos al consumo alimenticio, es anticonstitucional”. Registro completo del caso en la base de datos Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell: <https://bit.ly/2xtZ7Xh>, consultado el 12 de julio de 2018.

¹⁸¹ El nombre proviene del trabajador social Alton Lemon, quien fue el demandante en el caso referido. A raíz de ese caso, fue condecorado con el premio Héroe de la Primera Enmienda y fue el primer afroamericano en presidir a la Sociedad de Ética de Filadelfia.

- a. La ley debe de tener un propósito secular.
- b. El efecto primario de la ley no debe ser el apoyo o la inhibición de alguna religión.
- c. La ley no debe de generar un “excesivo involucramiento gubernamental” (*excessive government entanglement*) con la religión.¹⁸²

Si alguno de los puntos anteriores es violado, la ley es declarada inconstitucional.

Un caso diferente pero igualmente relevante fue *Engel vs. Vitale*, en 1962. En esa ocasión la Suprema Corte determinó que si bien los alumnos tienen el derecho de rezar dentro de las escuelas públicas, las autoridades de dichas instituciones, al ser servidores públicos y representantes del gobierno, no pueden organizar algún acto para rezar o incentivar a rezar dentro de las instalaciones.¹⁸³

La mayoría de los sistemas escolares de los diferentes estados de la Unión enfrentan ese problema dejando la organización de las oraciones a las organizaciones estudiantiles, debido a que ellas no están integradas por agentes gubernamentales. Pero entonces aparece la problemática de qué tanto una organización estudiantil está verdaderamente liderada por estudiantes y qué tanto los maestros y las autoridades escolares (que siguen siendo funcionarios) deben o no supervisar lo que ahí ocurre, de forma en que no haya un “excesivo involucramiento gubernamental”.

A diferencia de la historia del resto de los países del orbe (México incluido), en Estados Unidos la libertad religiosa es uno de los derechos menos controversiales de la 1ª Enmienda. No hay grupos o actores importantes que quieran eliminarla o regularla de una forma diferente a como se ha venido haciendo. Los casos contrarios han sido protagonizados por grupos bastante minoritarios y sin peso político alguno. En contraste a como sucede con la libertad de expresión, de petición o de portar armas, como se expone a continuación.

¹⁸² Registro completo del caso en la base de datos Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell: <https://bit.ly/2HzVTJm>, consultado el 28 de agosto de 2018.

¹⁸³ Registro completo del caso en la base de datos Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell: <https://bit.ly/1S7Uann>, consultado el 28 de agosto de 2018.

5.3 Alcances y límites de la libertad de expresión y prensa en Estados Unidos

Los redactores de la Constitución conocían la naturaleza humana tan bien como nosotros. Ellos también habían vivido en días peligrosos; ellos también sabían de la influencia sofocante de la ortodoxia y el pensamiento estandarizado. Ponderaron los efectos negativos del discurso restringido frente a los abusos de la libertad. Eligieron la libertad.

William Douglas, magistrado de la Suprema Corte

La libertad de expresión que se practica en Estados Unidos y está consagrada en la 1ª Enmienda tiene dos cláusulas importantes. La primera es que la libertad de expresión que la Constitución protege es aquella en la cual los ciudadanos pueden criticar a los diferentes gobiernos y servidores públicos. En los países con regímenes autoritarios, el criticar al gobierno o a los gobernantes puede ser motivo para ir a prisión, incluso si solamente se hacen bromas o chistes al respecto. Pero eso no ocurre en los Estados Unidos, por eso no se arrestó a nadie cuando la famosa revista *New Yorker* puso en 2008 como portada una imagen de Obama con un turbante árabe, o un dibujo viralizado en 2017 sobre Donald Trump caricaturizándolo como un simio blanco. Incluso la libertad de expresión protege cuando se llega a quemar algún símbolo patrio, como la mismísima bandera de los Estados Unidos en algún mitin político.¹⁸⁴ Tal vez esas expresiones no son respetuosas o de buen gusto, pero están constitucionalmente protegidas. El segundo punto fundamental es que la 1ª Enmienda protege a los ciudadanos del gobierno, no de otros ciudadanos. Es decir, la Constitución le impide al gobierno restringirle a los ciudadanos expresarse, pero eso no significa que se tenga derecho a decir absolutamente cualquier cuestión a cualquier persona en cualquier lugar, sin sufrir consecuencias por ello. Por ejemplo, si alguien trabaja para una empresa privada y manifiesta algo que el dueño considere inapropiado o perjudicial para la misma, puede ser despedido y no puede alegar la protección de la 1ª Enmienda ante alguna Corte.

Si el patrón o empleador es el gobierno, o alguna dependencia del gobierno, entonces sí la 1ª Enmienda protege al individuo. Aun así, no todo lo que se expresa está igualmente protegido por la Constitución. Las expresiones que más están protegidas en Estados Unidos son aquellas de tipo político. Criticar a políticos

¹⁸⁴ Después del 11 de septiembre de 2001, en Estados Unidos ha habido varios intentos por criminalizar los actos contra los símbolos patrios, especialmente la bandera nacional, pero ninguno de ellos ha prosperado. En contraste, en México el uso de los símbolos patrios está fuertemente regulado. Por ejemplo, utilizar la bandera en la ropa de civiles, o modificar de alguna forma el himno nacional, puede ser motivo de multas y sanciones.

¹⁸⁵ Richard Pacelle, *Preferred Position Doctrine*, artículo en <https://bit.ly/2U0IoIp>, consultado el 14 de junio de 2018.

o servidores públicos, los partidos políticos o sus políticas públicas suele ser algo protegido y celosamente respetado en Estados Unidos. Esto es conocido por los especialistas en el tema como “posición preferente”, que significa que cualquier ley, regulación u orden ejecutiva que limite a la libertad de expresión política, casi siempre es anulada en los tribunales.¹⁸⁵

La mayor decisión judicial sobre la expresión política que marca hasta la fecha los límites de la libertad de expresión data de 1968, *Brandenburg vs. Ohio*. En esa ocasión, Clarence Brandenburg, un líder del Ku Klux Klan¹⁸⁶ en una serie de entrevistas transmitidas por la televisión de Cincinnati, realizó una serie de declaraciones que, como era de esperarse, fueron ofensivas para ciertas personas, al utilizar en varias ocasiones palabras como “judíos” o “niggers” para referirse a las minorías étnicas que “oprimían a la democracia anglosajona y cristiana”. Pero más allá de que sus declaraciones fueran ofensivas, el problema principal fue que lo expresado en esa ocasión fue considerado por muchos como amenazante, debido a que Clarence llamó a usar métodos violentos y de sabotaje contra el gobierno que “oprimía a los blancos caucásicos”.

Por esas declaraciones, Brandenburg fue sentenciado por una Corte de Ohio a pagar 1000 dólares (equivalentes a más de 7 000 dólares del año 2019) y pasar 10 años en prisión. El caso fue llevado hasta la Suprema Corte, la cual falló que, como lo expresado fue un discurso político, estaba protegido por la 1ª Enmienda, sin importar qué tan indignante fuera. La Corte dijo que las garantías constitucionales de libre expresión y libertad de prensa no permiten al Estado prohibir o violar un llamado o una convocatoria “excepto cuando se esté incitando o produciéndose una acción ilegal inminente, y haya muestras de que va a producirse dicha acción” (*imminent lawless action*).¹⁸⁷

De acuerdo con la Suprema Corte, la 1ª Enmienda protege a la libertad de expresión incluso si lo que se expresa es para incitar a la gente a violar la ley. Por ejemplo, nadie puede ser sentenciado por realizar un llamado revolucionario para

¹⁸⁶ Después de la derrota de los estados sureños y esclavistas en la Guerra Civil, ante la imposibilidad de los vencidos de seguir luchando contra el gobierno federal de forma frontal, se crearon grupos de lucha clandestina y terrorista que adoptaron el nombre de Ku Klux Klan (KKK). Promovían la doctrina de la supremacía de la raza blanca, el anticatolicismo, el antisemitismo, y la xenofobia. La duración del KKK fue efímera, en gran parte porque las mismas élites sureñas consideraban su existencia como el pretexto que permitía prolongar la ocupación de sus territorios por parte de las tropas federales. Desde entonces, ha habido varias épocas en que ese tipo de agrupaciones han surgido y vuelto a desaparecer. David Chalmers, *Ku Klux Klan: los americanos encapuchados 1865-1965*, Grijalbo, Barcelona, 1965.

¹⁸⁷ Registro completo del caso en la base de datos Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell: <https://bit.ly/2aJMaBq>, consultado el 12 de junio de 2018.

¹⁸⁸ Registro completo del caso en la base de datos Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell: <https://bit.ly/2254RQn>, consultado el 12 de junio de 2018.

derrocar al gobierno de Estados Unidos, o convocar a no pagar impuestos, a menos de que de ello se derive “directamente” en un levantamiento armado contra el gobierno o que la gente deje de pagar al fisco. Esto tiene que pasar “inminentemente”, es decir, casi inmediatamente después de que se hizo la declaración y debe probarse que fue su consecuencia directa, que sin ese llamado o discurso la acción no hubiera ocurrido.¹⁸⁸

Brandenburg vs. Ohio realizó precisiones a una sentencia previa de la Suprema Corte sobre libertad de expresión de 1917, *Schenck vs. United States*. En ese caso, Charles Schenck y Elizabeth Baer, siendo miembros del Comité Ejecutivo del Partido Socialista en Filadelfia, distribuyeron panfletos que incitaban a la ciudadanía a evitar ser reclutados para ir a la Primera Guerra Mundial. Ese acto era penado por el Acta de Espionaje, que fue expresamente creada por el Congreso para criminalizar la obstrucción de la conscripción y/o los esfuerzos bélicos de Estados Unidos. En la sentencia sobre ese caso, el magistrado de la Suprema Corte Oliver Wendell Holmes Jr. escribió algo que ha sido citado múltiples veces por varias generaciones de juristas y politólogos en Estados Unidos: “Cuando un discurso contenga un claro y presente peligro, el Estado puede privar a dicho discurso”. El juez Wendell explicó que “la Constitución no protege a una persona que grita ‘fuego’ en un teatro lleno de gente y provoca con ello una estampida”.¹⁸⁹ En casos posteriores el mismo juez limitó su idea, pues permitía al gobierno una gran cantidad de discrecionalidad para decidir qué clase de expresiones eran un peligro, especialmente en tiempos de guerra.

Pero las expresiones políticas no son el único tipo de expresiones sobre las que la Suprema Corte se ha pronunciado. Las expresiones simbólicas también están protegidas por la 1ª Enmienda, y si esa expresión simbólica tiene contenido político, con mayor razón. Las expresiones simbólicas incluyen vestirse de cierta forma, recolectar firmas o tener en la indumentaria, piel o cabello algún mensaje escrito. Pero no todas las expresiones simbólicas son protegidas en Estados Unidos. Por ejemplo, si en una ceremonia oficial de una escuela pública un estudiante levanta una pancarta que haga un chiste o exprese una vulgaridad, la 1ª Enmienda no impide que la escuela, un agente gubernamental, lo suspenda o expulse por indisciplina. Este tipo de eventos han ocurrido en varias ocasiones.

Las expresiones de odio también están protegidas por la Constitución, incluso si son bastante ofensivas, o son solamente simbólicas como quemar una cruz en el jardín, como hacía el KKK. Lo que sí puede pasar es que el perpetrador sea acusado de vandalismo. Las universidades públicas de Estados Unidos en

¹⁸⁹ Registro completo del caso en la base de datos Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell: <https://bit.ly/1NSOD88>, consultado el 14 de junio de 2018.

varias ocasiones han intentado castigar los discursos de odio, las expresiones ofensivas contra un grupo étnico, sexual o religioso, pero sus normatividades al respecto han sido anuladas en varias ocasiones por la Suprema Corte.¹⁹⁰

Los discursos comerciales no suelen estar protegidos por la 1ª Enmienda, a menos de que sean spots políticos. Como se explicará más detalladamente en la sección 6.5 sobre campañas políticas, la Suprema Corte ha determinado que gastar dinero apoyando a un partido o candidato es libertad de expresión y es una práctica constitucionalmente protegida.

Prácticamente la única libertad de expresión que no está protegida es aquella que incita “inmediata y directamente” a cometer un delito. En el caso de la Suprema Corte *Chaplinsky vs. New Hampshire*, de 1942, se estableció la “doctrina de las palabras de pelea” (*fighting words doctrine*) que fija límites a la 1ª Enmienda. En esa ocasión Walter Chaplinsky, un Testigo de Jehová, dio un discurso sobre una banqueta en una de las avenidas principales de la ciudad de Rochester. Ese discurso atacaba a las otras iglesias, acusándolas de estafar a sus miembros. Debido a ello empezó a reunir a su alrededor una multitud tan grande que impedía la circulación de peatones y automóviles. Acto seguido la policía intentó arrestar a Chaplinsky. El arrestado empezó a insultar verbalmente al oficial, lo cual era una violación a la “ley sobre conducta ofensiva” de New Hampshire. Cuando el caso llegó a la Suprema Corte, ésta falló unánimemente en confirmar el arresto de Chaplinsky. En ese dictamen se estableció que el uso de lenguaje obsceno, profano, calumnioso, insultante o lo que se definió como “palabras de pelea”, que son “expresiones realizadas en la calle o algún otro lugar público que infligen daño o tienden a incitar a una violación inmediata de la paz (...) no son parte esencial de ninguna exposición de ideas o un paso hacia la verdad, por lo que cualquier beneficio que pudiera derivarse de ellas es claramente superado por el interés social en orden y moralidad”.¹⁹¹ Sin embargo, hay que aclarar que esta excepción establecida por la doctrina de las palabras de pelea, por su vaguedad, rara vez es usada.

Como se mencionó anteriormente, la 1ª Enmienda, como el resto de ellas, fue hecha y está ahí para proteger a los ciudadanos de los excesos del gobierno. Por ejemplo, evita que alguien sea encarcelado o castigado por el gobierno por haber dicho o expresado algo. Pero si alguien critica las políticas o acciones de su empleador, puede perder su trabajo, a menos de que su patrón sea el gobierno. El caso referente para esto es *Pickering vs. Board of Education*, de 1968. En dicho

¹⁹⁰ Casey Mattox, Three New Supreme Court Decision Protect Free Speech on Campus, artículo en <https://bit.ly/2WII6JP>, consultado el 16 de junio de 2018.

¹⁹¹ Registro completo del caso en la base de datos Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell: <https://bit.ly/2UKOLwp>, consultado el 17 de junio de 2018.

caso un profesor de una escuela pública, Marvin Pickering, escribió una carta a un periódico externo a dicha institución quejándose sobre cómo había sido gastado el presupuesto escolar. Su carta fue publicada en el periódico y fue despedido por ello. La Suprema Corte falló a favor del maestro argumentando que lo expresado por el profesor era de naturaleza política contra el gobierno local, que nada tenía que ver con su desempeño laboral. Pero en dicho dictamen se aclaró que la única razón por la que se le restituyó su empleo fue porque su empleador era el gobierno. La sentencia explicó claramente que la 1ª Enmienda castiga al gobierno por censurar, pero esto no aplica para los actores privados. Por lo que la libertad de expresión protegida en la Constitución no aplica a los lugares de trabajo en las empresas privadas.

Pero incluso esa protección de los empleados públicos está limitada si lo que se dice o expresa está asociado con la responsabilidad inherente al cargo público que se desempeñe. En el caso *Garcetti vs. Ceballos* de 2006, la Suprema Corte declaró válido el despido de un funcionario porque consideró que “sus declaraciones fueron hechas de acuerdo con su posición como empleado público y afectaron directamente sus funciones laborales”. En esa ocasión Richard Ceballos, que trabajaba para la oficina del fiscal de distrito del condado de Los Ángeles, que en ese entonces estaba dirigida por el famoso abogado californiano Gil Garcetti (su fama provino sobre todo por dirigir el caso contra O. J. Simpson). Ceballos escribió un memorándum contraviniendo las órdenes de sus superiores. Ceballos quería que un caso fuera desechado, pero sus alegatos fueron considerados por su jefe, Gil Garcetti, como erróneos. A raíz de ello, se le negaron ascensos y lo transfirieron a otra sección. Ceballos invocó ante la Suprema Corte la 1ª Enmienda. El fallo argumentó que “(...) la 1ª Enmienda no impide que los empleados sean disciplinados por las expresiones que hacen de acuerdo con sus deberes y que influyen en su desempeño”.¹⁹²

En lo que respecta a la libertad de prensa, en Estados Unidos la censura es conceptualizada jurídicamente en varias categorías y cada una recibe, por consecuencia, un tratamiento diferente. La censura a la prensa que es realizada antes de que alguna información sea impresa o difundida por radio, televisión o internet es llamada “restricción previa” (*prior restraint*). Este tipo de censura no está permitida por la Suprema Corte, tal y como se estableció desde 1931 en *Near vs. Minnesota*.

¹⁹² Registro completo del caso en la base de datos Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell: <https://bit.ly/2TTpvHY>, consultado el 25 de noviembre de 2017.

¹⁹³ Registro completo del caso en la base de datos Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell: <https://bit.ly/2WiQ725>, consultado el 2 de noviembre de 2017.

En ese caso, considerado uno de los más relevantes en la historia de la Suprema Corte, un diario impreso de Minneapolis, *The Saturday Press*, se preparaba para publicar una noticia donde se afirmaba que esa ciudad estaba bajo el control de la “mafia judía”, nombrando explícitamente como parte de ello al alcalde y al jefe de la policía. Bajo la ley de Minnesota que prohibía publicaciones “maliciosas” y “escandalosas”, la policía arrestó a los periodistas y detuvo la imprenta. A los editores del *Saturday* se les ordenó probar la veracidad de lo que deseaban difundir. En caso de que los editores no probaran que era verdad lo que sostenían, el juez de la Corte de Minnesota dijo que serían declarados en “desacato” o rebeldía ante la Corte. Los editores del periódico contrademandaron invocando a la 1ª Enmienda. La Suprema Corte les dio la razón a los editores ya que “ningún gobierno tiene permitido censurar a la prensa porque una prensa libre es esencial para que el sistema político funcione”.¹⁹³

En aquella ocasión la sentencia judicial fue sustentada en una gran cantidad de casos previos, incluyendo algunos que no habían tenido lugar en Estados Unidos, pero pertenecían a la misma tradición jurídica de la *Common Law*, como los que presidió el juez británico William Blackstone, quien fue citado explícitamente en el fallo de la Suprema Corte cuando afirmó que “la libertad de prensa es en verdad esencial para la naturaleza de un Estado libre; ésta consiste en que no se presenten restricciones sobre las publicaciones y estar libre de censura por asuntos penales cuando se publique”. También se citó a uno de los padres fundadores, el constitucionalista James Madison: “(...) la seguridad de la libertad de prensa esta eximida no solamente de restricciones previas del Ejecutivo, como en Gran Bretaña, sino también de las restricciones legislativas”.¹⁹⁴

¹⁹⁴ *Idem.*

¹⁹⁵ Esto no significa que no haya habido ciertos momentos donde se han tratado de censurar ciertas ideas, pero suelen ser pasajeros. El caso más emblemático al respecto es el del “macartismo” (McCarthyism), que consistió en una “cacería de comunistas” durante la primera mitad de la década de 1950, en plena Guerra Fría. El nombre se debe a que su principal promotor fue el senador Joseph McCarthy. Consistió en realizar acusaciones y señalamientos de sedición, traición y deslealtad a la patria, usualmente sin evidencia, a varios personajes que fueron acusados de ser comunistas, o incluso de ser agentes soviéticos. El principio del fin del “macartismo” tuvo lugar cuando muchos de los acusados de tener ideas comunistas, al perder sus empleos o ver truncadas sus trayectorias profesionales, reaccionaron demandando judicialmente por daños y perjuicios, normalmente con éxito. El “macartismo” generó tanto malestar en la opinión pública, que a los pocos años entró en declive y el mismo McCarthy, que elaboraba las “listas negras” de presuntos comunistas, en 1954 recibió una condena por parte del Senado, cuya carrera política quedó hecha ruinas, al grado de que el resto de los senadores, incluyendo los de su propio partido, evitaban ser vistos junto a él. Con el tiempo, la expresión “macartismo” se convirtió en sinónimo de acusar falsamente a disidentes políticos sin pruebas, violentando los procesos legales, en nombre de la seguridad nacional. Jonathan Michaels, *McCarthyism: The Realities, Disillusions and Politics Behind the 1950s Red Scare*, Routledge, New York, 2017.

Un sistema político que se considere a sí mismo como una democracia necesita que los ciudadanos tengan acceso a una prensa libre, para poder criticar al gobierno y exponerlo públicamente cuando actúe indebidamente. Sin una prensa libre, el gobierno tiene impunidad política cuando realiza acciones como espiar a sus propios ciudadanos. Es verdad que incluso con una prensa libre el gobierno puede realizar muchas acciones indebidas, y es muy controvertido el rol de la prensa en la era del internet, donde cualquiera puede publicar cualquier información sin tener que probar nada. Pero aún con esos fallos, en Estados Unidos las consecuencias negativas de la libertad de prensa son preferibles a los efectos de tener a un gobierno que controle lo que puede o no difundirse.¹⁹⁵

El problema de permitir que se publique algo sin saber si es verdadero o falso, o exigir el requisito de probar su veracidad, sobre todo si se está hablando sobre el gobierno o un funcionario, merece una mención especial. Como se explicó anteriormente, no se puede impedir que una información sea publicada o difundida. Sin embargo, en Estados Unidos la persona o agencia que considere fue difamada o calumniada puede demandar y, si gana en los tribunales, recibe una compensación monetaria por el daño moral recibido. Esto es considerado por muchos como una censura “a posteriori” o “post facto”.

Un caso diferente es cuando un periodista o periódico está temeroso de ser demandado, puede provocar una “autocensura” y es algo bastante común. En los tribunales de Estados Unidos esto es nombrado un “efecto intimidatorio” (chilling effect), aplicado a los casos donde alguien tiene miedo de expresar su opinión o revelar cierta información ante el riesgo de recibir una demanda legal, u otro tipo de castigos, como el retiro de publicidad gubernamental para debilitar las finanzas del periódico o la agencia de noticias.

En Estados Unidos la censura “post facto” es atendida bajo los parámetros de otro caso paradigmático de la Suprema Corte: *New York Times vs. Sullivan* de 1964. En aquella ocasión el periódico *New York Times* publicó un anuncio pagado por activistas del movimiento por los derechos civiles de Martin Luther King, donde manifestaban haber sido intimidados y agredidos por las fuerzas policíacas del estado de Alabama. El Comisionado de la ciudad de Montgomery, L.B. Sullivan, se sintió agraviado por la publicación, aunque su nombre no aparecía en el anuncio referido. Sullivan argumentó que el diario lo estaba difamando, las Cortes locales le dieron la razón y le impusieron al periódico una multa de medio millón de dólares (cuatro millones del año 2019).

¹⁹⁶ En el derecho anglosajón o *Common Law* rige el principio *actus non facit reum nisi mens sit rea*, que significa “el acto no hace que la persona sea culpable, salvo que la mente también sea culpable”.

¹⁹⁷ Registro completo del caso en la base de datos Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell: <https://bit.ly/1RtS9EX>, consultado el 11 de febrero de 2018.

Posteriormente, aunque nunca se pudo probar que la policía había actuado indebidamente como se afirmaba en el periódico, la Suprema Corte falló en contra de Sullivan y estableció una jurisprudencia para tratar ese tipo de casos, conocida como “estándar de maldad verdadera” (*actual malice standard*, que es un concepto jurídico derivado del *mens rea*, “mente culpable” o “intención criminal” en latín¹⁹⁶). Ahí se estipuló que el criterio para juzgar la acción difamatoria hacia una figura pública, independientemente de si lo que se publicó fue verdad o mentira, es si hubo “maldad verdadera”, que es la intención de causar daño.¹⁹⁷ En otras palabras, en un caso de difamación hacia una figura pública, la parte demandante tiene que probar que la persona que publicó la información no solamente sabía que era falsa, sino que además la difundió con la deliberada intención de producir un perjuicio. Probar lo que tiene en la mente una persona es bastante difícil y muy rara vez ocurre. Por eso en Estados Unidos las demandas de difamación promovidas por figuras públicas casi nunca se ganan.

En Estados Unidos la mayor limitación a la libertad de expresión y prensa es la seguridad nacional, es decir la protección hacia la existencia misma del Estado, así como a partes esenciales de su sistema político y económico. Existen ciertos tópicos que se consideran tan importantes en términos de seguridad nacional, que el gobierno de Estados Unidos tiene plena justificación legal para censurar e impedir la difusión de información sobre ellos. Por ejemplo, está prohibido publicar reportes sobre operaciones militares durante una guerra, debido a que esos datos podrían ayudar al enemigo y poner en peligro las vidas de los soldados del ejército de Estados Unidos o sus aliados. Lo mismo aplica para difundir estrategias u operativos antiterroristas, o hacer públicos documentos oficiales que contengan información que puede beneficiar a los enemigos de Estados Unidos, incluso si se trata solamente de enemigos potenciales.

¹⁹⁸ El Pentágono es el nombre con el que se conoce a las oficinas centrales del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, localizado en el estado de Virginia.

¹⁹⁹ Tanto en teoría política como en teoría económica existen corrientes que tratan de explicar las decisiones individuales mediante modelos de cálculo racional (costo-beneficio). En la teoría de la decisión existe la “paradoja Ellsberg”, bautizada así porque se inspiró en el caso de Daniel Ellsberg (aunque anteriormente John Maynard Keynes la había planteado), que es un escenario donde el beneficio obtenido por el agente le genera una alta dosis de culpa, lo que genera una “aversión de ambigüedad”. Leobardo Plata e Indalecio Mejía, “¿Racionalidad clásica o racionalidad limitada?”, *Archivos Jornadas de Epistemología Económica*, Universidad de Buenos Aires, 2012.

²⁰⁰ Registro completo del caso en la base de datos Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell: <https://bit.ly/2WhByMe3>, consultado el 11 de diciembre de 2017.

