

08482



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA:  
¿PARADIGMA DE REPRESENTACION POLITICA?"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN CIENCIA POLITICA

P R E S E N T A E L

MAESTRO: CESAR PEREZ ESPINOSA

DIRECTOR DE TESIS: DR. JOSE LUIS OROZCO ALCANTAR

CIUDAD UNIVERSITARIA.

OCTUBRE, 2002.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mis amores:**

**Zefe**

**Cata**

**Arturo**

**Lydia**

**Cesarín**

**Mi más sincero agradecimiento al Dr. José Luis Orozco Alcántar , por todos estos años de contar con su amistad y sus valiosos consejos para mi formación como investigador.**

**Agradezco a todos aquellos familiares, amigos, catedráticos y compañeros del Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, que me han motivado y apoyado en mi desarrollo personal y profesional.**

**Mi gratitud, a mi querida Universidad Nacional Autónoma de México, por todo lo que me ha dado.**

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### PRIMERA PARTE

## LA REPRESENTACIÓN MODERNA

### Capítulo 1. El "Nuevo" Modelo

<i>1.1.El Origen del Gobierno Estadounidense.....</i>	<i>3</i>
1.1.1.El factor histórico...3	
1.1.2.La naturaleza elitista...5	
<i>1.2.La República Moderna.....</i>	<i>13</i>
1.2.1. Las ventajas del gobierno indirecto...13	
1.2.2.El problema de las facciones y la libertad...18	
<i>1.3.La Negociación Política.....</i>	<i>23</i>
1.3.1.Los legisladores...23	
1.3.2.Un liberalismo calculador...26	
<i>1.4. La Democracia Moderada.....</i>	<i>29</i>
1.4.1.La participación social...29	
1.4.2.Los centros de poder intermedios...31	

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Capítulo 2. La Organización Constitucional

<b>2.1.El Espacio Funcional.....</b>	<b>35</b>
2.1.1.La Institución primera: el Congreso...38	
2.1.2.Organización de la política nacional...53	
<b>2.2.EL Espacio Territorial.....</b>	<b>66</b>
2.2.1.La representación ciudadana...66	
2.2.2.Los Estados...70	

## Capítulo 3. El Pluralismo y la Representación Legislativa

<b>3.1.La Sociedad y el Poder Político.....</b>	<b>74</b>
3.1.1.Los grupos y el análisis político...74	
3.1.2.El pluralismo democrático...80	
<b>3.2.La Representación Privada.....</b>	<b>96</b>
3.2.1.La diversidad de grupos...96	
3.2.2.Los gestores profesionales...100	
3.2.3.La racionalidad política de los grupos...102	
3.2.4.La presión sobre el Congreso...107	
<b>3.3.La Estructura de Intermediación.....</b>	<b>117</b>
3.3.1.Las pequeñas legislaturas...117	
3.3.2.Las diferencias bicamerales...124	
<b>3.4.El Legislador Pragmático.....</b>	<b>131</b>

## SEGUNDA PARTE

# LOS LEGISLADORES HISPANOS

### Capítulo 4. La Representación Multifactorial

*4.1.El Contexto Sociopolítico.....140*

*4.2.El Factor Geográfico y Distrital .....151*

### Capítulo 5. Los Grupos y los Intereses

*5.1.Los Grupos más Organizados.....158*

*5.2.La Diversidad de Intereses.....166*

*5.3.Preferencias y Votos.....170*

### Capítulo 6. El Juego de las Elecciones

*6.1.La Reelección como Fin en si.....179*

*6.2.El Factor Económico.....183*

6.2.1.La búsqueda del dinero...183

6.2.2.La desigualdad de los gastos de campaña...190

*6.3.La Campaña del 2000.....192*

*6.4.Los Resultados del 2000.....197*

## TERCERA PARTE

### A MANERA DE CONCLUSIÓN

#### Capítulo 7. Grandeza y Miseria de la Política de Presión

7.1. La Perpetuación del Sistema.....	201
7.2. Una Minoría Plural.....	211
7.3. Perspectivas a Futuro.....	217

BIBLIOGRAFÍA.....	220
-------------------	-----

LISTA DE GRÁFICAS, MAPAS Y TABLAS.....	229
---	-----

APÉNDICE.....	232
---------------	-----



# INTRODUCCIÓN

Desde su origen como país independiente, los Estados Unidos de América (EU) son el ejemplo histórico mejor definido de una República representativa, es decir, su gobierno se pensó a partir de un mandato político cuya característica central es ser indirecto. De ahí que el poder republicano se ejerce bajo la forma de un gobierno moderno y mixto como lo es la democracia liberal estructurada mediante instituciones representativas con poder político nacional. Por ello, el Congreso Federal de EU es el paradigma dominante de una institución representativa en una democracia poliárquica.

No obstante que la evolución de las fuerzas sociales ha modificado la forma de ejercer la participación política en este sistema de poder indirecto, el Congreso sigue siendo el poder idóneo para estudiar los diversos y complejos elementos tanto teóricos como prácticos que conforman la representación política dentro de una forma de gobierno mixto. Si bien la representación política del poder Legislativo es, en un plano ideal, la encarnación del mandato popular, aquí sostenemos que en la realidad cuando se ejerce en la vida política de los EU se vuelve una representación multidimensional, multifactorial, pluralista y pragmática. A partir de esta interpretación realista del modelo de mandato indirecto, se le ubica a la acción legislativa dentro de la óptica de la ideología liberal, donde las acciones de los actores políticos se perfilan a la defensa, ampliación o imposición de los diversos intereses concretos de sectores sociales organizados.

La representación legislativa se mueve y se explica, en un primer plano, en la relación entre gobernados y gobernantes para después ampliarse y configurarse a través de la dinámica de la acción organizada de grupos. Asimismo la representatividad legislativa se determina y legitima dentro de un espacio social caracterizado por la existencia del conflicto político que es, a su vez, la lucha que se da entre grupos organizados y que provoca la regularización de intereses por medio de la participación pluralista de actores diversos. El Congreso es entonces un lugar de mediación o negociación permanente de intereses donde la representación política se fusiona en un sistema de poder que reacciona a la presión organizada.

En otros trabajos el concepto de representación política no escapa de ser considerado de manera ambivalente como un fenómeno político aislado del proceso democrático, alejado de la lucha de intereses y del conflicto social. De ahí la importancia de explicarlo desde diferentes lugares de la vida política y de la lucha por el poder. En este trabajo el interés principal es analizar los diversos y complejos elementos que configuran la representación legislativa a partir de la relación que existe entre la representación política como forma indirecta del ejercicio del poder y la dinámica de los grupos de presión como sujetos centrales en el modelo de democracia-poliárquica que se vive en los EU.

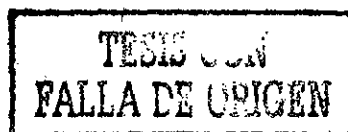
Es importante destacar que este tipo de estudios han sido de poco interés para los politólogos mexicanos, no obstante que el sistema político de EU es un modelo político a seguir por las "nuevas democracias occidentales" y por lo tanto objeto de estudio a nivel mundial desde varios ángulos de la Ciencia Política. Partiendo de lo anterior se eligió un tema hasta ahora poco trabajado en instituciones mexicanas y que se expresa fundamentalmente en la siguiente forma: ¿qué paradigma de representación política domina el ejercicio de la vida política en el Congreso Federal de los EU? Otras preguntas que también orientan la tesis son: ¿Qué principios políticos dieron origen a este modelo de representación política? ¿Qué principios constitucionales condicionan la labor representativa del Congreso como parte central del gobierno federal? ¿Qué ventajas aporta la teoría del pluralismo en el estudio de la representación pragmática? ¿Qué factores sociales, políticos y económicos determinan la representación que ejercen los legisladores hispanos en la Cámara de Representantes? ¿Qué grupos de interés hispanos se relacionan con estos legisladores? ¿Qué tipo de recursos reciben estos legisladores de los grupos de presión? ¿Qué grado de control tienen los legisladores hispanos de sus distritos electorales?

Esta investigación se considera como un estudio que explora un tema relevante y actual para la Ciencia Política que se realiza en México. Recordemos que este modelo de poder Legislativo es objeto de admiración por una buena parte del

mundo político que piensa al sistema estadounidense como la democracia liberal por excelencia que permite el mayor margen de representación y participación política.

De esta manera encontramos que analizar un elemento de poder complejo y ambiguo, como es el de la representación política se aleja de entender a los legisladores federales como representantes "populares" y al Congreso como la "representación nacional" lugares comunes de un primer plano explicativo por lo que aquí se propone que la representación política del Congreso y de los legisladores federales implica estructurar la investigación en un contexto de varios planos y niveles tanto teóricos como empíricos. Lo anterior porque la representación legislativa no solo se nutre de la relación electoral con el ciudadano sino también se condiciona por un universo de asociaciones, grupos o formas de representación social que existen en el pluralismo social estadounidense.

Por esta razón la tesis explica por qué el Congreso es un espacio central de la democracia representativa donde se realiza todo un complejo juego de negociación política, de ahí que éste poder sea también un modelo de representación flexible, es decir pragmática y determinante para el funcionamiento del nivel de la mesopolítica; si bien es una institución nacional mediadora de múltiples intereses, también es el espacio político donde los grupos de presión por medio del ejercicio de diversas técnicas, buscan influir en las decisiones legislativas. La capacidad de presión será un factor determinante en la efectividad política de los actores y, por lo mismo, la acción permanente de estas fuerzas llevan a modificar otros elementos que se vinculan al sistema representativo como el control político, las condiciones de participación política y el proceso de toma de decisión. Así, analizar los diversos niveles políticos donde se ejerce el mandato representativo permite conocer de forma concreta los factores y sectores que influyen en diferente tiempo y espacio, en el ejercicio de la representación política.



La tesis está dividida en tres bloques o partes, a su vez subdivididas en capítulos que tratan de forma particular las diversas dimensiones del análisis político propuesto para explicar este modelo de representación pluralista y pragmático. Las divisiones y subdivisiones tienen el objetivo de hacer precisos y claros los fundamentos de los diferentes niveles que requiere la explicación no sólo conceptual sino real de este principio político. De ahí que cada parte de la tesis aporta un elemento diferente pero necesario en la explicación de este fenómeno que en gran parte pertenece y se ha desarrollado en el sistema político estadounidense.

La primera parte se subdivide en tres capítulos. En este espacio se analiza la representación liberal a partir de diversos enfoques o dimensiones que van desde el ámbito histórico a través de sus principios fundacionales, pasando por el equilibrio constitucional, hasta la discusión de los elementos teóricos del pluralismo como principio político que justifica el modelo de la representación dominante dentro de la democracia liberal, es decir la pragmática. Asimismo se discuten las características centrales de esta forma de mandato indirecto sin descuidar los elementos diversos que dan vida al pluralismo político de ese país no sin antes analizar el mandato constitucional que sustenta el Congreso como el cuerpo político que representa el pacto federal.

En el primer capítulo se presenta el origen histórico-ideológico de la república representativa de los EU. Aquí se analiza la relación que existe entre el pensamiento liberal con la estructura de un gobierno indirecto dándose un lugar especial al origen elitista, condición histórica que se representa claramente en el liderazgo de unos pocos pero selectos líderes políticos en la arquitectura de ese gobierno. La presencia y participación decisiva de esta clase política definió por un lado un manejo elitista del nuevo gobierno y por otro la imposición de argumentos que dan origen al término de representación política como polifacético y ambiguo. De igual manera en este inicio se explica la relación estrecha entre una forma de gobierno mixto con una república representativa sin olvidar las ideas primeras de lo que debe ser la

responsabilidad de un representante "popular" o legislador federal en un sistema de gobierno indirecto.

Asimismo, la dimensión institucional es la que explica cómo ejerce el Congreso su carácter de poder representativo a nivel nacional, tema que se desarrolla en el segundo capítulo. En esta parte se hace énfasis en la necesidad de comprender que la representación legislativa se ejerce y condiciona a partir de la división de poderes. El ejercicio del poder representativo del Congreso como un poder federal está condicionado a la existencia de un equilibrio de poder entre las ramas federales del gobierno. Este principio de tener un gobierno que funcione por medio del equilibrio busca resolver de una manera consensuada el conflicto político, condición permanente en el funcionamiento del pluralismo estadounidense.

El problema de la gobernabilidad se resuelve en lo complejo que resulta el juego político entre los poderes federales y los actores o grupos interesados en la conducción del gobierno. Por otra parte, el federalismo representativo del Congreso también se manifiesta en el equilibrio interno del bicameralismo donde a su vez se representa la dimensión local, estatal y nacional; la relación que se presenta entre estos factores lleva a que el efecto de esa representación alcance, e incluso llegue a condicionar, niveles extranacionales o internacionales de la acción política. De igual manera, la dimensión geográfica de la representación institucional a nivel federal se explica a partir del espacio territorial de ese país, claramente señalado en su sistema bicameral donde se ubican los distritos y los estados, factores que constituyen su pacto federal.

Este primer bloque concluye con el análisis de la relación entre la sociedad pluralista y el Poder Legislativo. Se parte de la idea de que la sociedad estadounidense es la integración de un sinnúmero de grupos. Dentro de esta diversidad de grupos es posible ubicar aquellos que buscan intervenir en la conducción del gobierno; por lo tanto hablar de pluralismo político es hablar de los diversos actores y grupos de interés que condicionan el análisis multifactorial y

multidimensional de la participación política organizada en torno a figuras asociativas.

Por esta razón el capítulo tercero hace referencia a lo necesario que es considerar las características centrales de la participación política en una sociedad de grupos consolidada, como lo es la estadounidense, si se quiere avanzar en la explicación de por qué la presión política es una condicionante real de la representación legislativa. El derecho de los individuos a la participación política fomenta el ejercicio de la libertad asociativa de la que ya hablaba Tocqueville hace dos siglos. Hacer política queda entendido como el derecho a participar en la conducción del gobierno no importando la forma en que se realice la acción ya sea de manera individual o grupal, de forma directa o indirecta. Irónicamente la igualdad y libertad política como principios se alejan uno de otro por la acción de los grupos de interés que al ejercer presión sobre el poder público tienen mayor probabilidad de verse beneficiados por las acciones gubernamentales. Así, desde una óptica estadounidense, la poliarquía es la forma más acabada de un gobierno indirecto que pretende dar reglas específicas para alcanzar de forma continua el equilibrio de participación en el ejercicio del poder político.

De lo anterior se desprende otro nivel explicativo de la representación política como representación de intereses concretos. Los grupos de interés que participan activamente en el proceso político también se configuran y ubican en el plano social de presionar como sector privado en la conducción del poder público. Las diversas formas que usan para intervenir en la política legislativa lleva a la necesidad de explicar cómo se da la participación política de estos actores en ese sistema pluralista.

El universo de los grupos de presión lleva a la necesidad de explicar las múltiples formas y funciones que ejercen éstos actores en este sistema político. La figura del grupo tiene la capacidad de ser multifacético, de ahí que se explique su importancia para el sistema a partir de varios planos. En el plano de la acción

política, la diversidad y flexibilidad de los grupos de interés permite que se presenten en cierto momento como grupos de presión; en el plano del nivel de negociación, los intereses privados se representan por medio de los gestores profesionales; en el contexto legislativo actúan permanentemente dentro de la estructura de las Cámaras, es decir, los grupos de presión se sirven de las instancias de mediación del conflicto político que se representan a través de los subgobiernos legislativos; en el plano del legislador como individuo sujeto a un universo de presiones, los grupos de presión condicionan su labor de representante multidimensional y en el plano ideológico se guían por un sentido pragmático, entre otros. A partir de este dinamismo en las relaciones entre los actores interesados en participar en el proceso político se afirma que parte de la representación política que practican los legisladores queda determinada a partir de algún tipo de relación que sostienen en alguno de los planos anteriores del pluralismo político tan peculiar que se vive en EU.

Si bien este pluralismo de grupos se caracteriza por la diversidad y desigualdad existente en su capacidad de hacer política, esta condición de heterogeneidad no imposibilita que los más organizados, al menos en cierto momento, tengan la posibilidad real de utilizar métodos que les permiten distinguirse por ser eficaces y competitivos. La estrategia más común es contratar a ex-políticos, personas ya retiradas de la administración central, del Congreso o de gobiernos estatales como representantes privados, gestores o cabilderos. Estos individuos tienen como objetivo el hacer una labor de cabildeo o gestoría de los intereses que representan ante las diversas instancias legislativas. De ahí que la sociedad pluralista, al dar prioridad al derecho de agruparse para representar, defender, promover o ampliar intereses particulares, da origen a una representación privada que de forma permanente utiliza las instituciones de poder público, como es el Congreso, para mediar y verse beneficiados en sus intereses sectoriales.

Se presenta la paradoja de la dispersión-concentración del poder, por un lado promueve la delegación del poder que se ejemplifica en la estructura de subgobiernos, característica del trabajo legislativo, y por otro fomenta la toma de



decisiones a través de la regla mayoritaria. La dinámica de trabajo en pequeños grupos de los comités y subcomités es un ejemplo claro del pluralismo que también se gesta hacia el interior de ambas Cámaras. Además, la estructura divide por temas y especialistas su trabajo político, asimismo permite que los grupos de presión tengan acceso al proceso legislativo no importando que éste se realice en diferentes tiempos y lugares. La capacidad de organización de los grupos de presión con mayores recursos les permite trabajar tanto a nivel de los grupos institucionales, entre ellos los comités y subcomités, como de forma individual con cada uno de los legisladores, apoyándose en diferentes técnicas, entre ellas las publicitarias para buscar el apoyo de la opinión pública.

De esta manera los elementos varios que presionan a los legisladores como políticos que toman decisiones van a ser los condicionantes reales de su pragmatismo como “representantes populares”. Los diferentes niveles donde se ven obligados a desarrollar su trabajo político los lleva a no tener una visión única del ejercicio de su responsabilidad política como legisladores. El compromiso político de un legislador se determina no sólo por sus valores personales sino por el tipo de relación que tenga con terceros. A los legisladores les afecta el juego de intereses de los diversos sectores sociales y empresariales que nunca están alejados de la lucha política. Por lo anterior, los legisladores tienen la obligación de atender a los diferentes sectores que van desde el ciudadano hasta los gestores profesionales, siendo estos últimos la representación viva de intereses privados. De ahí que entendemos que una característica central del legislador moderno es ser un medio siempre abierto a la negociación pues su labor política en gran medida es una forma de ordenar y dirimir los diversos conflictos que presenta la vida social. La naturaleza de la presión a la que están sujetos los legisladores es diversa, va desde la acción individual de un ciudadano, tradicionalmente una carta petición, hasta el uso por parte de corporaciones de diversos métodos de presión sin importar el fuerte gasto de recursos legales e ilegales que se requieran para tener presencia a nivel nacional.

En la segunda parte se analiza la representación hispana en el Congreso a través del grupo de legisladores que se identifican como tales. El objetivo es aplicar los supuestos de la representación pragmática en un estudio de caso concreto. Si bien la representación que ejercen los legisladores hispanos está, en primera instancia, sujeta a la política local o distrital, no es ajena a la presión que puede llegar a ejercer sobre ella la diversidad de grupos interesados en su trabajo. El análisis de este grupo implica diferentes tópicos como es el de su perfil político, su relación con grupos de origen hispano, su comportamiento electoral en asuntos de interés para estos grupos de presión y el resultado electoral de las pasadas elecciones. Estudiar a los legisladores hispanos es relevante si deseamos avanzar en el conocimiento y análisis de las condicionantes reales que limitan la capacidad representativa de estos políticos, los cuales son solamente una parte del gran número de actores que conforman la estructura de ese sistema de poder. La acción del grupo queda enmarcada dentro de las leyes de participación de una democracia pluralista y liberal, de ahí que se analice la relación de este grupo con el sistema de organizaciones de grupos de interés, de sectores sociales, que intervienen en el ejercicio de su poder político, es decir, en su capacidad para ser representantes federales.

