

# EL SISTEMA POLITICO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA \*

JAMES D. THEBERGE

Embajador de los Estados Unidos en Chile

En mi presentación de hoy me referiré al sistema político de los Estados Unidos de América, analizaré las principales instituciones a través de las cuales el pueblo norteamericano expresa su voluntad y examinaré la naturaleza del gobierno representativo de los Estados Unidos de América.

El sistema constitucional que se adoptó en 1787, fragmentó y dispersó deliberadamente el poder a través de todo el sistema federal. Al hacerlo, tuvo en cuenta esencialmente tres razones: contener los abusos potenciales del poder ejecutivo; prevenir una tiranía de la mayoría y, finalmente, estimular la competencia de ideas y posiciones en un mercado político abierto tanto al nivel nacional como local. Dicho de manera muy sencilla, la meta principal consistía en proteger la libertad. Las razones de fondo eran muy complejas.

Los redactores de la Constitución eran hombres realistas: no tenían ninguna ilusión en orden a que la sola transmisión al pueblo soberano de las potestades del rey, aseguraría la libertad, la justicia y un buen gobierno. Comprendían que la soberanía del pueblo nunca es absoluta, sino que está sujeta a los estatutos de las leyes y a superiores derechos morales. Comprendían que incluso entre hombres libres, acostumbrados al autogobierno local, era necesario contar con ciertas restricciones que impidieran a la mayoría imponer

- Conferencia dictada en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile el día 20 de agosto de 1984, con motivo de inaugurarse el Tercer Programa de Magister en Ciencia Política que en él se dicta.

una tiranía sobre las minorías o limitaran al presidente en el ejercicio del poder ejecutivo que él controla.

Pero, más importante aún, comprendieron que la ciudadanía para la cual estaban tratando de diseñar un sistema político era sumamente heterogénea y que al tratar de dar cabida a todos los grupos e intereses representados por el abanico de diferentes entidades políticas y áreas geográficas, la Constitución debía reflejar básicamente un consenso procesal (para determinar la manera como afrontar los problemas políticos), antes que un consenso de tipo sustantivo. Incluso más, en dicha lejana época, fueron capaces de comprender que los estados siempre tendrían sus propias agendas políticas e intereses regionales que atender y que la futura unidad nacional podría peligrar si el sistema no fuera capaz de acomodarse a una gama de valores e intereses geográficamente muy variados y diferentes.

Es por esta razón que los arquitectos de la Constitución de los Estados Unidos de América trataron de lograr acuerdos solamente sobre un mínimo de aspectos sustanciales y prefirieron concentrar sus esfuerzos en el logro de un amplio consenso sobre aspectos de procedimientos —cómo funcionaría el Gobierno, cómo se compartiría o repartiría el poder y la autoridad, cuáles serían las instituciones requeridas— en vez de señalar específicamente qué se trataría de lograr. Los padres de la patria sabían que para lograr un acuerdo sobre asuntos básicos relativos al ejercicio del poder se requerían transacciones y negociaciones. Se dieron cuenta que el mismo tipo de competencia que era la fuente de la salud económica de la Nación sería necesario para garantizar la salud política del país, expresada en la supervivencia de las libertades civiles y la soberanía popular.

¿Qué es lo que esto significa, en términos prácticos? ¿Qué es lo que se quiere decir cuando se señala que el sistema político americano dispersa el poder y estimula tanto la competencia como la transacción? ¿Cómo está distribuido el poder en los Estados Unidos? ¿Quién tiene el poder y cómo se da cumplimiento con la

voluntad del pueblo? ¿Cuáles son los roles que desempeñan los partidos, los grupos de interés y los medios de comunicación?

Primero, hay que reconocer que el sistema americano es un sistema federal. Esto significa, desde un punto de vista práctico, que la soberanía es compartida. El gobierno federal no es omnipotente. Goza de ciertos poderes y los gobiernos de los estados ejercitan otros. El alcance preciso de la autoridad del gobierno federal y el grado de la soberanía independiente de los diversos estados ha sido la razón más persistente de conflicto político nacional en los Estados Unidos, durante todo el curso de su historia. La Guerra de Secesión es, por supuesto, el ejemplo clásico de esta lucha incesante entre el poder nacional y el poder local. Es importante poder comprender que para muchos norteamericanos la Guerra de Secesión no se debió a la esclavitud, sino que al problema de la soberanía. Los estados del sur trataron de sostener que tenían el derecho soberano para actuar independientemente. El gobierno federal, en cambio, sostuvo que los derechos de los estados no incluían el derecho a desmembrar a la Nación mediante una secesión.