Esto puede prestarse para que el gobierno simplemente califique algo como “potencialmente” amenazador a la seguridad nacional para censurar algo sin tener que explicar nada a nadie. Afortunadamente, existe otro caso emblemático de la Suprema Corte que sirve para limitar esa facultad del Ejecutivo: *New York Times vs. United States* de 1971. En esa ocasión el periódico New York Times iba a publicar unos documentos del Pentágono¹⁹⁸ que en ese entonces estaban clasificados. El entonces presidente Richard Nixon declaró que ese era un asunto de seguridad nacional y ordenó suspender la publicación de dichos documentos. Esos documentos secretos fueron robados del Departamento de Defensa por un empleado de esa dependencia gubernamental que trabajó en la elaboración de esa misma investigación (su nombre era Daniel Ellsberg¹⁹⁹). En los 43 volúmenes que se pretendían difundir, se mostraba que los motivos que daba el gobierno para justificar la Guerra de Vietnam eran falsos, o al menos bastante dudosos. Nixon logró que los periódicos The Washington Post y The Times no publicaran los documentos de Ellsberg. Obviamente el gobierno no argumentaba que era porque esa información lo hacía quedar mal ante la opinión pública, sino porque era un asunto de seguridad nacional “(...) que causaría un daño irreparable a la capacidad de Estados Unidos para defenderse”.²⁰⁰

Después de que la Suprema Corte oyó los alegatos tanto del Ejecutivo como de los representantes de los diferentes periódicos inconformes con la censura, se falló en contra del gobierno de Estados Unidos. Si bien ese caso es considerado una victoria de la libertad de prensa, no produjo la derogación del Acta de Espionaje ni se estableció que no existe límite para la publicación de documentos clasificados. Esto es algo que debe de considerarse para analizar casos similares más recientes como los de Edward Snowden o Julian Assange de Wikileaks.

5.4 El cuarto poder: prensa y medios de comunicación masiva

Nuestra libertad depende de la libertad de prensa, la cual no puede ser limitada sin ocasionar su pérdida.

Thomas Jefferson

En Estados Unidos la prensa y los medios de comunicación masiva desempeñan un rol político fundamental, tal vez como en ningún otro país que se considere una democracia. Actualmente existe en ese país un debate sobre si la influencia de los medios de comunicación masiva en su sistema político es positiva o negativa.

²⁰¹ Estudio de la prestigiosa agencia de mercados *Nielsen* sobre las preferencias de consumo de medios de comunicación de los estadounidenses: <https://bit.ly/2CQLCqD>, consultado el 18 de mayo de 2019.

En gran medida esto se debe a que los periódicos y cadenas de televisión suelen asociarse fuertemente con una tendencia ideológica o partidista específica.

En teoría, la principal función de los medios de comunicación es proveer de información a los ciudadanos para que tomen decisiones en la esfera pública. Dichos medios suelen reducirle al público en general los costos para obtener información con motivos de voto o activismo político. Sería irrealizable una democracia donde los ciudadanos comunes se dedicaran a realizar investigaciones sobre los diferentes tópicos que se dirimen en las urnas: problemas ambientales, seguridad pública, finanzas, política exterior, etcétera.

Con el desarrollo tecnológico han surgido nuevos medios de comunicación que los arquitectos de la Constitución estadounidense nunca imaginaron. El más antiguo de los medios de comunicación masiva es la prensa escrita, pero cada vez menos ciudadanos se informan por ese medio.

Sin embargo, el que haya un acelerado y fuerte descenso en el número de lectores de periódicos y revistas (sobre todo en formato impreso), esos medios siguen teniendo, sobre todo en Estados Unidos, un rol bastante protagónico en el debate público. Esto se debe a que los otros medios, incluyendo la televisión y el internet, suelen confiar y tomar como referencia a los datos e información que aparece impresa (o en los portales de internet de la prensa escrita). Periódicos como el *Washington Post*, el *Wall-Street Journal* o el *New York Times* suelen ser voces prestigiosas y la principal fuente de información de muchas notas de los noticiarios televisados o de muchos portales de internet.

Además, la prensa escrita suele dar información más detallada y extensa que los noticiarios televisados, aún y cuando la tendencia de esos periódicos tradicionales es ser consultados en internet. Si bien en la actualidad la mayoría de la población se informa por las redes sociales,²⁰¹ la gran mayoría de los nuevos medios de comunicación citan como su principal fuente de información a la prensa escrita. Pero la que tal vez sea la mayor ventaja de la prensa escrita sobre los nuevos medios de comunicación, es que es la principal fuente de información de las élites ilustradas estadounidenses, es decir, las que tienen mayores niveles educativos,²⁰² que suelen ser las generadoras de líderes políticos y hacedores de políticas públicas.

La televisión y la radio, en términos de cobertura simple, son la principal fuente de información política en Estados Unidos. La radio cada vez tiene menos importancia, además cuya audiencia es bastante dispersa.²⁰³ Por el contrario, la

²⁰² *Idem.*

²⁰³ *Idem.*

²⁰⁴ Giovanni Sartori, *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Taurus, México, 1998.

²⁰⁵ Según datos del propio *New York Times*: <https://nyti.ms/2MTvNAC>, consultado el 19 de mayo de 2019.

televisión, aún en la era del internet, sigue siendo una gran formadora de opinión, aunque para varios expertos en la materia es el medio que “menos informa”, ya que reduce las noticias a comentarios de unos segundos y unas pocas imágenes.²⁰⁴

La era del internet no ha hecho que los medios de comunicación anteriormente citados desaparezcan, sino que éstos han cambiado sus formatos adaptándose al desarrollo tecnológico. Por ejemplo, la principal fuente de ingresos del *New York Times* ya no es la venta física de sus periódicos, sino la publicidad que aparece en su sitio web y sus suscripciones “en línea”.²⁰⁵

Con internet también ha cambiado la forma de trabajar de los medios, puesto que ahora ofrecen noticias en tiempo real, es decir, al mismo tiempo que están ocurriendo. Pero hay elementos que se mantienen. Por ejemplo, el hacer periodismo de investigación y tener a columnistas de renombre que emiten sus opiniones políticas, es algo que las grandes casas editoriales no han dejado de hacer, y de hecho se ha vuelto su mayor atractivo frente a la incertidumbre y las noticias falsas (*fake news*) que inundan varios blogs y video-blogs de internet.

Como sucede con los magistrados de la Suprema Corte, los medios de comunicación en Estados Unidos también se caracterizan por tener etiquetas ideológicas, por lo que se asocian los periódicos y las cadenas de televisión con las diversas tendencias políticas, sean conservadoras o liberales.

Suele asumirse que los medios de comunicación “deben” de ser objetivos, o imparciales. La realidad es que los medios de comunicación, para sobrevivir, deben de agrandar al menos a un nicho específico de la población, la cual consume su información. La gente común no suele buscar objetividad en política, sino certezas y explicaciones que ellos puedan entender, por lo que otorgan su confianza a los periodistas, líderes de opinión y medios de comunicación que reflejan sus preferencias. Como decía Zygmunt Bauman, la gente busca “cajas de resonancia” que refuercen sus gustos. De esa forma, ciudadanos progresistas suelen consumir medios de comunicación que tengan posturas liberales, mientras que ciudadanos conservadores harán lo propio con la prensa derechista (véase las secciones 6.2 y 6.3 sobre cuáles y cómo son las ideologías políticas en Estados Unidos).

En la figura 2 se muestra el posicionamiento ideológico que presentan los principales medios de comunicación en Estados Unidos según un estudio que analizó las preferencias políticas de la audiencia que tiene cada uno de ellos. La columna con una “L” en azul fuerte corresponde a una posición política “fuertemente liberal”. La que tiene una “L” en azul claro a una postura “ligeramente liberal”. La columna de en medio a posiciones de “centro”. La columna con una “R” en rojo vivo es propia de una ideología “fuertemente derechista” o “conservadora”. Mientras que la de “R” en rojo pálido es de una postura “ligeramente de derecha”.

Figura 2. Posición ideológica de los principales medios de comunicación en Estados Unidos



Fuente: Investigación de la organización de periodistas multipartidistas *AllSides*. <https://bit.ly/2GX1lRx>, consultado el 18 de mayo de 2019.

Lo anterior puede llevar a pensar que en Estados Unidos los medios están regulados por el mercado, lo cual es cierto parcialmente. Como se vio en la sección 5.3, en Estados Unidos existe una gran libertad de prensa sostenida por la 1ª Enmienda de la Constitución. Pero también se mostraron ciertos límites que el Poder Judicial ha establecido al ejercicio de dicha libertad. Por ello el gobierno federal lleva a cabo una serie de regulaciones a los medios de comunicación, especialmente a la radio y la televisión.

Las ondas electromagnéticas por las que viajan las señales de tv y radio son sujetas a concesiones, licencias y fuertes regulaciones federales. Si alguien quiere difundir información utilizando el espectro radioeléctrico, tiene que adquirir una licencia federal para tal fin. Existen varios tipos de licencias de este tipo, lo que se traduce en múltiples alcances y limitaciones para transmitir información a través del espectro público. Esas licencias tienen que ser renovadas cada cinco años, aunque hay que mencionar que la inmensa mayoría de ellas consiguen la revalidación. La Comisión Federal de Comunicaciones (Federal Communications Commission, FCC) es el principal agente regulador.

Existe una serie de reglas por parte de la FCC para regular el área de telecomunicaciones. La primera de ella es la norma de tiempo igualitario (*Equal Time Rule*), que demanda que los concesionarios no discriminen a los candidatos al venderles tiempo para promocionarse. La FCC también impulsa el derecho a refutación (*Right of Rebuttal*), con el que un político o candidato tiene la oportunidad de responder a un ataque personal que se le haya hecho en un programa al aire.

La FCC regula qué puede o no aparecer en la radio o televisión, salvo que se trate de un tema político. La censura es sobre todo si algo se considera una indecencia u obscenidad, como sería la aparición de escenas cargadas de contenido sexual explícito o lenguaje vulgar en ciertos horarios. Pero incluso esas limitaciones aplican solamente para medios de difusión abierta, no para los canales de televisión de paga.

El Congreso en muchas ocasiones ha intentado regular el internet, pero sus avances han sido sobre todo en el ámbito de la ciberseguridad. Es por eso que muchos miembros del Congreso y la Suprema Corte han reconocido que el internet cambia tan rápidamente que cualquier ley para regular su contenido estaría desactualizada para el momento en que fuera aprobada. El desarrollo tecnológico suele ser más rápido que las leyes en la materia. Todas las leyes que el Congreso ha intentado establecer en la materia han fracasado, como fue el Acta de Protección Infantil en Línea (*Child Online Protection Act*) en 1998. A pesar de los intentos por acabar con la “neutralidad del internet”, hasta la fecha ninguno ha prosperado.

La forma en que sí se ha logrado regular el internet es por medio de demandas judiciales relacionadas con la propiedad intelectual. De esa forma, más que el gobierno, son ciertas corporaciones multinacionales quienes llegan a utilizar el sistema de tribunales de Estados Unidos para regular el internet.

Estados Unidos se ha caracterizado por tener un vasto mercado de medios de comunicación. Sin embargo, en las últimas décadas se ha dado un proceso de concentración de estos en pocas manos. Antes de 1996 los dueños de los periódicos no podían poseer cadenas televisivas, ni viceversa. Lo mismo con estaciones de radio. Pero en ese año se aprobó la Ley de Telecomunicaciones que regula la televisión de paga, lo que permitía la multipropiedad de estaciones de radio, tv por cable e incluso prensa impresa. La intención original de dicha legislación era eliminar las barreras para la llegada de nuevos propietarios de televisión privada, pero terminó creando imperios de las telecomunicaciones como Walt Disney Company²⁰⁶ o Comcast.²⁰⁷ Esto ha ocasionado un efecto creador de monopolios, lo cual obviamente reduce la diversidad de medios de comunicación masiva.

Ése es un gran problema para la democracia estadounidense que, al menos en el corto y mediano plazo, parece sólo agravarse.²⁰⁸

²⁰⁶ El corporativo Disney es propietario de los siguientes canales de televisión: ABS NEWS, ESPN, Fox Channel, National Geographic, FX, Cinecanal, Disney Channel, entre otros.

²⁰⁷ El corporativo Comcast es propietario de: NBC, Telemundo, SyFy, CNBC, MSNBC, USA Network, Universal Pictures, Time Warner, entre otros.

²⁰⁸ Para un estudio en extenso sobre cómo los imperios corporativos de los medios de comunicación masiva se han convertido en una amenaza para la gobernanza democrática en Estados Unidos, véase: Robert W. McChesney, *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*, The New Press, New York, 2015.

Capítulo 6

Los partidos políticos y el sistema electoral en Estados Unidos

El mejor gobierno es aquél que gobierna menos, porque su pueblo se disciplina a sí mismo.

Thomas Jefferson

Pocos actores políticos son tan incomprensidos como los partidos políticos. Ellos son blanco del ataque de todos los males que padece la política. Es falsa la idea de que hoy en día los partidos políticos han perdido legitimidad o están en crisis. Siempre lo han estado. Desde que nacieron los partidos políticos han sido vistos con desconfianza y como algo que afecta negativamente la vida pública.

No es el objetivo de este capítulo el defenderlos, sino el comprenderlos, el explicar lo que son, su funcionamiento, y sus consecuencias, para bien o para mal, en la operación del sistema político estadounidense en su conjunto. Lo que los partidos políticos son, es resultado de lo que fueron, son un producto de complejos y contradictorios procesos históricos, motivo por el cual se hace un análisis sobre su evolución, desde sus inicios hasta la época actual. El no comprender esos procesos que esculpieron a los partidos políticos es la principal causa de la incomprensión sobre por qué los partidos son así. Posteriormente se analizan las ideologías, programas y facciones que los integran, tratando de resaltar sus diferencias respecto a los partidos políticos de otras democracias.

Como sucede en toda democracia, los partidos políticos de Estados Unidos se desenvuelven en un contexto electoral, es decir, en un conjunto de reglas que norman y regulan la competencia institucionalizada y pacífica por el poder y los puestos públicos. Es por ello que el estudio de las reglas electorales ocupa un espacio privilegiado de este capítulo. Se busca poner el acento en las críticas y vicios que usualmente se señalan, tiene el sistema electoral de Estados Unidos, pero siempre buscando explicar las razones de por qué son así.

6.1 Los sistemas de partidos en Estados Unidos: cambios y tendencias

América nunca será destruida desde afuera. Si fallamos y perdemos nuestras libertades será porque nos destruimos a nosotros mismos.

Abraham Lincoln

Existe cierto consenso entre los historiadores de Estados Unidos sobre cuáles son los periodos o “Eras” en que se divide la historia de ese país. Los politólogos estadounidenses han usado esa clasificación para identificar qué tipo de partidos ha habido y explicar el porqué han cambiado. Por ejemplo, ¿cómo fue que el Republicano pasó de ser el partido de Abraham Lincoln al de Donald Trump? O, ¿por qué el demócrata pasó del supremacismo blanco a captar a la mayoría del voto de las minorías étnicas? En la ciencia política estadounidense suele ser dominante la idea de que han existido 6 diferentes sistemas de partido, los cuales se explican en esta sección.

El primer sistema de partidos (1796-1828)

En la primera elección general bajo la nueva Constitución en 1788-89 no hubo partidos políticos. En gran parte se debe a que los padres fundadores tenían una opinión negativa sobre los partidos, que en ese entonces eran llamados peyorativamente “facciones”. Otra explicación sobre el porqué no hubo partidos en esa elección fue que existía un consenso generalizado en que el presidente debería de ser George Washington, el Comandante en Jefe del Ejército Continental que fue el gran héroe de guerra que consiguió la Independencia. Así que la elección de 1788-89 fue más un plebiscito que una contienda, debido a que Washington no tuvo opositor en las urnas. Hasta la fecha, él ha sido el único presidente de Estados Unidos que ha conseguido ser electo por el 100% de los votos electorales.²⁰⁹

Desde la elección de 1792 se empezaron a formar partidos, pero la lucha abierta entre ellos se dio hasta 1796, cuando George Washington hizo pública su decisión de que no buscaría una segunda reelección²¹⁰. Inmediatamente todos

²⁰⁹ Véase la sección 6.4 para conocer la diferente entre “voto popular” y “voto electoral”.

²¹⁰ En ese entonces la reelección presidencial era indefinida, como lo es actualmente la de los legisladores. George Washington sentó el precedente de que el presidente sólo buscaría una reelección, aunque la Constitución no lo prohibía. Así fue hasta que Franklin Roosevelt buscó y consiguió un tercer mandado, consecuencia de que Estados Unidos estaba en medio de la Segunda Guerra Mundial, por lo que un relevo presidencial podría debilitar la campaña militar. Por tal motivo, al término de dicho conflicto bélico, en 1947, se creó la 22ª Enmienda, que prohíbe a los presidentes buscar un tercer periodo de gobierno.

los actores políticos relevantes de la época empezaron a organizarse para competir por ganar en las que fueron las primeras elecciones competidas de Estados Unidos. Aquellos que se la pasaron atacando la existencia de partidos políticos formaron sus propios grupos de apoyo y acción política de acuerdo con sus predilecciones políticas.

Aunque llamar “partidos políticos” a esas facciones o “clubs políticos” es un tema de debate, el primer sistema de partidos inició en la elección presidencial de 1796-97. En aquella ocasión los “federalistas” apoyaron la candidatura de John Adams (quien había sido el vicepresidente de George Washington en sus dos periodos). Su rival fue Thomas Jefferson, respaldado por el partido demócrata-republicano.

No hay que confundir al Partido Federalista con el grupo llamado los “federalistas” que trabajó para lograr que la Constitución fuera rectificada (véase el capítulo 1.3). De hecho, Alexander Hamilton tenía vínculos e influencia en ambos grupos, tanto el Federalista como el demócrata-republicano. El Partido Federalista tenía su apoyo principalmente en las élites empresariales que deseaban restablecer lazos comerciales con el imperio británico, provenientes mayoritariamente de la zona noreste, en la región conocida como Nueva Inglaterra.²¹¹ Llevar a cabo la agenda del Partido Federalista implicaba crear un Banco Nacional y fijar aranceles nacionales, lo que significaba darle más poder al gobierno central.

Los demócrata-republicanos se mostraron bastante críticos frente a tener instituciones nacionales fuertes. Además, su política internacional estaba orientada a apoyar a la Francia revolucionaria y republicana frente a la monarquía inglesa.²¹²

Los demócrata-republicanos terminaron siendo electoralmente más exitosos. Después del federalista John Adams, los demócrata-republicanos fueron dominantes y ganaron todas y cada una de las elecciones presidenciales de su época: Thomas Jefferson en 1800 y 1804, James Madison en 1808 y 1816, y James Monroe en 1820 y 1824. Esa época, pero especialmente durante los años de la presidencia de Monroe, es conocida como la “era de los buenos sentimientos” (*Era of Good Feelings*). El nombre es porque la filiación partidista significaba muy poco al momento de que un presidente nombrara a sus colaboradores. Era más importante la búsqueda de la unidad nacional que la lucha partidista, sobre todo después de la guerra de 1812. Se decía que incluso Monroe buscaba la eliminación de los partidos de la vida política nacional.²¹³

²¹¹ Nueva Inglaterra es una región de Estados Unidos integrada por los estados de Maine, New Hampshire, Vermont, Massachusetts, Rhode Island y Connecticut.

²¹² William Nisbet, *The First Party System: Federalist and Republican Paper*, Wiley, New York, 1972.

²¹³ *Idem*, pp. 142-148.

El segundo sistema de partidos (1828-1854)

La era de los buenos sentimientos llegó a su fin con la elección de 1824, cuando John Quincy Adams derrotó a Andrew Jackson (un héroe y veterano de guerra) en una elección bastante controvertida, que tuvo que ser decidida por la Casa de Representantes en medio de acusaciones de fraude y compra de votos. En esa ocasión el candidato perdedor, Andrew Jackson desacreditó no sólo la elección, sino al sistema electoral en general, como acuerdos entre “élites aristocráticas corruptas”, en detrimento de los derechos del “hombre común” (refiriéndose literal y exclusivamente a los varones cristianos blancos).²¹⁴ Esas acusaciones que apelaron a la ira y resentimiento popular tuvieron bastante eco en un electorado nuevo, que lo llevaron a ganar la presidencia en 1828. El electorado era nuevo porque en esa época los derechos del voto se expandieron como nunca, permitiendo que los millones de inmigrantes pobres que llegaban a ese país pudieran obtener la ciudadanía con relativa facilidad, en contraste con los años anteriores donde el voto fue restringido a las personas alfabetizadas y con propiedades.²¹⁵

Andrew Jackson fue un personaje divisivo y polarizador de la sociedad y política estadounidense en muchos aspectos. Sus constantes enfrentamientos con la Suprema Corte se debían a que Jackson creía que, al ser electo popularmente, él representaba la quintaesencia del pueblo y nada ni nadie debía que estar por encima del pueblo, ni siquiera los tribunales o la ley.²¹⁶ Esa postura populista, de desprecio o desconfianza hacia las instituciones, es una de las características de esa época conocida como la “democracia jacksoniana”.²¹⁷

La denuncia y la lucha de Jackson contra la “corrupción de las élites” no produjeron el fin de la corrupción, sino la “democratización de la corrupción”. Fue la época de la corrupción generalizada por la implantación del *spoils system* o sistema de botín²¹⁸ del que se habló en la sección 3.3.

²¹⁴ Probablemente ningún otro presidente de Estados Unidos ha sido tan agresivo con los grupos “no blancos” como Andrew Jackson. Si bien su postura frente a los afroamericanos fue de apoyo a la esclavitud, fue su política frente a los nativo-americanos donde se mostró su lado más oscuro y genocida. Fue durante sus años de gestión que se dio la más agresiva política de exterminio hacia los nativo-americanos.

²¹⁵ Richard McCormick, *The second American party system: Party formation in the Jacksonian era*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 1966, pp. 25-78.

²¹⁶ Las posturas intransigentes de Andrew Jackson le granjearon el apodo que en forma despectiva sus rivales le asignaron: “Andrew Jackass” o “Andrew el asno”. En lugar de rechazar el apodo, Andrew Jackson utilizó electoralmente el símbolo del asno, presentando su terquedad como una virtud. Desde entonces y hasta la fecha, el asno es el símbolo del Partido Demócrata.

²¹⁷ *Idem*, p. 102.

²¹⁸ *Idem*, p. 145.

Los actores opuestos y descontentos con las políticas de Andrew Jackson se organizaron en torno a un nuevo partido llamado los *Whigs*. El nombre fue tomado del partido *Whig* de Inglaterra, integrado por “liberales clásicos”, enemigos de la monarquía absoluta y de la existencia de una forma de pensamiento oficial. Los Whigs de Estados Unidos eran un partido antijacksoniano que, como tal, veía a Jackson como un tirano que no respetaba la división de poderes ni los contrapesos establecidos por la Constitución. Para referirse al presidente le decían de forma burlona “Rey Andrew” o “Su majestad Andrew”.²¹⁹

Durante el segundo sistema de partidos el partido demócrata-republicano también sufrió cambios fuertes. Incluso cambió de nombre, eliminando la palabra “republicano” y quedándose sólo con la etiqueta de “Partido Demócrata”, que mantiene hasta la actualidad. Los demócratas, durante la presidencia de Martin Van Buren (que fue vicepresidente de Andrew Jackson), introdujeron varios elementos a la política estadounidense que perduran hasta el día de hoy: crearon los comités como formas de trabajo en el Congreso, las organizaciones estatales de los partidos, publicaciones oficiales de los partidos y el establecimiento de las Convenciones Nacionales de los partidos para nominar a los candidatos. Anterior a esto, los candidatos eran escogidos por *caucus* o asambleas con los líderes de los partidos, lo cual es obviamente menos democrático.²²⁰

Los *Whigs* fueron mucho menos exitosos que los demócratas en las elecciones generales, pero fueron bastante competitivos, llegando en 1840 a conquistar la presidencia con William Harrison (otro héroe de guerra), que a su vez evitó la reelección de Van Buren. Así como los demócratas fueron innovadores en modificar la vida interna de su partido, los *Whigs* modificaron la forma en que el partido hacía campaña electoral. Por primera vez se hacían mítines masivos donde, por cierto, se solían repartir bebidas alcohólicas a los asistentes. También introdujeron lemas de campaña. Sobre todo, desde ese momento y hasta la fecha quedó claro que para ganar elecciones en Estados Unidos ayuda bastante ser un héroe de guerra condecorado.²²¹

El tercer sistema de partidos (1860-1896)

Desde sus inicios, el tema de la esclavitud dividió y finalmente terminó destruyendo al Partido de los *Whigs* conforme fue avanzando la década de 1850. Frente a ese declive *Whig*, en 1954 se fundó el Partido Republicano, que tenía una plataforma ideológica y programática abiertamente antiesclavista. Para 1960, cuando fue electo el republicano Abraham Lincoln, Estados Unidos tenía un sistema bipartidista donde prácticamente

²¹⁹ *Idem*, p. 183.

²²⁰ *Idem*, pp. 202-243.

²²¹ *Idem*, pp. 266-302.

todas las elecciones se disputaban sólo entre demócratas y republicanos. Esto no significa que en ese momento se haya conformado el sistema de partidos que existe hasta el día de hoy. Si bien la escena electoral sigue dominada por demócratas y republicanos, los votantes y simpatizantes de cada partido, y lo que los partidos han defendido, ha cambiado considerablemente a través del tiempo.

Los republicanos desde su origen han sido pro-empresariales, anti-estadistas, y se veían a sí mismos como defensores de la libertad individual y promotores del ideal del individuo propietario y emprendedor, libre de todo vínculo o atadura no adquirida por propia voluntad. Incluso en la reunión fundacional de ese partido el lema fue “tierra libre, trabajo libre, hombres libres” (*free soil, free labor, free men*). Ese sistema de creencias era diametralmente opuesto a la esclavitud.²²²

Esa postura llevó a una polarización geográfica de la sociedad estadounidense. Los republicanos fueron vistos como enemigos de la esclavitud y asociados con el pensamiento progresista, mientras que los demócratas obtuvieron sus victorias electorales mayoritariamente (pero no exclusivamente) en los estados del sur, que eran esclavistas y predominantemente rurales. Paralelamente, los republicanos tenían el control político de casi todos los estados del norte, caracterizados por ser altamente industrializados y urbanizados. La excepción eran las grandes ciudades del norte, donde los demócratas tenían una presencia notable.