De igual forma se busca ejemplificar cómo la representación política de los legisladores hispanos es el resultado de la participación política de diferentes fuerzas sociales. Se sostiene la idea de que la representatividad política de los legisladores federales hispanos es un elemento fundamental para desarrollar el proceso de negociación entre los diversos y desiguales grupos o formas asociativas que intervienen en el conflicto político. Por ello, la relación entre estos actores, es decir legisladores y grupos, es primordial si se desea comprender por qué las diversas y complejas instancias de mediación de intereses son propias de la democracia moderna de ese país.

Las preguntas que guían esta parte son las siguientes: ¿Quiénes son? ¿Qué factores determinan su perfil político? ¿Qué clase de temas les interesan a los

grupos de presión que se relacionan con ellos? ¿Qué factores locales, distritales, partidistas, sectoriales, entre otros, se relacionan y en cierto grado condicionan su capacidad de representante político? ¿Qué grado de aceptación electoral tienen en sus distritos?

Los legisladores federales de origen hispano son actores directos de este modelo de mandato indirecto. Por sus raíces latinas, los integrantes del grupo resultan de gran interés si se desea conocer de forma más objetiva las condiciones que rigen la relación entre esta minoría política y los grupos de presión de origen hispano. El periodo de estudio seleccionado es del 102 Congreso a las elecciones del 107 Congreso o, en otra forma de medir el tiempo, de 1990 al año 2000. El Congreso Federal está integrado por 535 legisladores, 435 representantes o diputados y 100 senadores, los cuales representan diferentes sectores sociales, políticos, económicos y culturales

En el capítulo cuarto se aborda la dimensión de la representación política en tres niveles: el primero sobre el perfil político y social, el segundo sobre el factor geográfico y el tercero en relación al nivel distrital. Entre los elementos constitutivos de su perfil político se encuentran su filiación partidista, la religión que profesan, la relación de hombres y mujeres que conforman el grupo, la edad con la que iniciaron su carrera como legislador federal, el tiempo que han estado en el Congreso, entre otros datos. El manejo de esta información es relevante para estructurar el perfil político de estos legisladores sin descuidar la ubicación geográfica por estados; en este sentido los que conforman la frontera con México son los que mayor número de representantes han tenido. La característica de sus distritos en relación a su configuración urbana, de suburbio o rural sirve para ubicar el tipo de demandas sociales que tienen sus electores.

El capítulo cinco se enfoca a los grupos de interés, partiendo de la interrogante siguiente: ¿cuáles son los grupos y los intereses que más relación tienen con estos legisladores? Para contestar esta interrogante se tomó como

referencia a todos los grupos que están registrados en el directorio nacional del *Hispanic Caucus*. El capítulo se trabaja estado por estado, lo que permite ubicar cuántos grupos u organizaciones existen y cuáles son los temas de mayor interés para ellos. Además, su análisis aporta la posibilidad de conocer los diferentes sectores sociales que están más organizados y sus áreas de trabajo como reflejo de los temas que preocupan a estos sectores. El estudio se organiza por medio de tres bloques, el primero integrado por los representantes de California, el segundo por otro poderoso estado fronterizo, Texas, y un tercero constituido por los legisladores de los otros siete estados donde sólo existe la presencia de uno o dos legisladores.

La preocupación de estos grupos privados por el trabajo legislativo se refleja en el seguimiento que hacen de iniciativas que ellos consideran como importantes para los intereses hispanos. Por ello, en la segunda parte del capítulo quinto se realiza el análisis de la votación de los legisladores en relación a las iniciativas que este grupo social hispano encabezado por el Consejo Nacional de la Raza considera como prioritario para su lucha política. Conocer el grado de afinidad entre la postura de la coalición de grupos y los legisladores de los diferentes bloques permite avanzar en el conocimiento del grado de identificación de estos políticos con los grupos organizados ya que por medio de su voto apoyan o sancionan iniciativas a favor o en contra de los intereses organizados de la comunidad hispana o latina.

En el capítulo sexto abordamos la dimensión electoral, espacio político donde el legislador es representante de los electores, condición cíclica. El legislador está sujeto a una reelección cada dos años, la capacidad de seguir en el Congreso en parte se entiende por el grado de aceptación de su comportamiento como representante por parte de sus electores. Así, en esta parte se analizan las últimas elecciones del año 2000 para lo cual el trabajo se divide en dos esferas, la primera hace referencia a una de las formas comunes en la política estadounidense para recabar dinero, los comités de acción política -grupos

creados ex profeso para recaudar fondos-. El dinero es un valor político central en la vida de los legisladores. En esta parte se ejemplifica quiénes son los que más reciben apoyo económico por parte de tres sectores sociales que se agrupan en torno a estos comités de acción política o Pac's como se les conoce por sus siglas en inglés, son grupos representativos del vínculo entre dinero y capacidad de representación, entre actividad y competitividad política dentro de la muy peculiar forma de hacer política en los EU. El tipo de aportación es por medio de personas físicas o morales, es decir aquí aparece una vez más la figura de los grupos organizados, los que se reúnen con el fin de apoyar económicamente al candidato o candidatos de su preferencia, es entonces que la búsqueda del dinero es una necesidad constante para el legislador profesional. Los políticos de una u otra forma al estar en la búsqueda de este tipo de apoyos, permiten que estos grupos tengan la posibilidad de influir en la intención representativa del legislador.

En la segunda parte, del penúltimo capítulo se analiza el resultado de las elecciones del año 2000, el espectro de estudio es únicamente de los votos obtenidos por el miembro en vías de reelegirse y su primer contrincante. La participación electoral de los candidatos veteranos que buscan su reelección tiene cierta ventaja sobre todo por la experiencia obtenida de su estancia en el Congreso y el contar con mayores recursos económicos hace que la competencia política no sea del todo igualitaria. Por otra parte, analizar el resultado electoral permite conocer qué legisladores tienen mayor control sobre su distrito, lo que lo hará seguro en términos de reelección, fin último para los legisladores hispanos.

La complejidad del tema lleva a proponer que la última parte de la tesis se presente a manera de conclusión. Así, en el séptimo capítulo se retoman las ideas centrales de los capítulos anteriores, con el objetivo de evaluar las condicionantes sociales y políticas que determinan en gran medida el ejercicio real del mandato representativo.

**PARTE PRIMERA**

**LA  
REPRESENTACION  
MODERNA**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## CAPITULO 1

# **EL "NUEVO" MODELO**

## 1.1. El Origen del Gobierno Estadounidense

### 1.1.1. El factor histórico

La formación política de una nación, en este caso la estadounidense, se puede interpretar desde diferentes perspectivas, la que aquí se desarrolla parte del interés por conocer algunos factores históricos vinculados a principios de gobierno como son la representación política entre gobernantes y gobernados, la naturaleza de la clase dominante, el derecho a elegir y participar del ciudadano en la política que dieron origen a ese nuevo orden social y político.

Así, encontramos que algunos principios de lo que serían las bases del "nuevo" gobierno se encontraban presentes desde su relación con el imperio Inglés, pues en las cartas de gobierno y constituciones de las trece colonias se manifiesta su inclinación hacia un gobierno representativo. En la mayoría de las colonias sus habitantes tenían, a través de la experiencia cotidiana, un conocimiento de los problemas prácticos del poder político. Por ello, la práctica política era acompañada por la necesidad de solucionar conflictos; así, las personas que radicaban en las colonias llegaron a ocupar puestos políticos a través de un proceso de elección interna lo que implicaba que, si bien eran funcionarios públicos elegidos por los colonos, seguían dependiendo de forma simbólica de la autoridad representada por la Corona. El despotismo del poder monárquico de los ingleses había sido suplantado por el ejercicio político de una clase gobernante nativa.<sup>1</sup>

Los sectores dirigentes de la revolución estadounidense tuvieron una práctica política muy amplia en la forma de gobierno que tuvieron como colonos, esta experiencia como dirigentes no sólo contribuyó a crear un gobierno que

---

<sup>1</sup> J.P. Mayer, *Trayectoria del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pp. 258 y ss.



aglutinara los intereses de un grupo dominante, sino a impulsar las ventajas de un orden político que tuviera como origen el derecho a elegir a sus gobernantes y a su vez, a ser representados como no había existido antes en la historia política del nuevo Continente.

Por lo tanto, el factor electivo fue el gran distintivo de la nueva práctica política con relación al poder despótico de los ingleses. La nueva forma de elegir les dio a los gobernantes, es decir a los representantes de las asambleas locales, mayor legitimidad como cuerpo colegiado en contraposición al descrédito de los gobernadores que representaban directamente al poder monárquico. El esquema representativo que regía no era funcional a la diversidad de intereses que nacían de las nuevas formas sociales y económicas de las colonias, si bien en la casa de los comunes la representación de sus miembros tenía como fundamento la doctrina de los intereses compartidos. Es decir, para los ingleses esta posición teórica permite a sus legisladores representar legítimamente lo relacionado con lo económico, lo social y lo político, también los intereses locales de la realeza, así como lo relacionado con la tierra, el comercio, las manufacturas, las fuerzas armadas, las cortes judiciales y las profesiones en todo el territorio dominado por la corona inglesa. Sin embargo, este principio representativo no fue compartido por los individuos de las colonias; la evolución económica junto con la experiencia social de elegir gobernantes llevo a la práctica en la mayoría de las colonias de formar una clase política que estuviera más comprometida con los intereses locales que con los del monarca.<sup>2</sup>

De esa manera, el origen del gobierno indirecto es también el de los intereses locales, privados, de los gremios que demandaban mayor representatividad en el gobierno, situación que el esquema monárquico no estaba en condiciones de favorecer. La disparidad de intereses entre el imperio británico y sus colonias fue uno de los varios factores que llevaron a la rebelión de los

---

<sup>2</sup> John Phillip Reid, *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, The University of Chicago Press, 1989, pp. 45.

estadounidenses. Al no aceptar la tasa de impuestos emanada del parlamento inglés, los colonos hacían valer su idea de no impuestos sin representación, desconociendo la representación virtual de que eran sujetos por parte de la monarquía inglesa demandaban el derecho a elegir a sus representantes.<sup>3</sup>

Otra referencia del pensamiento "nuevo" que se dio en las colonias la encontramos en la creencia de un "excepcionalismo" en su vida política. Los dirigentes junto con los habitantes actuaron bajo el supuesto de que habían sido elegidos por Dios. Este principio divino justifica su creencia de ser diferentes, lo que motivó que, como conglomerado humano, el anglosajón que llegó al Norte de América adquiriera como justificación a sus actos, el significado de ser la encarnación de la promesa de perfección humana. Sin duda, esta idea mitológica de su papel histórico, sirvió a esos políticos para justificar su discurso de ser los dirigentes que llevarían a esa comunidad a encontrarse con su destino.

De ahí que la relación entre gobernados y gobernantes es uno de los varios elementos principales que se necesitan analizar para explicar en qué consistió lo "nuevo" de este modelo de gobierno. Por ello, la visión de la clase dominante sobre la libertad política del hombre es fundamental para explicar su posición frente al poder del Estado.

### **1.1.2. La naturaleza elitista**

Avanzar en el estudio de este nuevo gobierno implica discutir qué tipo de poder político crearon, qué tipo de decisiones se pueden tomar, quién las toma y qué se necesita para ejercer el poder. Al respecto, Wright Mills señala lo siguiente:

"el poder tiene que ver con las decisiones que toman los hombres sobre las circunstancias en que viven y sobre los acontecimientos que

---

<sup>3</sup> Gordon Wood, *The Creation of the American Republic 1776-1787*, The University of North Carolina Press, 1969, p.177.

constituyen la historia de su época. Ocurren acontecimientos que están más allá de las decisiones humanas; las circunstancias sociales cambian sin una decisión explícita. Pero en tanto que se toman tales decisiones, el problema de quién participa en su elaboración es el problema básico del poder. Por lo que se refiere al hecho de que podrían ser tomadas y no se toman, el problema es otro: ¿quién deja de tomarlas?"<sup>4</sup>

De aquí el interés por conocer las características relevantes de esa clase política o dominante, los argumentos filosóficos para justificar su liderazgo en este momento histórico, y lo importante que resultó la experiencia de gobierno local de las colonias para crear los principios rectores del "nuevo" gobierno. La posición privilegiada que tuvo la clase dominante se reflejó en la adopción de decisiones que perduran en el eje de gobernabilidad hasta la actualidad.

La clase política utilizó diferentes medios con el fin de afianzar su proceder y su poder de decisión frente a la mayoría. Su condición de privilegio fue uno de ellos. De este principio se desprenden otros argumentos, los de naturaleza ideológica, económica y cultural, todo con la finalidad de señalar claramente que ellos eran aun más excepcionales entre el resto de la población. Si bien creían y predicaban una vez más el ser excepcional del pueblo estadounidense, estos políticos que en un primer momento se encargaron con su peculiar forma de ejercer el poder de desconocer la autoridad monárquica por considerar que dificultaba el desarrollo económico, ahora encabezarían un nuevo modelo de dominación tanto ideológico como comercial. Su formación política y su identificación social con las clases propietarias sin duda son dos factores que les dieron una ventaja sobre la mayoría para defender el por qué deberían ellos dirigir el nuevo destino de ese país. En cierto sentido las alabanzas que se encuentran en escritos clásicos eran una forma de afirmar ese buen tino por elegirlos.

---

<sup>4</sup> Wrigth C. Mills, *Poder, Política y Pueblo*, Fondo de Cultura Económica, Sección de obras de Sociología, México, 1981, p.3.

Para esta clase dirigente el principio de participación política se justificaba solamente entre los iguales. Así, la igualdad política en la realidad de las relaciones entre gobernados y gobernantes facilita el dominio de los que eran más iguales en términos sociales y de formación política. Los delegados lo eran tanto en su vida cotidiana como en los objetivos que deseaban alcanzar como representantes del nuevo país, su país.

Por lo anterior, la posición de privilegio en la toma de decisiones de este primer grupo de oligarcas fue determinante en las etapas sucesivas a la guerra de independencia. El método utilizado para la elaboración y aprobación de las directrices políticas trazadas fue la realización de una primera Convención Nacional; utilizar un congreso como estructura para el trabajo político era legítimo el tomar decisiones mayoritarias a través de mecanismos colegiados donde se presentaban posiciones mayoritarias y minoritarias. La regla de la decisión mayoritaria, por supuesto representada por los elegidos, iniciaría el reinado, que hasta la fecha sigue vigente, como una forma aceptada para tomar decisiones democráticas, en el sentido de discutir y decidir por medio del mayor número de votos posibles.<sup>5</sup>

Ya para noviembre de 1777 este Congreso adoptó los Artículos de la Confederación que pronto serían la causa del fracaso en la creación de un gobierno nacional. El mandato de este gobierno se desprendía de un poder colegiado, formado por una cámara igualitaria en la que cada estado tenía un solo voto. Los valores concretos entendidos como propiedad, seguridad y prosperidad marcaron alianzas y discordias entre intereses locales y sectores económicos que pronto serían la causa primera del fracaso de esa primera etapa. Lo anterior se reflejó en la incapacidad de los integrantes de esta Confederación para resolver

---

<sup>5</sup> Charles Shellers, et.al., *Sinopsis de la Historia de los Estados Unidos*, Editorial Fraterna, Argentina, 1988, p.135. Dentro de la diversidad de estos políticos sobresalieron las diferencias notables entre dos ideólogos. Hamilton defensor de un modelo central y, Madison partidario de un gobierno menos fuerte. Por cierto, el primero era un individuo preocupado por los defectos y vicios de la humanidad como elementos desestabilizadores de los gobiernos republicanos.

problemas de impuestos, reclutar tropas, obligar a los estados a respetar los tratados concertados con otros países, entre otros temas centrales para la supervivencia de esa comunidad como nación.

Por consiguiente, las disputas entre los gobiernos estatales ya habían producido graves perjuicios entre los grupos de poder local, así la nueva nación dependía de la capacidad de su clase política para discutir y acordar una nueva forma de organización del gobierno federal. Por lo tanto, la necesidad de una evolución en su forma de gobierno se volvió prioritaria para los sectores dominantes, los cuales volvieron a convocar una reunión de "representantes nacionales".

De nueva cuenta un grupo selecto de políticos se reunieron diez años después, en mayo de 1787, para dar vida a una Convención Constitucional. La forma de participación política que se eligió fue a cargo de delegados seleccionados por las legislaturas estatales; éstas recomendaron a sus representantes la creación de un gobierno nacional fuerte. Para muchos historiadores los enviados a Filadelfia eran un conjunto de hombres de ideas nacionalistas, algunos de ellos recibirían el nombre de federalistas, es decir, aquellos que eran partidarios de un gobierno con liderazgo fuerte y centralizado pero a la vez flexible; las nuevas instituciones deberían de garantizar la nueva representación política de la república moderna.<sup>6</sup>

Los elegidos para participar en la Convención de Filadelfia tuvieron mucho en común, prueba de ello es el perfil político mayoritario entre los asistentes. La uniformidad de criterios en el mando político se reflejó en la similitud de valores sociales y económicos de los constituyentes. Es importante resaltar que la gran mayoría tenía alguna relación directa o indirecta con sectores profesionales y económicos, de ahí que se les denomine como clase dominante. Si bien eran

---

<sup>6</sup> John F. Bibby, *Governing by Consent: an Introduction to American Politics*, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1992, p.49.

representantes de sus comunidades, también representaban a hombres de negocios, comerciantes, abogados, plantadores e inversionistas. Para Beard, en ellos se conjugaba juventud, educación, habilidad, experiencia política y, en su mayoría, riqueza; su visión primera era la de un país donde gobernarán los más aptos, los más interesados en tener un gobierno que permitiera fincar en la propiedad privada la seguridad del desarrollo económico.<sup>7</sup>

La necesidad de avanzar en esta meta llevó a este grupo político y sus ideólogos más importantes a considerar la labor de convencimiento de los demás miembros de su sociedad en el sentido de que la organización política a elegir debería ser la mejor para resguardar sus intereses; así, para ellos, la política real y verdadera no puede prescindir de la variedad de intereses y agrupaciones.

La mayor lucha hacia el interior del grupo fue para convencer sobre las bondades de la Unión, término que hace referencia a evitar el fraccionamiento de la nación, lo que sucedería en caso de seguir siendo gobernados bajo el esquema de la Confederación. Por eso la mayoría de los escritos de los llamados federalistas era una clara alusión a apoyar la Unión Federal. Los argumentos que utilizaron fueron diversos, sin embargo, entre las razones políticas se puede encontrar un fondo capitalista, la utilidad de esta unión en términos económicos. La defensa de la Unión también es la de un mercado nacional que se apoye en una estructura política que le permita crecer y, a la vez, estar bajo la protección de un gobierno flexible, no opresor del mandato económico.

---

<sup>7</sup> El historiador progresista C. Beard argumentó que los llamados oficialmente "Padres Fundadores" no eran patriotas altruistas sino plutócratas luchando por sus propios fines: "hombres cuyos intereses como propietarios estaban inmediatamente en juego". El resultado de su labor no representó la culminación del espíritu revolucionario democrático de 1776 sino una contrarrevolución. Por lo tanto, a través del instrumento constitucional, afirma Beard, un puñado de propietarios conservadores efectuaron un golpe de Estado para defender sus propios intereses económicos y para contener el crecimiento de la democracia popular. A Beard se le ha cuestionado el enfoque de la documentación y por tanto sus conclusiones. Se le critica su teoría sobre el conflicto de clases y autores como Brown argumentan que la Constitución de EEUU era, en el fondo, un documento democrático idealmente adaptable a la clase media estadounidense, esencialmente democrática. Ver Charles A. Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, Nueva York: Macmillan, 1986, pp. 64-69 y 73.