Muchos otros temas se han debatido en términos generales durante los últimos doscientos años, aunque no con la misma pasión. Mientras otras naciones, tales como Gran Bretaña, han discutido si el Gobierno nacional *debería* dar pensiones de jubilación o reglamentar la industria, los Estados Unidos han discutido otro tema: si el Gobierno nacional tiene el *derecho* de hacer esas cosas. El sistema federal exige que la autoridad y los derechos que el Gobierno sostiene tener sean probados y justificados ante el pueblo.

¿Cuáles son los beneficios que se derivan del federalismo? El principal beneficio que el sistema federal otorga a la Nación consiste en que hace posible la participación directa de todos los ciudadanos en la tarea de gobernarse a sí mismos. El sistema federal confiere el poder para tomar decisiones finales en asuntos de importancia significativa para una amplia gama de gobiernos locales, municipales, regionales y estatales a través de elecciones libres y periódicas en los diferentes estados. Esto, a su vez, hace que sea posible alcanzar y ejercer localmente el poder político, tanto por

políticos profesionales, cuyos intereses abarcan una amplia gama de temas nacionales y regionales, como por ciudadanos corrientes, cuyas preocupaciones son más restringidas. El federalismo también hace posible experimentos e iniciativas locales que podrían, en última instancia, terminar por beneficiar a todo el país. En una nación tan grande y tan diversa como los Estados Unidos de América, es primordial, para el progreso de todos, permitir la expresión de la creatividad e ideas de los ciudadanos a nivel local. Por ejemplo, fue la autoridad local, en vez de la federal, la que otorgó el voto a la mujer en el estado de Wyoming, casi veinticinco años antes que ese derecho fuera reconocido en el resto del país. El control local, y no el control federal sobre los aeropuertos, hizo posible que los ciudadanos de Nueva York y otras ciudades hicieran sentir su influencia sobre las normas de vuelo y los niveles de ruido de las aeronaves supersónicas. Y podría citar muchos otros ejemplos de creatividad local.

El federalismo permite al Gobierno de los Estados Unidos de América reflejar la variedad de la sociedad norteamericana y, al mismo tiempo, sirve para moderar el comportamiento de los líderes nacionales al estimularlos a servir los intereses generales. El federalismo estimula la actividad política local —en las ciudades, pueblos, municipalidades y villorrios— lo cual tiene una profunda influencia sobre la naturaleza de la política presidencial, sobre la estructura y actividad de los partidos políticos y sobre la composición del Congreso.

El efecto más obvio del localismo sobre los partidos políticos nacionales puede observarse en la forma en que los ha obligado a definirse de manera cada vez más parecida. Las diferencias extraordinarias entre los temas o asuntos y puntos de vista locales requieren que los dos partidos políticos principales eviten ideologías extremas y abarquen un campo del espectro político tan amplio como sea posible. No es difícil que un republicano y un demócrata de un estado del noreste del país crean discrepar respecto de muchas materias, pero, para alguien que los mire desde afuera, sus diferencias públicas van a parecer mucho menos significativas que las

opiniones que comparten. Mientras tanto, los políticos en otras regiones del país abogarán en favor de ideas que en el noreste no serían bienvenidas en ninguno de los dos partidos. Los temas políticos locales determinan las posiciones adoptadas por el Estado y por los políticos municipales, en tanto los partidos nacionales se ven obligados a ajustarse a las diferencias provocadas por el localismo.