Durante los años del tercer sistema electoral, los demócratas fueron una mezcla extraña de diversos grupos. Su fuerza electoral provenía por un lado de los latifundistas sureños, pero por otro de inmigrantes (sobre todo de grupos étnicos con tendencia hacia el catolicismo, como los irlandeses, polacos e italianos) de clase trabajadora del norte. En ese periodo las reformas impulsadas por los republicanos respondían a los intereses y aspiraciones de las clases medias protestantes que se dedicaban mayormente al comercio, la industria y demás actividades empresariales. Otra explicación del éxito de los demócratas para captar el apoyo electoral de los inmigrantes fue que crearon “maquinarias políticas” (*political machines*) basadas en el clientelismo electoral, con lo que lograban proveer de protección, trabajo público y apoyos sociales de todo tipo, a cambio de su voto, a las masas de gente recién llegadas al país que, al arribar a un lugar nuevo, en su mayoría estaban temerosas, vulnerables y en situación de pobreza. Estas maquinarias políticas operaban sobre todo en las grandes urbes, que eran las grandes receptoras de migrantes, como Boston, Filadelfia o Nueva York, siendo una de las más famosas en esta última ciudad la *Tammany Society o Tammany Hall*.²²³ Los

²²² Eric Foner, *Free Soil, Free Labor, Free Men: The Ideology of the Republican Party Before the Civil War*, Oxford University Press, New York, 1995.

²²³ Stephen Hansen, *The Making of the Third Party System: Voters and Parties in Illinois, 1850-1876*, UMI Research Press, Chicago, 1981.

republicanos también buscaron construir sus propias maquinarias políticas, pero lo lograron con éxito casi solamente en la región conocida como el medio-oeste o *Midwest*.²²⁴

Las maquinarias políticas cometían muchos abusos electorales, como permitir que una persona votara en múltiples ocasiones, que “votaran los muertos”, o alterar los resultados de la votación con mil y un trucos que iban desde rellenar las urnas hasta extorsionar a los funcionarios de casilla. Esto ocasionó que fuera necesario implementar una serie de reformas para superar esos vicios, como tener registro de votantes, que las boletas fueran secretas, que el conteo se efectuara en público, etcétera.²²⁵

El cuarto sistema de partidos (1896-1932)

Durante las décadas de 1860 y 1890 Estados Unidos experimentó un proceso acelerado de industrialización, urbanización y desarrollo en prácticamente todas las esferas de la vida. Esos años fueron conocidos como la Era Dorada (*Gilded Age*), coincidiendo con la Era Victoriana de Inglaterra y la *Belle Époque* de Francia, caracterizados por el auge del capitalismo y una generación de riqueza material hasta entonces inédita.

En esos años muchos de los empresarios de clase media que originalmente apoyaron a los republicanos se volvieron acaudalados plutócratas, y sus empresas se volvieron corporaciones muy poderosas que terminaron por tener el control de partes importantes de la política de Washington. En esos años muchos republicanos pasaron de promotores del libre mercado a defensores de los grandes monopolios, como los de Cornelius Vanderbilt (barcos y ferrocarriles), John Rockefeller (petróleo), Andrew Carnegie (acero y minería) y J. P. Morgan (banca y electricidad). Eso causó una crisis en el seno del Partido Republicano, donde un grupo liderado por Theodore Roosevelt planteaba una agenda progresista en términos sociales y económicos.²²⁶

²²⁴ Esta región está compuesta por la zona que está en el centro-norte de Estados Unidos. De hecho, el nombre oficial en los documentos de la Oficina del Censo es *North Central Region*. Los 12 estados que la integran son: Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Michigan, Minnesota, Missouri, Nebraska, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Ohio y Wisconsin.

²²⁵ *Idem*, p. 269.

²²⁶ En esos años el Partido Republicano adoptó el símbolo del elefante, que lo identifica electoralmente hasta el día de hoy, en oposición al asno del Partido Demócrata. Esto fue porque en 1874, un caricaturista político del *Harper's Weekly*, realizó un cartón político donde un asno vestido con piel de león estaba asustando a todos los animales del zoológico, menos a un elefante, que le hacía frente y representaba al voto republicano.

Por otro lado, durante la década de 1880 se fue gestando un nuevo partido en las regiones conocidas como el “Sur Profundo”²²⁷ y el “Oeste”.²²⁸ Para 1892 se fundó oficialmente con el nombre de Partido Popular o Partido del Pueblo (*People’s Party*) cuyos militantes eran conocidos como los “populistas” (*populist*). Su agenda giraba en torno a preocupaciones como la regulación de los precios de los productos agrícolas y las tarifas ferroviarias, pero sobre todo se oponían a la implementación de un único impuesto nacional al ingreso y, en general, a los banqueros y magnates empresariales que se formaron durante los años post-Guerra Civil, periodo también conocido como la Reconstrucción.²²⁹

Los populistas llegaron a ganar algunas elecciones para congresistas, pero ante su incapacidad para derrotar a los republicanos, se unieron a los demócratas en 1896 para postular un candidato común: William Jennings Bryan. La agenda populista tuvo que ser abanderada y defendida por los demócratas en los estados sureños y demás regiones agrarias. Pero fuera de esas regiones, los planteamientos populistas contra los grandes empresarios fueron considerados demasiado radicales (algunos pedían expropiaciones), por lo que no pudieron cosechar victorias electorales significativas.²³⁰ Como consecuencia de esa disputa y tensión ideológica en el seno del partido, los demócratas fueron incapaces de ganar en las elecciones presidenciales entre 1896 y 1932. La única excepción fue Woodrow Wilson, cuya victoria se debió a que en 1912 el voto Republicano se dividió entre el candidato del *status quo* y presidente en funciones, Howard

²²⁷ Sur profundo o *Deep South* es la región histórica integrada por aquellos estados que antes de la Guerra Civil tenían una economía dependiente de la esclavitud y las plantaciones algodoneras: Georgia, Alabama, Arkansas, Carolina del Sur, Carolina del Norte, Mississippi, Louisiana, Tennessee, y la parte Este de Texas.

²²⁸ El oeste o lejano oeste (*Far West*) suele referirse a los estados poblados y anexados a Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XIX: Arizona, California, Colorado, Idaho, Montana, Nevada, Nuevo México, Oregon, Utah, Washington y Wyoming.

²²⁹ Norman Pollack, *The Populist Response to Industrial America*, Harvard University Press, Boston 1976, pp. 38-42.

²³⁰ *Idem*, p. 172.

²³¹ Entre las décadas de 1890 y 1920 tuvo lugar en Estados Unidos lo que se conoce como la Era Progresista o el Progresismo. Durante esos años se hicieron múltiples reformas que buscaron acabar o al menos mitigar los problemas generados por la Era Dorada: leyes antimonopolio, regulaciones a las actividades empresariales, derechos de los consumidores, educación pública, gratuita y universal, combate a la corrupción electoral, la aplicación de métodos científicos a la economía, la administración gubernamental y el sistema de justicia, sufragio femenino, derechos laborales, etcétera. Theodore Roosevelt fue el líder del ala progresista dentro del Partido Republicano, que a su juicio se había “aburguesado”. Roosevelt, como republicano, fue Presidente de Estados Unidos de 1901 a 1909. Durante su gobierno impulsó reformas progresistas de forma bastante agresiva, pero su sucesor, William Taft, no siguió su agenda. En 1912 se dio una ruptura en el seno del Partido Republicano y el ala progresista liderada por Theodore Roosevelt decidió salirse y formar su propio partido: el Partido Progresista. El programa de ese nuevo partido se conoció como “neonacionalismo” o “nuevo nacionalismo” (*new-*

Taft, y Theodore Roosevelt que formó su propio partido, el Partido Progresista, cuando se dio cuenta de que no podía “refundar” al Partido Republicano.²³¹ Sin embargo, los populistas lograron que sus planes para tener un sistema de impuestos diferenciado y gradual, así como la elección directa de los senadores, se materializaran en las Enmiendas 16^a ²³² y 17^a ²³³ de la Constitución.

El ascenso y caída de los populistas enseñan una lección muy importante sobre los terceros partidos en Estados Unidos: ellos nunca ganan, pero no significa que no importen. Los terceros partidos pueden cambiar la agenda y el debate de la política nacional. Los terceros partidos influyen al lograr que elementos de sus programas se incorporen en las plataformas de los demócratas o los republicanos.

El quinto sistema de partidos (1932-1968)

En 1929 estalló en Estados Unidos su más severa crisis económica conocida como la Gran Depresión. Ello ocasionó la impopularidad y el descrédito de las políticas del liberalismo económico (*laissez faire*) de los republicanos. Fue en esas circunstancias cuando en 1933 el demócrata Franklin Roosevelt fue electo presidente y su partido dominó tanto al Senado como a la Casa de Representantes. Como suele suceder en estas circunstancias, el Partido Demócrata sufrió una modificación profunda en el tipo de gente que le aportaba votos, el perfil de sus candidatos y su plataforma de gobierno. Los cambios experimentados fueron tan grandes que se produjo un nuevo sistema de partidos.

Las políticas del *New Deal* de los demócratas atrajeron a ese partido a nuevos grupos, sobre todo los sindicatos, que se convirtieron en una de sus principales fuentes de apoyo y financiamiento. La idea de que el gobierno interviniera en la economía para mitigar la pobreza y fuera promotor o defensor de los derechos de los trabajadores, atrajo hacia el bando demócrata a muchos actores que hubieran apoyado al entonces muy activo Partido Socialista de América.²³⁴ Los demócratas también se hicieron de la simpatía de muchos e importantes inte-

nationalism) y sus principales elementos eran: un servicio nacional de salud, seguridad social para ancianos, discapacitados y desempleados, impuestos federales redistributivos, sufragio femenino, igualdad laboral entre géneros y elección directa de los Senadores. Lewis Gould, *America in the Progressive Era 1890-1914*, Routledge, New York, 2001.

²³² La 16^a Enmienda establece que el Congreso de Estados Unidos puede cobrar un impuesto al ingreso sin importar el prorrateo entre los estados o los resultados de algún censo.

²³³ La 17^a Enmienda establece que los senadores serán electos directamente por voto popular.

²³⁴ El Partido Socialista de América fue fundado en 1901. Después de 1924 se volvió un partido socialdemócrata, opuesto al marxismo-leninismo y la Unión Soviética, es decir, su perfil era parecido a los partidos socialistas de

lectuales y académicos, así como de la mayoría de los miembros de la comunidad judía. Los agricultores sureños, que de por sí habían sido la columna vertebral de los demócratas desde la época de Andrew Jackson, fueron atraídos por las políticas del *New Deal* que les otorgaban subsidios federales.

Los demócratas, en su intento por crear empleos y aumentar la recaudación de impuestos para financiar la ampliación del gasto social y las obras públicas, eliminaron la prohibición del alcohol (vigente de 1920 a 1933). Esto ocasionó que los grupos religiosos más tolerantes con el alcohol, como los católicos, se reforzaran como parte de la base electoral demócrata.²³⁵

Pero si algún grupo sufrió especialmente durante la Gran Depresión fueron sobre todo los afroamericanos, que estaban hasta ese momento vinculados fuertemente con el partido de Abraham Lincoln, el republicano. El voto afroamericano, abandonando a los republicanos a favor de los demócratas, fue el mayor realineamiento electoral de esa época, al menos en los estados donde podían sufragar. Aún y cuando en la práctica el *New Deal* hizo muy poco por los afroamericanos, y de hecho los programas sociales solían ser discriminatorios²³⁶, la percepción de que los demócratas y Roosevelt velaban por los pobres (situación

los países nórdicos que rechazan la vía armada y revolucionaria para implementar su agenda de cambio social. Su época de mayor fuerza electoral fueron los años de la Gran Depresión pero nunca tuvieron oportunidades reales de gobernar aún y cuando su movimiento era muy activo en muchos sindicatos de California, Chicago y Nueva York. El por qué tenían tan pocos votos siendo tan activos al movilizar a muchos e importantes sindicatos de su época, es un tema de acalorado debate. Su punto más alto en términos electorales fue en 1932, cuando captaron el 2.23% de los sufragios populares en las elecciones presidenciales pero ningún voto en el Colegio Electoral. Conforme la economía del país se fue recuperando en la posguerra, el partido socialista fue desvaneciéndose. En plena Guerra Fría, en 1956, el Partido Socialista de América obtuvo menos del 0.01% de la votación (2018 votos en toda la nación). En 1972 fue oficialmente disuelto. Jack Ross, *The Socialist Party of America: A Complete History*, University of Nebraska Press, Lincoln 2015, pp. 609-659.

²³⁵ De hecho, una de las grandes familias líderes de la comunidad católica e irlandesa de Estados Unidos, los Kennedy, que llegaron al país huyendo de la hambruna, hicieron su fortuna produciendo y comercializando bebidas alcohólicas. Desde su llegada a Estados Unidos a mediados del siglo XIX, los Kennedy trabajaron dentro de la maquinaria política Demócrata en Boston. Durante los años de la prohibición el negocio del alcohol se volvió clandestino, pero sobrevivió. Cuando se levantó la prohibición, el patriarca de la familia Kennedy era Joseph Patrick Kennedy, el cual fue nombrado por Roosevelt como director de la recién creada Comisión de Mercado y Valores, y posteriormente, de la Comisión Marítima, y Embajador de Estados Unidos ante el Reino Unido. Peter Collier y David Horowitz, *Los Kennedy*, Tusquets, México, 2004, pp. 16-65.

²³⁶ Varios economistas libertarios de ese país, como el afroamericano Thomas Sowell, profesor senior de la Universidad de Stanford, han denunciado que el salario mínimo fue una medida “antinegra”, para favorecer a los trabajadores blancos sobre sus potenciales competidores en el mercado laboral que estaban dispuestos a cobrar menos. Según ese argumento, al hacer ilegal contratar a un trabajador por menos que la cuota fijada por el gobierno, la fuerza de trabajo cuya cualificación esté por debajo de esa línea, queda condenado al desempleo. No es casualidad que desde el *New Deal*, las comunidades afroamericanas presenten los índices más elevados de desempleo de todo el país. Thomas Sowell, *Knowledge and Decision*, Basic Books, New York, 1996, pp. 45-81.

que se encontraba la mayoría de la población de esa comunidad) fue lo suficientemente fuerte como para que éstos se hicieran del llamado “voto negro”. Esto perdura hasta el día de hoy. El conjunto de todos los grupos sociales anteriormente mencionados que se volvieron la base electoral del Partido Demócrata después de la Gran Depresión suele ser llamado la “Coalición *New Deal*”.²³⁷

En contraste, los republicanos estuvieron marginados durante la mayor parte de ese periodo en las elecciones presidenciales. Los republicanos sólo ganaron en las elecciones de 1953 y 1961 con la elección y reelección de Dwight Eisenhower, que había sido el comandante supremo de las fuerzas aliadas durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, los republicanos supieron consolidarse en el Congreso y crearon un grupo parlamentario conocido como la Coalición Conservadora (*Conservative Coalition*), la cual fue dominante tanto en el Senado como en la Casa de Representantes durante casi todo el periodo de 1937 a 1963.²³⁸

La Coalición Conservadora se caracterizó por oponerse a la expansión de la burocracia federal, por defender los derechos y poderes de los estados frente al gobierno central, por su denuncia ante el incremento de la deuda y déficit públicos, su crítica frente el “amasiato” entre el gobierno y los sindicatos, y en general, por su rechazo ante los programas sociales que consideraban destructores de los incentivos para trabajar y ahorrar. El texto clave para comprender el pensamiento de la Coalición Conservadora es el Manifiesto Conservador (*Conservative Manifesto*) cuyo nombre oficial fue “Un llamado al pueblo de los Estados Unidos” (*An Address to the People of the United States*). Los puntos programáticos clave de ese documento pueden resumirse en:²³⁹

- a. Reducir los impuestos sobre las ganancias de capital y las ganancias no distribuidas.
- b. Reducir los gastos del gobierno y equilibrar los presupuestos públicos.
- c. Restaurar la paz entre las relaciones obrero-patronales.
- d. Resistir a la competencia del gobierno con la empresa privada.
- e. Reconocer la importancia y aspecto positivo de la ganancia en la empresa privada.
- f. Proteger la garantía como un prerrequisito para el crédito.
- g. Reducir los impuestos al consumo, al ingreso y a la herencia.
- h. Mantener los derechos y facultades de los estados.

²³⁷ James Campbell, *Sources of New Deal Realignment: the Contributions of Conversion and Mobilization to Partisan Change*, *The Western Political Quarterly*, vol. 38 (3), 1985, pp. 357-376.

²³⁸ James Patterson, *Congressional Conservatism and the New Deal: the Growth of the Conservative Coalition in Congress*, University of Kentucky Press, New York, 1967, pp. 325-339.

²³⁹ Carl Abrams Douglas, *Conservative Constraints: North Carolina and the New Deal*, University Press of Mississippi, Jackson, 1992.

- i. Ayudar a los desempleados y pobres mediante políticas económicas cuya responsabilidad dependa lo más posible de los gobiernos locales.
- j. Confiar en la empresa libre estadounidense. Confiar en el individuo y las personas más que en el gobierno y los burócratas.

El sexto sistema de partidos y los cambios actuales (1968-2018)

Otro realineamiento electoral de gran calado llegó a presentarse a finales de la década de 1960. Como se dijo anteriormente, los estados sureños eran sólidos bastiones demócratas. Pero a partir de los sucesos de los años 60 se han vuelto voto duro de los republicanos ¿por qué?

Algunos especialistas lo atribuyen al apoyo de los presidentes demócratas John F. Kennedy y Lyndon Johnson, al movimiento por los derechos civiles y las leyes de derechos de voto que permitieron terminar con la segregación racial que hasta entonces imperaba en los estados sureños. Esto ocasionó que los blancos de clase baja y media, especialmente en el sur profundo y el medio-oeste, les dieran la espalda a los demócratas y se identificaran con los republicanos, que lograron captar su descontento.

Una parte importante de ese realineamiento electoral fueron los varones blancos de clase trabajadora, los cuales han desarrollado una idea negativa sobre el sindicalismo, asociándolo con corrupción, privilegios y monopolio de las fuentes de empleo.

En el sexto sistema de partidos, los demócratas han logrado mantener el apoyo de los intelectuales progresistas; las minorías étnicas y, aunque en un menor grado, las mujeres. Sin embargo, esa coalición actualmente es mucho más débil de lo que solía ser en los tiempos del *New Deal* y la posguerra.

Cuando las políticas de bienestar social (*welfare state*) de los demócratas se volvieron dominantes en los años de la posguerra, el Partido Republicano, para sobrevivir, también tuvo que copiar algunas de esas políticas, si bien seguían teniendo un discurso ideológico opuesto a ellas. Eso ocasionó que la identidad conservadora tuviera una crisis. Ante la necesidad de hacerse del apoyo de votantes que no veían con buenos ojos el tradicional programa económico republicano basado en la libre empresa privada, el Partido Republicano adoptó la “Doctrina de la Ley y el Orden” (*Law and Order Doctrine*), que consiste en tener una política de seguridad casi militarizada, con penas más severas, alargando las sentencias y no tolerando las transgresiones a la ley. Durante los años de dominio incuestionado de políticas económicas basadas en una alta regulación gubernamental, los republicanos acusaron con cierto éxito a los demócratas de ser incompetentes para mantener bajo control la criminalidad, de deteriorar el orden social y de ser

incapaces de manejar el tema de la seguridad, tanto interna como externa. Si se revisan las cifras sobre delitos y violencia urbana durante las décadas de 1960 y 1970, puede verse que el crimen durante esos años estaba en niveles bastante altos. También hubo varios motines en diversas partes del país que hicieron pensar a los conservadores que la sociedad estadounidense estaba saliéndose de control.²⁴⁰

Otra bandera que tomaron los republicanos que les dio muchos frutos electorales fue la defensa de “los valores tradicionales americanos”, como la patria, la familia tradicional y la moralidad. Esto lo presentaron en oposición a los manifestantes anti-guerra y los hippies que pregonaban el “amor libre”. Fue así como durante las décadas de 1960 y 1970 los candidatos republicanos lograron quitarles a los demócratas, poco a poco, el apoyo de los sectores rurales, hacerse de una parte de las simpatías de importantes sectores del electorado de clase obrera (*blue collar*) y un poco del respaldo de las minorías étnicas.²⁴¹

Conforme fue avanzando la década de 1970, la economía de Estados Unidos se fue deteriorando y el modelo de economía con fuerte presencia gubernamental fue mostrando su agotamiento, generando desempleo masivo, estancamiento, hiperinflación y una gran deuda pública. Así como durante el periodo entre los años de 1930 y 1960 las políticas de libre mercado estaban desacreditadas ante el electorado, para finales de la década de 1970 las políticas económicas basadas en un gran gobierno central fuerte y regulador eran bastante impopulares en varios sectores de la población. La fe en el libre mercado y el empoderamiento de la sociedad civil, en detrimento del gobierno central, fueron presentadas como la solución a la profunda crisis de la década de 1970.

Esa estrategia se vio coronada con la victoria del republicano Ronald Reagan en 1980. El credo de Reagan argumenta que las políticas de bienestar, desde el *New Deal*, destruyeron los incentivos de la iniciativa individual para crear, emprender, y que convirtieron a Estados Unidos en la nación más rica y próspera del mundo. Su programa, popularmente conocido como reaganomics (contracción de las palabras “Reagan” y “*economics*”), se basaba principalmente el reducir impuestos, desregular la economía, contener el gasto público, y controlar la oferta monetaria para reducir la inflación.²⁴²

²⁴⁰ Durante esas décadas, el hurto se elevó a más del 200%, y el robo con violencia al 250%. Paralelamente, la tasa de homicidios se disparó 300%. Datos tomados del artículo de Sophie Kaplan, “*Violent crime is up some, but still well off historical highs*”, en <https://bit.ly/2xhy0iL>, consultado el 10 de octubre de 2018.

²⁴¹ Lee Edwards, *The Conservative Revolution: The Movement that Remade America*, The Free Press, New York, 1999, pp. 225-242.

²⁴² *Idem*, pp. 242-268.

Así como los republicanos tuvieron que asimilarse a las políticas keynesianas durante los años de hegemonía *New Deal*, cuando en las décadas de 1980 y 1990 las políticas de desregulación y libre mercado se mostraban como exitosas, los demócratas tuvieron que adaptarse a ello para sobrevivir electoralmente. Por ejemplo, fue el presidente demócrata Bill Clinton quien terminó firmando el Tratado de Libre Comercio (TLC) con México y Canadá. Incluso las políticas de la “Ley y el Orden” tuvieron que ser impulsadas por gobiernos demócratas, como fue el caso de las “leyes de los tres strikes”.²⁴³ Ese “consenso” entre demócratas y republicanos, que hizo que ambos partidos se parecieran mutuamente durante este periodo, generó las bases para los cambios que actualmente está experimentando el sistema de partidos de Estados Unidos.

Al momento de realizar la investigación que produjo este libro, Estados Unidos está experimentando cambios profundos en sus partidos y los realineamientos de su electorado, aunque todavía es muy temprano para saber el desenlace. Tal vez estamos siendo testigos del nacimiento del séptimo sistema de partidos. Así como la Gran Depresión de los años 30 y la estanflación de los 70 produjeron realineamientos electorales y partidistas, ha estado sucediendo algo similar con los efectos políticos de la Gran Recesión, la gran crisis financiera que inició en 2008.

De esa última crisis económica, en Estados Unidos se han producido cambios bastante críticos dentro de los dos grandes partidos. En el Partido Republicano ha aparecido una facción conocida como la “Derecha Alternativa” (*Alt-Right*), cuyos miembros han integrado el gabinete de Donald Trump; en el Partido Demócrata ha surgido un grupo liderado por el senador Bernie Sanders, que se presenta abiertamente como “socialista”.

La “Nueva Derecha” del Partido Republicano tiene sus raíces en un movimiento que surgió desde varios años atrás con el nombre de la “Fiesta del Té” (*Tea Party Movement*).²⁴⁴ Ese movimiento fue una reacción masiva, con millones de miembros a lo largo y ancho del país, contra las políticas sociales e intervencionistas de Obama, profundamente neokeynesianas, que buscaron revivir al *New Deal* y que fueron catalogadas por el neoconservadurismo como “so-

²⁴³ Las leyes de los tres strikes son un conjunto de estrategias y disposiciones jurídico-policiales que tienen como objetivo disminuir la violencia criminal en Estados Unidos. Básicamente consisten en que si alguien comete dos crímenes previos menores, en el tercero se le dará cadena perpetua, sin derecho a libertad condicional. También contempla que dos casos graves se traduzcan automáticamente en sentencias de por vida. Esta política, implementada por Bill Clinton, es una de las principales causas de que Estados Unidos sea el país de todo el mundo con la mayor cantidad de población carcelaria. Según datos del 2017, Estados Unidos tiene 2.2 millones de presos; mientras que China, con una población casi 400% superior, solamente tiene 1.6 millones de personas en sus cárceles. El tercer lugar lo ostenta Rusia, con casi 650 mil personas encarceladas. México se encuentra en el 7º lugar, con 255 mil encarcelados. Datos tomados de la página oficial del *World Prison Brief* <https://bit.ly/2lxW21H>, consultada el 14 de febrero de 2018.

cialistas”. El *Tea Party* fue un movimiento que planteaba regresar a lo que sus miembros consideran son los principios originarios y fundacionales de su país. Sus demandas más importantes fueron: eliminar toda ley que le diera al gobierno facultades que no estén explicitadas en la Constitución; reducir impuestos y simplificar el sistema tributario; limitar y de preferencia reducir el gasto federal; eliminar las dependencias del gobierno que no pasen la prueba de la “constitucionalidad”; eliminar la Ley de Salud de Obama (*Obamacare*).²⁴⁵

Uno de los más destacados estudios sobre ese movimiento, realizado por la politóloga de Harvard, Theda Skocpol, señala que los miembros del *Tea Party* eran mayormente blancos, adultos mayores, cristianos, sin estudios universitarios y de clases medias. Su investigación muestra que aunque esos ciudadanos habían votado varias veces por los republicanos, eran muy escépticos y desconfiados sobre los políticos tradicionales de ese partido. Votaban por ellos sólo porque su rechazo hacia los demócratas (imaginados como “comunistas *light*”) era mayor. Era gente bastante preocupada porque consideraban que el país donde crecieron y florecieron, el Estados Unidos que ellos conocían, había desaparecido o al menos estaba en proceso de extinción.²⁴⁶

Skocpol descubrió que la molestia de los miembros del *Tea Party* contra el gobierno no era exactamente el que haya expandido su tamaño y sus programas sociales. Muchos de los miembros del *Tea Party* eran beneficiarios de esos programas, sobre todo de *Medicare*, que brinda ayuda médica a personas mayores y veteranos de guerra. Pero ellos consideraban que el beneficiarse de esos programas era algo que se habían ganado, como el resto de los “verdaderos americanos”. Su inconformidad mayor (aunque tal vez enojo o ira serían expresiones más adecuadas) era que los programas sociales eran utilizados por inmigrantes ilegales; los miembros del *Tea Party* estaban convencidos de que los inmigrantes recibían servicios de salud, educación y hasta cupones de comida a sus expensas. Además, de que el gobierno “regalaba su dinero” a personas que consideraban no lo merecían. También veían que la élite de Washington no hacía nada para evitar que el país se desindustrializara, al haber una fuga masiva de fábricas y empresas americanas a otros países.²⁴⁷

²⁴⁴ El nombre se debe a que se reivindican las demandas de la Fiesta del té de Boston de 1773 contra los impuestos, y fue precursora de la Independencia de Estados Unidos.