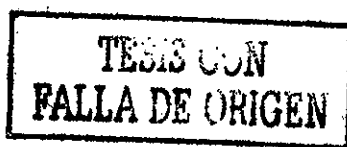
Desde este momento histórico es posible hablar de una representación política encaminada a ser flexible, a tener varias aristas de interpretación y, sobre todo, a ser útil a un sistema que se opone al fraccionamiento de las entidades políticas si éstas perjudican los intereses económicos y aboga por la consolidación de la unión por la República como el modelo más afortunado de gobierno. La nueva relación entre gobernados y gobernantes tendrá como principio cuidar las bases económicas de la Unión; se le pedía a la clase dirigente tener la capacidad de actuar para impulsar una economía nacionalista, mercantilista y proteccionista. La visión económica era interpretada y acompañada por una estructura política que requería, a su vez, el mando de los más aptos. Esta estructura tendría que reflejar el equilibrio de poder entre los diferentes poderes de la federación; al respecto, Orozco señala que la integración política es, a su vez, un "sistema comercial, marítimo, administrativo y militar compatible con el equilibrio de poderes que la independencia del poder judicial garantiza y con otro equilibrio aún más sutil entre los poderes de la unión y los de las autoridades estatales. Pero ello es en gran parte una representación idílica, compromisoria, tenue y veladora de otros designios."<sup>8</sup>

El calificar a los delegados como gente con mentalidad continental, no hacía más que referirse a la experiencia acumulada por quienes provenían de zonas urbanas o del litoral marítimo y las clases más altas. La homogeneidad burguesa ayudó a crear un sentido de responsabilidad colectiva hacia con ellos mismos y los distinguió del resto de la población.

Es importante destacar que estas ideas políticas conllevan una visión compartida de la naturaleza humana y sus entretrejos políticos. Sus argumentos, eran favorables a los dogmas del liberalismo racionalista, los derechos naturales, la igualdad y la democracia, como un plan operativo de pluralismo y

---

<sup>8</sup> José Luis, Orozco, *La pequeña ciencia: una crítica de la ciencia política norteamericana*, Fondo de Cultura Económica, Sección de obras de Sociología, México, 1978, p.27.



antiabsolutismo monárquico. Buscaban una república que les permitiera avanzar en una estructura económica que fuera mejor hasta las entonces creadas.<sup>9</sup>

Al cuestionar el absolutismo monárquico se inclinaron por favorecer un gobierno con origen en un consenso mayoritario de sus ciudadanos, de ahí su sentido representativo. El principio de "pueblo" es de poca utilidad para explicar al conglomerado humano que sería dirigido, más bien la clase dominante se refiere a los que no son como ellos por medio del concepto de gente. Es del principio "pueblo o gente" que se identifica una multitud de donde brotará el nuevo gobierno consensado entre los habitantes de un territorio, que se amplía según la demanda económica. De esa manera asegura Orozco "su visión de lo popular, se liga a factores geográficos económicos y políticos."<sup>10</sup>

Las enseñanzas de Locke y Hobbes, es decir, una libre sociedad de comerciantes y terratenientes firme en el disfrute de su riqueza, un gobierno de participación y defensor de los derechos del hombre en el sentido de capacidad para tener y usar la propiedad, se retomarán para dar cauce a un planteamiento de un republicanismo y expansionismo. La visión ideológica de la frontera ligada a la nueva fuerza del nacionalismo, unida a las necesidades esenciales de una comunidad propietaria, había logrado prevalecer para establecer los postulados sobre las ventajas de un gobierno civil.

Así, el origen teórico del gobierno estadounidense encuentra su sustento en la acción de una élite política con fines tanto comerciales como de dominación inmediatos. Esta intervención elitista aporta elementos para explicar la creación de un gobierno representativo que, en su función y estructura, logra alcanzar el equilibrio entre el interés público y privado en cuanto a lo comercial. Los 55 políticos que discutieron y estructuraron la Constitución fueron una elite

---

<sup>9</sup> José Luis Orozco, "Leer el Federalista", Zona Abierta, Suplemento de Economía, Política y Sociedad, El Financiero, 6 de Agosto de 1993, Vol.1, Núm., 46, primera parte, p.13.

<sup>10</sup> Idem.



excepcional por su capacidad de llegar a consensos. La gran mayoría de ellos tenían bienes, riquezas y compartían una buena educación, así como talento y habilidad política. Jefferson los describió como "semidioses".<sup>11</sup>

Por lo anterior, la elite formó un punto de interés común en la responsabilidad de pensar y crear un sistema político alternativo a la monarquía haciendo uso de las enseñanzas de la historia, para ello, retomaron en sus propuestas la experiencia de los griegos, en particular de los atenienses, en cuanto a la práctica política llamada democracia directa. Para Jefferson, leer y seguir a Tácito y Pólipo era obligatorio para el estadista que deseara elevar su país a la gloria, mantenerlo en el poder o preservarlo de la ruina. Estos tenían claro el momento histórico en que se forma un gobierno y las causas que llevaban a su modificación o a su desaparición. Los creadores de este sistema tuvieron una visión objetiva de los principales problemas que habrían de enfrentar. Uno de ellos era que la estructura propuesta tenía que ser funcional para una población que oscilaba entre los 2.5 y 3 millones de habitantes, aunque sólo el 85 por ciento de las personas que habitaban ese extenso territorio eran consideradas como blancas.<sup>12</sup>

El compromiso del nuevo gobierno con la unidad entre el ámbito local y nacional es la viabilidad misma de la Constitución. Al mismo tiempo estará sujeta a que los ciudadanos se expandan territorialmente dentro del gobierno republicano y no del gobierno democrático. De esta manera, asegura Orozco, el maquiavelismo del pensamiento Madisoniano dicta "ampliar la esfera", la idea era pues el aceptar dentro de su sistema político una variedad mayor de partidos que a su vez representarían diferentes intereses. Esta consigna buscaba evitar la formación de una mayoría que invadiera los derechos de los demás ciudadanos; en el sentido político era ver por el derecho a participar del individuo en el gobierno.

---

<sup>11</sup> Véase Dya and Zeigler, *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*, Brooks/Cole publishing Company: California, 8ª edición, p.23.

<sup>12</sup> Robert Dahl, *Democracy in the United States: Promise and Performance*, Houghton Mifflin Company: Boston, 4 edición, 1981, p.7 y ss.

Los líderes del grupo demostraron tener una formación de estadistas peculiares al retomar la historia de viejos imperios, destacando la enseñanza del Imperio Romano, pero con reservas. Dentro de las principales enseñanzas que recuperaron estuvo la experiencia de gobernar un gran territorio con leyes similares y fueron más hábiles para pensar en la creación de un sistema efectivo de representación política tanto a nivel local como federal, es decir, tanto para las pequeñas partes como para la visión de un todo de ese gran territorio. La figura política de una República siempre tuvo consenso, lo importante era crear una nueva que les permitiera funcionar como algo nunca antes practicado, que fuera *sui generis* para ese tiempo, donde tuviera cabida el buen gobierno para una nación con un territorio vasto y apoyado en mecanismos efectivos de representatividad. Para algunos estudiosos, estos hombres adquieren la categoría de revolucionarios al establecer la primera gran República Nacional o moderna.<sup>13</sup>

## **1.2. La República Moderna**

### **1.2.1. Las ventajas del gobierno indirecto**

Tomando en cuenta lo anterior como parte permanente de la historia política, en las siguientes páginas se desarrolla lo expuesto en un texto clásico, *El Federalista*, destacando lo escrito en torno a un régimen federal en su famoso artículo diez y se explican las ideas de Hamilton, Madison y Jay acerca de lo que debería ser la estructura política que diera vida a la república moderna. Estos políticos, nombrados por la historia oficial de ese país como los famosos Padres Fundadores, son a quienes se debe una buena parte de las ideas que analizan la relación entre república y democracia, dos conceptos que se identifican con el origen del sistema político estadounidense. Sin embargo, es necesario explicar la

---

<sup>13</sup> Idem.

distinción que se establece entre ambos conceptos para comprender el significado de gobierno indirecto o mixto.

Las ideas de estos pensadores las encontramos en una obra escrita entre 1787 y 1788, *El Federalista*. Los párrafos de esta obra son considerados como un tratado de ciencia política, su contenido es una forma de hacer política, justificarla y legitimarla. Sus autores fueron también actores del ejercicio del poder y de esta forma reforzaron una práctica acumulativa, una tradición en estricto sentido del gobierno republicano y federal.<sup>14</sup>

Como se analiza posteriormente Madison, en su famoso artículo diez, escribió las directrices de ese modelo de gobierno que sustenta su representatividad en varios niveles del ejercicio del poder político. Es un convencido de poner todo el poder del pueblo bajo una única república. La necesidad de una coerción gubernamental era prioritaria debido a las posibles amenazas de invasión por parte de las potencias europeas y sobre todo de la corona inglesa.

Esta situación los llevó a debatir cuál era la mejor forma de gobierno para evitar la decadencia política. Su decisión fue favorable para el gobierno constitucional; este marco normativo sería su fundamento político, en él se encontrarían la responsabilidad política de los tres poderes, asimismo las normas principales para ordenar los procedimientos para gobernar y la estructura de las instituciones de gobierno.<sup>15</sup>

Como ya se ha mencionado, el gobierno popular propuesto en *El Federalista* se caracteriza porque el pueblo no ejerce por sí mismo la autoridad. Este principio de mandato indirecto entre gobernantes y gobernados llevó a los dirigentes a buscar una satisfacción de su vida política en la adopción de "un

---

<sup>14</sup> Orozco, op.cit, p.13; Ver Crossman, *Biografía del Estado Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pág.108.

<sup>15</sup> Richard A. Watson, *Democracia americana: logros y perspectivas*, Editorial Limusa, México, 1989, p.50.

esquema de representación". Si bien los gobernantes no harían uso de un poder despótico, tampoco estarían sujetos al mandato directo de sus gobernados; los primeros ejercerán su derecho político de ser los representantes de la nación.<sup>16</sup>

Al incorporar este postulado los autores de *El Federalista* defendían el sistema republicano representativo. Las ventajas que en él encontraban radicaban en la posibilidad de tener perspectivas para que se observe el derecho objetivo y de que, por tanto, se preserven y protejan los derechos individuales. Sin embargo, el debate sobre la construcción de un gobierno tiene características propias en cada sociedad; estas peculiaridades se presentan en la forma de funcionar de sus instituciones. Una constitución establece relaciones legales entre los dirigentes y los dirigidos. Este postulado está en el centro del proceso político de toda nación. Por otra parte, el proceso adquiere su particularidad al determinar las reglas a seguir en la competencia por el poder político y la forma de ejercerlo.<sup>17</sup>

La pretensión de construir un gobierno equilibrado en su estructura y función llevó consigo límites y problemas en cuanto a la democracia, entendida con un sentido social más amplio. El sistema estadounidense en ese momento histórico únicamente puede ser llamado democrático, en cuanto a que es representativo de los hombres blancos y propietarios, ya que el sufragio excluyó a esclavos y mujeres y parte considerable de la población carecía del derecho de voto como consecuencia de los requisitos exigidos por los estados, a los que la Constitución remitió la fijación de las condiciones de elegibilidad.<sup>18</sup>

Los ideólogos mencionados también basaron gran parte de sus propuestas bajo el paradigma de la perfección en el gobierno. Entre las tareas principales se encontraba la de unir las opiniones discordantes de una comunidad en una sola. La negociación de intereses diversos será una primera responsabilidad de un

---

<sup>16</sup> Epstein, op. cit. ,p.138.

<sup>17</sup> Watson, op.cit., p.50.

<sup>18</sup> Hamilton, et.al. *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, en esp. prólogo, p.XIII.

gobierno representativo, así el conflicto político tendrá siempre una salida democrática, es decir, el consentimiento en un asunto de las partes del gobierno.

El elemento importante para sus objetivos de preservar la República entendida como unión era la división y, por lo tanto, la distribución del poder nacional. La existencia de esta dispersión se pensó para crear la necesidad de una constante negociación entre los diferentes centros de poder durante el proceso de toma de decisiones. Lo anterior llevaría a los ciudadanos y sobre todo a sus líderes políticos a favorecer la solución de problemas en forma pacífica y negociada a través de un beneficio mutuo de todas las partes en conflicto.<sup>19</sup>

Así, la unión es una República siempre y cuando se entienda como una forma de organización política donde es posible "garantizar el bien público y los derechos privados contra el peligro de la facción".<sup>20</sup>

En otro sentido la unión se vincula a la prosperidad política de los estadounidenses pensada en términos de seguridad ante las guerras exteriores e interestatales, modos de evitar el despotismo y la insurrección, impulsar la prosperidad comercial, bajos impuestos y un mayor apoyo del gobierno hacia lo económico. Madison da una sustentación compleja de cómo utilizar y modernizar la idea clásica y cualitativa de la política como el bien común y modificarla por una noción realista y cuantitativa del bien público.<sup>21</sup>

El principio republicano se relaciona a una forma de gobierno popular que consiente un juego político entre la mayoría y la minoría y donde se quiere evitar que la mayoría se transforme en facción dominante e inamovible. El problema de la democracia ligada a la representatividad en este caso adapta numerosas formas territoriales y funcionales. Este sistema de poder incorpora la posibilidad de

---

<sup>19</sup> Dahl, *Democracy*, p.13.

<sup>20</sup> *Idem*

<sup>21</sup> Epstein, *op.cit.*, p.22.

excluir una pequeña parte o a la mayoría de la población de las decisiones que se toman en la realidad política.

También Hamilton y Jay fueron partidarios de una oligarquía-aristocracia en el poder pues apoyaron la idea de que "quienes poseen el país deben gobernarlo". Con esta perspectiva demostraron su desconfianza por crear un sistema de gobierno donde las tentaciones democráticas, como la intervención directa en el gobierno, llevaran a organizaciones indeseables a limitar el desarrollo de la libertad, entendida como capacidad de tener y explotar una propiedad.

De aquí la idea sobre la riqueza de estos políticos, la cual sostiene que se puede apreciar que ninguna mayoría democrática puede crear riqueza simplemente sancionando leyes, porque ninguno de los elementos capaces de generarla se encuentra en estado libre en la naturaleza. De este supuesto se puede desprender que la riqueza es creada por los individuos: por su ambición, motivación, trabajo, ahorro, inversión, talento para la organización y, principalmente, por el pensamiento y las ideas. En suma, el planteamiento demuestra el determinismo económico de estos políticos y su interés por preservar estos valores culturales como principio de un orden político dominante. Una vez entendido que el interés y la pasión generan la actividad del hombre, que la justicia y el bien público son los objetivos del gobierno, queda la parte de estructurar la forma en que se garantiza al gobernado una institución que respete su derecho a la libertad política en carácter de propietario.<sup>22</sup>

Además, la idea de representatividad estará sujeta no sólo a las instituciones sino a los hombres que trabajen en ellas y, considerando la naturaleza de los seres humanos, la lucha por los intereses será su mayor punto de equilibrio y a su vez su mayor forma de condicionar sus decisiones.

---

<sup>22</sup> Epstein, *op.cit.*, p.89.

Entre los puntos de consenso se encontró el reconocimiento de que un gobierno de la mayoría en la democracia es un progreso y tiene la ventaja de poder revocarse mediante el sufragio. Sin embargo, ningún representante de ninguna mayoría, haya o no sido elegido democráticamente, es garantía suficiente de que no abusará del poder que tiene en sus manos, preocupación constante de estos pensadores.<sup>23</sup>

### **1.2.2. El problema de las facciones y la libertad**

Durante el periodo previo a la elaboración de la Constitución se logró llegar a un consenso al reconocer que la problemática de crear un nuevo modelo de gobierno crecía cuando se hacía mención a los posibles problemas que habría que enfrentar; al abordar la discusión de los orígenes de éstos, se reflexionó sobre la problemática de la naturaleza humana. La mayoría de los delegados, ya fueran partidarios de la democracia o de la aristocracia, coincidían en que el ser humano se corrompe fácilmente por el poder. La historia de la antigüedad enseñaba lo perecedero de las repúblicas, lo transitorio de la gloria y los cambios de los asuntos humanos. Esta tradición argüía que las repúblicas vivían y morían por la virtud y que, con el tiempo, el poder y el lujo inexcusablemente originan la corrupción, primer paso hacia la decadencia.

El enfrentar la posible desaparición de la nueva república fue uno de sus mayores temores. Los riesgos estaban ligados a la naturaleza de los hombres. No sólo el hombre era vulnerable por su propensión al pecado, sino que las repúblicas eran vulnerables por su propensión a la corrupción. La historia mostraba que en la incesante lucha entre la corrupción y la virtud, la primera, al menos hasta 1776, siempre había triunfado. De ahí la necesidad de buscar métodos que permitieran

---

<sup>23</sup> Hamilton, *op.cit.*, p.38.

cuidar los excesos de los actos de gobierno que perjudicaran los derechos de los gobernados.

La solución al problema de las diferencias provocadas por las facciones está ligada al logro de un bien público realista, es decir de intereses concretos. Para ellos no va a tener relevancia hablar de un bien público en abstracto sino del interés en sí, no importando de qué índole sea éste, las fuerzas sociales serán para ellos esa representación realista. Una vez más el problema de la facción nos remite a la teoría madisoniana de la representación; para Madison el interés de la gente es múltiple, de ahí su idea de pluralismo. Para él la gente está motivada por sus intereses, por lo que asume que los representantes tienen que ver por la pluralidad de ellos.<sup>24</sup>

El problema de la facción implica también a la naturaleza política del hombre, su forma de razonar, sus necesidades y acciones. El origen de la facción se relaciona con la libertad entendida como "esencial" a la vida política, los hombres eligen una "vida política" y no sólo una vida animal, quedando así condicionados en su acción. El argumento de los federalistas plantea la posibilidad de remover las causas de la facción mediante "dar a todos los ciudadanos las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses"; sin embargo, la realización de este principio resulta para los mismos autores "impracticable" y en caso de llegar a este grado de homogeneidad, sería imprudente para la vida política debido a la abolición de la libertad a que el hombre sería sujeto.<sup>25</sup>

Por otra parte, el sentido de la palabra libertad se vincula con el de gobierno popular al motivar en los hombres un sentimiento de orgullo, de ser republicanos.

---

<sup>24</sup> Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967, p. 61.

<sup>25</sup> Walter and Burnham, *Democracy in the Making: American Government and Politics*, Prentice-Hall, 2da. ed., Englewood Cliffs, 1986, p.59 y 50.





Para ellos elegir esta forma de vida política les permite ejercer facultades que los separan de la "vida animal".<sup>26</sup>

Al hacer uso de la libertad, los hombres pueden "despertar" su deseo hacia "cualquier bien propuesto" a través de "una debida consideración" de su valor. De esta condición se desprende la existencia de diferentes tipos de hombres y opiniones. De aquí que sobresalga la visión elitista, condición natural que, según su pensar, lleva a afirmar que los hombres virtuosos se forman opiniones sobre la bondad o maldad intrínseca de los objetos, además de ser patrióticos y amantes de la justicia, virtudes esenciales para la confiabilidad en los gobernantes.<sup>27</sup>

Dentro de los márgenes de acción del individuo, la participación se ubica en el acto de opinar. La necesidad del hombre de decir su verdad se reconoce en la asistencia de la pasión, esta característica del sentir humano se convierte en un elemento políticamente poderoso. Así, los tipos de pasión estarán condicionados al número de hombres que existan para después transformarse en política por influencia de la opinión. El razonamiento llega a su imperativo, los diversos intereses son resultado de las facultades "naturales" de los hombres, pero sólo en la medida que tales facultades estén "protegidas" por el gobierno.<sup>28</sup>

La capacidad humana de adquirir propiedad es la base de su derecho, afirma Madison, quien retoma el argumento de John Locke sobre el carácter natural de la propiedad. Locke encontró un derecho a la propiedad en el trabajo de los hombres; en cuanto cada hombre es "propietario de su propia persona", su trabajo también le pertenece, es decir, un hombre extiende por su trabajo su

---

<sup>26</sup> Epstein, *op.cit.*, p.156.

<sup>27</sup> *Ibidem.*, p.102.