Incluso los líderes políticos elegidos para representar a los dos partidos principales se eligen localmente, en vez de ser escogidos por la directiva nacional del partido, como sucedería en los sistemas parlamentarios y unitarios que imperan en Europa occidental y en América Latina. Los políticos locales, especialmente cuando son miembros del Congreso Nacional, tienen que centrar su atención sobre temas de importancia directa para sus electores debido a que no han sido elegidos para apoyar una agenda nacional sino para ocuparse de aspectos regionales. En consecuencia, no se puede estar seguro de que sigan de manera uniforme o concordante la línea del partido; tampoco es probable que sean reelegidos habiéndose limitado a seguir la línea nacional del partido y no los intereses de sus electores. En otras palabras, se encuentran en libertad para representar a las personas que los eligieron, no importa cuán modesta, excluyente o pueblerina pueda parecer su plataforma política local comparada con los grandes temas nacionales o internacionales que concentran la atención del Presidente y de los medios de comunicación en los principales centros urbanos. Debido a ello, los partidos nacionales existen como coaliciones de partidos locales y tanto sus políticas como sus metas son el resultado de un proceso de negociación, transacción y ajuste entre intereses locales y sectoriales. Las ideologías extremas, la confrontación y las posiciones intransigentes no tienen cabida en un sistema político de este tipo.

El mismo proceso dinámico es aplicable a la presidencia. Las campañas presidenciales ideológicas generalmente no logran buenos resultados en las urnas. Un Presidente, para ganar una elección, tiene que ofrecer una combinación de programas e ideales que atraiga a grandes segmentos del electorado nacional. Los candidatos presidenciales tienen, específicamente, que plantearse en el más amplio

centro político y tienen que prometer dar cabida en su gobierno a intereses muy divergentes, si es que abrigan la esperanza de lograr un apoyo suficiente en todo el país como para ganar una elección nacional. Esto significa, en esta era moderna, que un candidato presidencial de éxito tiene que lograr el apoyo de una parte importante de los centros urbanos. Los complejos problemas de las comunidades urbanas modernas de los Estados Unidos y el poder centralizado del Gobierno para imponer impuestos y para gastar los fondos recaudados, los ha hecho cada vez más dependientes de la ayuda federal. Así, para tener éxito en una campaña presidencial, un candidato tiene que comprometerse a atender una amplia gama de intereses urbanos.

En consecuencia, como hemos visto, el sistema político norteamericano contiene elementos contradictorios. El proceso electoral requiere que un candidato presidencial, para triunfar, atraiga a grandes intereses nacionales y sectoriales. El Congreso, con el cual el Presidente tiene que cooperar, está compuesto, al mismo tiempo, en gran medida, por representantes cuyos electores esperan que promuevan y protejan los intereses locales. El sistema de partidos se compone, entonces, de organizaciones de partidos nacionales débiles, los cuales, en el fondo, son coaliciones partidarias de organizaciones regionales y locales. Como resultado, las prioridades del Presidente son distintas de las prioridades del Congreso y los intereses de los partidos nacionales no siempre corresponden a los de los grandes electorados nacionales.

Consideremos ahora otros aspectos del sistema político: cómo se distribuye el poder, cómo se ejercita y se comparte entre las diferentes ramas del Gobierno, quién ejerce su influencia sobre la legislación y las políticas aplicadas y, finalmente, cómo se manejan los asuntos de la nación.

La Constitución de los Estados Unidos de América no solamente fija los límites de la soberanía del gobierno nacional, en relación a la de los Estados, sino que también atribuye responsabilidades a cada una de las ramas del Gobierno Federal: el Ejecutivo, el Legislativo y el Poder Judicial. El marco constitucional define los

campos en los cuales el Ejecutivo cuenta con poder suficiente para poder actuar independientemente y aquellos en los cuales tiene que actuar de concierto con el Poder Legislativo. También delimita de manera explícita los poderes o facultades independientes de la Corte Suprema, de la Cámara de Representantes y del Senado. Esta cuidadosa división de las responsabilidades constituye el balanceado sistema de pesos y contrapesos que, según se enseña a todo norteamericano, representa una bendición y una defensa contra la tiranía.