²⁴⁵ Rasmussen Scott & Douglas Schoen, *Mad as Hell: How the Tea Party Movement is Fundamentally Remaking Our Two-Party System*, Harper Collins Books, New York, 2010, p. 302.

²⁴⁶ Theda Skocpol, *The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism*, Oxford University Press, New York, 2013, pp. 19-44.

²⁴⁷ *Idem*, pp. 45-68.

Pero también existía entre los miembros de ese movimiento una “rabia generacional”, una molestia profunda contra las generaciones jóvenes *millenials*, incluso si eran sus nietos o sobrinos, que consideraban querían recibir beneficios del gobierno de toda índole sin ganárselos, sin haber trabajado por ello. Se sumaba una ruptura e incomprensión sobre los valores morales de las nuevas generaciones, que suelen ser más tolerantes ante la diversidad (sexual, étnica, religiosa, etcétera), lo que desde su perspectiva está erosionando la identidad nacional de Estados Unidos.²⁴⁸

Todo ese conjunto de sentimientos de agravio e indignación contenidos en el *Tea Party* creó un ambiente que fue aprovechado y canalizado por un nuevo tipo de políticos, muy diferentes a los republicanos tradicionales, que se presentaron como “*antistabishment*” o “antisistema”. Donald Trump es el mejor ejemplo de ello. De las raíces del *Tea Party* y el movimiento anti-Obama surgió la derecha alternativa, que es un conjunto muy diverso de grupos que se han levantado para contrarrestar la ola de progresismo del gobierno de Obama. Sumadas a las reivindicaciones del *Tea Party* antes mencionadas, abanderan un fuerte nacionalismo nativista, rescatan las tesis aislacionistas del pensamiento estadounidense de la primera época, y tienen tintes antifeministas, islamófobos y de supremacía blanca.

Paralelamente, dentro de las filas demócratas también hubo transformaciones a raíz de la Gran Recesión, que generaron un ala socialista dentro de ese partido. Históricamente, el defender el uso de la palabra socialista en Estados Unidos no ha sido electoralmente rentable. Pero esa regla se rompió después de la crisis de 2008 y el arribo de un electorado *millenial*, con valores cosmopolitas, progresistas, y mayor escolaridad, pero con perspectivas laborales inferiores a las de sus padres y abuelos. Son la primera generación en Estados Unidos, desde la Gran Depresión, que no tiene condiciones socioeconómicas superiores a las de sus ancestros.

Así como los cambios recientes en el Partido Republicano tienen sus raíces en el movimiento conservador *Tea Party*, los del Partido Demócrata hacen lo propio con el movimiento *Occupy Wall Street*, que también es una reacción a la crisis financiera de 2008. *Occupy Wall Street* fue un movimiento progresista contra las inequidades económicas de lo que denunciaban como “el poder financiero voraz”. Al poco tiempo el movimiento fue reivindicando una serie de temas más allá de lo estrictamente económico: agenda ambientalista, feminista y anti-consumista. Si bien fue

²⁴⁸ *Idem*, pp. 69-82.

²⁴⁹ Nils Kumkar, *The Tea Party, Occupy Wall Street, and the Great Recession*, Macmillan, New Jersey, 2018, pp. 134-135.

²⁵⁰ Véase la sección 6.5 para conocer cómo es la financiación de los partidos en Estados Unidos.

un movimiento con ideas muy vagas y ausente de un programa claro sobre cómo conseguir sus objetivos, logró colocar en el debate público sus reivindicaciones, que varios políticos demócratas, como Bernie Sanders, han sabido capitalizar.²⁴⁹

El “socialismo” del senador demócrata Bernie Sanders dice estar inspirado en la socialdemocracia de los países nórdicos. Su principal bandera es ampliar el estado de bienestar para garantizar el acceso universal a servicios como la educación universitaria gratuita y la atención médica. También impulsa una agenda de legalización de ciertas drogas, dismantelar los programas de deportación masiva y reformar el sistema electoral estadounidense, sobre todo en lo relativo al financiamiento de los partidos.²⁵⁰

A pesar de la derrota en las elecciones primarias por parte del senador Bernie Sanders frente a Hillary Clinton para ser la candidata presidencial del partido Demócrata en 2016, esta corriente “socialista” tiene un futuro prometedor y, muy probablemente, en 2020 tendrá un papel protagónico. Pero, así como el progresismo de Obama generó una virulenta reacción conservadora que devino en la Derecha Alternativa, la campaña por la reelección de Trump puede reavivar el activismo de este nuevo progresismo en el seno del partido Demócrata. Todo parece indicar que la política de Estados Unidos seguirá una tendencia polarizante y pendular.

6.2 Las ideologías políticas en Estados Unidos

Hubo una época en la historia en que limitar el poder gubernamental incrementaba la libertad del pueblo. En el tiempo presente la limitación al poder gubernamental, de acción gubernamental, significa la esclavitud del pueblo por las grandes corporaciones.

Theodore Roosevelt

Debemos de rechazar la idea de que cada vez que una ley se rompe, la culpa es más de la sociedad que de quien rompe la ley. Es tiempo de restaurar el principio americano de que cada individuo es responsable de sus propias acciones.

Ronald Reagan

Como ha podido observarse, el funcionamiento de la política es un asunto complejo, y se complejiza más conforme las sociedades aumentan en tamaño y la cantidad de grupos sociales y económicos que la integran. Cuando en la antigua polis griega 500 ciudadanos tomaban decisiones en la Ágora (asamblea en una plaza pública), los asuntos eran mucho menos complejos que sociedades de miles

o millones de habitantes, sobre todo si viven en un mundo con alto desarrollo tecnológico y una cultura globalizada, como es el caso de las modernas democracias capitalistas. En las sociedades industrializadas existen múltiples sistemas de creencias sobre cómo funciona y cómo debería de funcionar la sociedad, el gobierno, la economía, etcétera. A ese conjunto de creencias e imaginarios políticos es lo que aquí se entenderá por “ideología”. Las ideologías están compuestas por principios, valores y prejuicios sobre cómo debe de estar organizado el gobierno, cuáles deberían de ser sus funciones y facultades, cómo debe ser la relación individuo-sociedad-Estado, cómo debe de repartirse la riqueza que la sociedad produce, quién debe de realizar ese reparto, cuáles son los derechos y las obligaciones de los individuos y los diferentes grupos para con el resto de quienes integran a la sociedad.

Todas las sociedades tienen ideologías, pero las que existen en Estados Unidos no son exactamente las mismas que existen en otros países, o por lo menos no se llaman de la misma manera y, por lo mismo, suelen ser motivo de grandes confusiones al momento de tratar de comprender cómo funciona la vida política de esa nación. Por ejemplo, ser liberal en México, Argentina o España tiene poco o nada que ver con lo que significa ser liberal en Estados Unidos.

Ideología e identidad partidista no son lo mismo. Pero en Estados Unidos esos conceptos están estrechamente relacionados. Por ello, aunque los partidos políticos se abordan a detalle una sección posterior de este capítulo, donde se explica lo que son y cómo funcionan, en este apartado también es necesario hablar de ellos.

Si bien en Estados Unidos existen múltiples ideologías (hay grupos socialistas, anarquistas, ecologistas, feministas, nativistas, neonazis, etcétera.), hay tres que son dominantes y terminan por absorber gran parte de la agenda y las reivindicaciones de las demás: la ideología liberal, la conservadora y la libertaria.

El pensamiento liberal en Estados Unidos es asociado con el pensamiento de “izquierda”, con los grupos “progresistas” y el Partido Demócrata dentro del espectro político de ese país. Los conservadores, por otro lado, se vinculan con la “derecha” y el Partido Republicano. Como se vio anteriormente, esa distinción es algo que ha cambiado notablemente a través del tiempo. Esa transformación entre las ideologías, entre lo que se considera de “derecha” y de “izquierda”, “progresista” y “conservador” continúa hasta la fecha.

El origen de esa distinción data de los orígenes de Estados Unidos, cuando los “antifederalistas”, defensores de los Artículos de la Confederación, creían que el crear un gobierno central fuerte era una amenaza a las libertades individuales. Por ello querían un gobierno tan pequeño como fuera posible. Sus rivales eran los “federalistas”, que buscaron tener un gobierno nacional mucho más robusto.²⁵¹

Como se mencionó en secciones anteriores, Estados Unidos nació como una nación liberal. En efecto, pero por ese mismo motivo, al no tener utilidad diferenciadora por más de un siglo, el concepto “liberal” perdió en Estados Unidos su significado originario. El liberalismo es una ideología basada en los derechos individuales, la propiedad privada, la economía de mercado, la soberanía popular, la separación de poderes, el constitucionalismo, la igualdad jurídica, etcétera. La Declaración de Independencia, la Constitución y la Carta de Derechos de Estados Unidos son documentos claramente producto del liberalismo; tanto demócratas como republicanos hacen suyo esos tres textos fundacionales de su país, pero cada bando los interpreta de forma diferente. Por ello el término “liberalismo” en la política de Estados Unidos es bastante confuso.

Como resultado de que en Estados Unidos todos los grupos políticos y partidistas importantes de ese país, de izquierda o de derecha, de un modo u otro, en mayor o menor medida, comparten los principios del liberalismo, las diferencias entre las ideologías políticas y partidistas en Estados Unidos se dan de diferentes interpretaciones y posicionamientos sobre el significado y la forma de practicar los principios de eso que en el resto del mundo llamamos “liberalismo”.

El adjetivo “liberal” no fue usado ni por los federalistas ni por los antifederalistas de Estados Unidos, que fue un término inventado posteriormente, en la España del siglo XIX, para referirse a aquellos que tenían como referente al pensamiento Ilustrado, tanto de los estadounidenses como de los revolucionarios franceses.²⁵²

La etiqueta “liberal” como sinónimo de “progresista”, en un país donde prácticamente todos los grupos eran partidarios del pensamiento Ilustrado y modernizador, no empezó a usarse sino hasta finales del siglo XIX. Conforme fue

²⁵¹ Véase la sección 1.2 sobre cómo funciona el federalismo estadounidense.

²⁵² En ese sentido, en Europa los “liberales moderados” eran los que querían una monarquía constitucional como la de Inglaterra u Holanda. También deseaban separación Iglesia-Estado, pero que al mismo tiempo el catolicismo tuviera un papel protagónico como promotor de una cultura cívica común y los valores nacionales. En contraste, los “liberales radicales” (jacobinos) querían una república, cuya instauración implicaba demoler a las instituciones y a los actores del Antiguo Régimen. Los liberales radicales solían ser anticlericales, buscando desterrar a la religión e instaurar un orden social y moral basado exclusivamente en el racionalismo. Royce Macridis, *Las ideologías políticas contemporáneas: regímenes y movimientos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 41-66.

avanzando ese siglo, Estados Unidos fue expandiéndose territorialmente, industrializándose y urbanizándose como ninguna otra nación en la tierra, con lo que se convirtió en una potencia científica, tecnológica, financiera, comercial y militar a escala mundial. Esos procesos ocasionaron un gran desarrollo en casi todas las esferas de la vida social, pero también muchos problemas y conflictos, que devinieron en movimientos secularizadores, anti-esclavistas, promotores de los derechos laborales, de las mujeres y de los consumidores. Las reivindicaciones de esos movimientos se lograron, en gran parte, mediante la implementación de una serie de políticas donde el gobierno federal tenía un rol mucho más activo, con miras a buscar reducir las desigualdades sociales y políticas que el proceso de expansión económica y territorial agravó. Como se mencionó en la sección anterior del presente capítulo, a este periodo de la historia de Estados Unidos se le conoce como la “Era Progresista”. Pero fue sobre todo a partir del *New Deal* en la década de 1930, que el gobierno central aumentó de forma acelerada su tamaño, adquiriendo amplias facultades regulatorias para casi todos los ámbitos de la vida social. Fue en ese contexto donde los partidarios de un gobierno más grande y activo recibieron el nombre de “liberales”.

En el resto de las democracias occidentales, aquellos que defienden la intervención gubernamental y tienen reivindicaciones progresistas, con miras a reducir las desigualdades, son conocidos como “socialistas” o “socialdemócratas”. Pero ese no es el caso de Estados Unidos. En ese país, donde la sociedad tiene unos valores bastante individualistas y anti-estatistas, la palabra “socialista” históricamente ha tenido una connotación negativa, que suele confundirse con “comunismo”, sobre todo desde el siglo xx.

En contraste, en el resto de las democracias occidentales ser liberal significa apoyar elementos como las privatizaciones, el libre mercado, el gobierno pequeño, las desregulaciones, etcétera. Pero en Estados Unidos los que simpatizan con esos ideales no son llamados liberales (*liberals*), sino “libertarios” (*libertarians*). Los liberales suelen estar en el Partido Demócrata y los libertarios con los republicanos (en América Latina los libertarios serían llamados “neoliberales”, sin que esa extrapolación sea correcta en términos de precisión conceptual). Incluso los colores con los que se identifican los diferentes bandos políticos son diferentes en Estados Unidos. En el resto del mundo el color rojo es asociado con la izquierda y el azul con la derecha. Pero en Estados Unidos el azul es el color del Partido Demócrata y el rojo el del Partido Republicano.

Por si lo anterior no fuera suficientemente confuso, en ese país los rivales más notorios de los liberales estadounidenses son conocidos como “conservadores” (*conservatives*), pero no abanderan los elementos que los conservadores europeos defienden: monarquía, tradición, economía paternalista, Iglesias oficiales, etcéte-

ra. Esos son principios ajenos a los valores cívicos estadounidenses. En Estados Unidos los que se hacen llamar conservadores abogan por el libre mercado, el cual creen provee las mayores oportunidades económicas para la mayor cantidad de personas en comparación con algún otro sistema económico.²⁵³ ¿Qué diferencias hay entre los conservadores y los libertarios?

Los conservadores estadounidenses suelen querer un gobierno pequeño en términos económicos, pero desean uno fuerte y activo en términos de seguridad y defensa. Por eso desean aumentar lo más que puedan el gasto militar, policiaco, penitenciario, judicial, etcétera. En contraste, en los rubros “sociales” como la salud e incluso la educación, los conservadores usualmente prefieren que esos asuntos sean atendidos por el sector privado o “no gubernamental”, lo que les permite realizar recortes al gasto público, que a su vez viene de la mano con reducir los impuestos. Reducir los impuestos, o eliminarlos, es el ideal y la demanda más antigua en la historia de los Estados Unidos, que incluso dio a luz a su sistema de gobierno basado en la representación popular: *no taxation without representation*.

Los conservadores también suelen ser los principales defensores de valores patrióticos y religiosos, principalmente aquellos de corte cristiano. Los conservadores suelen ser personas con fuertes creencias religiosas, por lo que tienden a tener una visión moralista sobre la vida. En un país con un porcentaje sobresaliente de población que profesa el protestantismo, como el de las iglesias evangélicas, el conservadurismo tiene bases sociales bastante sólidas.²⁵⁴

Es verdad que los conservadores suelen estar congregados en el Partido Republicano, pero dentro de ese partido conviven grupos o facciones más conservadoras y otras más libertarias.

En el tema fiscal y pro-libre mercado ambos grupos son casi indistinguibles. Pero en los asuntos sociales saltan sus diferencias.

Los libertarios tienen una acusada aversión contra cualquier intervención gubernamental en la vida privada de los individuos, no solamente en la economía. Por eso los libertarios, como el congresista republicano Ron Paul, han apoyado la

²⁵³ En las últimas décadas, sobre todo después de Margaret Thatcher en el Reino Unido, gran parte del conservadurismo europeo tuvo un giro hacia el libre mercado, aproximándose al Partido Republicano de Estados Unidos y convirtiéndose en lo que se conoce como “neoconservadurismo”. Fue un proceso similar al experimentado por la socialdemocracia y el laborismo en la Europa occidental de la posguerra, cuando esas corrientes ideológicas se movieron hacia posiciones cercanas al “liberalismo social” del Partido Demócrata, que pugna por conseguir una sociedad más igualitaria y justa mediante políticas sociales y redistributivas dentro del capitalismo, no contra él. Seymour Lipset, “The Americanization of the European Left”, *Journal of Democracy*, vol. 12:2, abril, 2001, pp. 74-87.

²⁵⁴ Paul Djupe & Ryan Claassen (eds.), *The evangelical crackup?—The Future of the Evangelical-Republican coalition*, Temple University Press, Philadelphia, 2018, pp. 49-63.

legalización de la marihuana, el aborto y el matrimonio entre personas del mismo sexo, que son temas que los conservadores suelen rechazar. Otra diferencia con los conservadores es que los libertarios suelen oponerse a las invasiones militares de Estados Unidos a otros países, defendiendo una política de no intervención. Desean un ejército fuerte y bien equipado, pero cuyas labores sean principalmente defensivas, no para ocupar otras naciones.²⁵⁵

Tanto conservadores como libertarios tienen especial estima por la libertad personal. Ambos grupos creen que Estados Unidos es el país de la libertad, pero también creen que en muchos casos el gobierno, sobre todo el federal, puede llegar a ser más una amenaza que un protector de dicha libertad. Los liberales estadounidenses, en contraste, si bien no rechazan la libertad, ponen especial énfasis en la igualdad, o al menos la entienden de una forma diferente a la de sus contrapartes conservadoras y libertarias.

Para conservadores y libertarios la igualdad sólo existe y es deseable frente a Dios, las leyes y los tribunales. Los liberales en Estados Unidos buscan llevar la igualdad más allá de lo jurídico, a los planos sociales y económicos, sobre todo mediante políticas redistributivas del ingreso y que combatan los diversos tipos de inequidades. Por eso existen algunos liberales que, frente al resurgimiento en las últimas décadas del libertarismo, han tratado en los últimos años de diferenciarse de los libertarios y no confundir al electorado al rebautizarse a sí mismos como “progresistas”.

No es que los conservadores y libertarios estén per se en contra de ayudar a los más desfavorecidos, sino que suelen preferir que eso esté a cargo de organizaciones de la sociedad civil, las iglesias y la filantropía empresarial.²⁵⁶

En el lado opuesto, los liberales estadounidenses suelen creer que el gobierno, sobre todo el federal, puede y debe atender y resolver problemas de toda índole. Por lo tanto, creen que un gobierno grande, financiado en gran medida por altos

²⁵⁵ Matt Kibbe, *Don't Hurt People and Don't Take Their Stuff: A Libertarian Manifesto*, William Morrow Paperbacks, New York, 2014, pp. 1-27.

²⁵⁶ Estados Unidos es el país del mundo que más gasta en ayuda a sectores vulnerables con recursos no gubernamentales. Existe en ese país una fuerte y enraizada tradición por parte de la clase empresarial y las iglesias protestantes por realizar “labor social” mediante fundaciones y organizaciones caritativas. Las fundaciones privadas de Estados Unidos manejan programas de ayuda por un monto de 890 mil millones de dólares anuales, lo que equivale al 60% de la filantropía mundial. El segundo lugar es Holanda, con 108 mil millones, es decir, ocho veces menos. Un solo empresario, Bill Gates, cofundador de la empresa Microsoft, ha donado casi 40 mil millones de dólares a causas humanitarias diversas. Si se cree que lo hace para evadir impuesto, es menester mencionar que sus donaciones filantrópicas equivalen a casi la mitad de su fortuna. Datos tomados del artículo de Noah Kirsch, Philanthropy King, en la revista *Forbes*: <https://bit.ly/2TR35Hn>, consultado el 4 de octubre de 2018.

impuestos a los más ricos y a las grandes corporaciones, ayuda a edificar una mejor sociedad al redistribuir la riqueza. Apoyan la intervención gubernamental en la economía, tanto en la forma de regulaciones como en un amplio gasto público que financie programas para beneficiar a grupos históricamente marginados, como las mujeres, las minorías étnicas o los pobres. También tienden a apoyar que el gobierno proteja a los consumidores y al medio ambiente, debido a que suelen desconfiar mucho en el libre mercado en relación con su capacidad para autorregularse y ser justo con todos los grupos que integran a la sociedad.²⁵⁷

Aunque en Estados Unidos ser liberal o progresista no significa de ninguna forma ser enemigo de los empresarios, suelen tener poca fe en que al dejar operar libremente a las grandes multinacionales, se obtengan resultados satisfactorios para el ciudadano promedio. También ven a la seguridad y la defensa nacional como algo relevante, pero creen que el gasto en ese rubro es excesivo, y creen que sería mejor destinarlo a la financiación de programas sociales.²⁵⁸

Esta fue una exposición muy general de cómo son las ideologías en Estados Unidos, pero no debe de olvidarse que los políticos no siempre actúan conforme a principios ideológicos. Sin embargo, las ideologías, como reducciones y simplificaciones de la realidad política, siguen siendo importantes porque los votantes, por medio de ellas, pueden entender, aunque sea mínimamente, cómo funciona la complejidad del mundo político.

6.3 Socialización política e ideológica en Estados Unidos

Estoy a favor de hacer el bien a los pobres, pero difiero en los medios. Creo que la mejor manera de hacer el bien a los pobres, no es facilitarlos en la pobreza, sino liderarlos o expulsarlos de ella. En mi juventud, viajé mucho y observé en diferentes países que cuanto más se hacían las provisiones públicas para los pobres, menos se proveían para sí mismos y, por supuesto, se hacían más pobres. Y, por el contrario, cuanto menos se hizo por ellos, más hicieron ellos mismos y se hicieron más ricos.

Benjamin Franklin

Los ciudadanos comunes suelen creer que su sistema de creencias políticas es resultado de sus preferencias o juicios éticos o morales personales. Pero los especialistas en ideologías políticas han descubierto que las preferencias y actitudes políticas (que suelen traducirse en identificaciones partidistas), son algo aprendi-

²⁵⁷ Paul Krugman, *The Conscience of a Liberal*, Norton & Company, New York, 2007.

²⁵⁸ *Idem.*

do, resultado de procesos de acondicionamiento de la conducta. Esos procesos de construcción y adopción de valores y visiones políticas por parte de los individuos es algo que la sociología llama “socialización política”. Los individuos adquieren “orientación política” (conocimiento, actitudes, normas y valores), directa o indirectamente, por medio de las diferentes agencias socializadoras, como la familia, la iglesia, la escuela, su vecindario, sus pares, los medios de comunicación, e incluso el contexto político que le toque vivir.²⁵⁹ ¿Por qué y cómo es que la gente suele identificarse con una u otra ideología? Tanto los politólogos como los sociólogos que se han especializado en ideologías y cultura política han identificado cuatro principales fuentes de socialización que condicionan (aunque no determinan) la identidad política de las personas.

La primera y tal vez la más importante fuente de socialización (política, religiosa o de cualquier otra índole) es la familia. Esto sucede porque los niños y adolescentes construyen su personalidad según el ejemplo y las expresiones de los padres y demás adultos que conviven con ellos. Los padres suelen ser las primeras personas que manifiestan tanto sus aficiones como sus fobias políticas en la vida de un niño. La familia puede influir positiva o negativamente en la identidad política de sus hijos. Si alguien respeta y admira a sus padres, los estudios muestran que suele hacer suyos los valores políticos de ellos. O por el contrario, adoptar principios ideológicos opuestos a los de sus padres suele ser una forma común de rebelarse contra ellos. Aunque no siempre ocurre, existe una fuerte tendencia a que padres con valores de izquierda críen hijos izquierdistas, y padres con valores de derecha críen nuevas generaciones de derechistas.²⁶⁰

La segunda fuente de socialización política son los grupos sociales, como la etnia, la religión, el género y la clase económica. Aunque no es una relación directa, hay evidencia que señala que ciertos grupos sociales suelen tener más simpatía por una ideología que otros. Importantes estudios ubican a los judíos y los afroamericanos como los grupos más liberales dentro de la sociedad estadounidense. Los católicos blancos son proclives al conservadurismo, salvo que sean de clase obrera, en cuyo caso su afinidad tiende a ser liberal. Los hispanos, que suelen ser mayoritariamente católicos, manifiestan posturas liberales en lo económico pero conservadoras en lo moral. Los grupos evangélicos, mormones, y demás variantes protestantes, desarrollan simpatías por la ideología conservadora, sobre todo si son blancos. Las mujeres y las minorías sexuales son más liberales que los hombres heterosexuales, que son más conservadores.²⁶¹ Es conveniente reiterar que

²⁵⁹ Anja Neundorff & Kaat Smets, *Political Socialization and the Making of Citizens*, Oxford Handbooks Online, en <https://bit.ly/2UVKiHi>, consultado el 12 de diciembre de 2017.

²⁶⁰ Edward Greenberg (ed), *Political Socialization*, Routledge, New York, 1970, pp. 19-23.