<sup>28</sup> *Ibidem.*, p.104. Madison entendía por facción un cierto número de ciudadanos, ya sea una mayoría o minoría del todo están unidos y actúan por algún impulso, pasión común, por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes y agregados de la comunidad. Para remediar las causas de la facción se debe conceder a cada ciudadano las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses.

propia personalidad a los objetos producidos, al gastar su energía interna en ellos los convierte en parte de sí mismo.<sup>29</sup>

En cierto sentido el problema también abarca la cooperación humana y el hecho de que hay gente que recurre a la acción violenta sin someterse a las reglas necesarias para la preservación y el funcionamiento del mercado. Con el fin de prevenir la acción violenta y hacer posible el funcionamiento del mercado y de la cooperación en la sociedad humana es necesario, según ellos, contar con una institución que proteja el mercado contra la violencia, es decir, contra la gente que ignora o rehúsa someterse a las reglas del intercambio pacífico de bienes y servicios; esta es la función del gobierno.

En esta visión particular del gobierno las intenciones políticas se vuelven acciones con el fin de cuidar intereses. Al incorporar esta responsabilidad nos podemos preguntar de manera objetiva cuál es la función del gobierno en términos mercantiles. Y es así, señala Orozco, cómo el desarrollo de los argumentos de los padres fundadores tiene la intención de entender y justificar la función del gobierno y su relación con el interés del hombre a cuidar su derecho a la propiedad, a través de la exaltación pragmática siguiente: la política brota de la economía.<sup>30</sup>

Para comprender la relación entre la economía y el problema de las facciones es necesario entender la función de la propiedad. De hecho, el realismo de Madison tiene un punto central, el preguntar y descubrir quiénes poseen y no poseen propiedad. Esta diferencia llevará a intereses distintos en la sociedad. Las facultades de adquisición de los hombres son "diferentes y desiguales", con diversas "clases" y "grados" de propiedad. Por ello, la desigualdad será un mal necesario bajo este esquema de gobierno ya que los hombres no buscan proteger una propiedad particular sino mas bien sus facultades de adquirir propiedad. De

---

<sup>29</sup> El principio señala que, el trabajo da un derecho a la propiedad de la tierra ya que, un cultivador toma sólo materiales "casi sin valor" de la naturaleza y contribuye con el 9, el 99 o el 999 a la valoración, a través de su propio "esfuerzo". Epstein, *op.cit.*, p.105. Ver George H. Sabine, *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pág.405.

esta manera, lo principal del gobierno será asegurar la capacidad del hombre de adquirir más propiedad en el futuro.

En estos argumentos, señala Orozco, se encuentra que "quienes son acreedores y quienes son deudores caen bajo la misma distinción. El interés predial, el interés manufacturero, el interés mercantil y el interés monetario, al lado de los numerosos intereses menores, se desarrollan necesariamente en las naciones civilizadas y las dividen en clases diferentes impulsadas por diferentes sentimientos y perspectivas".<sup>31</sup>

En fin, las facultades desiguales dan a los hombres distintas opiniones y propiedades; el amor por sí mismos los liga arduosamente a las primeras, y los interesa fríamente en las segundas. De esta manera queda establecida la presencia de un conflicto permanente entre los individuos, el gobierno republicano tendrá que tener la habilidad suficiente para regular las divisiones que se presenten en la cotidianeidad de la vida social.

Para lo anterior, el sistema se obliga a emitir leyes que vean por el resguardo de los derechos individuales esenciales. Madison haciendo uso de su sentir elitista, sugiere que el pueblo no entiende bien lo que es el bien público, por eso la necesidad de confiar en la forma de gobierno representativa. La acción legislativa y la justicia como el bien público se sustenta en la cuestión acerca de la existencia de un conflicto continuo entre esos fines. La solución plantea como la principal tarea de la legislación moderna el principal objetivo del gobierno: la protección de facultades a través de la regulación de intereses variados. El bien público será representado por el acuerdo entre los grupos interesados en la participación política.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p.13.

<sup>31</sup> *Idem*.

<sup>32</sup> Hamilton, *op. cit.*, p.38.

## 1.3. La Negociación Política

### 1.3.1. Los legisladores

Ya Madison en sus escritos enfatiza que las facciones o grupos de interés promueven las divisiones económicas más "comunes y durables" y su regulación es la "principal tarea de la legislación moderna".<sup>33</sup> Es en este planteamiento donde encontramos referencia directa a la labor del político-legislador como un elemento más de representación flexible, es decir, al momento de estar ocupando un cargo de representación local, o sea distrital. Esta condición poblacional y geográfica lleva al político a ubicar su labor como representante en la responsabilidad de escuchar las demandas de los actores sociales que viven en ese espacio y que desean participar en la conducción del gobierno.

Así, la representación política de los gobernados en el proceso de la toma de decisiones se vuelve indirecta, delegando su mando a los gobernantes-representantes que, aunque temporales, presentan múltiples facetas en el ejercicio del poder. Por lo tanto, la relación entre gobernados y gobernantes tiene que ser definida tan ampliamente como la propia gama de las expectativas populares en relación con el gobierno electo y por ende, en relación con los líderes políticos. La necesidad de un liderazgo en el gobierno con carácter representativo, bajo el supuesto de una república nacional, está en relación directa con sus responsabilidades, entre ellas encontramos su forma de entender y evitar el abuso de poder, los peligros de la facción, la libertad, la propiedad y las tareas legislativas.

---

<sup>33</sup> Beard, *op.cit.*, p.14-16.

En última instancia el gobierno popular comprende el respeto a la libertad pública en sentido de poder elegir a sus representantes. Dicha práctica política encuentra su antecedente en el gobierno inglés basado en un sistema de representación electoral que supone la elección de un único diputado por cada distrito. Esta forma de organizar un gobierno representativo se sustenta en que los representantes lo deben ser de un cierto número de ciudadanos, de ahí que la representación se ligue a un criterio cuantitativo.<sup>34</sup>

De esa manera, el legislar va a ser una tarea donde se busque reforzar las leyes de la naturaleza a partir de la opinión del legislador cuyo desempeño se hará bajo lo subjetivo de creer en las virtudes individuales. A partir de lo anterior se da un rompimiento con la visión primera que se dio sobre todo en la Edad Media de la relación de mandato que había entre el legislador y sus representados. En esta nueva etapa el mandato imperativo no será el futuro de los nuevos principios de la moderna representación política basada en el mandato indirecto. El legislador será representante de un poder federal, es decir de toda la nación, lo que a su vez le permite serio del interés nacional con capacidad de intervenir en el juego del interés local, estatal y federal.<sup>35</sup>

Los legisladores se consideran como "hombres virtuosos" siempre y cuando al ser funcionales puedan resolver los problemas que tiene toda sociedad y a su vez lograr sus objetivos. El cumplir con este objetivo nos lleva una vez más a plantear la paradoja entre mayoría y minoría en la estructura de un gobierno mixto, ya que la acción es integrar las demandas sociales al sistema político por medio del respaldo otorgado a través del voto de la mayoría, pero la decisión la toma una minoría.

---

<sup>34</sup> Ver Giovanni Sartori, "Representación" en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar, p.308 y El federalista, *op. cit.*, p.225.

<sup>35</sup> Este supuesto parte de que los gobernantes son responsables y han de rendir cuentas ante los gobernados. Ver Sartori, *op.cit.*, p.307.

El argumento se extiende y explica a los legisladores como hombres de Estado que si bien al juzgar son de hecho "abogados y partes", ésto simplemente porque son hombres con intereses propios o porque hablan por los intereses de los constituyentes. El debate se torna otra vez complejo en la distinción de varios conceptos como son el de justicia con un gobierno popular, bien público, facciones, intereses, derechos, minorías y mayorías.<sup>36</sup>

Así, encontramos que la relación entre el buen gobierno y la tarea de los legisladores se vuelve esencial. De igual forma se desprende que un buen legislador debería tener en cuenta tanto a la justicia como al bien público. La forma de entender estas simetrías y asimetrías en las funciones políticas de estos hombres "virtuosos" se encuentra en su labor política. Su trabajo se relaciona directamente con la forma de impartir justicia y servir al "bien público". Aunque la justicia era objeto de una alarma generalizada, sólo una élite de los "ciudadanos más virtuosos y considerados" estaba comprometida con ella, lo que va a significar, o al menos incluye, la protección del derecho de cada hombre a ejercer sus facultades.<sup>37</sup>

Con la expresión "interés del pueblo" Madison indica que el tema sigue siendo el bien público, más que los derechos de alguna parte del público. El pueblo es considerado como un todo vulnerable a los malos hombres. Un "cuerpo elegido" no es garantía de una buena elección; los "otros medios", además de la intriga y la corrupción, presumiblemente incluyen la confianza en la ingenuidad de un pueblo con comprensión defectuosa del bien público.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Es en este sentido donde se dan las expectativas populares en relación con el gobierno. Bajo estos argumentos encontramos la justificación de una clase autodisciplinada, habituada a la presencia de personalidades rectoras e individuos de estatus elevado, puede manejar una colectividad política durante un largo periodo de tiempo: la masa de la población, mas tarde o mas temprano, debe sucumbir ante la tentadora elección de lo grande sobre lo pequeño, la majestad frente a la insignificancia, los sentimientos, frente al calculo. Ver Grazia, *op. cit.*, p.305.

<sup>37</sup> Epstein, *op.cit.*, p.121.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p136.

La protección es respetar la "libre elección" de dichos hombres. Los legisladores justos deben considerar los méritos de la vida manufacturera y de la vida granjera. Para Madison el bien público reclamaría, entonces, políticas que permitieran que algunos hombres fueran inmerecidamente ricos, o estimularía a algunos hombres a vivir una vida moderada. Es así como el bien público es una condición de los derechos privados, estos últimos aparecen aquí como medios necesarios para el bien público.

Con relación al sentido de los "hombres de Estado ilustrados", Madison comparte la ambigüedad que antes hallamos en la influencia de la opinión sobre la pasión. Para él, es imposible que los estadistas ilustrados coordinen y logren plegar los opuestos intereses al bien público y concluye que "las causas del espíritu de facción no pueden suprimirse y que el mal sólo puede evitarse teniendo a raya sus efectos".<sup>39</sup>

### **1.3.2. Un liberalismo calculador**

Estos hombres de estado pueden ser seres cuya razón vea que los intereses permanentes y agregados son un bien mayor que su propio interés, o pueden, simplemente, comprender los efectos "indirectos y remotos" que pueden tener sus políticas para su propio bien, es decir, dar prioridad al interés privado, al que es posible ubicar en un plano concreto, al no quedar en el plano de la especulación que en muchas ocasiones puede significar usar en palabras de los políticos, el bien público. En la medida en que el bienestar tiene distintas significaciones para los diferentes individuos y grupos es necesario construir una concepción realista de la democracia.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Hamilton, *op.cit.*, p.38.

<sup>40</sup> *Idem*

La creación de *El Federalista* corresponde no sólo a la necesidad de dirigir el debate interno en un momento histórico sino que, por medio de sus premisas, erige el muro de contención al liberalismo racionalista y radical a punto de desatarse en Europa. Los creadores del sistema político favorecen la elasticidad política y la dogmática realista, rechazan todo aquello que sustrae al sistema de las alteraciones localistas o mayoritarias.

Por otra parte, Madison da respuesta al problema de la representación proporcional en el legislativo al afirmar en el artículo 55 que "nada puede resultar más falaz que el fundar nuestros cálculos políticos sobre principios aritméticos". La idea de crear un gobierno diferente a los que hasta entonces existían también buscaba, según su criterio, una representación que no se basara en los simples "números políticos" de la democracia.

Desde sus primeros escritos Alexander Hamilton previene contra la más destructiva de las pasiones políticas, la desunión alentada por los números. Se recupera a Hobbes al señalar que "el vigor del gobierno es esencial para la seguridad de la libertad", la fuerza es el garante de la propiedad privada.

Para cubrir la dimensión cualitativa de su republicanismo, Madison bosqueja un "plan de representación de un cuerpo escogido de ciudadanos", es así como este cuerpo tendrá entre otras tareas el perfeccionar y ampliar las opiniones públicas.

El verdadero interés del país, argumenta Orozco, se discutirá mejor en la sabiduría de quienes se apartan de la multitud y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estén dispuestos a sacrificarlos ante consideraciones temporales o parciales.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Orozco, *Para leer el Federalista*, op.cit., p.13.



Por medio de argumentos como los anteriores encontramos la justificación de la necesidad de agrupar en un conjunto u órgano político a los hombres de Estado que, a su vez, dé la base para la formación y trabajo de una élite. En esta visión el bien público está ligado a los diferentes intereses. Así, el gobierno popular contempla otro ángulo, el existente entre el interés local y el interés nacional, los legisladores deben estar "comprometidos" con el bien local, pero deben "buscar" lo nacional. De esta manera, una esfera más pequeña entrega un bien público, más simple, accesible e inmediato. Así, la otra diferencia entre un gobierno republicano y el gobierno democrático es el tamaño, es decir el "número de ciudadanos" y la "extensión del territorio".<sup>42</sup>

Madison pide que la constitución federal norteamericana divida el territorio. Esta propuesta busca que las principales tareas de un gobierno mantenga sanos unos estados para sofocar a otros, que proscriban las agregaciones sociales que generen la concentración total de la fuerza y que ésta quede fuera del ámbito de la probabilidad humana.

En suma, el interés de estos políticos fue lograr un gobierno representativo que fuera capaz de funcionar para necesidades sociales diferentes. La ventaja superlativa de Estados Unidos sobre los gobiernos antiguos radicará "en la exclusión total del pueblo en su capacidad colectiva" de la toma directa de decisiones. La sociedad democrática es la que se mueve y divide por la existencia de grupos con diferentes intereses.

---

<sup>42</sup> Hamilton, *El Federalista*, esp. el número 10, p.40.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 1.4. La Democracia Moderada

### 1.4.1. La participación social

El primer autor clásico que se pregunta qué tipo de sociedad democrática existe en Estados Unidos es sin duda Alexis de Tocqueville. Él se interesa por el fenómeno de la libertad y la igualdad en esta sociedad. Referente a lo segundo afirma que penetra cada aspecto de la vida democrática, para él la igualdad es de inteligencia, y de condiciones; el gusto por la igualdad es siempre racional y la libertad es una pasión, un sentimiento.<sup>43</sup>

Si bien el igualitarismo es a la vez el aspecto dinámico del orden social y el principio del desarrollo social no va a estar ajeno de luchar contra el principio de libertad. Es la lucha entre principios contrarios la que produce calor y el movimiento de ideas, a veces el desorden que tendrá como vida el conflicto social, pero también la circulación de ideas y sentimientos comunes que nutre la sociedad.

Al ligar la igualdad con la razón Tocqueville afirma que el egoísmo se vuelve individualismo, de ahí que para autores como Orozco "la base económica real de la política y vía conductivista de mediación entre la irracionalidad de las masas y la racionalidad de las elites es el individualismo intercambista-consumista".<sup>44</sup>

Para Tocqueville era posible hablar de un despotismo democrático. Su preocupación es que si bien este modelo de gobierno dejaba en libertad el cuerpo del individuo, el daño se manifiesta al oprimir el alma. Para él, la tiranía que se

---

<sup>43</sup> Ver Alexis Tocqueville de, *La democracia en América I.*, Edición crítica editorial Aguilar, Madrid, 1988, prólogo XXXIII.

<sup>44</sup> Ver Orozco, *La Pequeña Ciencia*, op.cit., pág.309.

presentaría sería la de la mayoría; el despotismo se presentaría a través de la tiranía mental y social de la mayoría.

De esta manera, el futuro podría ser el de una cuasi-sociedad de bárbaros iguales, "cerrando el ciclo histórico con un estado despótico que se prolongaría indefinidamente [...] la nueva forma de despotismo es compatible con la elección. Los hombres salen de vez en cuando de su servidumbre para elegir a sus tiranos, y vuelven de inmediato a caer en ella".<sup>45</sup>

Se puede concluir que Tocqueville advertía que en un mal régimen democrático existe un predominio insoportable e ilimitado de la mente sobre el corazón, de la igualdad sobre la libertad. Por otra parte, la verdadera democracia es participación en la libertad, definición que es complicada, desordenada y arriesgada. Dios traza el camino hacia la igualdad, la libertad es un sendero que se abre al hombre y que atraviesa parajes siempre distintos.

Para Tocqueville el comportamiento económico depende del político y no al contrario. Por su insistencia en el igualitarismo y en la separación del poder, la riqueza y el status, y en su previsión del totalitarismo como resultado de la nivelación de las clases, afirma que la verdadera igualdad porta el germen del despotismo.

Las ideas políticas de Alexis de Tocqueville, si bien son de las primeras en reflexionar sobre la naturaleza de la sociedad democrática, también son singularmente valiosas por la gran diversidad de temas que tratan, entre ellos destaca la preocupación que mostró por saber si la libertad individual podría sobrevivir en una sociedad democrática. Esta interrogante lo llevó, al igual que Madison y Hamilton, a ser partidario de un sistema político que limitara el poder del "pueblo" o, mejor dicho, de la "gente", así la democracia inmoderada lleva a

---

<sup>45</sup> Ver introducción del editor, Eduardo Nolla, *La democracia en América I*, Edición crítica.

la omnipotencia del pueblo, por lo que el poder en manos del pueblo no es una ventaja sino un peligro. Al igual que los dos anteriores pensadores teme, y por lo tanto le preocupa, la democracia inmoderada, es decir, la democracia directa.

La solución es la democracia moderada, es decir un régimen representativo. Así encontramos que las condiciones para establecer esta democracia moderada tienen que ver con la función de los legisladores. Este autor no es partidario de que los representantes "populares" se sujeten al "dominio" de los electores, es decir, rechaza el mandato imperativo. Al tomar esta postura afirma que los legisladores serán representantes de la nación, por lo tanto ellos ejercerán verdaderamente esa soberanía.

Por otra parte, si bien es partidario de que exista una efectiva división de poderes también enfatiza que sobre todo se debe cuidar que el Ejecutivo y el Judicial no dependan del Legislativo. La falta de confianza en el Legislativo radica en que, para él, éste era el poder con mayor libertad de acción sobre los demás que existía en ese entonces en la Unión Americana.

Sin duda alguna el fenómeno del asociacionismo es un elemento central para explicar la forma de participación política en una sociedad democrática. Por eso la importancia de analizar las diferentes formas en que este autor explica su función en una sociedad democrática.

#### **1.4.2. Los centros de poder intermedios**

Otro problema que obsesiona a Tocqueville es el poder en los modernos estados democráticos, principalmente la relación que existe entre el poder político y las autoridades sociales "secundarias" o intermedias. Así, la función de las autoridades intermedias en la democracia es un tema primordial de su teoría. Aquí encontramos una vez más que la libertad sólo puede existir si hay unas autoridades

que actúan como contrapeso y amortiguador entre el individuo y el gobierno central. De ahí que se afirme que fue el primer gran representante de la idea de comprender a la democracia como la forma de gobierno que necesariamente implica un equilibrio entre las fuerzas del conflicto y consenso. Así las reflexiones de Alexis de Tocqueville hacían énfasis sobre los "cuerpos intermedios" como actores autónomos y capaces de contrarrestar un Estado atomizado o totalitario.<sup>46</sup>

La naturaleza política de la asociación está ligada a entenderla como un medio para proteger y promover los intereses del ciudadano de un gobierno no equilibrado, es decir absoluto. En esta doctrina las asociaciones voluntarias, el poder y la independencia de las comunidades locales, las profesiones (especialmente la jurídica) y el sistema de división de poderes del gobierno democrático son las bases efectivas que podrían frenar tanto los poderes de la opinión mayoritaria como de la centralización administrativa. Estos últimos son peligros latentes en un sistema democrático.