El Presidente, en su calidad de ejecutivo máximo, es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, pero declarar la guerra, reclutar y equipar el ejército es atribución privativa del Congreso. El Presidente de la República es el encargado de velar por el fiel cumplimiento de la ley, pero el Congreso decide la naturaleza y el monto de los recursos de que dispone el Presidente, al conservar el control sobre el presupuesto de la nación. El Presidente, conjuntamente con el Congreso, proponen y aprueban las leyes, pero la Corte Suprema decide acerca de si las leyes están de acuerdo con el espíritu y la intención de la Constitución. Este sistema asegura contra el abuso de poder por parte de un ejecutivo imprudente o contra la dictación de leyes tiránicas por parte de una mayoría intolerante en el Congreso. Sin embargo, los mecanismos de pesos y contrapesos no siempre garantizan una colaboración exitosa u oportuna entre las tres ramas independientes del gobierno. Por lo tanto, para que el Presidente pueda cumplir su mandato nacional tiene que encontrar la manera de lograr la cooperación del Congreso, para que apruebe las leyes y los tratados. Frecuentemente el Presidente y el Congreso no comparten las mismas prioridades e intereses, aun cuando el partido del propio Presidente controle el Congreso. Esto acarrea un conflicto y un proceso constante de ajuste de intereses, que frecuentemente retarda, modifica o paraliza las iniciativas presidenciales.

Existe, además, una variedad de instituciones y grupos de interés organizados que desempeñan un papel crítico en el proceso de toma de decisiones en el país y que ejercen su influencia tanto sobre el Ejecutivo y el Poder Legislativo del Gobierno como sobre la opinión pública. En este sentido la prensa, las comunidades de inte-

reses especiales y los centros de investigación semiindependientes que han proliferado en años recientes participan en la evaluación y la formulación de las políticas nacionales.

Frecuentemente, esos sectores proporcionan los medios a través de los cuales el Presidente puede ejercer su influencia sobre el Congreso, para apoyar su política y sus programas legislativos. El sistema también opera en sentido inverso y tales sectores pueden actuar para ejercer su influencia sobre el Presidente y tratar de disuadirlo de perseverar en determinada dirección. Por supuesto, la prensa y los medios de comunicación juegan un papel decisivo en este proceso.

Para la mayoría de los políticos en los Estados Unidos, la opinión pública que más los preocupa, mayor respeto les infunde y más temor les inspira es la que formulan y recogen los medios de comunicación. Sin embargo, nunca queda completamente en claro si el juicio de los medios es coincidente con el del pueblo o si es un reflejo de las actitudes de una élite con manejo decisivo sobre la línea editorial e informativa de la televisión y los periódicos. Expresado de otra manera, nunca queda claro en qué medida los periodistas informan acerca de las opiniones de la gente y en qué medida crean o dan forma a dicha opinión.

Aparentemente hacen las dos cosas. Sin embargo, lo que queda en claro es que en los Estados Unidos, y por lo menos en lo que atañe a los funcionarios elegidos por sufragio, frecuentemente se acepta la opinión de los medios de comunicación como fiel reflejo de importantes sectores de la opinión pública. Los medios locales y los partidos políticos comparten una orientación comunitaria local. En los Estados Unidos una gran parte de la televisión, radio y prensa libre no solamente es propiedad privada sino que se maneja localmente y centra su atención en temas locales. Los periódicos, en ciudades pequeñas o incluso en ciudades más grandes, prestan bastante más atención a los temas locales que a los asuntos nacionales. Además, al informar sobre los congresales, los medios destacan si han tenido éxito o han fallado en la promoción o protección de los intereses de la comunidad. Es posible que a los electores en un Es-



tado agrícola les importe muy poco cuáles son las opiniones de su senador en política exterior o defensa, pero están sumamente preocupados de su éxito en proteger los intereses agrícolas del Estado. Así, un representante o un senador que en Washington no se dedique a los asuntos de su Estado será criticado en la prensa local y dichas críticas frecuentemente son o se convierten en un reflejo fiel del sentimiento local.

La orientación, principalmente local, de los medios de comunicación norteamericanos, es parcialmente compensada por publicaciones y transmisiones que, en conjunto, constituyen una especie de periodismo nacional. Los servicios del cable —Associated Press y United Press International— aportan la mayoría de las noticias nacionales publicadas en la prensa local. Ciertas revistas noticiosas —Time, Newsweek, U.S. News and World Report— tienen lectores en todo el país. Las noticias vespertinas preparadas por ABC, CBS y NBC son transmitidas por la mayoría de las estaciones locales de televisión. Algunos periódicos, tales como *The New York Times*, *The Washington Post* y *The Wall Street Journal*, han logrado una influencia sustentada por sus lectores en todo el país, y por la fuerte gravitación de sus opiniones en estratos dirigentes y en los hombres claves del Gobierno Federal.