²⁶¹ David Buckingham, *The Making of Citizens: Young People, News and Politics*, Routledge, New York, 2000.

esto no es una regla absoluta, sino una tendencia. Es decir, importantes grupos de afroamericanos pueden llegar a votar por los republicanos, pero la mayoría (cerca del 60%) lo hará por los demócratas.²⁶²

Existen varias explicaciones sobre por qué sucede esto. Una de las más comunes entre los expertos es que grupos étnicos como los hispanos y afroamericanos suelen ser liberales (pro-políticas *New Deal*) porque son mucho más pobres que el resto de la sociedad, por lo que en esos grupos sociales hay muchos beneficiarios de programas gubernamentales de asistencia social. Pero esto no debe llevar a pensar que la variable económica tiene primacía sobre las identidades étnicas, religiosas, escolares, geográficas, generacionales o de género. Por ejemplo, los blancos conservadores, si son ricos, salvo notables excepciones, apoyan las reducciones de impuestos y la no intervención gubernamental. Pero al mismo tiempo existe una gran cantidad de votantes blancos con bajos ingresos y bajo nivel educativo, sobre todo en las zonas rurales del Sur Profundo y Medio-Oeste del país que, si bien son beneficiarios de subsidios, se identifican a sí mismos como conservadores y votan abrumadoramente por los republicanos. Otra variable de importancia es el género. Las mujeres son más liberales que los varones, mostrando nuevamente que la variable económica es relevante, pero no es suficiente para explicar todas las diferencias ideológicas y políticas entre los votantes.²⁶³

La tercera fuente de socialización política es la educación formal, sobre todo la que se recibe en las escuelas primarias y secundarias. Tal vez esta no sea la forma más importante de socialización, pero sí la más institucionalizada y fácil de medir. Es en este periodo de sus vidas donde los estadounidenses empiezan a identificarse como liberales, conservadores o libertarios.

Es un lugar común entre los intelectuales conservadores sostener que los libros de texto oficiales tienen un sesgo liberal. Pero algunos especialistas en el tema creen que en realidad ese sesgo liberal de las escuelas públicas se debe a que la mayoría de los profesores que ahí enseñan son sindicalizados.²⁶⁴ Hay que recordar que el movimiento obrero en Estados Unidos está históricamente asociado con la ideología liberal, por lo que el sindicalismo suele vincularse con el Partido Demócrata.

²⁶² Estas afirmaciones son resultado de realizar promedios históricos, contabilizando los últimos 60 años de la vida electoral de Estados Unidos. Pueden darse casos excepcionales, bastante raros y casi únicos, donde el 93% de los afroamericanos haya votado por los demócratas, como en el 2012 donde el candidato de ese partido fue Barack Obama. Datos tomados de la página del Centro de Estudios Políticos de la Universidad de Michigan, <https://bit.ly/2FivSdN>, consultada el 12 de noviembre de 2017.

²⁶³ Michael Lewis-Beck Et. Al., *The American Voter Revisited*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2008, pp. 20-21.

²⁶⁴ Hahn Carole, *Becoming Political: Comparative Perspectives on Citizenship Education*, State University of New York Press, Albany, 1998, pp. 142-183.

Sean los libros o los profesores de donde provenga el sesgo liberal, no hay evidencia que pruebe de forma contundente que los estudiantes adoptan los valores de sus maestros o los textos que les son proporcionados. Sobre todo, en la actualidad, donde la mayoría de lo que un niño o adolescente lee, ve y escucha es en su smartphone, no de algo asociado con su escuela. Empero, está bastante documentado y medido que entre mayor sea el nivel educativo, llegan a desarrollarse posiciones liberales, sobre todo en temas como los derechos de la mujer, el aborto y el respeto a las minorías sexuales y étnicas. Paradójicamente, un mayor nivel educativo también presenta una fuerte correlación con las visiones conservadoras sobre el gasto en política social y la acción afirmativa.²⁶⁵

La última fuente de socialización política es aquella producto de las experiencias propias de la época o la generación a la que se pertenezca. Es decir, alguien que pertenece a la generación que vivió la posguerra o fue testigo de lo conseguido por los programas del *New Deal*, sobre todo si esa persona o su familia recibió algún apoyo federal, suele desarrollar un sentimiento a favor del gobierno central y una visión liberal del mundo. Caso contrario, si alguien vivió la era de Ronald Reagan (década de 1980) y atestiguó el despegue económico que produjeron las políticas de desregulación económica que sacaron al país de la hiperinflación y el desempleo masivo en que se encontraba Estados Unidos en la década de 1970, es muy probable que haya interiorizado el lema “el gobierno no es la solución, es el problema”, concordante con los idearios conservador y libertario.

Para finalizar con esta exposición sobre las ideologías en Estados Unidos, se reitera que estás son generalidades con fines heurísticos, no se afirma una relación directa o absoluta. Las preferencias ideológicas y partidistas son el resultado de la compleja interacción de todas y cada una de las variables aquí mencionadas. Una sola de ellas no basta para entender o explicar la identidad política o los sentimientos de los votantes, si bien alguna puede pesar más que el resto, según el caso específico que se analice. Pero sobre todo debe de tenerse presente que las ideologías son cuerpos de ideas complejos y en permanente cambio.

²⁶⁵ *Idem.*

6.4 El sistema electoral de Estados Unidos

No puedo pensar en un ejemplo peor para las naciones en el extranjero, que por primera vez intentaron poner en práctica procedimientos electorales libres, que el de Estados Unidos discutiendo los resultados de nuestra elección presidencial, e incluso sugiriendo que la propia Presidencia podría ser robada al robarse la urna electoral.

Thomas Jefferson

Las elecciones de Estados Unidos son, sin lugar a duda, el evento político que más recibe la atención de los medios, no solo de ese país, sino de todo el mundo. ¿Qué tienen de diferente o distintivo las elecciones de Estados Unidos? ¿Cómo son sus instituciones y procedimientos electorales? Incluso una pregunta que muchos obvian, ¿Por qué Estados Unidos realiza elecciones?

Durante siglos las elecciones no se consideraban parte de un sistema democrático. Por el contrario, se asociaban a la aristocracia, pues producen una élite electa. En la Antigua Grecia los cargos se asignaban sobre todo por sorteo, de esa forma todos los ciudadanos tenían las mismas oportunidades de gobernar y quien era electo no se atribuía algún poder especial sobre el resto. Los padres fundadores de Estados Unidos querían un sistema basado en elecciones para elegir a representantes no porque pensaran que fuera lo más democrático, sino porque creían que era lo más práctico. Estados Unidos, desde sus orígenes y tomando en cuenta los estándares de la época, ha sido una sociedad grande y compleja, llena de diferentes visiones del mundo e intereses contrapuestos. Por lo tanto, el tomar decisiones de forma constante por asamblea o referéndum se presenta como algo inoperante.²⁶⁶

Un sistema electoral es tan “bueno” o democrático como permita que los representantes rindan cuentas y sean responsables ante los votantes. Tanto los politólogos como los economistas estadounidenses tienen un largo camino recorrido

²⁶⁶ Como Giovanni Sartori decía, las modernas democracias industrializadas, basadas en el principio de representación, pueden adquirir algunos elementos de la democracia directa, como el referéndum, la revocación de mandato, el plebiscito, etcétera pero esos instrumentos de democracia deliberativa siempre se usan como forma excepcional, no como la forma en que normalmente se toman las decisiones en un gobierno democrático. La adopción de ciertas herramientas de democracia directa no debe de engañarnos. Las “democracias liberales”, como lo es Estados Unidos y el resto de los países desarrollados en Occidente, siguen siendo “indirectas”, donde el grueso de las decisiones se lleva a cabo por mecanismos representativos. Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 2007, pp. 35-37.

En Estados Unidos los referendums y demás medidas de democracia directa son llevadas a cabo exclusivamente por los estados, siendo inexistentes en la política nacional.

estudiando el problema inherente en las elecciones sobre *la distancia entre lo que votan los ciudadanos y lo que hacen quienes son electos*. Lo llaman “selección adversa” y es resultado de que vivimos en un mundo de “información imperfecta o asimétrica”.²⁶⁷ Selección adversa es cuando, para tomar una decisión, no se cuenta con la información necesaria para elegir adecuadamente. Por ejemplo, cuando alguien compra un auto, trata de buscar el mejor que pueda gastando lo menos posible (asumiendo que se toman decisiones racionales). Pero los consumidores suelen ignorar los datos técnicos de todos y cada uno de los modelos de carros disponibles en el mercado y elaborar un análisis contrastándolos con los diferentes precios de cada uno de ellos (relación precio-calidad). Por eso los consumidores suelen tomar decisiones basadas en información incompleta o incorrecta, donde la persuasión y la ideología tienen un peso significativo. Esta misma analogía en el mercado automovilístico aplica para los votantes en el mercado electoral.

Sin embargo, contrario a lo que pasa en un régimen autoritario donde hay mercado monopólico, las elecciones en las democracias liberales generan competencia; lo que a su vez produce incentivos para que los diferentes candidatos provean información sobre sí mismos y procuren que esa información tenga un mínimo de correspondencia con la realidad, o de lo contrario sus oponentes harán todo lo posible por evidenciarlos. Las elecciones también suelen hacer a los candidatos más responsables ante los votantes, debido a que estos últimos tienen la oportunidad de recontractar o despedir a los primeros, premiando o castigando su desempeño.

Todo esto que varios académicos, como Joseph Schumpeter, han señalado en múltiples obras especializadas, funciona única y exclusivamente cuando las elecciones son competitivas y, como se muestra más adelante, algunas elecciones en Estados Unidos no lo son.

Las elecciones son algo muy fundamental en la vida política de Estados Unidos, pero su Constitución dice muy poco sobre ellas. En la Constitución solamente están presentes unos lineamientos electorales muy generales. Por consiguiente, las reglas y la normatividad sobre cómo se llevan a cabo las elecciones se encuentran mayoritariamente en las leyes estatales, las decisiones legales de las Cortes y las prácticas administrativas locales. Sobre el tema electoral, la Constitución solamente se refiere al caso de la elección presidencial y los requisitos para ocupar los puestos federales de elección popular, así como el número de ellos. El resto es dejado por la Constitución a los estados.

²⁶⁷ Anthony Downs, “Teoría económica de la acción política en una democracia”, en Gabriel Almond (et.al.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 93-112.

En su Artículo 1º, Sección 4, estipula que “las fechas, lugares y formas de celebrar elecciones para senadores y congresistas, se prescribirá por la legislatura de cada estado; pero el Congreso puede en cualquier momento, por ley, crear o alterar esas regulaciones, excepto para el caso de la elección de senadores”. Poco más de un siglo después, en 1913, la Constitución fue modificada permitiendo la elección directa de los senadores con la 17ª Enmienda. Por lo que la última cláusula del Artículo 1, sección 4 quedó sin importancia.

Para el caso de la elección presidencial, la Constitución dice que ésta se hará indirectamente, a través de un Colegio Electoral. Esta disposición estuvo redactada de una forma tan ambigua y generó tal desorden electoral, que los mismos que la crearon y aprobaron la reformaron después de la caótica elección de 1800. La 12ª Enmienda básicamente corrigió lo anterior diciendo que tanto el presidente como el vicepresidente tienen que provenir del mismo partido político. Pero la elección presidencial sigue siendo indirecta y los requisitos para ser parte del Colegio Electoral son dejados a los estados.

Otras Enmiendas constitucionales han contribuido a darle forma al sistema electoral de Estados Unidos. La 24ª Enmienda prohibió los impuestos al voto o el voto censitario, lo que dio acceso a que los pobres pudieran sufragar. La 26ª Enmienda redujo la edad mínima para poder votar, de 21 a 18 años.²⁶⁸ Como tendencia general, en Estados Unidos cuando el Congreso vota sobre temas electorales, es para tratar de expandir el universo de votantes.

La Constitución tampoco estipula las fechas para celebrar elecciones. Le otorga al Congreso el poder para fijarlas. Solamente exige que cuando se celebre la elección para presidente, tiene que hacerse en un solo día y que sea el mismo para todos los estados.

Existen varias leyes emitidas por el Congreso que han pretendido que las elecciones sean más equitativas. El Acta de Derechos de Voto (*Voting Right Act*), de 1965, estipula varias medidas para aumentar la participación electoral de grupos minoritarios, especialmente afroamericanos. El Congreso también creó la Comisión Federal Electoral, que es la encargada de llevar a la práctica la Ley Federal sobre el Financiamiento de Campañas.

Las leyes electorales de los estados son las que definen con precisión cómo son nominados los candidatos, qué se necesita para que alguien aparezca en la boleta, cómo se hará el conteo de los votos, e incluso cómo operan las estructuras internas de los partidos políticos. Las leyes estatales en la materia también fijan los requisitos de registro para poder votar, los cuales cambian de estado a estado.

²⁶⁸ Esto se debió a que muchos jóvenes fueron reclutados para ir a pelear en la Guerra de Vietnam, a pesar de que por su edad no tenían derecho a votar a favor o en contra de dicha guerra. El lema que promovió esa Enmienda fue: “suficiente edad para pelear, suficiente edad para votar”.

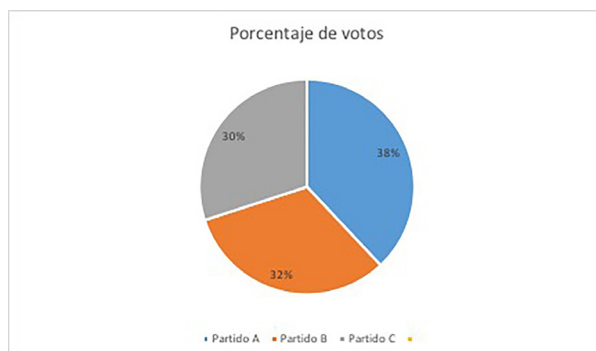
Por ejemplo, hay estados como Kentucky o Iowa donde las personas que fueron encarceladas por cometer un delito pierden su derecho a votar, incluso después de haber salido de prisión. Otros estados como Massachusetts o Michigan restauran los derechos al voto inmediatamente al salir de prisión, aún y cuando se esté en libertad condicional. Estados como California o Colorado restauran el derecho a sufragar hasta que se haya cumplido la totalidad de la sentencia. Pero también hay casos como los de Maine y Vermont donde nunca se pierde el derecho a votar, incluso estando dentro de la cárcel.

Uno de los aspectos más importantes de las elecciones federales es decidido por los congresos estatales: las fronteras o límites de los distritos electorales. Si bien no deciden sobre el número de congresistas que cada estado tiene, lo cual es determinado por la cantidad de población de cada estado, según los datos del censo. El cómo se conforman los distritos electorales en Estados Unidos es algo complejo y muy problemático, por lo que en este mismo capítulo se dedica un espacio específico para tratar ese tema (sección 6.8).

Aunque hay excepciones, las legislaciones federales en materia electoral suelen inclinarse a expandir los derechos al voto, mientras que las legislaciones estatales suelen restringirlos, especialmente mediante los requisitos para lograr registrarse como votante.

Otro aspecto relevante sobre las elecciones que es estipulado por las leyes estatales es cómo se decide quién gana una elección. Aunque comúnmente se cree que en Estados Unidos priva la “regla de la mayoría”, esto debe de matizarse. Ese país tiene un sistema electoral de mayoría simple, con lo que gana quien obtenga la mayor cantidad de votos, aunque estos no sean más de la mitad de los votos efectivos totales. En ese escenario cuando la victoria la obtiene quien más votos consiga, en realidad gana la “primera minoría”. Existen casos, bajo el sistema de “mayoría simple” (*plurality voting*), como se muestra en la figura 3, donde los ciudadanos son representados por aquel partido o candidato que, si bien tuvo la mayor cantidad de votos (38%), la mayoría de los ciudadanos (62%) no votó por esa opción. Si se suman los votos opositores (partidos B y C), son más que los del partido ganador (partido A):

Figura 3. Votación bajo el sistema de mayoría simple o *plurality vote*



Fuente: Elaboración propia

Es común decir que en Estados Unidos impera el sistema de “el ganador toma todo” (*winner takes all*), es decir, sólo hay un ganador por elección, el cual se queda con el 100% de los votos del Colegio Electoral que tenga asignado ese estado, aunque sólo hayan obtenido un 50 o 60% de los mismos. Con ese sistema, la oposición, aunque haya obtenido un 49.99% de los votos, queda marginada. En Estados Unidos 48 de los 50 estados se manejan bajo ese sistema electoral.

Existe la posibilidad de que los estados decidan adoptar un sistema electoral de representación proporcional, donde los votos en el Colegio Electoral se reparten según el porcentaje de votos obtenidos por los candidatos. Por ejemplo, si alguien obtiene el 60% de los votos de los ciudadanos, sólo recibe el 60% de los votos del Colegio Electoral del estado donde se hayan celebrado las elecciones o del distrito electoral. Éste es el caso de los estados de Nebraska y Maine.

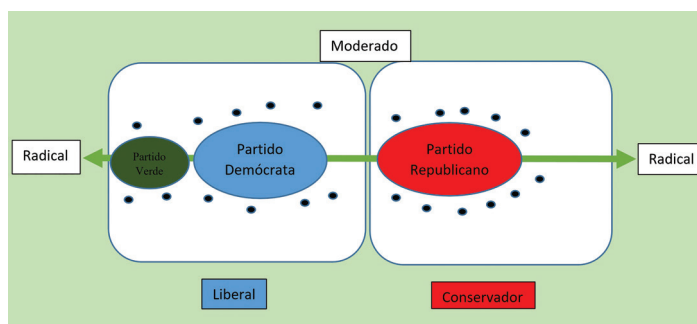
El sistema de mayoría simple, aunque llega a generar muchos casos donde se elige a una persona por la que la mayoría de los electores no votó (o incluso votó en contra), se sigue manteniendo en la inmensa mayoría de los estados debido a su eficiencia. Ese método es eficiente porque con él es muy fácil definir quién

es el ganador y se realiza en una sola elección.²⁶⁹ Pero sobre todo ese método de conteo genera uno de los sellos distintivos de las elecciones americanas: asegura el bipartidismo, que sólo existan dos partidos políticos electoralmente viables. Estados Unidos tiene muchos partidos políticos, pero en palabras de Giovanni Sartori “sólo dos importan”, sólo dos partidos tienen posibilidades reales de ganar e influir tanto en el gobierno como en las legislaturas.

Maurice Duverger, un sociólogo francés, explicó el porqué un sistema de mayoría relativa genera un sistema bipartidista de la siguiente forma:

Imaginemos un escenario donde compiten entre sí tantos partidos como preferencias políticas tienen los electores. Todos esos partidos pueden ubicarse en algún punto de una línea entre la extrema derecha y la extrema izquierda, como se muestra en la figura 4, donde cada punto simboliza una posición ideológica:

Figura 4. Geometría partidista de Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia

²⁶⁹ A lo largo de la historia de Estados Unidos, varios estados han intentado tener un “sistema de segunda vuelta instantánea” (instant-run off voting) pero en ninguno ha funcionado de forma estable y ha sido abolido al poco tiempo de su adopción. Ese método consiste en que el votante no solamente elige a un candidato, sino que ordena a todos los que aparecen en la boleta según su preferencia. Del más preferido al menos preferido. Si algún candidato de los que tienen la primera preferencia obtienen mayoría absoluta, es declarado ganador. En caso contrario, se eliminan a los candidatos con menos preferencia y se hace un recuento de los votos, pero ahora contabilizando también las segundas preferencias. El recuento se repite tantas veces como sea necesario hasta que alguien obtenga la mayoría. En la actualidad hay varios países anglosajones con el sistema de segunda vuelta instantánea, pero en Estados Unidos sólo se usa para las elecciones municipales de algunos estados. Solamente el estado de Main, desde el 2018, utiliza ese método para elegir gobernador, legislatura estatal, senadores federales y miembros de la Casa de Representantes. Todavía es muy pronto para saber si en Main logra consolidarse ese sistema electoral o si, como ha pasado tantas veces, luego de un tiempo regresan al sistema de mayoría simple.

Los votantes están distribuidos a lo largo de dicho espectro político. Si las reglas electorales estipulan que sólo habrá un ganador, los incentivos de los partidos que compiten es tratar de ubicarse en el centro, ya que si se empiezan a radicalizar (irse a alguno de los extremos) le ceden “votos moderados” a su oponente. Lo racional, en términos electorales, es ubicarse entre la centro-izquierda y la centro-derecha.

Si el sistema electoral sólo genera un ganador por elección, los diferentes grupos políticos e ideológicos buscarán unirse entre sí. En ese escenario, no existen incentivos para tener un tercer partido debido a que, ya sea que se ubicara entre la izquierda o la derecha, dividiría el voto de ese lado del espectro y el partido que se ubicara en el lado opuesto siempre ganaría. El sistema electoral de mayoría simple, que establece un solo ganador por elección, no genera ningún premio para un tercer partido, a diferencia de lo que ocurre con los métodos de Representación Proporcional, como el que tiene México, donde al haber múltiples ganadores en una sola elección, a los partidos pequeños les toca algo, por lo que se incentiva su creación.

Consecuencia de lo anterior, en Estados Unidos ni los votantes ni los donantes quieren gastar su voto, tiempo, esfuerzo o recursos en un partido que creen no va a ganar o ser influyente en las decisiones de gobierno. No sería racional esa conducta —aunque puede haber grupos que lo hagan por incentivos emotivos o ideológicos—. Entre más se “juegue” con esas reglas, más se refuerza la idea de que sólo dos partidos pueden ganar y más sólido es el bipartidismo.

A diferencia de las votaciones para legisladores y gobernadores, en Estados Unidos la elección de presidente se realiza de forma indirecta. Ese hecho causa mucha confusión para aquellos que observan la política de Estados Unidos desde otro país, sobre todo en América Latina, donde elegimos a los presidentes de forma directa. Por tal motivo, aunque es parte del sistema electoral, se le dedica un apartado específico a dicho tema.

La elección presidencial y el Colegio Electoral

En Estados Unidos la ciudadanía no vota directamente por el presidente, sino que lo hacen a través del Colegio Electoral, quien es el que en última instancia toma la decisión de quién gana dicha elección. ¿Cómo se integra? Cada estado tiene asignado un número de votos, según la cantidad de congresistas y senadores que tenga. En total son 538 votos lo que integran al Colegio Electoral, por lo que para ser presidente sólo se necesitan 270 votos de ese órgano. Cada estado, sin importar su tamaño o población, tiene asignados tres votos, pero aparte reciben tantos votos como ciudadanos registrados en el censo residan en ellos. Entre más

Electoral, es decir el 100% (*winner takes all*). Las excepciones son Maine y Nebraska, donde si un candidato obtiene solamente el 60% de los votos populares, le es asignado solamente el 60% de sus votos electorales. En otras palabras, esos son los únicos dos estados donde el ganador no se queda con todo.

¿Quiénes son los encargados de votar en el Colegio Electoral? Representantes designados por los partidos políticos, lo cuales no tienen la obligación constitucional de votar en el Colegio Electoral según lo que les fue encomendado por el voto popular. Es decir, pueden cambiar su voto libre y discrecionalmente con el soporte de la ley. Pero en la política real nunca ha habido un caso en el que el Colegio Electoral cambie el curso de unas elecciones, a pesar de que a lo largo de la historia de Estados Unidos en 87 ocasiones un miembro del Colegio Electoral ha votado diferente a lo mandado por el voto popular.

De esa forma, cuando la mayoría de los ciudadanos cree que el primer martes de noviembre votan por elegir al presidente, en realidad sólo están eligiendo a las personas que, seis semanas después, formarán parte del Colegio Electoral y decidirán quién gana la elección presidencial.

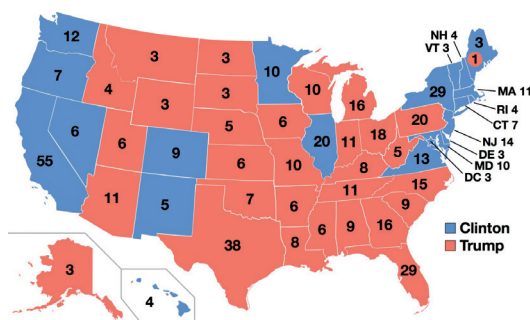
¿Por qué se estableció un sistema donde un pequeño grupo de electores desconocidos tiene el poder de nombrar al presidente al margen del voto popular? En muchas ocasiones se ha dicho que es porque se quería un sistema que le pusiera freno a las masas y que no fuera democrático. Para reforzar ese argumento suelen citarse las múltiples ocasiones en que los Constituyentes de Filadelfia se pronunciaron contra la democracia. Pero eso es engañoso. Los padres fundadores hablaban mal de la democracia porque en el siglo XVIII ese concepto era entendido como lo que ahora llamaríamos “democracia directa”, y ellos querían un sistema republicano y representativo basado en contrapesos, en lo que ahorra llamamos “democracia indirecta”. El motivo de la existencia del Colegio Electoral es que los padres fundadores querían evitar que las áreas urbanas, que son las más pobladas, se impusieran ante las zonas rurales, que están menos habitadas. De esa forma se trató de obligar a los candidatos a responder a los intereses de amplios sectores geográficos del país, en lugar de simplemente concentrarse en ganar el voto popular que suele estar territorialmente concentrado en las ciudades.²⁷¹ Pero esto ha ocasionado muchos problemas como se muestra a continuación.

El Colegio Electoral ha sido considerado muchas veces como antidemocrático, por lo que se ha intentado eliminar en varias ocasiones por medio de una Enmienda Constitucional, pero todas ellas han fracasado. Las críticas al Colegio Electoral no son porque los delegados cambien su voto, que como se ha dicho, sucede con poca frecuencia y nunca ha tenido un impacto en el resultado de alguna elección. El problema central es que con el Colegio Electoral no todos los votos de los ciudadanos de Estados Unidos valen lo mismo. ¿Cómo es eso posible?

Si dividiéramos el número de población del país según los datos del último censo (309 millones), entre el número de miembros del Colegio Electoral, nos daría que un voto electoral representa a 574 000 ciudadanos. Esto nos llevaría a que, por ejemplo, Ohio, que tiene 11.5 millones de habitantes, tuviera 20 votos electorales, pero sólo se le conceden 18. ¿Por qué? ¿Dónde quedan esos 2 votos faltantes? Esos votos se van a los estados menos poblados debido a que, como se dijo anteriormente, la Constitución establece que todos los estados, sin importar su tamaño o población, deberán de contar con 3 votos electorales antes de que se realice el reparto bajo el criterio de distribución de población. De esa forma hay estados que tienen muy poca población, como Rhode Island o Vermont, que a lo sumo deberían de tener un solo voto electoral si se tomara en cuenta sólo su número de habitantes, pero que al final reciben tres o cuatro votos. Por lo que es común afirmar que cuando se hace el reparto de los votos electorales, los estados más poblados tienen subrepresentación y los menos poblados sobrerrepresentación.