Al respecto, Tocqueville señalaba hace más de un siglo:

"Una asociación consiste solamente en la adhesión pública que da cierto número de individuos a tales o cuales doctrinas, y en el compromiso que contraen de contribuir de cierta manera a hacerlas prevalecer. El derecho de asociarse así se confunde casi con la libertad de escribir; pero, sin embargo la asociación posee más poder que la prensa. Cuando una opinión es representada por una asociación, esta obligada a tomar una forma más clara y precisa. Cuenta con sus partidarios y los compromete para su causa. Estos aprenden por sí mismos a conocerse unos a otros, y su ardor se acrecienta con su número. La asociación reúne en un haz los esfuerzos de los espíritus divergentes, y los empuja con vigor hacia un solo fin claramente indicado por ella".<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Seymour Martin Lipset, *El hombre político: las bases sociales de la política*, Tecnos, Serie de Ciencia Política, Madrid, 1981, págs. 23-26.

<sup>47</sup> Alexis Tocqueville de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica; México, p. 207.

Sin embargo, para el presente análisis lo importante es destacar lo concerniente a sus ideas sobre la creación de nuevos centros de poder intermedios que son los mecanismos más efectivos contra el abuso del poder. De ahí que presente en su esquema otra forma de la división del poder, esta última de carácter horizontal donde los llamados "cuerpos intermedios" frenan en términos reales el poder central.

Así en esta parte nos interesa analizar los argumentos que Tocqueville escribió en favor de esta tercera forma de control del poder político, los cuerpos intermedios, que además, van a dar vida a una sociedad participativa. De ahí el poder identificar a una sociedad participativa con una sociedad democrática, la segunda no podrá ser sin la primera. De lo anterior se desprende que favorecer estas formas asociativas será privilegiar un tipo de sociedad representativa que defienda un gobierno equilibrado.

De esta manera Tocqueville identifica a estos cuerpos intermedios con formas asociativas de participación política que denomina "sociedades". Las sociedades son otra característica fundamental del modelo democrático estadounidense que tanto le impresionó. Él siempre observa asociaciones en todos los niveles de esa democracia que para él era moderada pero liberal. Así, Tocqueville reflexionó sobre un gobierno democrático que si bien favorecía la libertad individual tenía su fundamento en el principio de igualdad política y en el sufragio universal. Estas dos últimas características también van a ser la base para legitimar la participación política en este régimen de los cuerpos asociativos.

## CAPITULO 2

# LA ORGANIZACION CONSTITUCIONAL

## 2. 1. El Espacio Funcional

La historia de la Constitución de los Estados Unidos es también la de un conjunto de ideas políticas que han dado la posibilidad de continuidad y la unidad social de ese país. Durante más de doscientos años, los artículos sólo han sido modificados de forma gradual y hasta la fecha no se ha planteado la necesidad de una nueva Carta Magna, lo que demuestra su funcionalidad para mantener la divisa y el consenso político. Al mismo tiempo, este documento político ha logrado sobrevivir las diversas etapas críticas que en ocasiones implican factores no solo nacionales -la guerra civil- sino también extranjeros -las guerras mundiales. Sin embargo, no debe pensarse en un sistema de gobierno fosilizado aunque los propios estadounidenses están habituados a considerar a sus instituciones políticas como la consumación de la inventiva humana y el objeto idóneo de veneración patriótica. Por eso suelen ser ciegos al hecho de que esas instituciones evolucionan constantemente, tanto por el uso como por propósitos deliberados, y que precisamente esa flexibilidad les ha permitido conservarse. Este documento significa para muchos, el compromiso político de una sociedad que sigue debatiendo el significado de democracia, libertad individual, igualdad política y social entre otros conceptos, pero que para otros muchos sigue siendo congruente con la defensa de un sistema basado en intereses económicos los cuales son protegidos por su poder político. La duración sin grandes modificaciones de este documento es una prueba de lo funcional que le ha sido a los estadounidenses para controlar su desarrollo político, social, pero sobre todo económico. La función de sus poderes federales sin duda ha contribuido al periodo de estabilidad que se vivió el siglo pasado.<sup>48</sup>

Pese a todo, como las constituciones, escritas o no, no se aplican por sí mismas, es preciso dar crédito por la longevidad del sistema político estadounidense a la clase política que ha sido elegida durante toda su historia y que ha logrado reconciliar los intereses tremendamente disímiles y conflictivos de una nación

---

<sup>48</sup> Theodore J. Lowi y Benjamin Ginsberg, *American government: Freedom and Power*, W.W. Norton & Company Inc., 1992, p.27.



inmensa e inquieta. Es posible que, como dijera Lord Bryce, "los políticos estadounidenses estén dotados de mediana inteligencia y una virtud menos que mediana, pero han demostrado cierto genio innato para la conciliación"; este autor una vez más aborda la capacidad de conciliar de forma similar a la de negociar lo cual ha impedido que la estructura entera se derrumbe sobre ellos, aunque es preciso recordar que las últimas elecciones presidenciales fueron cuestionadas en su proceso y que después de mes y medio de haber sido realizadas y de haberse especulado demasiado sobre la limpieza de las mismas se le dio el triunfo al hijo del ex-presidente Bush.<sup>49</sup>

La Constitución es la norma suprema que da identidad política a todo ese país, en las siguientes páginas se da una reflexión de su contenido en lo referente al poder Legislativo y su capacidad de influir en la política nacional e internacional.

Lo breve del documento y la forma ambigua en que se redactó son dos de sus mayores características. Otra es que los artículos que tratan de las relaciones entre los poderes federales están contempladas de manera poco clara, lo que permite la existencia de múltiples interpretaciones sobre las responsabilidades de gobierno de cada uno de los tres poderes que conforman su estructura central. Explicar el mandato que da origen a la estructura formal del poder Legislativo es profundizar en otra dimensión del ejercicio de la representación política del Congreso, la división de poderes como parte del juego del equilibrio de poder, de los pesos y contrapesos que reflejan la constante necesidad de negociar entre las instancias federales como forma de expresión de la gobernabilidad. El marco constitucional regula la pluralidad de intereses existentes en los sectores del gobierno que en el ejercicio diario de la lucha por el poder político se convierten ellos mismos en grupos de presión que negocian entre sí la conducción del gobierno representativo.

Además, la Constitución le otorga al Congreso la capacidad de acción para poder transformar una idea defendida por un legislador o varios legisladores en una

---

<sup>49</sup> Denenberg, R.V. *Para entender la política de los Estados Unidos de América*, 2da. Ed., Editorial del Valle de

política nacional. Los alcances políticos de esta facultad legislativa en no pocas ocasiones van más allá de quedar contempladas dentro de una ley y algunas, al ser ejecutadas, tienen una repercusión directa tanto en el ámbito nacional como en el internacional. La respuesta oficial al efecto de extraterritorialidad de actos políticos internos lo justifican sus políticos con el argumento pragmático que señala que dicha decisión se tomó o ejecutó por "seguridad nacional".

El Legislativo no comparte solamente poderes con la presidencia y el poder Judicial sino también con los estados de la Federación. Es el caso de las enmiendas a la Constitución, que pueden ser propuestas por un voto adquirido por mayoría de dos tercios en las dos Cámaras. El Congreso precisa el modo de adopción en los estados, así como la fecha límite de adopción.<sup>50</sup>

En contraste los artículos dos y tres de dicha Constitución crean y señalan las responsabilidades que tienen los otros dos poderes que integran el gobierno estadounidense: el poder Ejecutivo y el poder Judicial. Esta misma división de poderes fomenta diferencias y contrapesos que pueden desarrollarse hasta volverse en algunos casos serios conflictos entre ellos.

Si bien en los primeros artículos constitucionales se encuentra el mandato que tienen que cumplir los legisladores federales, en el ejercicio mismo de esta responsabilidad se encuentra plasmado el conflicto político que se presenta en el momento de ejercer esos poderes. Es decir, los pesos y contrapesos constitucionales desarrollan la lucha por implementar las políticas que en cierto momento convengan a alguna de las diferentes ramas de gobierno. El poder ejecutivo y el poder judicial son los otros actores centrales en el mandato constitucional, de ahí la importancia de analizarlos junto con el legislativo, dado que la representación política del congreso federal se ejerce en este marco de la lucha entre poderes.<sup>51</sup>

---

México S.A., México, 1976, p.5 y ss

<sup>50</sup> Toinet, *op.cit.*, pág. 106-111

<sup>51</sup> Nigel Bowles, *The Government and Politics of the United States*, St. Martin's Press, Nueva York, 1993,

### **2.1.1. La Institución primera: el Congreso**

El Congreso de Estados Unidos es la primera rama del Gobierno Federal. Es en este marco legal donde surge como la principal autoridad en la creación de leyes y como la institución primera en el funcionamiento del sistema representativo.

En el artículo primero, secciones ocho y nueve, encontramos los poderes conferidos al Congreso por diversas razones constitucionales, una de las más importantes, sino la más, es la capacidad de financiar todas las acciones de gobierno. Dentro de los poderes más importantes del Congreso está la facultad para crear y recaudar impuestos, reglamentar la inmigración, así como reglamentar el comercio exterior.

Ejerce poderes presupuestales y fiscales, pues aun cuando la palabra presupuesto no aparece en la Constitución, el artículo primero lo hace posible. En este caso se trata de poderes potencialmente importantes, a pesar de las intromisiones presidenciales y la ineficacia parlamentaria, es decir, lo lento que en ocasiones llega a ser el proceso de negociación de tantos intereses en temas muy diversos y la participación de actores o grupos de presión que luchan por ser mejor favorecidos por el manejo del dinero público. Lo complicado que resulta acordar las partidas presupuestarias ha reducido particularmente la autoridad del Congreso en esas materias, a pesar de las tentativas de racionalización presupuestaria que todos los congresos desde los años setenta han tratado de ejercer.

El ejercicio de la representatividad nacional está condicionada y sujeta a otros poderes propios y compartidos del poder Legislativo. La capacidad de ejercerlos tiene que ver directamente con los otros actores que dan vida y forma al juego de la política de presión. Entre estos poderes se encuentran el ejercicio de

responsabilidades propias y compartidas para instrumentar políticas que tengan relación con la vida comercial, con el nombramiento de la burocracia federal, con el juicio político y con la resolución de conflictos electorales. Además, tiene el poder de hacer empréstitos por cuenta de los Estados Unidos, establecer una regla uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebra en todo el territorio de los Estados Unidos, acuñar moneda, determinar el valor de la moneda y el de las extranjeras y fijar los patrones de pesos y medidas, garantizar la represión de la falsificación de títulos y de la moneda corriente de los Estados Unidos, establecer oficinas de correo y rutas para el correo, promover el progreso de la ciencia y de las artes útiles -asegurando a los autores y a los inventores, por un tiempo limitado, un derecho exclusivo sobre sus escritos o inventos- y crear jurisdicciones subordinadas a la Suprema Corte.<sup>52</sup>

La cláusula llamada del comercio es de las más importantes dentro de los poderes del Congreso. El poder de regular el comercio está ligado a las facultades sobre asuntos exteriores y de política fiscal, facultades interrelacionadas con el poder decidir los diversos medios de hacerse de recursos financieros y determinar cómo deben ser gastados los fondos. En la sección octava encontramos claramente la flexibilidad de interpretación de la Constitución estadounidense, al ser en esta parte donde se encuentra la cláusula de comercio, que se desglosa en un número impresionante de ejecuciones en referencia a las políticas comerciales que ejerce ese país con el resto de las naciones; así, de acuerdo a esta sección del artículo primero, el Congreso estará facultado "...para regular el Comercio con Naciones extranjeras y entre los distintos Estados del país, así como con las tribus indígenas..."<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> *Constitución de los Estados Unidos de América*, Servicio Cultural de los Estados Unidos, con notas explicativas 1987, p.27. La lista de los poderes del Congreso que se enumeran, es poco clara y al mismo tiempo en algunos puntos es muy vaga originando incesantes querellas constitucionales. Paradójicamente, lo anterior permite la extensión del poder legislativo en la conducción de la política nacional.

<sup>53</sup> En 1877, el congreso resiente la irresistible presión de los populistas y, sobre todo, de los agricultores del Midwest; así, tras el fracaso de 30 proposiciones de ley presentadas desde 1874 en relación con la reglamentación, crea la Interstate Commerce Commission, cuya misión consiste en reglamentar las prácticas discriminatorias de los ferrocarriles. A pesar de que en principio las desviaciones de procedimiento son frecuentes, a pesar de las mules de quejas (una sola compañía de ferrocarriles será condenada por los tribunales entre 1887 y 1905) que aún persisten, esta primera decisión del Congreso permitirá establecer un

La forma en que está redactada la cláusula de comercio permite que la Corte Suprema estadounidense haya interpretado el comercio no sólo como el intercambio de bienes, sino como todo género de actividad comercial. La Corte ha interpretado el término "entre los distintos estados" que incluya no sólo las transacciones entre las fronteras estatales sino también cualquier actividad que afecte al comercio de más de un estado. La corte ha interpretado la palabra regular en el sentido de alentar, promover, proteger, prohibir o restringir. En consecuencia, el Congreso puede aprobar leyes y proporcionar fondos para mejorar las vías fluviales, hacer cumplir las medidas de seguridad en materia de aire puro y prohibir que ciertos productos sean enviados de uno a otro estado. También puede regular el tránsito de personas, ferrocarriles, acciones y valores bursátiles e incluso las señales de televisión.<sup>54</sup>

Si bien el poder Ejecutivo es en la actualidad fundamental para diseñar la política de comercio de ese país, el poder legislativo no ha cedido su poder de tener la última palabra en cuanto a los acuerdos comerciales que se realicen con otros países. En los últimos años la estrategia comercial más importante para América Latina ha residido en negociar acuerdos macro, como es el caso del Acuerdo de Libre Comercio para América del Norte conocido por sus siglas en inglés como NAFTA.

Al hacer uso de estos poderes el Congreso puede imponer tarifas, regular la marina mercante y la aviación. En ocasiones estos poderes son instrumentos de política exterior al utilizarlos para establecer embargos en contra de los países que ellos consideren poco "amistosos" hacia los Estados Unidos, como ha sido el caso de Cuba. El Congreso autoriza la participación y contribución de ese país en financiamientos internacionales. El poder de comercio puede ser usado para promover, anular o simplemente dar reglas para tratados con otras naciones. Dicho

---

sistema de reglamentación que, a fin de cuentas, protege mejor que antes a los trabajadores y a los consumidores. Existen temas centrales para la conducción política como es la discusión de quien debe decir la política comercial en ese país. la pugna entre el Legislativo y el Ejecutivo ha llevado a la intervención del poder judicial el cual a la interpretación de esta cláusula por el Tribunal Supremo en *Gibbons c.Ogden* ( 9 Wheat.1,1824 ) permitirá, posteriormente, que el campo de acción del legislativo se amplíe. A pesar de la bendición judicial, el Congreso no se atrevió a utilizar esta cláusula antes de terminar el siglo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

poder se puede ver reflejado por medio de un tratado, un acuerdo Ejecutivo o por las leyes aprobadas por el Congreso.<sup>55</sup>

Históricamente Estados Unidos ha sido un país de inmigrantes, los legisladores a su vez han sido los encargados de definir las diversas políticas que se han implementado al respecto en los diferentes tiempos. El poder de crear y modificar las políticas de inmigración y naturalización del Congreso también está contemplado en esta parte de su Constitución. De forma permanente el Congreso trabaja sobre algún aspecto que tenga que ver con el problema de la inmigración, sin embargo, cuando se trata de modificar varios aspectos o incluso la propuesta es hacer una ley general, los legisladores se enfrentan a un tema en extremo difícil para la negociación política por lo que tratan con gran cuidado la iniciativa, la cual sin duda involucra a gran parte de la unión así como a miles de grupos de interés con tendencias ideológicas opuestas en alto grado.

En la conducción del gobierno federal existen poderes compartidos con el presidente. Este es el caso de los nombramientos de los primeros niveles de la burocracia. Así, el Senado únicamente da "su opinión y su consentimiento" sobre las proposiciones presidenciales para los miembros del gobierno, jueces federales, embajadores y altos funcionarios. Además, el Senado puede interrogar a un candidato propuesto por el presidente, durante el tiempo que sea necesario y a veces resulta desagradable cuando los senadores ponen en evidencia hasta los más pequeños errores de la vida profesional o privada de la persona con tal de negar la autorización para ocupar el cargo al que fue propuesto.

El conflicto de aprobación de los futuros funcionarios por lo general se presenta en los candidatos a puestos de alto nivel, es en estos casos donde el Senado ha negado con mayor frecuencia las proposiciones de nombramientos. Las propuestas presidenciales han sido así descartadas, ya sea porque se retire la propuesta, por inacción del Senado o por simple y llana negativa.

---

<sup>54</sup> *Idem.*

Así, dentro del documento no encontramos una referencia especial para que el poder Legislativo ejerza un veto sobre los proyectos del Ejecutivo pero en la práctica política sí existe y se da de diversas formas. Una de ellas es cuando una iniciativa de ley favorable al ejecutivo pero contraria a los intereses del Congreso puede ser anulada en el proceso de convertirse en ley. Otra manera de ejercer el veto por parte del Congreso es a través de la aprobación de leyes que prohíban ejecutar acciones al Presidente sin el consentimiento del Congreso.<sup>56</sup>

La principal limitación a la facultad de nombramientos del Presidente radica en la disposición constitucional de que el nombramiento se hará por y con el "consejo y consentimiento del Senado". Los cargos que exigen una confirmación del Senado son considerados como cargos superiores, los que no necesitan ser calificados se consideran cargos inferiores. El proceso de confirmación ha crecido bastante como consecuencia del agrandamiento del gobierno federal.

En el 74 Congreso (1935-37), el Senado tenía que confirmar el nombramiento de 22,487 gentes y para el 96 Congreso (1979-81) se confirmaron 154,797 puestos. La mayoría de las confirmaciones que pasan por el Senado se les puede considerar de rutina, dentro de ellas se encuentran las promociones de oficiales militares, oficiales de servicios especiales, así como del Servicio Exterior y de funcionarios pertenecientes a los Servicios de Salud Pública. Estas nominaciones usualmente pasan en bloque y su confirmación se considera una mera formalidad.

El especialista Joseph P. Harris señala que el 99% de las nominaciones entran en esta categoría. Solamente en el 1% de las nominaciones es donde surgen desacuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Senado; la mayoría de las veces son por personas designadas para ocupar altos puestos, lo que los sitúa en una posición de influir o en ciertos casos tomar decisiones políticas centrales por su importancia para la administración de que forman parte. Este tipo de nominaciones incluye al

---

<sup>55</sup> Lammers, *op. cit.*, p.135.

Gabinete, puestos de subgabinete, de Procurador General, los puestos diplomáticos de mayor importancia, al igual que los de más alta jerarquía en la milicia.<sup>57</sup>

Para autores como Saye, el Senado a través del tiempo ha ocupado virtualmente las facultades del Presidente para nombrar a un gran número de funcionarios federales en cargos que desempeñan dentro de los estados, en especial recaudadores de aduanas, funcionarios de la Casa de Moneda, jueces de tribunales de distrito, alguaciles y fiscales de distrito. En caso de que el Presidente haga una designación de esta naturaleza sin consultar al Senado, este cuerpo tiene la opción legal de rehusarse a confirmar el nombramiento.<sup>58</sup>

En lo que respecta al nombramiento de los jueces federales de tribunales inferiores, los senadores del estado en cuestión intervienen directamente. La posición a favor o en contra en ocasiones tiene su origen en la simpatía que tengan los senadores hacia los candidatos, las nominaciones tienen que ver incluso con su filiación partidista -si son del mismo partido es más fácil su aceptación, en caso contrario existe una facultad de veto individual y total- lo cual hace innecesario que los senadores ofrezcan públicamente la mínima justificación sobre la decisión tomada. Tradicionalmente, los otros senadores respetan la decisión de sus colegas, la cual procede de la opción más eminentemente clientelista que pueda imaginarse. No sucede lo mismo en lo concerniente al Tribunal Federal de Washington D.C., esta institución tiene su origen debido a que la ciudad capital no está representada en el Congreso bajo el mismo criterio que los demás estados, solamente tiene derecho a tener un representante que funge como delegado, el cual sólo tiene un voto consultivo. Tal vez ello justifique la preeminencia presidencial en este tribunal.