La prensa nacional hace un escrutinio de las operaciones del Gobierno Federal y de las actividades que cumplen burócratas profesionales y funcionarios elegidos. Está profundamente interesada en la presidencia e informa sobre prácticamente todos los aspectos de la vida privada y actuación pública del Presidente, quien, por otra parte, mediante su acceso a la prensa nacional, puede comunicarse directamente con el pueblo norteamericano. No puede controlar la prensa, pero puede utilizarla para exponer su punto de vista virtualmente en todos los hogares de los Estados Unidos. Puede lograr el apoyo de ambos partidos en el Congreso, al dirigirse directamente a los electores de los parlamentarios cuya cooperación necesita.

Los grupos de interés especiales constituyen otro instrumento importante mediante el cual los norteamericanos influyen en las de-

cisiones de los organismos del Ejecutivo y del Congreso. Esta influencia se formaliza, entre otros conductos, por un sistema de "lobbying" o cabildeo y a través de la captación de votos y contribuciones para las campañas. Existen literalmente docenas de miles de grupos organizados que buscan obtener beneficios especiales o defender sus intereses y sus valores. La empresa es uno de los sectores mejor organizados de la sociedad, con sus innumerables asociaciones gremiales, cámaras de comercio y comités de acción política; sin embargo, la lista de intereses organizados se extiende desde grupos tan evidentes como son los sindicatos, organizaciones agrícolas y asociaciones étnicas y raciales, hasta entidades representativas de intereses aún más restringidos y especializados.

La proliferación de los grupos de intereses especiales se ve alentada por la estructura descentralizada del sistema político y la separación de poderes. Existen muchos foros en los cuales un grupo, a pesar de haber sido derrotado en otros, puede tratar de lograr sus objetivos. Durante muchos años círculos ajenos al gobierno y partidarios de la segregación racial comprobaron que podían ganar batallas en el Congreso por medio del sistema de antigüedad, que asignaba las presidencias de comités claves a congresistas obstructionistas, aunque el Presidente estuviese a favor de la integración racial. Por otra parte, quienes propiciaban la integración, en busca de un nuevo foro en el cual pudiesen vencer, por último financiaron una acción legal que elevó la lucha a la Corte Suprema, la cual, finalmente, rechazó la segregación. Además, la profusión de organismos gubernamentales que regulan una amplia gama de actividades económicas y comerciales brinda a los sectores regulados la oportunidad de expresar sus puntos de vista y de efectuar cierta labor de pasillo para influir sobre las decisiones de los funcionarios públicos.

La fuerza de un grupo de interés determinado depende en gran parte de sus miembros y dirigentes. Es corriente notar que los grupos con gran número de miembros gozan de una ventaja, toda vez que pueden hacer sentir su peso en las elecciones, donde adquieren importancia los votos y los trabajos electorales de la campaña. Los sindicatos deben gran parte de su influencia al hecho de

tener numerosos afiliados. Un conjunto de miembros poderosos y socialmente prestigiados también aporta fuerza a un grupo de interés. Un grupo que cuente con miembros educados y bien concertados, enterados de los pormenores de la política norteamericana, puede solicitar o presionar al gobierno más eficazmente que otros grupos con gentes de menor calificación. La distribución nacional de adherentes puede ser importante asimismo, ya que el tenerlos diseminados en un gran número de distritos electorales o de Estados en los cuales las elecciones son tradicionalmente estrechas, puede fortalecer la posición de un grupo de interés, toda vez que los políticos tratarán de captar el apoyo de dicho grupo.

Los grupos de interés político se valen de toda una gama de tácticas en la prosecución de sus objetivos. La técnica más conocida generalmente es el "lobbying", expresión que designa el trabajo de transacción y compromiso que tiene lugar en los pasillos. Su nombre proviene de la costumbre de los representantes de los grupos de interés de permanecer en los pasillos de la legislatura para presentar sus casos a los legisladores. El "lobbying" es la tentativa de persuadir y presionar a los legisladores en sus apreciaciones y votos. Quienes participan en ella comparecen ante los comités legislativos, entrevistan a los legisladores, efectúan campañas de correspondencia, circulan petitorios, presentan resoluciones a nivel de grupos constituyentes y envían delegaciones al Capitolio.