Como consecuencia, ha habido ocasiones en que el voto popular no corresponde con el voto electoral. En la historia de Estados Unidos ha habido 5 ocasiones en que ha llegado a ganar un candidato en el Colegio Electoral que perdió el voto popular: las elecciones de 1824, 1876, 1888, 2000 y 2016. En esa última elección Hillary Clinton tuvo el 48.2% del voto popular frente al 46.1% de lo obtenido por Donald Trump. Pero Trump obtuvo 304 votos electorales y Hillary solamente 227, como se muestra en la figura 6.

Figura 6. Voto electoral en la elección presidencial de 2016



Fuente: Modificación propia al mapa elaborado por Adam Lenhardt para el *New York Times*, tomados de <https://nyti.ms/2PcFpLz>, consultado el 21 de octubre de 2018.

²⁷¹ Tara Ross, *The Indispensable Electoral College: How the Founder's Plan Saves Our Country from Mob Rule*, Regnery Gateway, Washington D.C., 2017, pp. 3-30.

Es verdad que éste es un método de conteo complicado que a muchos les parece irracional, pero no hay que olvidar su objetivo: que el poder federal se sostenga sobre un equilibrio entre los estados chicos y los grandes, entre las áreas más pobladas y las que menos.

6.5 Las campañas y su financiación

Hay que lamentar que los ricos y poderosos con demasiada frecuencia doblegan los actos de gobierno a sus propios propósitos egoístas.

Andrew Jackson

Una campaña política es la operación organizada de un candidato para ser electo para un cargo público. Esa expresión sirve para referirse también a la organización o institución encargada de movilizar el voto a favor de cierto candidato. Por ejemplo, en el 2016 Estados Unidos tuvo la “campaña de Hillary” y la “campaña de Trump”. Cada una consistió en organizar a un personal de miles de empleados y voluntarios, y todas las actividades encaminadas a que su candidato llegara a la Casa Blanca. Al menos en teoría, una de las principales funciones de las campañas es proveer a los votantes de información para que elijan al candidato que juzguen representa mejor sus intereses y/o preferencias.

En la cúspide de cada uno de los partidos existen los comités nacionales: el Comité Nacional Demócrata (DNC) y el Comité Nacional Republicano (RNC). Esos comités son los encargados de organizar las campañas a nivel nacional, especialmente la que es para elegir presidente. Tanto la Casa de Representantes como el Senado tienen un comité de campaña demócrata y otro republicano. Estos últimos comités están dirigidos por un senador o congresista activo, según sea el caso. Esos liderazgos suelen detentar mucho poder y atención de otros legisladores, debido a que esos comités otorgan dinero a los candidatos.

La mayoría de las campañas tienen una duración temporal. Una vez que la elección se realiza, la campaña termina. Pero también existen las campañas permanentes, llevadas a cabo por un cuerpo de profesionales que se dedican a ella de tiempo completo. Las campañas proveen información al electorado de varias maneras. La principal es mediante los medios de comunicación masiva. Esto no solamente mediante *spots* como es usual en México. En Estados Unidos es común que los candidatos aparezcan debatiendo o exponiendo con gran detalle y profundidad los grandes problemas nacionales. Tal es el caso de los eventos que

se llaman “discursos de tronco” (*stump speeches*),²⁷² donde los candidatos presentan información sobre ellos mismos, su experiencia profesional, de vida, y, sobre todo, sus propuestas centrales.

En tiempos recientes los equipos de campaña de los candidatos de Estados Unidos tienen una comunicación constante y fluida con los votantes mediante el correo electrónico y las redes sociales. También gracias al internet los electores pueden realizar donaciones de una forma mucho más fácil que en épocas pasadas.

En Estados Unidos las campañas tienen una función adicional: recaudar dinero. Las campañas son algo costoso y el personal que en ella labora tiene que recibir un salario por sus servicios, además de todo el material necesario para repartir, organizar los mítines, etcétera. Los anuncios que más dinero consumen durante las campañas son los que aparecen en televisión. Un presidente en funciones que hace campaña por reelegirse tiene una ventaja sobre su oponente (*challenger*) debido a que puede aparecer en televisión cada que desee y aclarar en cadena nacional algún asunto o declaración previa. Pero incluso en esas apariciones el Presidente de Estados Unidos tiene que gastar dinero para ello, y no es algo que se financie con el presupuesto público, sino de las donaciones privadas recibidas. El dinero público para las campañas se recibe solamente mediante “fondos compensatorios” (*matching funds*), mientras un “precandidato” busca la nominación por parte de su partido. Aun así, el dinero público recibido es sólo una parte y está condicionado a recibir financiamiento privado. Por ejemplo, para recibir 100 mil dólares del Fondo de Campañas para las Elecciones Presidenciales, primero tuvieron que recaudarse 100 mil dólares en donaciones privadas.²⁷³

Los actos para recolectar dinero para las campañas es otra forma de presentarse y publicitarse. En esos eventos los candidatos presentan información sobre su programa y plan de gobierno a los votantes para estimularlos a donar dinero.

En Estados Unidos las campañas son costosas porque son inmensas, tanto en tiempo como en extensión territorial, más que en cualquier otro país, sobre todo en las elecciones presidenciales. Por ejemplo, según los datos de las últimas elecciones presidenciales, las de 2016, los candidatos tenían que comunicarse con aproximadamente 230 millones de ciudadanos con edad para votar. Las campañas en Estados Unidos duran mucho tiempo, años, si tomamos en cuenta las “precampañas”, porque los candidatos tienen que recolectar donaciones, dar discursos y crear las estructuras de sus comités a lo largo y ancho de ese enorme país (cuatro veces la extensión territorial de México).

²⁷² El nombre de esos discursos proviene porque, en sus orígenes, en las zonas rurales durante el siglo XIX, los candidatos los realizaban parados sobre un tronco, para elevarse sobre el resto de la audiencia.

²⁷³ Samuel Kernell (et. al.), *The Logic of American Politics*, CQ Press, Thousand Oaks, 2018, p. 80.

Las campañas en los medios de comunicación masiva son importantes, pero los estadounidenses están acostumbrados a que los candidatos los visiten personalmente en sus ciudades. Eso toma mucho tiempo y, por ende, mucho dinero. Aunque muchos candidatos en las últimas elecciones aparecían gratis en programas televisivos donde eran entrevistados, representaba también un costo en términos de tiempo, así como el financiar el viaje del candidato y el del personal de campaña que lo acompaña en todo momento.

¿Qué tan caras son las campañas en Estados Unidos? En 2012 cada candidato gastó alrededor de mil millones de dólares. En 2016 las campañas presidenciales costaron juntas \$2.4 mil millones.²⁷⁴ La tendencia es que cada campaña sea más cara que la anterior. Las campañas para congresistas y senadores tampoco son baratas, considerando que son mucho más frecuentes y numerosas que las presidenciales.

Para muchos académicos, dentro y fuera de Estados Unidos, las donaciones a las campañas son una forma de corrupción institucionalizada. Pero Estados Unidos tiene reglas precisas al respecto, al igual que sobre los grupos de interés y el cabildeo (*lobby*), que se explica en la sección 6.7 de este mismo capítulo. Efectivamente parece inapropiado que un congresista que recibe un donativo de millones de dólares de, por ejemplo, corporaciones petroleras, una vez electo, sea el encargado de fabricar las regulaciones para la industria energética. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otras democracias donde las campañas son oficialmente financiadas casi exclusivamente por recursos públicos, en Estados Unidos las donaciones privadas son algo relativamente transparente y abierto, debido a que el ocultar esa información es algo altamente penalizado, incluso con prisión.

Aun así, en Estados Unidos la forma en que se financian las campañas ha estado llena de controversia a lo largo del tiempo. En 1971 el Congreso emitió el Acta sobre las Campañas en las Elecciones Federales que ha sido reformada en múltiples ocasiones (1972, 1974, 1976, 1979, 1980 y 1995). En 2002 fue suplida por el Acta sobre Campañas Bipartitas conocida popularmente como McCain-Feingold. Pero más allá de las leyes estatutarias, han sido las decisiones de la Suprema Corte quienes han tenido un gran impacto en la materia. Hasta muy recientemente, el caso más relevante sobre financiamiento de campañas fue *Buckley vs. Valeo*, de 1976. En esa ocasión se estableció que la idea de fijar límites al gasto de las campañas contravenía la Primera Enmienda en materia de libertad de expresión. La Corte dijo que poner límites a la cantidad de dine-

²⁷⁴ Datos tomados de la página oficial de la Comisión Federal de Elecciones de los Estados Unidos: <https://bit.ly/2UKj1YA>, consultada el 21 de septiembre de 2018.

ro que alguien gasta en política es anticonstitucional, porque limita lo que esa persona (física o moral) tiene que decir sobre algún asunto político, así como el promover y difundir su opinión al respecto.²⁷⁵

Bajo esas directrices, el gasto no tenía límite, pero sí las donaciones. Los individuos tenían permitido donar un máximo de \$5000 por candidato para cada elección (elecciones primarias y generales por separado); \$15 000 para un partido político por año; \$5000 a un Comité de Acción Política (Political Action Committee, PAC). Parece poco dinero, pero tanto los individuos como los PACs al mismo tiempo tienen permitido realizar donaciones ilimitadas a algunos de los 527 grupos políticos registrados, cuyas donaciones son deducibles de impuestos y su nombre varía según sus objetivos, los cuales son extremadamente variados.

El que tal vez sea el más famoso de esos grupos políticos es el Swift Boat Veterans for Truth, integrado por veteranos y ex-prisioneros de guerra en Vietnam, cuyo objetivo en las elecciones de 2004 fue desmentir las afirmaciones que hacía John Kerry, candidato demócrata a la presidencia, sobre su participación en dicho conflicto bélico. Ese grupo gastó más de 22 millones de dólares, solamente en publicidad televisiva, contra Kerry antes y después de los debates.²⁷⁶ Ese caso es una muestra sobre cómo los PACs tienen una frontera muy borrosa con los comités de campaña y, por lo mismo, se prestan para realizar gastos inmensos en materia electoral.

Tampoco existe ningún límite sobre la cantidad de dinero propio que alguien puede gastar en su propia campaña. *Buckley vs. Valeo* estableció la diferencia entre los límites de las donaciones frente a los gastos de una campaña, estableciendo que estos últimos son ilimitados. Pero en 2010 esa sentencia de la Suprema Corte fue virtualmente eliminada en *Citizen United vs. Federal Election Commission*. En ese caso, la Corte revalidó la idea de que el dinero que se gasta en las campañas es lo mismo que libre expresión, pero además eliminó varios límites que tenían hasta ese entonces las donaciones. Ese fallo, tal vez sin proponérselo, creó lo que se conoce como Super PACs, que son “organizaciones civiles” paralelas a las de las campañas oficiales, que pueden recibir y gastar dinero de forma ilimitada para promover a un candidato o darles difusión a sus propuestas. Por eso oficialmente se les conoce como “Comités de Gasto Independiente”. Se calcula que en las elecciones de 2016 hubo más de 500 súper

²⁷⁵ Patricia Villa (*et. al.*), *Buckley vs. Valeo*, sentencias relevantes de cortes extranjeras, Editorial TEPJF, CDMX, 2016, pp. 139-156.

²⁷⁶ Datos tomados de la investigación periodística de Mary Ann Akers para el *Washington Post*: <https://wapo.st/2HA1rng>, consultado el 21 de octubre de 2018.

pacs, de los cuales la mayoría gastó un millón y medio de dólares. Pero siete de ellos, vinculados a grandes empresas, superaron los 256 millones.²⁷⁷

Por lo anterior es bastante común el argumento de que las donaciones privadas a las campañas corrompen a la política. Pero como casi siempre sucede, la realidad es mucho más compleja. Para juzgar si se gasta mucho dinero privado en las campañas, dichas donaciones tienen que analizarse en perspectiva y proporción del tamaño de economía que tiene Estados Unidos. Esas cantidades de dinero a primera vista parecen sumas considerables, pero si tomamos, por ejemplo, a las elecciones de 2012, las más costosas en toda la historia de Estados Unidos, se gastaron 3 600 millones de dólares en las campañas conjuntas de todos los congresistas y senadores; esa cantidad es menos de la mitad del dinero que ese país gasta en papas fritas, una tercera parte de lo que se gasta en películas para adultos, y una veinteaava parte de lo que gastan en billetes de lotería. Simplemente el gasto en cerveza en Estados Unidos es casi 30 veces superior al costo total de todas las campañas juntas tanto de senadores como de congresistas.²⁷⁸

Lo cierto es que la forma en que se financian las campañas en Estados Unidos es muy controvertida. Existe el potencial de que las personas muy ricas tengan influencia excesiva en las elecciones, pero no hay ningún estudio que lo pruebe fehacientemente. Trump ganó la presidencia en el 2016 gastando casi la mitad que su rival electoral Hillary Clinton. Además, la mayoría de las donaciones hacia Trump eran de menos de 1000 dólares, lo que infiere que los donantes del candidato ganador eran mayormente personas de clase media o trabajadora. En contraste, Hillary recibió la mayor cantidad de sus donaciones de grandes corporaciones multinacionales. El dinero gastado por los súper PACs a favor de Trump fue de 79.3 millones, mientras que los súper PACs que apoyaron a Hillary gastaron 204.4 millones. Es decir, perdió la elección la candidata que gastó casi el triple de dinero que quien sí ganó.²⁷⁹

Por último, es conveniente tener en mente que limitar a un ciudadano para apoyar financieramente a un candidato que defienda o comparta sus ideas y valores, es considerado por la Suprema Corte ponerle límites a la libertad de expresión política. El que los candidatos se vean obligados a realizar colectas de donaciones a lo largo de todo el país es obligarlos a hacer compromisos y recoger

²⁷⁷ Datos tomados de la investigación periodística de Anu Narayanswamy, Darla Cameron y Matea Gold para el *Washington Post*: <https://wapo.st/1JY2V6G>, consultado el 5 de mayo de 2017.

²⁷⁸ Datos tomados de la investigación periodística de Becket Adams para el *Washington Examiner*: <https://washex.am/2OhSpM0>, consultado el 5 de mayo de 2017.

²⁷⁹ Datos tomados de la investigación periodística de Anu Narayanswamy, Darla Cameron y Matea Gold para el *Washington Post*: <https://wapo.st/1JY2V6G>, consultado el 5 de mayo de 2017.

demandas de la mayor cantidad posible de grupos y actores que integran a la sociedad estadounidense.

6.6 Los partidos políticos en Estados Unidos: sus funciones, facciones y elecciones internas

Nosotros los demócratas creemos que el país funciona mejor con una clase media fuerte, oportunidades reales para la gente pobre, y que las empresas trabajen en conjunto con el gobierno. Creemos que pensar que “todos estamos juntos en esto” es una filosofía mejor que la de ‘tú encárgate de ti mismo’.

Bill Clinton

Nosotros somos patriotas. Pero el verdadero patriota es motivado por un sentido de responsabilidad y auto-interés por él mismo, su familia, y el futuro de su nación para resistir a los abusos del gobierno. Rechazamos la noción de que patriotismo significa la obediencia al Estado.

Ron Paul, senador republicano

Un partido político es un grupo de personas que, de forma constante y sistemática, se organizan con el objetivo de hacerse de cargos públicos y el control del gobierno.²⁸⁰ Esta definición inicial es muy valiosa, porque la principal meta de los partidos en Estados Unidos no es defender una ideología específica, sino controlar al gobierno y conseguir puestos políticos. Si para lograr esos objetivos los partidos tienen que defender los intereses de tal o cual grupo, lo harán, pero eso es un medio, no un fin. En el caso particular de Estados Unidos, como sucede en los regímenes democráticos, la forma por antonomasia para cumplir con el objetivo de controlar el gobierno es ganando elecciones. Eso convierte a los partidos políticos de Estados Unidos en eficientes maquinarias orientadas a ganar votos, al tiempo que buscan restárselos a su opositor. Si se entiende que esa es la principal y casi única razón de ser de los partidos políticos, se comprenderá mejor su actuar. Todo lo que hace y no hace un partido es resultado de un cálculo sobre el impacto que tendrá dicha acción u omisión en su búsqueda por la victoria electoral.

²⁸⁰ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 2008, pp. 60-67.

²⁸¹ Véase la sección 6.7 sobre los grupos de interés en Estados Unidos.

En Estados Unidos los partidos no buscan desplegar tal o cual política pública específica. Esto a pesar de que, como vimos en la sección sobre ideologías, existen políticas particulares que se asocian a cierto partido. Por el contrario, el influir en los funcionarios electos para apoyar, impulsar o rechazar ciertas políticas públicas es tarea de los grupos de interés, no de los partidos políticos.²⁸¹

¿Por qué existen los partidos políticos? ¿Puede una democracia existir sin ellos? Estados Unidos lo intentó. Los padres fundadores de Estados Unidos tenían una idea muy negativa sobre los partidos políticos. Pero al muy poco tiempo de escribir y realizar proselitismo contra los partidos, formaron los propios. ¿Por qué? Se dieron cuenta de que gobernar una sociedad plural, cosmopolita y de gran tamaño era más fácil por medio de partidos políticos.²⁸²

Los partidos políticos existen porque facilitan la acción colectiva en los procesos electorales. Los partidos hacen más fácil que los votantes formen grupos para apoyar u oponerse a ciertas políticas. Por ejemplo, los republicanos, no siempre, pero en general, apoyan políticas que favorecen o benefician a las grandes empresas. Entonces, si alguien es un gran empresario, quiere serlo o simpatiza con ellos, es más probable que se afilie o vote por el Partido Republicano.

Los partidos políticos también hacen más fácil el gobernar, en específico el elaborar e implementar políticas públicas. Esto debido a que, en toda democracia, las acciones de gobierno son resultado del consenso entre diversos grupos y actores, no una sola voluntad impuesta. El unirse en un partido crea condiciones favorables para que los políticos electos trabajen juntos. Por ejemplo, es más fácil para los políticos demócratas formar alianzas con otros que pertenezcan a su mismo partido. La membresía a una misma organización partidista suele ayudar a los legisladores de diferentes lugares del país a trabajar juntos.

Contrario a lo que suele creerse, los partidos políticos también ayudan a manejar la ambición política. La ambición, los vicios y las pasiones políticas que suelen atribuirse a los partidos, han existido mucho antes de la existencia de dichas instituciones, son tan antiguas como la existencia de los gobiernos. Los partidos generan una estructura a la que se tienen que someter sus miembros y eso tiene una acción de contención. Esto impide que los políticos actúen sola-

²⁸² Sartori explica que no es que los padres fundadores estuvieran en contra de que los ciudadanos formaran sus propias asociaciones para tratar de impulsar sus propios intereses. El problema que tenían personajes como Hamilton, Madison, e incluso el mismo George Washington con los partidos, se debía a que en esa época los únicos que conocían eran los grupos facciosos que integraban al Parlamento británico. Según el juicio de los padres fundadores, el Parlamento, la representación del pueblo, se debilitaba por las luchas internas, que eran aprovechadas por los hombres del Rey para imponerse contra esa asamblea legislativa, que era lo mismo que imponerse al pueblo. *Idem*, pp. 40-42.

mente preocupándose en su propio interés individual. Obviamente la búsqueda de su beneficio personal existe y no se elimina, pero con los partidos encima de ellos, los políticos tienen que combinarla con los intereses del grupo, que a su vez agrega intereses de gran parte de la sociedad.

La lucha electoral es enfrentamiento y lucha por poder, pero los partidos proveen de un mínimo de disciplina entre sus miembros y genera incentivos para que los políticos cooperen entre sí. Los partidos en última instancia son la agregación institucionalizada de múltiples intereses, los de sus votantes y sus donantes.²⁸³

En Estados Unidos los partidos tienen cinco principales funciones:²⁸⁴

- a. Reclutar candidatos, que significa agregar intereses. Cada candidato representa a su vez los intereses de grupos más amplios.
- b. Nominar candidatos. Crean reglas para procesar el conflicto y generar un ganador;
- c. Promover la participación política de la ciudadanía al alentarlos a votar por sus candidatos.
- d. Simplificar y facilitar la elección electoral;
- e. Servir de puente entre la política nacional y las miles de localidades que integran al país.

Muchos son los que quieren competir por un puesto público. En los países subdesarrollados o en vías de desarrollo esto es muy obvio, pues los empleos financiados por el erario son la principal forma en que las clases populares acceden a mejores recursos y posiciones de poder. Pero en Estados Unidos la paga por ser político no es mucha, si la comparamos con lo que gana un ejecutivo en el sector privado de ese país. Por si fuera poco, cuando alguien es electo, él o ella, sus familiares y amigos cercanos viven bajo un escrutinio público constante. Prácticamente no pueden hacer nada importante (y a veces, aunque no lo sea) sin que el resto del país se entere. Por eso el proceso de reclutamiento de candidatos no es una tarea fácil. Sobre todo, porque implica una gran labor de buscar y encontrar a las personas que se considere poseen las mejores oportunidades de ganar.

Otra función de los partidos es movilizar a los ciudadanos para que voten. En Estados Unidos los partidos políticos cumplen con esa función enviando correo postal, electrónico y anunciándose en diferentes medios de comunicación. Tam-

²⁸³ *Idem*, p. 60.

²⁸⁴ Elizabeth Theiss-Morse (Et.Al.), *Political Behavior of the American Electorate*, CQ-Press, Thousand Oaks, 2018, pp. 85-106.

bién orientan y ayudan a los ciudadanos sobre cómo registrarse para votar. Pero la actividad más trascendental que los partidos hacen para movilizar el voto ciudadano es coordinar amplios contingentes de voluntarios para incitar al sufragio. Si un ciudadano ordinario quiere contribuir en alguna campaña o en el trabajo electoral, suele hacerlo a través de las oficinas locales del partido donde resida.

Los partidos también facilitan la toma de decisiones electorales. Esto se logra porque un partido tiene la función de una marca de productos en el mercado, de tal forma en que un candidato es asociado por lo votantes con los valores y acciones del partido que lo postule. Saber si un candidato es republicano o demócrata, suele dar una idea sobre qué defiende o a qué se opone, al margen de que los votantes ignoren mucho sobre la persona por la que se está votando.

Los partidos políticos también tienen una función en el funcionamiento del gobierno nacional, sobre todo en el Congreso. Los partidos determinan quién ocupa el puesto de *speaker*, así como de los demás puestos de liderazgo legislativo que se analizaron en el capítulo 2. Los partidos también determinan la composición de los Comités y la agenda del Congreso.

Si un partido gana las elecciones presidenciales, el presidente suele convertirse en su líder. Esto construye y da forma a la marca o imagen que el partido tiene ante el público, para bien o para mal, para darle puntos negativos o positivos, según qué tan popular o impopular sea el presidente. Los presidentes también suelen ser una fuerza de peso al momento de que su partido busca recaudar fondos para las campañas. Los partidos también ayudan a impulsar la agenda del Ejecutivo al apoyarla en el Congreso.

Lo anterior se logra porque, como se ha mencionado anteriormente, al ser la principal razón de ser de los partidos el lograr que sus candidatos sean electos para puestos políticos y tener control sobre el gobierno, es necesario que provean a los votantes de una imagen y preferencia electoral lo más clara posible. Por ello los partidos tratan de que sus miembros actúen de acuerdo con dichas preferencias, aunque desde luego no siempre lo consiguen.

Las elecciones primarias o internas

Las nominaciones son los procesos donde un potencial candidato es postulado para representar a un partido en alguna elección. Los mecanismos para nominar a un candidato son muy variados dependiendo del tipo de elección, puesto y lugar del país. Por eso esta sección se centrará solamente en explicar el proceso de nominación presidencial, si bien las nominaciones de los congresistas y senadores comparten ciertos aspectos.

En Estados Unidos originalmente los candidatos eran nominados por una asamblea o *caucus*. En la actualidad las nominaciones las realizan las Convenciones Nacionales de cada partido, que son reuniones integradas por delegados electos por los militantes y se celebran cada cuatro años. Pero, salvo raras ocasiones, son casi ceremoniales. Son más una coronación que una lucha por la candidatura. Esto debido a que los candidatos fueron electos con anterioridad en las “elecciones primarias”.

Elecciones primarias, o simplemente “las primarias”, es el nombre que reciben en Estados Unidos las votaciones internas de los partidos, en las cuales eligen quiénes serán los candidatos para enfrentar al partido rival en la elección general que se llevará a cabo en noviembre, cada cuatro años. Cada partido político decide cuándo y cómo se llevarán a cabo sus elecciones primarias. En las elecciones generales la lucha es demócratas contra republicanos. Pero en las primarias, la lucha consiste en demócratas contra demócratas y republicanos contra republicanos.

Hay primarias que son abiertas y otras que son cerradas, según el lugar donde se lleven a cabo. La mayoría de los estados tienen primarias cerradas, lo que significa que sólo los militantes de un partido debidamente registrados tienen voto en esa elección. Por ejemplo, en Nueva York, un estado con primarias cerradas, sólo los demócratas pueden votar para elegir al candidato demócrata. En los estados con primarias abiertas cualquier ciudadano puede entrar y votar. Esto podría sonar más democrático, pero también se presta para que los miembros de un partido participen y voten en la nominación del partido rival buscando que en ésta gane un candidato débil, que será fácil de vencer en la elección general.

Existen dos tipos de delegados, los ordinarios y los “súper delegados”. Los delegados ordinarios son miembros electos en las votaciones primarias. Los súper delegados son aquellos que forman parte automática de la Convención Nacional por tener un puesto de elección popular, como gobernador, congresista o incluso, para el caso de los demócratas, líderes prominentes de ese partido, como por ejemplo, los expresidentes. Los republicanos también tienen súper delegados, pero su número se limita a tres por estado, dando un total de 150, mientras que los demócratas tienen a más de 700. Otra diferencia es que los súper delegados republicanos están obligados a votar por el pre-candidato que ganó en las elecciones de su estado, mientras que los demócratas pueden hacerlo por quien deseen. Por eso en el Partido Demócrata a esos delegados también se les conoce como “delegados no comprometidos” (*unpledge delegates*).