---

<sup>56</sup>David J. Vogler, et. al. *Congress and Democracy*, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1985, p.52.

<sup>57</sup> Margaret Carlson, "Friendship has Limits", Time, February 20, 1989. El caso más reciente de rechazo a un nombramiento del ejecutivo a nivel de gabinete, fue la propuesta del ex-Senador John Tower para Secretario de Defensa hecho por Bush en enero de 1989. El Comité de Servicios Armados del Senado (*Senate Armed Service Committee*) fue el que rechazó su nombramiento por su afición al alcohol y por el manejo poco claro de dinero durante la administración Reagan.



En la historia de los Estados Unidos han sido mínimas -no pasan de quince- las propuestas ministeriales que han sido negadas a los presidentes. De las últimas administraciones que han sufrido esta negativa fue la encabezada por el republicano George Bush, cuyo candidato para el puesto de ministro de la Defensa, John Tower, fue rechazado por 53 votos contra 47 en marzo de 1989; los argumentos de un Senado controlado por demócratas hicieron referencia a la vida disipada que tenía el funcionario, lo que le impedía fuera la persona adecuada para ubicar esa posición dentro del gabinete. Sin embargo, las negativas del Senado a los escalafones más bajos son frecuentes. Por lo general, las propuestas presidenciales son bloqueadas en comisión y retiradas por la presidencia.<sup>58</sup>

El Congreso no dispone, en ese aspecto, de poderes tan amplios como el presidente. Posee, en cambio, un arma absoluta: el juicio político (*impeachment*). En términos constitucionales, éste consiste simplemente en el proceso de inculpación que debe ser adoptado por mayoría simple en la Cámara de Representantes (que desempeña en esa forma el papel de una cámara de acusación). El Senado se constituye entonces en una institución judicial llamada Corte Alta, presidida por el presidente de la Suprema Corte (*Chief Justice*) y debe dar su veredicto por mayoría de dos tercios.

Tal vez por su condición de absoluta, este instrumento de gobierno es poco utilizable. Como lo señalaba Lord Bryce en *The American Commonwealth*: "El juicio político es la más pesada pieza de artillería del arsenal parlamentario. Es tan pesada que resulta inadecuada para todo uso ordinario".

En efecto el presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos no pueden ser sujetos a un juicio político más que por "traición, concusión, crimen contra la cosa pública o delito grave" (art. 2º, sec. 4).

---

<sup>58</sup> Saye, *op. cit.*, p.228.

<sup>59</sup> Por ejemplo, en un año perfectamente ordinario, 1977, Carter sometió 54,065 propuestas al Congreso (la inmensa mayoría consistía en promociones para los militares; únicamente 1,961 eran civiles y sólo 200 de alto nivel), de las cuales 61 fueron retiradas ( 0.1%). Ninguna fue rechazada.

La traición está definida en el artículo 3º, sección 3, apartado 1, como "el hecho de tomar armas contra (los Estados Unidos), o de unirse a sus enemigos prestándoles apoyo y ayuda". La pena consiste únicamente en la destitución y la prohibición para obtener una función pública, pero de ningún modo impide perseguimientos ulteriores ante los tribunales ordinarios.

Sólo 16 personas han resultado inculpadas, 15 han sido juzgadas por el Senado, y únicamente cinco (jueces) han sido destituidas desde los orígenes de la República. Uno de estos últimos casos sucedió en 1986. En 1989 otros dos jueces fueron presentados ante el Senado.

El Congreso puede manifestarse durante la elección del presidente en caso de elecciones controvertidas. El proceso señala que el presidente será designado por la Cámara y la elección del vicepresidente corresponde al Senado. Paradójicamente la mayoría electoral, entendida como un voto por ciudadano, no siempre define al ganador. No obstante el temor existente en varias ocasiones durante el siglo XX de que una mayoría no pudiera definirse debido a la presencia de un atractivo candidato independiente, la Cámara no debió pronunciarse más que en dos ocasiones: en 1800 y en 1824.

Las elecciones de noviembre del 2000 por su controvertido resultado -las instituciones electorales junto con las judiciales tardaron más de mes y medio en dar un vencedor- fueron la última ocasión en que se especuló que el Congreso sería el encargado de nombrar al presidente de ese país.<sup>60</sup>

El Congreso junto con el Poder Ejecutivo son por mandato constitucional claves para la elaboración de la política exterior del vecino país del norte. Esta facultad compartida ha llevado a que exista un conflicto permanente entre estos dos

---

<sup>60</sup> A partir de la vigésimo quinta enmienda de 1967 el Congreso interviene también en la designación de un nuevo vicepresidente, en caso de que el anteriormente electo no se halle disponible. En 1973 y 1974 el Congreso debió elegir a otros tantos vicepresidentes: Ford y Rockefeller.

poderes. No en pocas ocasiones el comportamiento del ejecutivo es cuestionado e incluso sancionado por el legislativo.<sup>61</sup>

Es en el ámbito de la legislación donde el Congreso ejerce su más poderosa influencia sobre las relaciones exteriores como consecuencia de que toda medida de política exterior propuesta por el Presidente exige algún tipo de aprobación legislativa. En el momento en que algunas de esas propuestas se elevan al Congreso bajo la forma de proyectos o iniciativas de ley, se da un amplio margen de posibilidades de que ambas Cámaras las enmienden o rechacen.

El conflicto también abarca otros sectores de la administración como el de la burocracia responsable de los asuntos exteriores del ejecutivo que no pocas veces critica duramente esa facultad del legislativo argumentando que los representantes y senadores al tener que trabajar en dos niveles, los asuntos nacionales y los intereses de los grupos de presión, pierden capacidad para entender la importancia de los asuntos concernientes a la política exterior. Por ello, la burocracia encargada de la política exterior los consideran como necios que el capricho del azar y los mezquinos intereses locales han colocado en un puesto en que su comprensión y eficacia son nulas para una correcta elaboración de la política exterior.<sup>62</sup>

Una influencia aún más vigorosa sobre la conducción de los asuntos exteriores es ejercida por el Congreso y en su mayor parte por la Cámara de Representantes o Casa, mediante la facultad que tiene de intervenir en las asignaciones de fondos para los programas gubernamentales en política exterior.

Cabe destacar los amplios poderes del Legislativo en lo que se refiere a la aprobación y distribución del presupuesto federal, en la ratificación de tratados y en la confirmación de puestos claves para la creación y ejercicio de la política

---

<sup>61</sup> Oleszek, Walter J. *Congressional Procedures and the Policy Process*, Congressional Quarterly Press, 2 ed., Washington D.C., 1984. p.3.

<sup>62</sup> Thomas Molnar, *El modelo desfigurado: Los Estados Unidos, de Tocqueville a nuestros días*, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, México, 1980, p.87.

exterior, reglamentar la inmigración, así como reglamentar el comercio exterior de los Estados Unidos.

Históricamente el poder sobre el dinero, bolsa o *purse* como se le denomina en inglés, ha sido el primer poder ejercido por el Congreso; rechazar o conceder fondos, por ejemplo, puede controlar la magnitud y el poderío de las fuerzas armadas y afectar así el poder de negociación de Presidente con otros países. Al desaprobar fondos, el Congreso puede forzar al Presidente a cesar las actividades de combate en ciertas áreas, como en el caso de Camboya y Laos donde el Congreso votó por no otorgar fondos para futuras actividades de combate en esas áreas después del 15 de agosto de 1973 demostrando así su capacidad para restringir el poder de guerra del Ejecutivo. Otro caso que ha pasado a la historia reciente de ese país fue la oposición del Congreso a que se diera más ayuda militar a la contra nicaragüense en tiempos de la administración Reagan. Dentro de este conflicto se encuentra el debate sobre los poderes de guerra, la asistencia militar en el exterior y la exportación o venta de armamento.<sup>63</sup>

El Congreso puede influir tanto en las operaciones del Departamento de Estado como en la de otros organismos que intervienen en la planeación y, en ciertos casos, en la ejecución de la política exterior. La vigilancia y/o intervención del Congreso puede gravitar marcadamente en programas de política exterior que impliquen el desembolso de grandes sumas de dinero. El poder de la bolsa es considerado también como uno de los principales instrumentos políticos para negociar con el Ejecutivo. El politólogo Cecil V. Crabb Jr. ha señalado que el Congreso ha utilizado pocas veces su poder sobre la bolsa de una manera total para cambiar las relaciones exteriores. Este poder lo usa para limitar las actividades del Ejecutivo en asuntos exteriores. De esa manera señala a la administración presidencial lo que no puede hacer, en lugar de decirle lo que él puede hacer.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Thomas M. Frank, et.al. *Foreign Policy by Congress*, Oxford University: Nueva York, 1979, p.150.

<sup>64</sup> Lammers, *op. cit.*, p. 81.

Existen otras dos atribuciones que se complementan con las ya señaladas, éstas son la de investigar y vigilar la conducta de la administración gubernamental en asuntos exteriores y la de aprobar nombramientos y tratados. La labor de investigación sobre las acciones de las otras ramas del gobierno es otro poder que ejerce el Congreso a través del Senado. Desde el caso Lance, el Senado tiene acceso a los expedientes preparados por el FBI sobre las candidaturas más importantes. Es raro que rechace abiertamente una propuesta presidencial, es más probable que ésta se retire cuando sea inevitable una conclusión negativa. Estos rechazos simulados del Senado no son comunes; abiertas o disfrazadas, las negativas casi nunca son oficialmente políticas, aunque en su mayoría lo son de hecho, por lo tanto, deben esgrimirse argumentos de competencia o de orden ético.

En cuanto a la labor de investigar y vigilar la conducta de la administración gubernamental, ésta se amplió después de la renuncia de Nixon en 1975. La opinión pública lo tomó en cuenta y apoyó más la labor de investigación legislativa sobre el poder Ejecutivo.

Esta facultad le da a las Cámaras una mayor información para poder debatir y decidir sobre la autorización de los programas que le han sido presentados por parte de las diversas dependencias relacionadas con el exterior y pocas veces llegan a dar públicamente los resultados de las investigaciones; sectores públicos y privados piensan que es una facultad inquisidora.

Por otro lado, si el partido demócrata o el republicano tiene la titularidad del ejecutivo y la mayoría de la Cámara de Representantes, sus líderes de partido utilizan su poder para bloquear las investigaciones que puedan resultar embarazosas para la administración. Se menciona la Cámara de Representantes y no el Senado porque carece de un liderazgo fuerte y los miembros del mismo pueden hacer uso de la palabra cuantas veces lo deseen, con el fin de demandar un investigación al departamento que lo amerite, aún sin el consentimiento de sus líderes. Esta es una

de las razones por las cuales el Senado conduce más investigaciones relacionadas con el gobierno.

Pero si un partido político opuesto al del Presidente es mayoría, es frecuente que aumenten el número de investigaciones sobre funcionarios pertenecientes al Ejecutivo, primordialmente para que dicho partido pueda sacar ventaja al partido minoritario en el Congreso, sobre todo en lo que se refiere a la toma de decisiones sobre políticas de gobierno.

El Acta de Reorganización del Congreso de 1946 disminuyó notablemente el control de los líderes principales sobre los comités encargados de las investigaciones. Estos comités ya no dependieron tanto de ellos pues la ley les otorgó financiamiento propio para realizar sus investigaciones. En ese año también se crearon los Comités de Operaciones Gubernamentales para cada una de las Cámaras con el fin de investigar irregularidades en los departamentos y agencias del gobierno norteamericano.<sup>65</sup>

Existen acuerdos ejecutivos que sirven para vincular a los Estados Unidos con otras naciones y que han sido por largo tiempo un instrumento de su política exterior, sin embargo estos acuerdos han probado ser materia de controversia, por las diversas implicaciones que pueden tener para la sociedad estadounidense.<sup>66</sup>

La implementación de estos acuerdos fomenta la polémica entre sectores de la sociedad norteamericana como el político y el académico. En su carácter de iniciador de las negociaciones de un acuerdo internacional, la elección del procedimiento es privativa del Presidente por lo que algunos observadores consideran a los acuerdos internacionales como violaciones a la Constitución. Otros los consideran la manera más apropiada de evitar que una minoría en el Senado

<sup>65</sup> Joseph P. Harris, *Congress and the Legislative Process*, Mc.Graw Hill Book Company, Nueva York, 1972, p.192.

<sup>66</sup> Cecil Crabb y Pat M. Halt, *Invitation to Struggle: Congress the President and Foreign Policy*, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 3ra. ed., p.47.

obstruya la acción en favor del bienestar nacional de acuerdo con la voluntad de la mayoría.

La opción entre acuerdo ejecutivo o tratado como procedimiento apropiado para llegar a un entendimiento internacional en un caso particular sin duda es de carácter político. El hecho de que el Presidente pueda poner en práctica acuerdos ejecutivos aún en contra de la voluntad expresa del Congreso refleja, una vez más, el conflicto entre el poder Ejecutivo y el Legislativo por tener el mayor control sobre las decisiones que se tomen en el plano internacional. En cambio, el Tratado lleva la ratificación por parte de la Cámara de Senadores, aunque por medio del proceso legislativo con intereses económicos llamado *fast track* o vía rápida, la ratificación de la Cámara de Representantes y el Senado es por mayoría simple.

Durante el período de posguerra el Congreso realizó dos intentos sobresalientes por refrenar la discreción ejecutiva en lo referente a los compromisos de Estados Unidos en el exterior. Con el senador John W. Bricker, republicano de Ohio, al frente se intentó enmendar la Constitución para restringir severamente la autoridad otorgada al Presidente para celebrar acuerdos ejecutivos y así disminuir el efecto que tales pactos tenían sobre la legislación interna.

El segundo intento ocurrió en la década de los años setenta y su éxito fue parcial. Los legisladores de ambas Cámaras cautelosos luego de los excesos cometidos en la guerra de Vietnam, pretendieron por medio de esta iniciativa alcanzar una modesta meta, el exigir al poder Ejecutivo que informara al Congreso de los convenios realizados por este país con naciones extranjeras. El Congreso puede invalidar o impedir seriamente los acuerdos del Ejecutivo por diversos medios, uno de ellos consiste en privar de apoyo económico al programa y otro es el de aprobar una legislación contraria y con eso anular el acuerdo realizado por el Ejecutivo.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Loch K. Johnson, *Acuerdos Internacionales de los Presidentes Norteamericanos: El Congreso se Enfrenta al Poder Ejecutivo*, Colección Estudios Internacionales, Grupo editor Latinoamericano Buenos Aires, Argentina, 1986, p. 95.

Para Weisband, el Congreso en la década de los setenta logra alterar las grandes reglas, recaptura el poder de la guerra vía un sistema de codeterminación entre los dos poderes. El procedimiento establece que el presidente consulta al Congreso antes de que se adquiera una posición en política exterior que tenga que ver con la seguridad nacional.<sup>68</sup>

El artículo II, sección 2 de la Constitución señala al Presidente como Comandante y Jefe de la Armada y Marina, mando que causa serias diferencias con el poder Legislativo en el manejo de las fuerzas armadas. La historia de ese país demuestra como sus presidentes han ordenado cientos de intervenciones militares a países sin esperar la declaración de guerra del Congreso, por ejemplo, Wilson en 1914 invadiendo Veracruz o Roosevelt en 1898 al intervenir en Cuba y en República Dominicana con las fuerzas armadas de su país, sin el consentimiento del Congreso.

Sin embargo, la guerra de Vietnam cambió las relaciones de poder entre el Congreso y el Ejecutivo al resultar un fracaso militar y una tragedia humana. Desde 1969 el Congreso a través del Senado empieza a impulsar resoluciones que le permitan su participación junto con el Ejecutivo en la toma de decisiones conjuntas para el empleo de las fuerzas militares. En 1970 y 1971 la Cámara de Representantes aprueba iniciativas que obligan al Ejecutivo a enviar reportes al poder Legislativo después de haber enviado tropas a pelear. La iniciativa Javits (S. 2956) explica las situaciones donde el Presidente puede usar la fuerza por modo propio por un plazo de 30 días, pero en caso de continuar necesitaría la autorización del Congreso. La discusión para implementar medios de control sobre las acciones bélicas del Ejecutivo siguieron y así fue como la Cámara de Representantes, bajo la enmienda Morgan Zablocki (H.R. Res. 542), señala que cualquier guerra iniciada por el Ejecutivo se le puede poner fin en el caso que exista consenso para ello en las dos Cámaras. En caso contrario, el Congreso -por medio de una votación

---

<sup>68</sup> Frank, *op. cit.*, p. 62.



aprobatoria de mayoría simple en las dos Cámaras- puede declarar la guerra y permitirle al Ejecutivo el uso del ejército.

De esta enmienda surge el poder del veto legislativo o *congressional veto*, por medio de esta cláusula el Congreso puede detener cualquier acción bélica emprendida por el Ejecutivo. Es así como la resolución de los poderes de guerra de 1973 obliga al Presidente a consultar e informar al Congreso de cualquier decisión que involucre el uso de la fuerza militar.<sup>69</sup>

No basta con que la Constitución reconozca un poder al Congreso para que éste goce en realidad del mismo; tan pronto como el Congreso desea reafirmar sus poderes, es claro que tiene esa posibilidad y que sólo de él depende ejercerlos realmente. El límite de los poderes del Legislativo está mucho más allá de la Constitución, más bien se le pueden asignar las dificultades internas del Congreso, funcionamiento inadecuado a la realidad presente, diversos bloqueos del proceso legislativo, desigualdades de representación, mayorías incoherentes, falta de programa, de la competencia, juzgada a menudo de imposible, contra las otras instituciones. Sin duda alguna, el Congreso sirve para la mediación política entre poderes, lo que es funcional para destrabar los conflictos entre éstos dando mayor margen para la gobernabilidad. La ambigüedad constitucional es la base de la flexibilidad y funcionalidad de uno de los documentos políticos más antiguos que se conservan en forma escrita, su pragmatismo apoya un gran número de sus decisiones políticas. Pensar en modificar de manera profunda el sistema tendría que pasar por una revisión y en su caso modificación de este documento político, condición que implicaría una situación hasta ahora no contemplada por la clase política de ese país.

---

<sup>69</sup> *Idem.*, p. 81.

## 2.1.2. Organización de la política nacional

Los tres poderes federales funcionan independientemente unos de otros y por ende, necesariamente en un estado de tensión, dependen también recíprocamente y se hallan ligados por la necesidad de mantener otras unidades sociales como grupos, instituciones, asociaciones y valores que facilitan la estabilidad y la cohesión en ese modelo social.

La Constitución estadounidense señala que el poder Ejecutivo residirá en el Presidente, sin definir con claridad la expresión poder Ejecutivo, aunque el tiempo se ha encargado de darle una configuración a la institución. Esta evolución histórica ha dado la razón a aquellos que en sus orígenes como nación se pronunciaban por un Ejecutivo fuerte y activo. El presidente tiene diferentes medios para lograr la cooperación del legislativo. Entre ellos se encuentra la consulta personal con miembros del Congreso, en especial con los líderes de las Cámaras, sobre lo relacionado con asuntos de política exterior y frecuentemente autoriza una consulta similar por parte de los miembros de su gabinete o de otros funcionarios oficiales. Pone a disposición del Congreso la información obtenida por la rama ejecutiva y permite a los funcionarios apropiados suministrar información al atestiguar ante las comisiones del Congreso.<sup>70</sup>

La función legislativa del Presidente se inicia con su deber constitucional de "dar de tiempo en tiempo al Congreso información sobre el Estado de la Unión, y recomendar para su consideración aquellas medidas que juzgue necesarias y convenientes".<sup>71</sup> A estas tareas escuetas el Congreso ha agregado otras obligaciones, por ejemplo, se le ha pedido que envíe al Congreso un mensaje presupuestario anual, en el que exponga sus planes de recaudación fiscal y de gasto y un informe económico en el que explique su programa para lograr, entre otras

---

<sup>70</sup> Stephen Skowronek, "Presidential Leadership in Political Time", en Michel Nelson. *The Presidency and the Political System*, Congressional Quarterly Press, 2 edición, Washington, 1988, pp.115 y ss.