Todas estas actividades están concebidas para adaptar las políticas del gobierno a las aspiraciones de los ciudadanos, por lo menos en el caso de aquellos organizados en grupos de intereses especiales. Como tales, estos grupos representan aspectos legítimos del proceso gubernamental dentro del sistema político norteamericano altamente descentralizado y diseminado por todo el cuerpo social.

Los centros de investigación o grupos de estudio, a su vez, desempeñan un papel cada vez más importante en la política nacional de los Estados Unidos. Estos son centros independientes de investigadores, catedráticos, estudiosos y especialistas que proporcionan cuadros intelectuales e ideas políticas tanto a los partidos como a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Adscritos a veces a universidades,

a menudo financiados por grandes fundaciones privadas, en oportunidades sobreviviendo gracias a becas y donaciones de investigación otorgadas por los sectores público y privado, estos grupos llevan a cabo trabajos de investigación y publican informes respecto de los mayores problemas de política interna y externa que enfrentan el gobierno, los partidos políticos y el pueblo. Analizan las políticas gubernamentales y los resultados de las encuestas de opinión pública. Preparan y difunden análisis y recomendaciones de política que están dirigidas a los responsables de tomar las decisiones de gobierno. Importantes estudios de política preparados por grupos de expertos tales como el Brookings Institution y el American Enterprise Institute pueden evaluar, apoyar o criticar los actuales programas, políticas e instituciones gubernamentales. También ellos contribuyen al proceso de clarificar ideas y perfeccionar el nivel analítico de los debates y discusiones públicas.

Aún más, los medios de comunicación consultan a dichos grupos de estudios para obtener los antecedentes y análisis necesarios que les permitan entender mejor los complicados asuntos nacionales e internacionales. Durante las elecciones presidenciales, estos institutos brindan asesoría y, ocasionalmente, hasta los servicios de consultores a los niveles más altos de los partidos políticos. Con posterioridad a las elecciones, algunos sirven como fuente de la cual cada nueva administración saca especialistas calificados para ocupar cargos burocráticos de niveles medio y alto. En un mundo cada vez más complejo, en el cual es indispensable contar con expertos especializados para el manejo inteligente y eficaz del gobierno, los grupos de expertos y las organizaciones de investigación desempeñan un valioso papel en el proceso de evaluación y formulación de política y de servicio al pueblo.

El sistema político norteamericano ha sorteado con éxito las pruebas y desafíos de dos siglos. Ha servido provechosamente al pueblo norteamericano en tiempos de paz y de guerra. El sistema ha funcionado porque los norteamericanos creen que ningún gobernante es suficientemente sabio o justo como para planificar solo el destino de su pueblo. Ha funcionado porque el amor a la libertad,

a la democracia, al gobierno limitado y al imperio de la ley está enraizado en los corazones y en las mentes de todos los norteamericanos. Y estos ideales han sido traspasados de generación en generación durante doscientos años hasta la fecha. La tolerancia a la disparidad de opiniones, la aceptación del compromiso político donde cada parte cede algo, y el diálogo abierto y respetuoso constituyen valores esenciales del sistema político norteamericano. Hay una convicción generalizada en orden a que la moderación, la tolerancia y los poderes equilibrados y compartidos —y no el dogmatismo, la exclusión y las verdades monopólicas— son las virtudes de una sociedad civilizada. Existe consenso nacional de apoyo de estos valores y formas de actuar y es precisamente este consenso el factor que brinda la más segura garantía de estabilidad al sistema político.

A pesar de la diferente gama de intereses a que debe servir el sistema político, a pesar de las cambiantes circunstancias y prioridades de las distintas regiones y organizaciones políticas, a pesar de los conflictos internos y las amenazas externas, la gran mayoría del pueblo norteamericano considera que sus necesidades han sido bien atendidas. En todos los niveles, los norteamericanos tienen la posibilidad de influir en el curso de los asuntos públicos y los caminos para efectuar los cambios están abiertos a todos. Esta es la genialidad de la democracia norteamericana, construida e institucionalizada por los padres de la patria hace más de dos siglos.