En Estados Unidos los medios de comunicación les dan mucha cobertura a las elecciones primarias. Las primarias inician en los estados de Iowa o New Hampshire y los candidatos se esfuerzan mucho en ganar en esos dos lugares.

Aunque esos estados no poseen una demografía representativa del resto del país, los *caucus*²⁸⁵ que ahí se celebran son considerados un fuerte indicador de cómo será la contienda. Por ello, si un aspirante no obtiene buenos números en esas primeras elecciones primarias, difícilmente conseguirá apoyo en las subsecuentes, pues se va construyendo la idea colectiva de que es un candidato perdedor.²⁸⁶

Posteriormente se hace la elección primaria de Carolina del Sur, que es la primera de todo el sur de Estados Unidos. Esa es considerada una elección primaria de “contención” (firewall primary) frente a lo que el norte decidió anteriormente y puede revertir la tendencia de un candidato. Aunque si un candidato gana en Iowa y New Hampshire, según las estadísticas, tiene un 50% de probabilidades de ganar en la convención nacional.²⁸⁷

Posteriormente se da un fenómeno conocido como el “súper martes” (super tuesday), que consiste en un martes de febrero o marzo del año de las elecciones presidenciales donde, en ese mismo día, se celebran todas las elecciones primarias y caucus en el resto de los estados.

Aunque este sistema de elecciones primarias suele considerarse más democrático que las convenciones, también tiene sus debilidades. Si bien es verdad que las primarias significan más oportunidad para que los ciudadanos ordinarios participen, en los hechos muy pocos desean participar. En Estados Unidos, en promedio, los candidatos son electos en las primarias solamente por el 25% de los votos posibles. Existe una abstención promedio del 75%, si tomamos en cuenta los datos de los últimos 50 años.²⁸⁸ Quienes sí participan en las primarias, sobre todo en aquellas que son cerradas, que son la inmensa mayoría, son los militantes más extremistas y doctrinarios de un partido. Como consecuencia, para ganarse a ese tipo de electorado, los aspirantes suelen mostrarse agresivos, intransigentes y poco dispuestos a realizar pactos o negociaciones que comprometieran su agenda. Esto sirve para ganar elecciones internas, pero no para gobernar o legislar, ya que hay que entablar pactos o compromisos con actores de todo tipo. Por esa razón, las primarias han tendido a polarizar en las últimas décadas a la política estadounidense, al incrementar las distancias entre las diferentes posiciones ideológicas.²⁸⁹

²⁸⁵ Un “caucus” es una reunión integrada por miembros de un partido político con el objetivo de ponerse de acuerdo para realizar alguna acción coordinada, pero sobre todo para nominar candidatos. El término “caucus” también se utiliza para referirse a ciertas facciones dentro del Congreso, que son grupos de legisladores con una agenda o intereses compartidos, como puede ser el “caucus afroamericano” o el “caucus hispano”.

²⁸⁶ Alan Ware, *The American Direct Primary*, Cambridge University Press, New York, 2009, p. 287; Idem, p. 18.

²⁸⁷ Idem, p. 254.

²⁸⁸ Idem, p. 254.

²⁸⁹ Daniel Hopkins & John Sides, *Political Polarization in American Politics*, Bloomsbury, New York, 2015, p. 11

Si bien existe en Estados Unidos un fuerte y sólido bipartidismo, cualquier ciudadano puede competir en las elecciones como “candidato independiente” si logra las suficientes firmas en una petición. Las elecciones donde suele haber más candidatos independientes son las de la Casa de Representantes, pero incluso en ellas no es algo común. En el caso de las elecciones presidenciales ningún candidato independiente ha sido relevante desde 1992, cuando el multimillonario Ross Perot logró un 18.9% del voto popular, aunque ningún voto en el Colegio Electoral.²⁹⁰

Facciones internas de los republicanos y demócratas

Ningún partido político del mundo es monolítico, en todos existen facciones o grupos que al interior del partido se disputan el poder, las candidaturas y los recursos. Los partidos políticos de Estados Unidos no son la excepción. Tanto demócratas como republicanos están divididos en su interior por varias facciones (*political wings*), que oscilan entre grupos moderados y otros más radicales. A continuación, se muestran las más importantes de la actualidad:

Facciones demócratas:²⁹¹

- a. Nuevos demócratas (*New Democrats*). Es una facción vinculada a Bill y Hillary Clinton. Se caracteriza por su moderación ideológica y elevado pragmatismo, motivo por el que también se les conoce como “demócratas centristas”. En términos sociales y morales tienen una agenda progresista: despenalización del aborto, derechos LGBT, mayor gasto social, etcétera. Pero en términos económicos y militares son la facción más a la derecha del Partido Demócrata, debido a que han promovido muchas políticas a favor de los grandes empresarios. Por ejemplo, importantes miembros de esta facción demócrata se aliaron con los republicanos en los años 90 para desregular considerablemente el sistema financiero y apoyaron el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Sus miembros más notorios son los Clinton, Barack Obama, Joe Biden y Al Gore;

²⁹⁰ Posterior a esas elecciones, en 1995, Ross Perot fundó el Partido de la Reforma, pero sólo obtuvo un 8.4% en las elecciones generales. Ese partido se formó buscando romper con el bipartidismo, apelando a valores conservadores que, según alegaba, el Partido Republicano había abandonado. Su mayor victoria fue cuando en 1998 su candidato Jesse Ventura (luchador libre profesional) ganó la gubernatura de Minnesota. Donald Trump originalmente simpatizó con el Partido de la Reforma durante algún tiempo y varios periodistas afirman que estuvo muy cerca de ser su candidato.

²⁹¹ George Lakoff & Elisabeth Wehling, *The Little Blue Book: The Essential Guide to Thinking and Talking Democratic*, Free Press, New York, 2012.

- b. Coalición del Perro Azul (*Blue Dog Coalition*). Son etiquetados por el resto de los demócratas como “demócratas conservadores”, debido a que, dentro del Congreso, forman un caucus para lograr acuerdos con los republicanos, sobre todo en materia fiscal y social. Aunque tienen profundas diferencias con los republicanos en temas como la política exterior. La integran principalmente demócratas provenientes de los estados con hegemonía republicana, como Arizona o Texas;
- c. Los progresistas. Esta facción se caracteriza por tener una agenda basada en políticas económicas neo-keynesianas, promover la legalización de ciertas drogas, como la marihuana, defender el control de armas en manos de civiles, acabar con los vestigios de la segregación racial y pugnan por una activa política internacional “liberal”, es decir, en apoyar la creación y consolidación de gobiernos que se rijan bajo los principios de la “democracia liberal” y el capitalismo liberal. Las lideresas más sobresalientes de esta facción son Nancy Pelosi y Elizabeth Warren;
- d. Los socialistas. Es una facción relativamente nueva dentro del Partido Demócrata y, si bien es minoritaria, crece con gran rapidez. Está integrada mayoritariamente por miembros de la organización Socialistas Democráticos de América (DSA). Dicen tener como modelo a los países escandinavos. Suelen tener posturas anti-capitalistas y eco-feministas radicales, pero buscan lograr sus objetivos exclusivamente por medios pacíficos e institucionales. Por años el líder de ese socialismo democrático ha sido el Senador Bernie Sanders, pero han ascendido rápidamente a los primeros planos personajes como Alexandria Ocasio-Cortez y Rashida Tlaib (siendo esta última la segunda mujer musulmana de la historia en ser electa para el Congreso de Estados Unidos).

Facciones Republicanas:²⁹²

- a. La derecha religiosa. Se caracterizan por su fuerte apoyo a políticas socialmente conservadoras en temas como la oración en las escuelas, la enseñanza de la evolución como “diseño inteligente”, investigación de células madre, homosexualidad, eutanasia, contracepción, aborto, pornografía, educación sexual, etcétera. Más que contar con individuos que lideren esta facción, hay dentro del Partido Republicano dos organizaciones cristianas que son fuertemente activas: la Federación Nacional de Asambleas Republicanas y la Coalición Cristiana de América;

²⁹² Thomas Edsall, *Building Red America: The New Conservative Coalition and the Drive for Permanent Power*, Basic Books, New York 2007.

- b. Los tradicionalistas. Esta facción se caracteriza por defender políticas favorables a la iniciativa privada y contar con fuerzas militares lo más fuertes posibles. Enarbolan un sólido conservadurismo cultural, es decir, buscan preservar los elementos culturales originarios y distintivos de Estados Unidos, que los hacen diferentes del resto de las naciones, sobre todo de las “no occidentales”. Suelen sostener posiciones constitucionales a favor de los estados y en detrimento del gobierno central. El derecho de los civiles a portar armas es otra de sus banderas más socorridas. En el ámbito económico rechazan el libre comercio, son proteccionistas, y su política internacional suele ser no intervencionista, en algunos casos incluso aislacionista. Donald Trump podría considerarse dentro de esta facción. Otras figuras sobresalientes de esta facción son Pat Buchanan, Jimmy Duncan y el famoso columnista y periodista de Fox News Tucker Carlson;
- c. Los neoconservadores. A diferencia de los tradicionalistas, los “neocon”, como también se les conoce, pugnan por una activa y agresiva política exterior que busque promover los intereses americanos por todo el globo, incluyendo para esto, por supuesto, el uso de la fuerza militar, pero también lo que se conoce como “poder blando” (*soft-power*), como es buscar exportar los “valores americanos” a otras latitudes. Republicanos notables asociados con esta facción son George Bush padre e hijo y Dick Cheney.
- d. Los libertarios. Apoyan enfáticamente el libre mercado, interno y externo, controles gubernamentales mínimos, libertad de expresión virtualmente sin restricciones, bajos impuestos, reducción del gasto público y de la deuda nacional. Un elemento distintivo de esta facción respecto al resto del partido es su alto nivel de secularización, por lo que apoyan los derechos homosexuales, aunque están divididos sobre el tema del aborto y son bastante críticos sobre el alto gasto militar. Sus figuras más emblemáticas son Ron Paul, Mike Lee y Justin Amash.
- e. Republicanos moderados. Muchos miembros de esta facción suelen ser llamados RINO’s (Republicanos Sólo de Nombre o *Republicans In Name Only*). Lo anterior se debe a que son republicanos muy pragmáticos, con tendencia a cooperar fácilmente con los demócratas. Sus miembros suelen provenir de territorios con hegemonía demócrata, como California, Illinois o Nueva York.

6.7 Grupos de interés y cabildeo en Estados Unidos

En un sistema donde el gobierno decide cuánto le toca a quiénes y cuándo, los más beneficiados son aquellos que tienen influencia sobre los gobernantes.

Marco Rubio, senador de Estados Unidos

Un grupo de interés es una organización integrada por individuos que buscan que los gobernantes o legisladores adopten determinadas políticas públicas. Un grupo de interés no necesariamente se reúne en persona, e incluso, dada la naturaleza de la mayoría de los grupos de interés, eso sería imposible. Sin embargo, la mayoría de los grupos de interés tienen un registro de membrecía, la cual muestran como señal de su fortaleza.

Los grupos de interés se diferencian de un partido político en que su objetivo no es ganar una elección o crear los cuadros que conformarán al gobierno, sino en influir en las políticas públicas de aquellos que ganan elecciones y se vuelven gobernantes. Los grupos de interés tampoco son lo mismo que los PAC's que se explicaron con anterioridad.²⁹³ Un PAC es una organización que colecta y distribuye fondos e información para influir en el resultado de una elección. Los grupos de interés pueden dar dinero a los PAC's, o formar el suyo propio, pero no son exactamente lo mismo. La razón de ser de un grupo de interés no es influir en cierta elección (como sí lo es de un PAC), sino que esto es sólo un medio para otros fines que suelen no tener nada que ver con la vida electoral o partidista, sino con la vida empresarial, sindical, ambientalista, religiosa, etcétera.

Jaqueline de Celis, una de las especialistas pioneras en el estudio de los grupos de presión ha identificado dos acciones distintivas de ellos:

- a. Buscan influir en los políticos profesionales para crear o dar forma a las acciones y agenda legislativa o de gobierno. Esto lo logran movilizándolo a votantes o presionando directamente a los funcionarios electos.
- b. Hacen investigaciones sobre temas o problemáticas específicas para tener información que proporcionan a los funcionarios electos. Esto ayuda a la aprobación o al rechazo de cierta iniciativa.²⁹⁴

²⁹³ Véase la sección 6.5 sobre el financiamiento de los partidos en Estados Unidos.

²⁹⁴ Jaqueline de Celis, *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas: Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos de América*, Tecnos, Madrid, 1963, pp. 24-46.

En Estados Unidos los grupos de interés tienden a especializarse y enfocar su trabajo y esfuerzo en el Poder Legislativo. Es verdad que también llegan a buscar influir en el Ejecutivo y el Judicial, pero lo hacen en menor medida que frente a los congresistas y senadores. También llegan a tratar de influir en los burócratas. Esto se logra sobre todo si el grupo de presión es sofisticado, ya que puede brindar información que sería muy costosa y difícil de conseguir para un funcionario que se maneja sólo con recursos públicos.

La interacción entre los grupos de interés, los legisladores y los burócratas es nombrada por los especialistas en políticas públicas como “el triángulo de acero” (*iron-triangle*). En ese triángulo político los grupos de interés no solamente ayudan a los legisladores con contribuciones monetarias y apoyo electoral, sino sobre todo con información.²⁹⁵ Ha habido casos documentados donde un grupo de interés no sólo provee información, sino que literalmente redactan la iniciativa que desean se convierta en ley. Por eso es bastante común que los grupos de interés trabajen con abogados especializados. Sin embargo, esto sucede sobre todo en las esferas estatales y locales, donde los legisladores no tienen grandes recursos o carecen de un cuerpo amplio de asesores y expertos que hagan las investigaciones necesarias para las iniciativas que presenten. El que los grupos de interés redacten las iniciativas que discuten y aprueban las legislaturas locales es bastante común. Si los legisladores tienen como su principal preocupación reelegirse y están constantemente en campaña, no es de sorprenderse que suelen recibir con gusto el apoyo y la información de los grupos de interés.²⁹⁶

Los grupos de presión también tienen un campo de acción relevante en el caso de las burocracias, donde supuestamente los funcionarios son expertos en la materia y, al contar con un servicio público de carrera, no tienen la necesidad de andar buscando sus reelecciones. La información para elaborar las políticas públicas es muy costosa y difícil de conseguir, o al menos mucho más respecto a los recursos con los que suelen contar las agencias del gobierno. Por ejemplo, la industria petrolera, junto con la del gas, está casi en su totalidad representada por el Instituto Americano del Petróleo (American Petroleum Institute, API). Como consecuencia de que esa es una industria altamente regulada por el gobierno, la API tiene un gran interés en las legislaciones, normatividades y regulaciones de cualquier tipo que se aprueban al respecto. Eso parece obvio, pero el punto aquí es que la API tiene más dinero, mucho más recurso, que cualquier agencia federal,

²⁹⁵ Gregory Hayden, *Policymaking Network of the Iron-Triangle Subgovernment for Licensing Hazardous Waste Facilities*, *Journal of Economics Issues*, vol. xxxvi no. 2, 2002, pp. 477-484.

²⁹⁶ Robert Duggan, *Breaking the Iron Triangle: Reducing Health-Care Costs in Corporate America*, Wisdom Well Press, Columbia, 2012, pp. 126-170.

por lo que puede destinar grandes sumas a investigar y proveer de información a las agencias gubernamentales que por sí mismas no podrían obtener.²⁹⁷

Existe una gran tentación por parte de grupos de interés acaudalados para realizar donaciones a las campañas. En efecto esto ocurre, pero no para el caso de los burócratas, que son funcionarios no electos. En este campo la influencia de los grupos de interés es sobre todo brindando información. Además, es más efectivo intervenir en las regulaciones que redactan las agencias, que en las leyes generales que hacen las legislaturas. Como se mencionó en la sección 3.3, las regulaciones que hacen las burocracias tienen las mismas sanciones que las leyes, pero para ciertas industrias las primeras pueden ser incluso más importantes que las segundas. Por eso algunos grupos de interés gastan incluso más recursos en tratar de influir en las burocracias que en los congresistas.

Desde los orígenes de Estados Unidos ha habido un debate sobre si los grupos de interés son benéficos o perjudiciales para el adecuado funcionamiento de su sistema político. Algunos creen que son un cáncer para la democracia y otros que son algo vital para un régimen democrático. El principal argumento a favor de los grupos de interés es que están fuertemente anclados en el pluralismo y evitan la concentración de poder. Si todos los grupos de interés son libres de competir por influir en los gobernantes y oficiales de gobierno, se cree que terminarán equilibrándose mutuamente. De hecho, fue idea de James Madison, uno de los padres fundadores, el incorporar en las decisiones del gobierno a la mayor cantidad posible de actores, pero sobre todo a los directamente afectados por las acciones gubernamentales. En los *Federalist Papers* se argumenta en varias partes que debe de extenderse la esfera de la política a cada vez más grupos, más allá del ámbito propiamente gubernamental. El principio de esto es que entre más grupos haya, aunque todos ellos tengan la intención de corromper al sistema, es menos probable que exista un solo grupo que pueda obtener la suficiente influencia corruptora sobre el gobierno e imponer su agenda. De la misma forma, entre más grupos provean de más información, se obtendrán políticas públicas resultado del *compromise*, de la negociación y el consenso.²⁹⁸

Un argumento extra a favor de los grupos de interés es que estos proveen de una mayor oportunidad de participación ciudadana en la esfera política. Las elecciones ocurren cada cierto año, pero la elaboración de políticas pública tiene

²⁹⁷ La API representa a más de 400 corporaciones relacionadas con la industria petrolera y de gas natural de Estados Unidos. En sus documentos oficiales la API declara que su objetivo es representar a la industria petrolera ante los legisladores y funcionarios encargados de reglamentar en materia de cambio climático, calentamiento global, impuestos, búsqueda de petróleo y seguridad nacional. Página oficial de la API: <https://bit.ly/2U4gaMR>, consultada el 28 de noviembre de 2017.

²⁹⁸ James Yoho, "Madison on the Beneficial Effects of Interest Groups: What Was Left Unsaid in "Federalist 10", *Polity Journal*, vol. 27, no. 4, 1995, pp. 587-605.

lugar todo el tiempo. Si un ciudadano se une a un grupo de interés, puede apoyar a una política pública que considere le afecta con mucho mayor cuidado y detalle que si solamente participa en las elecciones. El ciudadano puede influir en alguna política pública desde su diseño, pasando por su implementación, e incluso en la evaluación de ésta.

Por otro lado, las críticas a los grupos de interés en la política estadounidense son sobre todo dos:

- a. El cabildeo corrompe a los funcionarios electos a través de donaciones a las campañas electorales. Muchos creen que las donaciones hacia los políticos en realidad significan “comprarlos”. Incluso si los políticos no votan conscientemente sobre la base de quienes les donan, sí se ven influenciados por el dinero al momento de apoyar u oponerse a cierta legislación;
- b. Mediante el cabildeo los ricos tienen más influencia política de la que deberían. No todos los ciudadanos tienen la misma capacidad para hacerse oír por parte de sus representantes. Los ricos tienen una “voz más fuerte” que inclina la balanza hacia ellos.²⁹⁹
- c. Este último sin duda es cierto, pero necesita matizarse. El cabildeo no significa que “los ricos” hagan de la política estadounidense lo que desean. Por ejemplo, dos de los hombres más ricos de Estados Unidos, Sheldon Adelson y George Soros, ambos de ascendencia judía, se caracterizan por su sólido apoyo a las causas progresistas (libre migración, legalización de las drogas, aborto, pro-LGBT, etcétera). Las grandes sumas de dinero que aportan esos personajes al partido demócrata no son un secreto, pero lo anterior no se ha traducido en que hayan logrado imponer su agenda en Estados Unidos, donde muchos otros actores, con intereses diversos, les hacen frente.

6.8 El diseño de los distritos electorales o *Gerrymandering*

Recuerden, la democracia nunca dura mucho tiempo. Muy pronto se cansa y asesina a sí misma. Nunca ha existido una democracia que no cometa suicidio.

John Adams

Como se vio en la sección sobre el sistema electoral de Estados Unidos, los distritos electorales tienen una importancia crucial. Por lo mismo, la forma en que

²⁹⁹ *Idem*, p. 603.

se diseñan los confines de los distritos electorales es un espacio condenado a una feroz disputa cuyas consecuencias para todo el sistema político son de la mayor relevancia. En esta sección se busca exponer en qué consiste ese problema que tal vez sea uno de los mayores retos que presenta actualmente Estados Unidos en términos electorales.

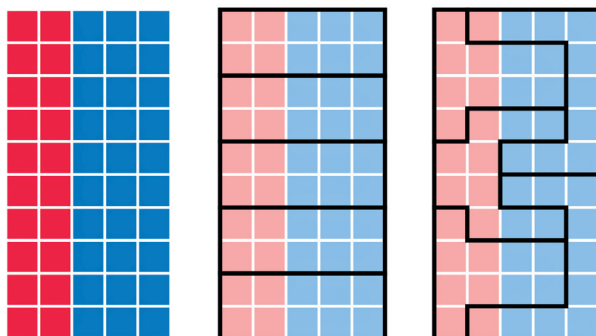
Como se explicó anteriormente, el Congreso de Estados Unidos está integrado por 435 legisladores, pero ¿cuántos congresistas le son otorgados a cada estado? Cada 10 años, con la información que otorga la Oficina del Censo, se diseñan los confines de los distritos electorales, que son las unidades en que se divide todo el territorio de ese país basándose en el criterio de cantidad de población. Se busca, al menos en teoría, que todos los distritos tengan el mismo tamaño poblacional, es decir, que haya la misma cantidad de ciudadanos en cada uno de ellos. Por eso California, que es el estado más poblado, cuenta con 53 congresistas, y los menos poblados tienen solamente uno (Alaska, Delaware, Vermont, Wyoming y ambas Dakotas).

Los senadores, por su parte, aunque son dos por cada estado, representan a la totalidad de su estado, a diferencia de los congresistas, que representan sólo a una parte.

La conformación de los distritos electorales es algo muy complicado y controversial en Estados Unidos. Ese sistema electoral se basa, en teoría, en el principio de “cada persona un voto”, según la decisión de la Suprema Corte de 1962 en *Baker vs. Carr*. En ello se basa la idea de que todos los distritos electorales del país deben de estar integrados por la misma cantidad de población, o casi.³⁰⁰ Ese principio significa que el voto de un individuo, no importa donde viva, debe de tener el mismo peso para decidir sobre cómo se conformará la Casa de Representantes. En el caso del Senado esto no aplica, porque todos los estados tienen por mandato constitucional dos representantes, sin importar qué tan poblados o despoblados sean. Pero en el caso de los congresistas es más complicado porque la población, por diversos motivos, constantemente aumenta o decrece de forma desigual entre los diferentes territorios de un mismo estado.³⁰¹

Para explicarlo de forma más concreta, un congresista de Estados Unidos actualmente representa a 711 000 personas. Parecería que no habría problema, que bastaría con dividir al territorio de Estados Unidos en grupos de 711 000 personas y ya se tendrían listos los distritos. Por desgracia la realidad política nunca es tan simple, sobre todo en lo que respecta a representar a minorías electorales. Como en Estados Unidos no existe a nivel federal la representación proporcional y sólo hay un ganador por distrito, es muy fácil que los confines de los distritos electorales puedan manipularse de tal forma en que un sector del electorado vea diluido el peso de su voto como se muestra en la figura 7.

Figura 7. Dibujado y manipulación de distritos electorales



Fuente: Imagen elaborada por Dave Daley en el artículo “New Poll: Everybody Hates Gerrymandering”, en <https://bit.ly/2EXhadw>, consultado el 4 de febrero de 2019.

En la sección de la izquierda se aprecia claramente que el partido azul tiene mayoría de preferencias de voto. Sin embargo, el número de congresistas depende de cómo se dibujen los confines de los distritos electorales. En la sección de en medio, el partido azul gana en el 100% de los distritos, dejando al partido rojo sin representación alguna, a pesar de que, si bien son minoría, al mismo tiempo son un porcentaje significativo. En la sección de la derecha, el partido rojo obtiene la victoria en tres distritos, mientras que el partido azul, que tiene mayoría de votos, sólo triunfa en dos distritos.

Por citar un ejemplo, en el estado de California, la población que el censo clasifica como de “raza asiática” es cercana al 15% del total. Dado el sistema

³⁰⁰ Charles Baker fungía como alcalde de la ciudad de Millington, Tennessee. Según la Constitución de ese estado, los distritos deben de ser “redibujados” por el Congreso local (la Asamblea General de Tennessee) cada 10 años, con los datos que el censo federal les proporcionara. La queja de Baker era que los confines de los distritos no habían sido cambiados desde hace más de medio siglo, con los datos del censo del año de 1900, cuando la mayoría de la población vivía en las zonas rurales, lo que ocasionaba sobrerrepresentación de esas zonas. El demandado fue Joe Carr, al ser en ese momento el Secretario de Estado de Tennessee, y como tal, el responsable de la celebración de las elecciones y la publicación de los mapas distritales en dicho estado. La defensa argumentó que se trataba de una “cuestión política” no de una “cuestión judicial”, por lo que no era en los tribunales donde debía de dirimirse ese asunto. Sin embargo, en la sentencia de la Suprema Corte se determinó que la redistribución no era una cuestión política, sino judicial. <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/369/186>, consultado el 5 de enero de 2019.

³⁰¹ Para ilustrar este punto: los dos senadores actuales del estado de Delaware representan a casi 898 mil ciudadanos, pero los dos senadores de California representan a 38 millones de ciudadanos.

electoral basado en el principio de mayoría, ese sector de la ciudadanía tiene posibilidades muy reducidas para elegir a una persona que los represente y defienda sus intereses como comunidad. Pero el impacto del “voto asiático” puede ampliarse o reducirse según se dibujen los confines de los distritos.

Este proceso de manipulación de los distritos electorales, mediante el diseño “torcido” de su dibujo es conocido por los politólogos de Estados Unidos como *gerrymandering*. El nombre proviene del hecho de que, a inicios del siglo XIX, el entonces gobernador de Massachusetts, Elbridge Garry, fusionó varios distritos para que el Partido demócrata-republicano, en el que él militaba, pudiera ganar en las zonas del estado que estaban dominadas por el Partido Federalista. El diseño del nuevo distrito fue tan extravagante y ridículo, que los periodistas de la época decían que tenía forma de salamandra (*salamander*, en inglés). Por lo que empezaron a utilizar el término *Gerry-mander*, de la fusión de las palabras “Gerry” y “salamander”.