<sup>71</sup> Ver Constitución de los Estados Unidos de América, Artículo II, Sección 3 y Sección 2, cláusula 2.

cosas, "niveles máximos de empleo, producción y poder de compra". Además, tiene los "poderes especiales", concedidos en tiempos de guerra o en crisis económicas.<sup>72</sup>

Durante todo el siglo XX, los desacuerdos políticos entre el Ejecutivo y el Legislativo se multiplicaron debido a la importancia que ha adquirido el vecino país del Norte en la vida política dentro del ámbito internacional. En la actualidad, el presidente de la República es la fuente más poderosa de presión sobre el Congreso. Los presidentes han aprendido a negociar directamente con los legisladores, sea en persona o a través de colaboradores. Cuando incluso la más diestra presión directa falla, los presidentes recurren a menudo al público para conmover al Congreso. Para pasar por encima de los líderes legislativos y dirigirse al pueblo, siempre ha sido necesario ganar el apoyo de los reporteros y otras personas responsables de conseguir y transmitir noticias. La radio y televisión sirven como mensajeros directos para que el presidente haga llegar sus mensajes a la opinión pública.<sup>73</sup>

En las primeras décadas del siglo XX, presidentes como Woodrow Wilson ejercían un cabildeo lo más discreto posible; Franklin D. Roosevelt y Harry S. Truman empleaban a los ayudantes de la Casa Blanca para ejercer presión sobre los legisladores; puesto que su deber oficial era redactar leyes, era natural que se les eligiera para negociar la aprobación de sus iniciativas. En la actualidad todas las dependencias federales tienen sus propias fuerzas de enlace, es decir, conforme el aparato burocrático del Ejecutivo fue incrementando su tamaño, a la par aumentaron sus responsabilidades políticas, lo que obligó a descentralizar la relación con el Congreso. Aunque la figura del Presidente sigue siendo importante para la relación entre los poderes, no en pocas ocasiones los Presidentes se reúnen con legisladores, especialmente con los líderes de los partidos, para buscar su apoyo político.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Ley de Empleo de 1946 (Employment Act of 1946), Sección 2, citado por Congressional Quarterly Inc., *El Congreso de los Estados Unidos, op., cit.*, p.184.

<sup>73</sup> *Idem*

<sup>74</sup> Congressional quarterly. *The Washington Lobby*, Congressional Quarterly Press, Washington, D.C., 1987, pp.13-18.



La Constitución misma refleja una lucha entre el concepto de un poder Ejecutivo subordinado al Legislativo y un Ejecutivo autónomo e independiente, al respecto, Edward Corwin señala: "Considerada en una perspectiva general, la historia de la presidencia es una historia de agrandamiento pero la crónica es notoriamente discontinua".<sup>75</sup>

Existen ejemplos concretos de cómo el Presidente se convirtió en un puesto clave en el manejo y resolución de los problemas internacionales a causa de la transformación de los Estados Unidos en gran potencia mundial. Aunque el fortalecimiento del poder Ejecutivo se ve disminuido a partir de la década de los setenta del pasado siglo cuando el Congreso, presionado por el descontento que existía en ciertos sectores de la sociedad estadounidense por las decisiones tomadas por su Presidente en relación con los problemas del Sudeste asiático, hicieron que el Congreso interviniera por medio de la elaboración de leyes que restringieran los poderes de guerra del Presidente, sobre todo en lo que se refería al manejo e intervención de las fuerzas armadas norteamericanas.<sup>76</sup>

La mayoría de la veces, los problemas entre los dos poderes se resuelven por medio del diálogo hasta llegar a una negociación, procurando que las dos partes se comprometan a cumplir con los acuerdos finales. De no llegar a un acuerdo, el poder Ejecutivo tiene que enfrentarse a las dos Cámaras y si le son adversas, al estar controladas por el partido opuesto, el Presidente puede llegar a tener serias dificultades para poder sacar adelante sus programas de gobierno o las iniciativas de ley que se originen en la Casa Blanca o en los departamentos a su mando. Si el Presidente se ve favorecido por contar con el apoyo de una mayoría legislativa en una o en las dos Cámaras, tendrá más posibilidades de sacar adelante sus proyectos de ley debido a que la correlación de fuerzas facilita la negociación política; el apoyo se espera de los miembros de su partido aunque no

---

<sup>75</sup> Albert B. Saye et. al. *Principios del Gobierno Americano*. Editorial Edisar, Buenos Aires, Argentina, 1981, p.222.

<sup>76</sup> Nancy Lammers, et al. *Powers of Congress*, Congressional Quarterly Inc. U.S.A. 2 ed. 1988 p.73. La lucha entre el legislativo y el Ejecutivo por la elaboración de la política exterior se analizara más adelante.

necesariamente es así, incluso en ocasiones pueden ser apoyado por legisladores del otro partido al coincidir con el interés político de la administración.<sup>77</sup>

En la época contemporánea gran parte de las medidas legislativas trascendentes se originan en la rama ejecutiva del gobierno. Los proyectos de ley necesarios para los intereses del Ejecutivo son preparados de ordinario por los diversos departamentos y organismos de su jurisdicción; por lo general se inician tras una consulta al Director Adjunto de Referencias Legislativas, en la Oficina de Administración y Presupuesto, lugar donde se verifica que todos los proyectos de ley estén dentro de la política del Presidente. Una vez aprobadas dichas iniciativas por el Director, se busca dentro de los legisladores afines al Presidente los que puedan introducir dicho(s) proyecto(s) de ley en alguna de las dos Cámaras o en ambas según sea la importancia de la iniciativa para los planes de gobierno de la administración.

En las estrategias de negociación el Poder Ejecutivo cuenta con otras formas de persuadir al Congreso para que apoye su programa legislativo. Estas diversas formas de presión se dan cuando el Presidente hace uso de los recursos derivados de su carácter de líder del pueblo estadounidense, de ser el jefe político de un partido y, por supuesto, el de ser jefe ejecutivo del Gobierno. El Presidente puede convocar a sesiones especiales del Congreso pero carece de facultades para disolverlo y ordenar una nueva elección.

Otro medio de ejercer presión es el padrinzago: la facultad del presidente de llenar vacantes en el gobierno, conceder contratos federales y otros favores políticos. El padrinzago puede crear una deuda que los legisladores pagan votando sobre la legislación en el sentido deseado por el Ejecutivo.

---

<sup>77</sup> Esta situación es poco probable ya que el sistema político bipartidista estadounidense ha demostrado en los últimos ciento cincuenta años un cierto equilibrio: el control republicano del Ejecutivo y el control demócrata del Congreso. Si bien, desde las elecciones de 1994, los republicanos ganaron la CR, hecho que no sucedía desde mediados del siglo pasado, a pesar del gran número de candidatos electos por primera vez a nivel federal, el liderazgo de su partido no ha logrado los cambios en la estructura de comités y subcomités prometidos, las modificaciones realizadas están lejos de ser un cambio radical en el manejo político.

Otra alternativa política que tiene es el derecho constitucional de veto sobre todos los proyectos de ley aprobados por el Congreso. Así, el Presidente puede asegurarse una modificación de la legislación pendiente en el Congreso amenazando con vetarla si no se introducen los cambios que él considere pertinentes. Sin embargo, los legisladores pueden convertir en ley un proyecto vetado por el Presidente si logran que cada Cámara vuelva a aprobar dicha iniciativa por dos tercíos de sus miembros, en ese momento el veto presidencial es anulado y el proyecto pasa a ser ley aún sin el consentimiento del Ejecutivo.<sup>78</sup>

Por lo anterior, el Presidente, conocedor de lo difícil que sería para el Congreso lograr anular su veto, emplea este método de presión con astucia con el fin de obtener una mejor ventaja en la negociación política, pero también tiene presente que el poder de veto no es absoluto, por lo que cuando no está de acuerdo con algún proyecto de ley, generalmente lo regresa a las Cámaras con sus "objeciones" y busca limar asperezas con los sectores legislativos oponentes antes de usar su último recurso, el veto.

El Jefe del Ejecutivo utiliza el veto no solo para tratar de abatir iniciativas que no le agradan, sino también para afirmar sus políticas y advertir al Congreso que debe tomársele en serio. Poco menos efectiva que el veto en sí, la amenaza presidencial de vetar la legislación es una eficaz forma de negociar.

Al Congreso le resulta muy difícil anular un veto presidencial por el hecho de que el sistema legislativo norteamericano se caracteriza por el dominio de los dos grandes partidos nacionales, el republicano y el demócrata, lo que origina un juego político que impide generalmente que alguno de los dos partidos ejerzan un dominio mayoritario en una o ambas Cámaras. Aún cuando un partido tenga la mayoría en las dos Cámaras es de esperar que le resulte muy complicado el poder reunir los

---

<sup>78</sup> Edward Jr. Willett, *How Our Laws Are Made*, United States House of Representatives, 101st Congress, 2d Session, Document No.101-139, Government Printing Office, Washington, 1990, p.45.

votos necesarios en cada Cámara para anular un veto presidencial sin negociar con un sector, aunque sea minoritario, del otro partido.

El período del Presidente es de cuatro años con derecho a reelegirse una vez más. En el supuesto de una reelección el Presidente tiene la posibilidad de cambiar su relación con el Congreso debido a que por mandato constitucional se tienen que efectuar periódicamente elecciones en ambas Cámaras. La Cámara de Representantes se renueva cada dos años, mientras que el Senado tiene elecciones cada dos años para elegir solamente un tercio de su total y como los periodos electorales durante este siglo han sido continuos, la lucha por el poder es permanente entre los dos partidos mayoritarios.

Esta continuidad de la actividad electoral puede propiciar cambios en la correlación de fuerzas al interior de las Cámaras que beneficjen la relación Legislativo-Ejecutivo, ya sea cuando se presentan las elecciones de medio término, es decir las que se realizan cuando el Presidente tiene dos años en el mando de los cuatro, o cuando hay reelección y el Presidente puede empezar su segundo período con un Congreso nuevo.

El juicio político o *impeachment* es quizá el último recurso usado por el Congreso contra el Presidente. Cabe destacar que el juicio político es una atribución que da la Constitución al Poder Legislativo en sus tres primeros capítulos.<sup>79</sup>

Así, el artículo primero, sección dos, habla sobre el poder de la Cámara de Representantes en el *impeachment*; en la sección tres de dicho artículo se señala lo referente al Senado, el cual está encargado de juzgar todos los casos que ameriten juicio político y en caso de que se juzgue al titular del Ejecutivo, es el presidente de la Suprema Corte el que preside el juicio dentro del Senado. Cuando se realiza este juicio ninguna persona debe de ser condenada sin el consentimiento de las dos terceras partes de los senadores ahí presentes.

---

<sup>79</sup> Nicholas, H. G., *La naturaleza de la política norteamericana*, Fondo de Cultura Económica, Colección

El artículo dos, en sus secciones segunda y cuarta, hace referencia al poder que tiene el Presidente para perdonar a las personas que hayan ofendido a los Estados Unidos a excepción de los casos de *impeachment*; en la sección cuarta se señala que tanto el Presidente como el vicepresidente y todos los funcionarios de los Estados Unidos pueden ser removidos de sus cargos al ser sometidos a un *impeachment* y resultar culpables.

Hasta la presente década solamente un Presidente, Andrew Johnson en el año de 1868, ha sido sometido a un juicio político del cual salió absuelto porque al Senado le faltó un voto para condenarlo. En el presente siglo, el caso del Presidente Richard Nixon ha sido lo más cercano a un *impeachment* presidencial debido a que diez días después de que el Comité Judicial recomendó un *impeachment* a Nixon acusándolo de obstruir la justicia, de abuso de poder y de rebeldía al Congreso, Nixon renunció. El último caso se presentó en los años recientes con el presidente Clinton, entre los cargos que se le hacían estaba el de haber mentido en un proceso judicial. Después de un proceso largo, escandaloso y muy costoso para los contribuyentes de ese país, el Senado votó y la mayoría lo hizo en favor del presidente demócrata que logró estar dos periodos en la Casa Blanca.

La historia señala que el Congreso ha usado más frecuentemente el poder del *impeachment* para remover de sus cargos a los funcionarios de diversos sectores del Gobierno y a los del poder Judicial, desde jueces de la Suprema Corte de los Estados Unidos hasta jueces de Distrito.<sup>80</sup>

El poder que cada vez será más importante para decidir el destino de miles de inmigrantes indocumentados en ese país también es responsabilidad del Legislativo. El Congreso decide en última instancia la forma de organización de la burocracia federal. Además, posee otras formas mucho más importantes para restringir el poder

---

Popular, México, 1984, p.106.

<sup>80</sup> Lammers, *op. cit.*, pp. 169-179. El último juicio político contra un presidente de la Cámara de Representantes, fue la del representante texano James Wright en mayo de 1989.



presidencial, entre ellas está la facultad de controlar las finanzas, ejercidas sobre los impuestos y la colocación de fondos, poder que es fundamental para controlar la mayoría de las políticas públicas del gobierno federal.<sup>81</sup>

El poder Judicial no está exento del debate en torno a la labor política de sus funcionarios y a su propia función en el equilibrio de poderes. En el artículo tercero de la Constitución de los Estados Unidos encontramos la jurisdicción del poder Judicial, la cual recae en una Suprema Corte que se encarga de mantener el equilibrio entre Estado y nación a través de conservar el equilibrio entre los derechos y deberes de los individuos. La creación de la administración de Justicia también fue objeto de debate en la discusión que sustentaron los fundadores del sistema para la división de poderes. Así para algunos, señala el especialista conservador Hughes, la Suprema Corte es una institución típicamente antidemocrática, si la esencia de la democracia se mira en el predominio de la voluntad de las mayorías tal como ella se refleja en la integración de los cuerpos legislativos, o la más democrática de todas si, como muchos pretenden, lo valioso de la estructura democrática es que ella salvaguarda inclusive de los excesos de las mayorías ciertos derechos o intereses fundamentales de todos los grupos de la comunidad.<sup>82</sup>

El artículo tercero de la Constitución deja sometida toda la estructura del poder Judicial a la voluntad del Congreso siendo éste el que crea las Cortes Federales inferiores, determinando cuáles de los fallos de estas Cortes serán susceptibles de ser sometidos en apelación a la Suprema Corte. Los tribunales establecidos bajo la autoridad del artículo tercero se denominan "Tribunales Constitucionales", entre ellos están los tribunales de Distrito, teniendo jurisdicción en algunos casos en razón de las partes involucradas, por ejemplo, en los juicios

<sup>81</sup> Otras restricciones presidenciales se encuentran en la estructura federal del gobierno por las hostilidades que pueden provocar programas nacionales a nivel de los estados y de condado, en la compleja burocracia que forma la misma rama ejecutiva. Los titulares de departamentos y organismos, los comandantes militares, los jefes de divisiones, secciones y oficinas y los miles de funcionarios gubernamentales y militares que ocupan cargo de responsabilidad administrativa de grados inferiores tienen sus propias ideas acerca de los límites correctos de la autoridad y el poder presidencial.

<sup>82</sup> Ver un texto clásico sobre el poder Judicial de Charles E. Hughes. *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, 12 ed., México, 1971, p. 12.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

en que los Estados Unidos es demandante y en los casos entre ciudadanos de diferentes Estados de la Unión Americana.

Los Tribunales de Apelación de Distrito son tribunales creados en 1981 por el Congreso con el fin de servir a modo de tribunales intermedios entre la Suprema Corte y los tribunales inferiores. El Código de Justicia asigna a los tribunales de Apelaciones jurisdicción para revisar todos los fallos finales en los Tribunales de Distrito, excepto en los pocos casos en que una revisión directa de los fallos pueda haber tenido lugar en la Suprema Corte.<sup>83</sup>

La Corte ha jugado un papel que va de una total pasividad dentro de su función en el proceso de Gobierno hasta actos que la llevan a involucrarse con las funciones de las otras dos ramas del gobierno, especialmente con el Congreso. Ya Woodrow Wilson señalaba en su libro *Congressional Government*, que aunque el poder Judicial pudiera moderar al Legislativo, la Corte en comparación con los otros dos poderes tendría poca importancia en el equilibrio del sistema. Por lo general, los desacuerdos que se producen entre los dos poderes surgen cuando la Corte ejerce su poder de revisión judicial y se crea un concepto diferente de lo que es constitucional entre ella y el Congreso.

La intervención de la Suprema Corte es una acción polémica cuando se discuten áreas no fáciles de interpretar como lo referente a lo económico, lo social o problemas constitucionales, es casi seguro que pisa terrenos que involucran también al Legislativo, lo que en muchas ocasiones ha provocado fuertes críticas contra la Corte por parte de los legisladores argumentando que esas acciones traspasan su función política y usurpan las funciones del Legislativo. Los integrantes de la Suprema Corte conocedores del poder que en un momento dado puede ejercer el Congreso sobre ellos, procuran lo más posible evitar confrontaciones directas con el poder Legislativo.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Saye, *op. cit.*, p.350.

Un poder central de la Suprema Corte es su autoridad constitucional para revisar y en su caso anular una ley del Congreso. Lo anterior se presenta si la Corte determina que está en conflicto con la Constitución, de ser así la ley desaparece de los libros como si jamás se hubiera promulgado. Esta facultad, llamada revisión judicial, es una fuerte restricción sobre la legislatura nacional. En virtud de ella, la Corte puede asegurar al país que el Congreso no podrá dominar el gobierno o promulgar leyes que violen las garantías fundamentales de la Constitución. Estudiosos del sistema señalan que el principal significado de la revisión judicial es la conciencia de todo senador y representante de que la Suprema Corte puede vetar las leyes que aprueban si se apartan de la constitución.<sup>85</sup>

La Constitución prevé una sola Suprema Corte pero deja al Congreso libre para determinar el número de sus miembros. Desde 1869 la Corte se compone de nueve jueces: un presidente y ocho asociados. Todos son designados por el Presidente, con el asesoramiento y consenso del Senado, de ahí que la Corte tenga más cuidado en su relación con los otros dos poderes cuando éstos tengan una estrecha alianza y trabajen juntos, tal fue el caso sin precedentes cuando la Corte se enfrentó al poder Legislativo y al Ejecutivo encabezado por Roosevelt en el problema de aprobar uno de los programas de gobierno más famoso que haya presentado un presidente de ese país, el llamado Nuevo Trato o *New Deal*.<sup>86</sup>

El interés público se centra en el magistrado presidente como cabeza de la Corte. El presidente es su funcionario ejecutivo, preside las visitas y las deliberaciones del tribunal y publica sus acuerdos y resoluciones. Por lo que hace a las resoluciones de la Corte no es más que uno de los nueve Jueces, la autoridad de cada uno de los cuales no es superior a la de sus compañeros en cuanto se refiere a

---

<sup>84</sup> Carl P. Chelf, *Congress in the American System*, Nelson-Hall, Chicago, 1977. pp. 189-197.

<sup>85</sup> Congressional Quarterly, Inc. *El Congreso de los Estados Unidos: Estructura y Funcionamiento*, Congressional Quarterly Press, Editorial Limusa, México, 1992, pp.187-190.