Figura 8. Caricatura The Garrymander



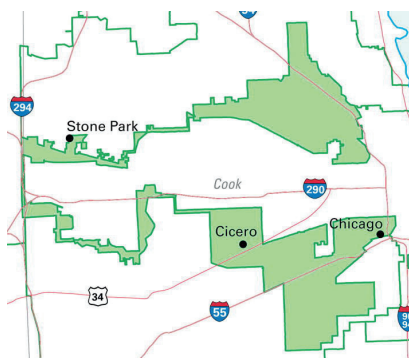
Fuente: Imagen de la Enciclopedia Británica para el artículo *Gerrymandering* en: <https://bit.ly/2xISR0c>, consultado el 3 de febrero de 2019.

De esa forma, se respeta la letra, pero se viola el espíritu del mandato de que cada distrito tenga igual población que el resto. Es verdad que todos los distritos en Estados Unidos tienen más o menos la misma cantidad de población; pero su diseño en muchos casos es tal; que ciertos grupos étnicos, religiosos, lingüísticos o de clase socioeconómica, ven mermado considerablemente su poder electoral.

³⁰² Marvin Overby & Kenneth Cosgrove, “Unintended Consequences? Racial Redistricting and the Representation of Minority Interests”, *The Journal of Politics*, vol. 58, no. 2 (may, 1996), pp. 540-550.

Los distritos reales de Estados Unidos obviamente son diseñados de una forma más compleja que lo mostrado por la figura 7, pero se rigen por exactamente el mismo principio. Son las legislaturas de cada estado las encargadas de dibujar los confines de cada distrito, por lo que el partido que tenga mayoría en el Congreso inmediatamente posterior a la elaboración de cada censo, trata de hacer el *gerrymandering* de tal forma que su partido se vea beneficiado.³⁰² Sólo por citar uno de tantos posibles ejemplos, la figura 9 muestra el caso del Distrito cuatro del estado de Illinois, donde se agruparon en un mismo distrito electoral a los territorios con mayoría “hispana”, a pesar de no estar geográficamente juntos, para con ello lograr que ganen sólo un distrito, en lugar de dos. Es decir, el voto hispano es reducido a la mitad por ese método. Debido a que la ley federal demanda que los distritos no solamente tengan la misma cantidad de población, sino que sean “contiguos”, por lo que no pueden estar divididos completamente por otro distrito, ambas áreas “hispanas” están unidas en el trazado del distrito por un sendero donde no habita ninguna persona. De nuevo, se respeta la ley, pero se viola el espíritu de esta.

Figura 9. Distrito 4 de Illinois



Fuente: Imagen del artículo “*The Top Ten Most Gerrymandered Congressional Districts in the United States*”, para PJ Media, en <https://bit.ly/2Yg5jP5>, consultado el 27 de enero de 2019.

Así como el *gerrymandering* puede ser y es usado para debilitar electoralmente a un sector de la población, también hay casos donde se usa para posibilitar victorias electorales de minorías étnicas, como los afroamericanos. Esto último es conocido como *affirmative gerrymandering*, pero es bastante raro que ello ocurra. También hay que mencionar que ha habido casos donde una legis-

³⁰³ *Idem.*

latura contrata a expertos independientes para que hagan una redistribución lo más neutral posible.³⁰³

Es necesario aclarar que, como toda estrategia política, el *gerrymandering* no es infalible y, aunque un partido trate de impedir que su rival gane una elección manipulando los confines distritales, esto no garantiza el resultado deseado. Por ejemplo, en las elecciones legislativas del 2018, el Partido Demócrata ganó en nueve de los diez distritos con mayor manipulación de dibujo distrital (*most-gerrymandered districts*), según la clasificación que de ello realiza el prestigioso periódico *Washington Post*. Lo interesante e irónico es que 8 de esos 10 distritos fueron dibujados por los republicanos.³⁰⁴

Algunos estudiosos explican esto último argumentando que las legislaturas estatales no son quienes producen distritos monolíticamente demócratas o republicanos, sino que el sesgo es el resultado de que los votantes del Partido Demócrata suelen agruparse en las ciudades más densamente pobladas. Por ejemplo, en Ohio el número de votantes republicanos y demócratas son muy similares, pero los bastiones del Partido Demócrata se concentran en dos lugares: las áreas metropolitanas de Cleveland y Columbus. De esa forma, la mayoría de los distritos suelen ser ganados por los republicanos, que están distribuidos por todo el territorio de ese estado. En las elecciones de 2018 los demócratas ganaron en cuatro distritos (correspondientes a las áreas citadas de Cleveland y Columbus), mientras que los republicanos triunfaron en 12 distritos.³⁰⁵

En 1986 la Suprema Corte declaró en el caso *Davis vs. Bandemer* que la práctica del *gerrymandering* tiene el potencial de violar la 14ª Enmienda en lo que respecta a la igualdad de protección de la ley. Sin embargo, en esa ocasión los magistrados fueron incapaces de ponerse de acuerdo en el establecimiento de estándares judiciales que logren determinar qué constituye y cómo se identifica el *gerrymandering*, mucho menos lograron proponer una alternativa al problema. En 2004, en el caso *Vieth vs. Jubelier*, la Suprema Corte estipuló que el *gerrymandering* no podía ser solucionado por ella, ya que no era una cuestión judicial, sino política, debido a que eran inexistentes los criterios jurídicos para resolver el problema. De esa forma el *gerrymandering* no puede ser considerado anticonstitucional y, al menos por ahora, es completamente legal. Es así como en lugar de que los votantes elijan a sus representantes, como cabría de esperar en una democracia, en Estados Unidos hay muchos casos donde son los representantes los que eligen a sus votantes.

³⁰³ *Idem*.

³⁰⁴ Información tomada del artículo de Christopher Ingram, *America's Most Gerrymandered Congressional Districts*, para el *Washington Post*, en <https://wapo.st/2WeRjmT>, consultado el 3 de enero de 2019.

³⁰⁵ Datos tomados de la base de datos de Ballotpedia: <https://bit.ly/2E1roGe>, consultado el 6 de enero de 2019.

Bibliografía

Libros y documentos de trabajo

- Mikva Abner & Eric Lane, *Legislative Process*. Aspen Publishers, 2009.
- Alan Ware, *The American Direct Primary*, Cambridge University Press, New York 2009.
- Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Alianza, Madrid 2006.
- Alicia Chávez, *Presidencialismo y sistema político: México y los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México 1994.
- Allison Stanger, *One Nation Under Contract: The Outsourcing of American Power and the Future of Foreign Policy*, Yale University Press, New Haven, 2009.
- Andrew Rudalevige, *The new imperial presidency*, University of Michigan Press, Michigan 2005.
- Arendt Lijphart, *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel Ciencia Política, México 2004.
- Armando Soto, *Sistema constitucional y político de los Estados Unidos de América*, Porrúa, México 2013.
- Arthur Miller, *Toward Increased Judicial Activism: The Political Role of the Supreme Court*, Greenwood Press, Westport 1982.
- Austin Beard, *The Supreme Court and the Constitution*, Dover Publications, New York 2006.
- Barbara Feinberg, *The Articles Of Confederation*. Twenty First Century Books, Reno 2002.
- Bernard Manin, *The principles of representative government*, Cambridge University Press, New York 2002.
- Black's Law Dictionary, Stare Decisis*, West Group, St. Paul Minn 2001.
- Charles Black, *The People and the Court*, MacMillan, New York 1960.
- Charles Brereton, *First in the Nation: New Hampshire and the Premier Presidential Election*, Randall Publisher, Portsmouth 1987.
- Christopher Banks & John Blakeman, *The US Supreme Court and New Federalism: From the Rehnquist Court to the Roberts Court*, Rowman & Littlefield Publishers, Plymouth 2012.
- Clinton Brass, *Shutdown of the Federal Government: Causes, processes, and effects*, Congressional Research Service, Washington D.C. 2011.
- Colleen Shogan, *The President's State of the Union address: Tradition, function, and policy Implications*, Congressional Research Service, Washington D.C. 2015.
- Daniel Hopkins & John Sides, *Political Polarization in American Politics*, Bloomsbury, New York 2015.

- David Barton, *Restraining Judicial Activism*, WallBuilder Press, Aledo 2012.
- David Buckingham, *The Making of Citizens: Young People, News and Politics*, Routledge, New York 2000.
- David Chalmers, *Ku Klux Klan: los americanos encapuchados 1865-1965*, Grijalbo, Barcelona 1965.
- David E. Hamilton, *The New Deal*, Houghton Mifflin, Boston 1999.
- David Mayhew, *The Electoral Connection*, Yale University Press, New Heaven, 2004.
- David McElreath, *Introduction to Homeland Security*, CRC Press, Boca Raton 2013.
- Davies Lloyd, *Polybius and the Founding Fathers: the separation of powers*. Disponible en <http://mlloyd.org/mdl-indx/polybius/intro.htm>. Consultado el 10 de octubre de 2016.
- Diana Evans, *Greasing the wheels: Using pork barrel projects to build majority coalitions in Congress*, Cambridge University Press, 2004.
- Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1994.
- Edward Greenberg (ed), *Political Socialization*, Routledge, New York 1970.
- Elizabeth Bumiller, *Inside the presidency*, NG Press, New York 2009.
- Elizabeth Theiss-Morse (Et.Al.), *Political Behavior of the American Electorate*, cq-Press, Thousand Oaks 2018.
- Eric Foner, *Free Soil, Free Labor, Free Men: The Ideology of the Republican Party Before the Civil War*, Oxford University Press, New York 1995.
- Eugene Boyd & Michjael Fauntroy, *American Federalism, 1776 to 2000: Significant Events*. Congressional Research Service, Washington 2000.
- Evan Tsen Lee, *Judicial Restraint in America: How the Ageless Wisdom of the Federal Courts was Invented*, Oxford University Press, New York 2010.
- Frederick Schwarz, & Aziz Huq, *Unchecked and unbalanced: presidential power in a time of terror*, New York Press, New York 2007
- Frisch Scott & Sean Kelly, *Committee Assignment Politics in the U.S. House of Representatives*, University of Oklahoma Press, 2006.
- Gabriel Almond (et.al.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona 2001.
- George Lakoff & Elisabeth Wehling, *The Little Blue Book: The Essential Guide to Thinking and Talking Democratic*, Free Press, New York 2012.
- Gerhard Peters & John Woolley, *The american presidency project*. Disponible en <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=14611>. Consultado el 10 de Agosto de 2016.
- Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid 2007.
- Giovanni Sartori, *Homo Videns: la sociedad teledirigida*, Taurus, México 1998.
- Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México 2008.

- Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid 2008.
- Gregory Wawro and Eric Schickler, *Filibuster: Obstruction and lawmaking in the US Senate*, Princeton University Press, Princeton 2013.
- Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, Pinter Publisher, New York, 1999.
- Hahn Carole, *Becoming Political: Comparative Perspectives on Citizenship Education*, State University of New York Press, Albany 1998.
- Jack Ross, *The Socialist Party of America: A Complete History*, University of Nebraska Press, Lincoln 2015.
- James Madison, *The Federalist 51*, en <http://www.constitution.org/fed/federa51.htm> consultado el 10-09-2016
- James Patterson, *Congressional Conservatism and the New Deal: the Growth of the Conservative Coalition in Congress*, University of Kentucky Press, New York 1967.
- Jaqueline de Celis, *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas: Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos de América*, Tecnos, Madrid 1963.
- Jared Cole & Todd Garvey, *Impeachment and Removal*, Congressional Research Service, October 29, 2015.
- John Dilulio and Donald Kettl, *Fine Print: The Contract with America, Devolutio, and the Administrative Realities of American Federalism*, Brookings Institution Press, Washington DC 1995.
- John Siebenmann, *Ideology and party in Congressional Irak War voting patterns*, Master Degree Dissertation of Political Science, Iowa State University, Iowa 2009.
- Jonathan Michaels, *McCartyism: The Realities, Desilusions and Politics Behind the 1950s Red Scare*, Routledge, New York, 2017.
- Jorge Montaña, *Misión en Washington*, Planeta, 2004 México, pp. 143-144
- José Luis Orozco, *Érase una utopía en América: los orígenes del pensamiento político norteamericano*, FCPYS-UNAM, México, 2008.
- Judith Gruber, *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*, University of California Press, Berkeley 1987.
- Kenneth Jackson, *The Encyclopedia of New York City: The New York Historical Society*; Yale University Press; 1995. p. 194.
- Kenneth Meier, *Politics and the bureaucracy: Policymaking in the fourth branch of government*. Thomson Brooks/Cole, Monterey 1987.
- Kermit Hall, *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*, Oxford University Press, New York 2005.
- Lee Edwards, *The Conservative Revolution: The Movement that Remade America*, The Free Press, New York 1999.

- Lewis Gould, *America in the Progressive Era 1890-1914*, Routledge, New York 2001.
- Lief Madelon, *The Delegation Doctrine*. Disponible en <http://legis.wisconsin.gov/lrb/pubs/consthi/04consthiIV1.htm>, consultado el 11 de agosto de 2016
- Linus Ledebur, *Plurality rule, concurring opinion and a divided Supreme Court*. Disponible en <http://pennstatelawreview.org/articles/113%20Penn%20St.%20L.%20Rev.%20899.pdf>, consultado el 28 de Agosto de 2016.
- Louis Fisher, *The pocket Veto: Its current status*, Congressional Research Service, Washington DC, 2001.
- Marie-France Toinet, *El Sistema político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid 1994
- Mark Tushnet, *I dissent: Great opposing opinions in landmark Supreme Court Cases*, Beacon Press, Boston 2008.
- Marshall Breger & Gary Edles, *Independent Agencies in the United States: Law, Structure and Politics*, Oxford University Press, New York 2015.
- Marta Morineau, *Introducción al common law*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2001.
- Martin Diamond, "The Federalist's View of Federalism", in George Benson (ed.) *Essays in Federalism*, Institute for Studies in Federalism, Claremont 1961.
- Martin Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edge Sword*, Norton & Co., New York, 1997.
- Matt Kibbe, *Don't Hurt People and Don't Take Their Stuff: A Libertarian Manifesto*, William Morrow Paperbacks, New York 2014.
- Matthew Green, *The speaker of the House: A study of leadership*. Yale University Press, 2010.
- Max Weber, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid 1998.
- Mayer Kenneth, *With the stroke of a pen: executive orders and presidential power*, Princeton University Press, Princeton 2001.
- Michael Lewis-Beck Et. Al., *The American Voter Revisited*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 2008.
- Michael Malbin, *Unelected representatives: Congressional staff and the future of representative government*. Basic Books, New York 1980.
- Nils Kumkar, *The Tea Party, Occupy Wall Street, and the Great Recession*, Macmillan, New Jersey 2018.
- Norman Pollack, *The Populist Response to Industrial America*, Harvard University Press, Boston 1976
- Patricia Villa (et. al.), *Bucley v. Valeo*, sentencias relevantes de cortes extranjeras, Editorial TEPJF, CDMX 2016.
- Paul Djupe & Ryan Claassen (eds.), *The evangelical crackup? The Future of the Evangelical-Republican coalition*, Temple University Press, Philadelphia 2018.

- Paul Krugman, *The Conscience of a Liberal*, Norton & Company, New York 2007.
- Peter Collier y David Horowitz, *Los Kennedy*, Tusquets, México 2004.
- Peter Zavodnyik, *The Rise of the Federal Colossus: The Growth of Federal Power from Lincoln to F.D.R.*, Praeger, Santa Barbara 2011.
- Rafael Fernández de Castro y Hazel Blackmore (Coords). *¿Qué es Estados Unidos?*, Fondo de Cultura Económica, México 2008.
- Ralph Ketcham, *The Anti-Federalist Papers and The Constitutional Convention Debates: The Clashes and Compromises That Gave Birth To Our Government*. Penguin, Auburn 2003.
- Rasmussen Scott & Douglas Schoen, *Mad as Hell: How the Tea Party Movement is Fundamentally Remaking Our Two-Party System*, Harper Collins Books, New York 2010.
- Richard Bernstein, *The Founding Fathers Reconsidered*, Oxford University Press, New York 2009.
- Richard McCormick, *The second American party system: Party formation in the Jacksonian era*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 1966.
- Richard Morris, *Seven Who Shaped Our Destiny: The Founding Fathers as Revolutionaries*, HarperCollins, New York 1976.
- Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Paidós Ibérica, Barcelona 1992.
- Robert Duggan, *Breaking the Iron Triangle: Reducing Health-Care Costs in Corporate America*, Wisdom Well Press, Columbia 2012.
- Robert W. McChesney, *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*, The New Press, New York, 2015.
- Royce Macridis, *Las ideologías políticas contemporáneas: regímenes y movimientos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- Samuel Kernell (et. al.), *The Logic of American Politics*, CQ Press, Thousand Oaks 2018.
- Sasha Issenberg, *The Victory Lab: The Secret Science of Winning Campaigns*, Broadway Books, New York, 2013.
- Stephen Hansen, *The Making of the Third Party System: Voters and Parties in Illinois, 1850-1876*, UMI Research Press, Chicago 1981.
- Tara Ross, *The Indispensable Electoral College: How the Founder's Plan Saves Our Country from Mob Rule*, Regnery Gateway, Washington DC 2017.
- Theda Skocpol, *The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism*, Oxford University Press, New York 2013.
- Thomas Edsall, *Building Red America: The New Conservative Coalition and the Drive for Permanent Power*, Basic Books, New York 2007.
- Thomas Sowell, *Knowledge and Decision*, Basic Books, New York 1996.
- Timothy Conlan, *From new federalism to devolution: Twenty-five years of inter-*

- governmental reform*. Brookings Institution Press, Washington D.C. 2010.
- Todd Garvey & Alissa Dolan, *Presidential Claims of Executive Privilege: History, Law, Practice and Recent Developments*, Congressional Research Service, Washington DC 2012.
- Vann Woodward, *Reunion and Reaction: The Compromise of 1877 and the End of Reconstruction*, Oxford University Press, New York 1966.
- William Gormley, *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, and Other Strategies*, Princeton University Press, Princeton 1989.
- William Nisbet, *The First Party System: Federalist and Republican Paper*, Wiley, New York 1972.
- Yolanda Casado, *El Sistema político de Estados Unidos*, Editorial Tecnos, Madrid 2017.
- Arthur Hoogenboom, *Outlawing the spoils: a history of the civil service reform movement, 1865-1883*, University of Illinois Press, Chicago 1968.
- Eric Rauchway, *The Great Depression and the New Deal: a Very Short Introduction*, Oxford University Press, New York 2007.

Artículos en revistas científicas y especializadas

- Alejandro Garro, "Algunas reflexiones sobre la Corte Suprema de los Estados Unidos en su actual composición y el rol institucional de la Corte", *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 35, 1992.
- Avinash Dixit & Gene Grossman, "The dynamics of political compromise". *Journal of political economy*, 2000, vol. 108, no. 3.
- David Thompson, "An Empirical Analysis of Supreme Court Certiorari Petition Procedures", *George Mason University Law Review*, vol. 16 (2), 2009.
- Ellos Katz, "American Federalism, Past, Present, and Future", *Issues of Democracy*, *USIA Electronic Journal*, vol. 2, no. 2, april 1997.
- Ernesto Calvo and Iñaki Sagarzazu, "Legislator success in committee: gatekeeping authority and the loss of majority control", *American Journal of Political Science*, vol. 55.1, 2011.
- Gary Cox & Katz Jonathan, "Why did the incumbency advantage in us House elections grow?" *American journal of political science*, 1996.
- Gregory Hayden, "Policymaking Network of the Iron-Triangle Subgovernment for Licensing Hazardous Waste Facilities", *Journal of Economics Issues*, vol. xxxvi, no. 2, 2002.
- Héctor Gómez Peralta, "Las facultades metaconstitucionales de la presidencia de los Estados Unidos de América", *Ciencia Ergo Sum*, vol. 24(2), 2017.

- Héctor Gómez Peralta, "Facultades y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América", *Ciencia Ergo Sum*, 25(3), 2018.
- Roderick Hills, "The Political Economy of Cooperative Federalism: Why State Autonomy Makes Sense and Dual Sovereignty Doesn't", *Michigan Law Review*, vol. 96 (4), 1998.
- James Campbell, *Sources of New Deal Realignment: the Contributions of Conversion and Mobilization to Partisan Change*, *The Western Political Quarterly*, vol. 38 (3), 1985.
- James Wilde, "The expenditure effects of grant-in-aid programs", *National Tax Journal*, vol. 21, no. 3, 1968.
- James Yoho, *Madison on the Beneficial Effects of Interest Groups: What Was Left Unsaid in Federalist 10*, *Polity Journal*, vol. 27, no. 4, 1995.
- Jeffery Talbert and Matthew Potoski, "Setting the legislative agenda: The dimensional structure of bill cosponsoring and floor voting", *Journal of Politics*, vol. 64.3, 2002.
- Jillson, Calvin & Thornton Anderson, "Voting bloc analysis in the Constitutional Convention: implications for an interpretation of the Connecticut compromise", *Western Political Quarterly* 31.4, 1978.
- Jim Sleeper, "Our Puritan Heritage", *Journal of Democracy*, no. 37, summer 215.
- Julien Monnet, "The Latest Phase of Negro Disfranchisement", *Harvard Law Review*, vol. 26 no. 1, 1912.
- Lawrence Jacobs, "Congressional leadership of public opinion", *Political Science Quarterly*, vol. 113.1, 1998.
- Leobardo Plata e Indalecio Mejía, "¿Racionalidad clásica o racionalidad limitada?", *Archivos Jornadas de Epistemología Económica*, Universidad de Buenos Aires 2012.
- Linda Darling-Hammond, et al. Pathways to new accountability through the Every Student Succeeds Act. *Palo Alto: Learning Policy Institute*. https://learningpolicyinstitute.org/wp-content/uploads/2016/04/Pathways_New-Accountability_Through_Every_Student_Succeeds_Act_04202016
- Marvin Overby & Kenneth Cosgrove, "Unintended Consequences? Racial Redistricting and the Representation of Minority Interests", *The Journal of Politics*, vol. 58, no. 2 (may 1996).
- Nolan McCarty, "Presidential pork: Executive veto power and distributive politics", *American Political Science Review*, vol. 94.1, 2000, 117-129.
- Pamela Corley, Robert Howard & David Nixon. "The Supreme Court and opinion content: The use of the Federalist Papers." *Political Research Quarterly*, 2005.
- Paul Finkelman, Scott V. Sanford: The Court's Most Dreadful Case and How It Changed History, *Chicago-Kent Law Review*, volumen 82:3, 2007.

- Paul Pierson y Theda Skocpol, “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol.17 no.1, Montevideo, dic. 2008
- Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *The American Political Science Review*, junio 2000, vol. 94, no. 2.
- Richard Silkman & Dennis Young, “X-efficiency and state formula grants”. *National Tax Journal*, 1982, vol. 35, no 3.
- Robert Bork & Daniel Troy, “Locating the Boundaries: The Scope of Congress’s Power to Regulate Commerce”. *Harvard Journal of Law & Public Policy*. vol. 25: 849, Boston 2002.
- Robert Erikson, “The advantage of incumbency in congressional elections”, *Polity Journal*, vol. 3 no. 3, 1971.
- Seymour Lipset, “The Americanization of the European Left”, *Journal of Democracy*, vol. 12:2, abril 2001.
- Timothy Conlan, “The politics of federal block grants: From Nixon to Reagan”, *Political Science Quarterly*, 1984, vol. 99, no. 2.

Sitios web consultados:

Página oficial de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos

Página oficial de la Casa de Representantes de Estados Unidos

Página oficial de la Reserva Federal de Estados Unidos

Página oficial de la revista *Forbes*

Página oficial de la Suprema Corte de Estados Unidos

Página oficial del Buró Federal de Investigación de Estados Unidos

Página oficial del Congreso de Estados Unidos

Página oficial del Departamento de Defensa de Estados Unidos

Página oficial del Departamento de Estado de Estados Unidos

Página oficial del Departamento del Tesoro

Página oficial del Instituto Americano del Petróleo

Página oficial del *New York Times*

Página oficial del periódico *El País*

Página oficial del Senado de Estados Unidos

Página oficial del *Washington Post*

Portal de *Ballotpedia*

Portal de la base de datos del Instituto de Información Legal de la Universidad Cornell

Portal de la Enciclopedia Británica

*El ABC del sistema político de los
Estados Unidos de América*

Se terminó de imprimir en septiembre 2019
Impreso en los talleres de Master Copy, S. A. de C. V.
Plásticos #84 Local 2 Ala Sur, Fracc. Industrial Alce Blanco,
Naucalpan de Juárez, C. P. 53370
Tiraje 100 ejemplares

Este libro pretende explicar las particularidades más importantes del sistema político de Estados Unidos que son difíciles de entender y explicar para muchos latinoamericanos, incluso si son académicos.

¿Cómo se elige al presidente? ¿Por qué el presidente es electo por un Colegio Electoral y no directamente por el voto popular? ¿Por qué Estados Unidos sólo tiene dos partidos? ¿Cuáles son los alcances y límites de su Suprema Corte? ¿Cómo pasó el Partido Republicano de ser el partido de Abraham Lincoln a ser el de Donald Trump? ¿Cómo pasó el Partido Demócrata del supremacismo blanco a Barack Obama? ¿Qué ideologías tienen los partidos políticos de Estados Unidos? ¿Cómo se eligen los candidatos de los partidos? ¿Qué características tiene su presidencialismo y qué lo diferencia del nuestro? ¿Cómo funciona su Congreso? ¿Cómo funciona la Suprema Corte? ¿Qué diferencias ideológicas existen entre los magistrados de la Suprema Corte? ¿Qué virtudes y vicios tiene su sistema electoral?

Sin perder rigor académico y científico, esta obra tiene la ambición de responder a esas interrogantes para hacerlas comprensibles a estudiantes interesados en el análisis de las instituciones y los procesos políticos. Pero también ofrece múltiples datos e información relevante sobre varios procesos políticos de Estados Unidos, que pueden ser de utilidad para el investigador especializado.



ISBN 978-607-437-494-0



9 786074 374940