<sup>86</sup> Mary McNeil, *How Congress Work*, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1983, p. 165.

la decisión de pleitos y las resoluciones se toman con base en la mayoría de sus miembros.<sup>87</sup>

Para autores como Hughes la práctica de la Corte descrita en 1874 por el magistrado John A. Campell sigue vigente:

"El deber de los magistrados de la Suprema Corte consiste en oír los casos, en prepararse para las consultas, en consultarse entre sí durante la deliberación de magistrados, en decidir los pleitos en esas reuniones y en preparar la ponencia y el fallo de la Corte. Su tarea más ardua y responsable tiene lugar durante las sesiones. En ellas, usualmente, el magistrado exponía el caso. Resumía los alegatos y pruebas; se exponía los argumentos y sus conclusiones en relación con ellos y habría la discusión. La discusión era libre y estaba abierta a todos los jueces, hasta que todos habían dicho lo que deseaban. Se formulaban entonces la pregunta de si el fallo que se revisaba debía o no ser revocado, y se ponía a cada magistrado, por orden de antigüedad comenzando por el más reciente, a que diese su juicio y las razones en que se basaba para mantenerlo. Las opiniones de la mayoría decidían el caso y determinaban el contenido de la ponencia que había de redactarse. El presidente designaba al juez que debía prepararla".<sup>88</sup>

El Presidente de la Suprema Corte remite al Congreso un informe anual sobre las actuaciones de la Conferencia Judicial y sus recomendaciones legislativas. El Congreso ha creado, en adición a las Cortes que tienen una jurisdicción general, las Cortes que tienen una jurisdicción restringida o limitada también llamadas Cortes Legislativas, entre ellas están, por mencionar algunas la *U.S. Courts of Claims* y la *U.S. Courts of Custom and Patent Appeals*.

El Congreso no puede disponer constitucionalmente la jubilación forzosa de un juez mientras éste observe buena conducta. En 1869 se estableció el retiro voluntario con sueldo completo de por vida, a la edad de 70 años y después de haber servido a la corte durante 10 años como mínimo. Si la Cámara de Representantes lo pide se puede producir una revocación o *recall* a los jueces federales después de haber sido sometidos a un juicio político por parte del Senado. La elección de aspirantes a jueces federales está politizada porque el presidente y el Senado requieren gente que comparta sus ideas para evitar conflictos derivados de

---

<sup>87</sup> *Idem.*, p. 179.

la diferencia de opiniones. En el período gobernado por la administración de Reagan los jueces nombrados por él fueron seleccionados en función de sus opiniones sobre el aborto, los derechos de los estados y la oración en las escuelas, temas importantes para su gobierno conservador.<sup>89</sup>

Si bien el control judicial se analiza las más de las veces a la luz de la facultad de los tribunales para aprobar la constitucionalidad de las leyes, no puede soslayarse que la supremacía judicial en los asuntos constitucionales se extiende a la rama ejecutiva del gobierno, incluidos los órganos administrativos.<sup>90</sup>

Por lo tanto, podemos distinguir que entre sus funciones está el control de los actos de gobierno, como problema distinto del examen de la constitucionalidad de las leyes en que se apoyan dichos actos, la defensa de los particulares versus la soberanía popular y de modo principal el mantenimiento de un estado de derecho. El examen más somero de la doctrina del país del Norte, convence sin dificultad de que es precisamente el problema del control judicial de la constitucionalidad de las leyes el que, por su trascendencia social y hasta por la gravedad de los problemas políticos que ha suscitado, se considera en los Estados Unidos como lo verdaderamente propio. La trascendencia del control judicial de la constitucionalidad de las leyes en los Estados Unidos comienza donde el problema pierde su carácter propiamente jurídico para convertirse en una cuestión política. Si se reflexiona sobre el poder del Congreso sobre el presupuesto y su capacidad para dirigir la riqueza y la fuerza de la sociedad, encontraremos que la corte apoya su jurisprudencia en la fortaleza que da la opinión pública a sus decisiones.<sup>91</sup> Su debilidad también estriba en que no tiene los medios para imponer sus decisiones, por ello depende de los otros poderes. En la Constitución estadounidense no hay más que superioridades limitadas y el dominio absoluto de uno sobre otro es imposible.

---

<sup>88</sup> Hughes, *op. cit.*, p. 176.

<sup>89</sup> Marie-France Toinet, *El Sistema Político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, Colección Política y Derecho, 1994, México, p.205.

<sup>90</sup> Saye, *op. cit.*, p. 343.

El Poder Judicial ha intervenido en algunos de los más graves problemas que tenido ese país: las relaciones entre la Unión y los estados, la discriminación hacia los afroamericanos, los derechos de las minorías, las libertades civiles y el control de la economía a cargo del gobierno son algunos ejemplos. El debate sobre la capacidad de "legislar" de este poder siempre ha causado polémica, ya en 1917 el juez Holmes afirmaba que los jueces legislaban y debían seguir con esta acción. En la dinámica de gobierno, las leyes propuestas por el Congreso y en su caso aprobadas también por el presidente, también deben ser legitimadas por los jueces cuando han causado polémica ante la opinión pública. Por esto el Tribunal Supremo es visto, para algunos, como una institución de último recurso para que se adjudique la autoridad moral necesaria para resolver disputas entre el Ejecutivo y el Legislativo o al interior de este último.

Ahora es necesario analizar la representación ciudadana en el espacio territorial y la representación del pacto federal por medio de la representación de los estados, ambas dimensiones tienden a estar representadas en un sistema bicameral con semejanzas pero también con diferencias. La acción política del sistema es reflejo de la interacción que se da entre los otros grupos de la sociedad denominada plural.

---

<sup>91</sup> Hughes, *op. cit.* p. 49.

## 2.2. El Espacio Territorial

### 2.2.1. La representación ciudadana

El equilibrio de poder no sólo se encuentra entre los poderes federales sino también al interior del Congreso entre la Cámara de Representantes y el Senado; para explicar el por qué de esta relación de dependencia y cooperación es necesario primero conocer las atribuciones legislativas de cada Cámara.

El Congreso estadounidense es, por mandato constitucional, un cuerpo representativo bicameral en el cual residen todos los poderes legislativos. La idea de la configuración bicameral no es de origen estadounidense, encontramos sus antecedentes en el pensamiento político de filósofos clásicos, entre ellos, Marcilio de Padua, John Locke y Montesquieu, quienes destacan en el manejo del tema. En los escritos de Marcilio de Padua se encuentra la idea de que el poder Legislativo debiera residir en el pueblo. Por su parte, la reflexión política de John Locke abarcó un sistema de gobierno equilibrado en lo referente a su poder y a su función. Sin embargo, la influencia más directa que recibieron los creadores de la Constitución estadounidense fue la del Barón francés Montesquieu a través de su obra *El Espíritu de las Leyes*, donde se resaltaba la división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo para gobernar. A su vez, favoreció la división del poder Legislativo en dos asambleas, una que sustenta la representación del "pueblo" y otra a la nobleza, un ejemplo se presenta en el Parlamento de la Gran Bretaña a través de la *House of Commons* y *House of Lords*.<sup>92</sup>

Por su parte, los constituyentes esperaban que el poder Legislativo fuera el órgano central del gobierno nacional. Así, James Madison en *El Federalista* afirmaba que "en un gobierno republicano, la autoridad legislativa necesariamente predomina". Lo que Madison predicaba era que el poder Legislativo tuviera la mayor autoridad y actuara con plena independencia a la hora de tomar las decisiones políticas lo que

indudablemente daría una mayor legitimidad al poder gubernamental norteamericano.<sup>93</sup>

Los pensadores del sistema acordaron la existencia de una Cámara para los legisladores elegidos por el pueblo. Por otro lado, eran temerosos de la posible participación popular y decidieron constituir al Senado, que permitiera un mayor control del trabajo legislativo por parte de las minorías poderosas y educadas. Los integrantes del Senado eran originalmente electos por las legislaturas estatales, lo que permitía volver al Senado más elitista y conservador y así poder restringir posibles decisiones extremistas de los miembros de la Cámara de Representantes, que consideraban más popular y menos apta para el arte de gobernar.<sup>94</sup>

Otro argumento que se esgrimió para tener esa estructura dividida planteaba que se legislaría mejor ya que ambas Cámaras pueden influir una sobre la otra, lo que en un momento, supone, les permitiría corregirse sus errores legislativos. Sin embargo, en la práctica actual del bicameralismo esto puede encubrir una acción legislativa superficial puesto que en ocasiones la Cámara originaria aprueba una pobre iniciativa de ley esperando que la Cámara revisora actúe con mayor responsabilidad al respecto, aunque la Cámara revisora puede o no hacer suya esa responsabilidad.<sup>95</sup>

Las Cámaras poseen más diferencias que semejanzas: tienen una configuración distinta, sirven para diversos propósitos en el sistema representativo y operan de manera diferente debido a que sus reglas no son iguales por completo. Una diferencia notoria son los 435 legisladores de la Cámara de Representantes por

---

<sup>92</sup> Ross K. Baker, *House and Senate*, W.W. Norton & Company: Nueva York, 1989, p.31.

<sup>93</sup> La estructura bicameral enfrenta diversas circunstancias de procedimiento que influyen en la forma en que se toman las decisiones por eso es una organización altamente compleja que tiene entre otros fines el ser canalizadora de los múltiples intereses, sobre todo de aquellos que se vinculan con el funcionamiento del libre mercado. La competencia política de los diferentes actores provoca que el interior de la institución es vulnerable a presiones y en no pocas ocasiones obliga a sus miembros a trabajar y operar de forma coordinada con otros poderes económicos y políticos.

<sup>94</sup> Tocqueville, *op. cit.* p. 176.

<sup>95</sup> Chelf, *op. cit.*, pp.23 y ss. La introducción de una iniciativa al mismo tiempo en las dos Cámaras no impide el que se revisen su labor una a la otra, sobre todo cuando se considere que una parte de la iniciativa puede



100 del Senado. A su vez, los senadores sirven por un período más largo de tiempo, seis años, lo cual los hace un grupo más estable en comparación con los representantes que sólo duran dos años en sus puestos. Son estas y otras diferencias que a continuación mencionaremos, las que influyen permanentemente en la forma de laborar de las dos Cámaras.<sup>96</sup>

La Constitución no especifica el número de Representantes a elegir en cada Congreso; fue en 1929 cuando se aprobó una ley que autorizó a fijar futuras cantidades para tal efecto, sin mencionar nada relativo a una representación proporcional, sólo señala que para definir el número de representantes se deberá partir de las cifras dadas a conocer por la oficina del censo. Esta revisión se hace cada diez años, lo que puede permitirle a los gobernadores reacomodar los distritos electorales en ocasiones para favorecer el voto para su partido en posibles elecciones; de igual manera este nuevo orden distrital resulta importante en estados como Texas, California, Florida y Nueva York que son los que más curules tienen y por tanto se les considera claves para las elecciones presidenciales.

El término del mandato para los representantes es de dos años y su elección es por vía popular; aunque el método para realizar las elecciones de representantes ha sido delegado por la Constitución a las legislaturas de los estados, si se llegase a presentar algún conflicto en ese sentido el Congreso Federal está autorizado para alterar esas reglamentaciones.

Los requisitos para ser representante es tener cumplidos 25 años de edad, haber sido norteamericano mínimo siete años y residir al tiempo de su elección en el Estado que ha de elegirlo. No existe disposición legal alguna acerca de que el representante deba ser residente del distrito por el cual fue elegido; este requisito depende solamente de la costumbre.

---

importar más a una Cámara que a otra.

<sup>96</sup> Oleszek, *op. cit.* p. 21.



La facultad de la legislatura de los estados de fijar el trazado de los distritos geográficos para la elección de representantes se prestó a abusos desde un principio, a raíz de la práctica conocida como "gerrymandra". En consecuencia, el partido con el control de la legislatura del estado tendrá la posibilidad de acomodar el trazado de los distritos según su propia conveniencia. Así, en ocasiones el nuevo trazo distrital es manipulado para que el partido de oposición -aún teniendo una presencia de electores uniforme y fuerte en todos los distritos- no tenga muchas posibilidades de elegir un congresista donde se pensaba fuerte o en ocasiones en ningún distrito.<sup>97</sup>

Los representantes solamente duran en su puesto dos años, al finalizar este período todos los miembros expiran simultáneamente lo que origina, en teoría, que se organice de nueva cuenta la Cámara al inicio de cada Legislatura. El cambio en realidad es parcialmente cierto, la reelección de un alto porcentaje de representantes se da frecuentemente en ese sistema por lo que no existen grandes cambios en la correlación de fuerzas en los cargos legislativos que dominan los partidos mayoritarios, el demócrata y el republicano.

A diferencia del Senado, en la Cámara de Representantes sí existen normas de procedimiento para limitar el debate, también su Comité de Reglas es privilegiado al autorizar la llamada regla especial en cualquier momento y hacerla considerar de inmediato. El hecho de que un proyecto de ley haya sido favorablemente informado por una comisión permanente e incorporado a uno de los calendarios de la Cámara no asegura que será considerado por ésta. Los miembros de esas comisiones son elegidos por votación del cuerpo, pero en realidad se trata de una simple ratificación de las listas ya establecidas por conducto de los mecanismos de partido.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>98</sup> *Idem.*

### 2.2.2. Los Estados

Por mandato constitucional, cada estado de la Unión tiene derecho a tener dos senadores dentro del mismo. La duración en el cargo es de seis años y cada dos años, un tercio del total, más o menos 33, terminan su mandato. La forma en que se eligen ha sufrido cambios; en sus inicios las legislaturas de los estados fungían como electores y no fue sino hasta el año de 1913 en que a través de la enmienda XVII a la Constitución estadounidense se acordó la elección por voto popular.

Dentro de los requisitos que marca la Constitución para ser Senador se encuentran el de tener mínimo 30 años de edad, ser ciudadano norteamericano por nueve años como mínimo y residir en la época de su elección en el Estado que ha de elegirlo. En caso de ser electo le está prohibido tener algún cargo civil bajo autoridad de los Estados Unidos de América. De igual manera no puede ser arrestado, excepto en casos de traición, delito o alteración de la paz. Cuentan con el derecho de libertad de expresión durante su labor como legislador. Dicha libertad encuentra su fortaleza en las reglas que rigen a ese cuerpo legislativo.

Al contrario de la Cámara de Representantes, las reglas del Senado favorecen más las acciones individuales o de minorías que las de grupos numerosos o mayorías, lo que hace al Senado un cuerpo donde la acción individual permite alcanzar fácilmente metas políticas en comparación con la Cámara de Representantes, si bien es cierto que, por tradición, los senadores procuran tomar sus resoluciones por unanimidad. De aquí que el líder del partido mayoritario procura hacer una cuidadosa consulta a todos aquellos miembros que hayan manifestado algún tipo de interés por la iniciativa de ley a discutir, independientemente del partido al que pertenezca.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Véase Nelson Polsby, *Congress and the Presidency*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1986, págs. 86-89.

El Senado trabaja en comités y subcomités de manera permanente ya que las elecciones (cada dos años) afectan a un tercio de los senadores en función. La continuidad es parte de su naturaleza política; si en una elección llegasen 33 nuevos legisladores con un programa político para transformar radicalmente la estructura y función de ese cuerpo colegiado, tendrían que buscar consenso con más de la mitad de los senadores ya en funciones, lo que sería realmente difícil por los intereses ya creados tanto a nivel personal de los senadores viejos como a nivel de partido, grupo y/o corporación. Como es natural las elecciones casi no representan cambio alguno para modificar ese cuerpo colegiado que, desde sus orígenes, siempre ha tendido a ser más conservador en las políticas que promueve y en las decisiones y resoluciones que adopta.

No obstante, los miembros del Senado tienen reglas internas flexibles que les permiten un mayor conocimiento e interés en el debate de temas importantes a nivel nacional, lo que les da un gran prestigio ante la sociedad y una imagen ante la opinión pública de ser gentes con capacidad para legislar casi cualquier problema.<sup>100</sup> Para los senadores, a diferencia de los representantes, la especialización significa encontrar un tema que les permita acaparar la atención de los votantes a nivel nacional sin afectar a la labor de otro senador.

El puesto de Presidente dentro del Senado lo ocupa por mandato constitucional el vicepresidente del gobierno en turno pero, de hecho, el pleno del Senado elige un Presidente *pro-tempore* del partido mayoritario para que ejerza el cargo del primero. Es necesario señalar que el vicepresidente no es miembro del cuerpo que preside y sólo puede votar para dirimir un empate. El voto de calidad que tiene el vicepresidente puede llegar a ser decisivo para implementar la política de la administración de su compañero de fórmula, el caso último fue cuando Al Gore rompió un empate sobre la votación hacia el presupuesto durante el último período de la administración Clinton.

---

<sup>100</sup> Oleszek, *op. cit.* p. 23.

Los miembros de las comisiones permanentes del Senado son nominados por el Comité de Partido al que pertenecen después de ser aprobados en una conferencia o reunión general de los senadores de dicho partido.<sup>101</sup>

Por otro lado, existen algunas semejanzas entre las Cámaras, ambas comparten responsabilidades y poder en la forma de elaborar las leyes, en legitimar su representación ante el electorado, tienen una estructura de Comités parecida, las funciones y responsabilidades de una Cámara muchas veces se interrelaciona con las responsabilidades de la otra; es común que los líderes de partido y de los comités con mayor poder de ambas Cámaras trabajen juntos para coordinar las acciones legislativas necesarias para agilizar la aprobación, si es el caso, de una ley importante a nivel nacional. La cooperación generalmente se vuelve más fácil cuando ambas están controladas por el mismo partido.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Saye, *op. cit.*, p. 330.

<sup>102</sup> Oleszek, *op. cit.*, p.24.

## CAPITULO 3

# EL PLURALISMO Y LA REPRESENTACION LEGISLATIVA

### 3.1. La Sociedad y el Poder Político

#### 3.1.1. Los grupos y el análisis político

La política actual se realiza en diferentes lugares del ámbito social e incluso en tiempos y condiciones desiguales. La forma de funcionar de la "sociedad" de hoy privilegia la acción de conjunto a la del individuo. Esto lleva a los grupos, cualquiera que estos sean, interesados en participar en el debate de los temas y/o conflictos sociales relevantes, a involucrarse en un universo de intereses, los cuales se mezclan, se entrecruzan, se oponen entre sí; ya no existen tiempos muertos en la práctica política de la sociedad pluralista.<sup>103</sup>

El ser humano como ente político tiene como uno de sus principales caracteres su sociabilidad. Debido a esta particularidad, el hombre se vincula principalmente por medio de grupos; en este sentido se socializa y lo personal se mezcla con lo colectivo. Si bien se considera que cada individuo tiene un destino personal, con actitudes y un sentido de su vida que representan su individualidad, también es cierto que los grupos funcionan como actores o unidades sociales que moldean esa personalidad. Así, la mayoría de los individuos adquieren los usos, los hábitos y las formas de cultura de los grupos en que participan. Por lo tanto, el hombre como un todo es al mismo tiempo parte de una cultura articulada donde las diversas formas de vida social lo trascienden y giran en torno a grupos diversos. De ahí que comprender la naturaleza de la pluralidad de grupos en que el hombre se socializa o se incorpora a la vida social, es esencial para explicar cómo se va gestando el grado de participación y responsabilidad política del individuo. La actividad política -entendida como parte de la sociabilidad intrínseca al hombre- queda sujeta a los espacios grupales, las ideas dominantes y la capacidad de organización y consenso del gobierno.

---

<sup>103</sup> Luis Sánchez Agesta, *Principios de Teoría Política*, Editorial Revista de Derecho Privado, Séptima edición, Madrid, 1990, p.173. Para los fines de esta tesis se entiende como sociedad, una pluralidad de grupos de la más variada especie, que se aglutinan bajo ese término para significar la relativa unidad de esa compleja trama de relaciones sociales en el marco de una comunidad política

Comprendida así la relación entre las diversas unidades que conforman la "sociedad", el hombre y los grupos, es necesario ubicar el espacio donde se da esta relación, para ello se señala la especificidad del tiempo histórico. Todo modelo de convivencia humana tiene un espacio en el que presenta sus principales características.<sup>104</sup> En este sentido se explica a la sociedad estadounidense como un espacio donde se desarrolla la relación grupo-individuo-vida política en un proceso de interacción recíproca y de interdependencia; su tiempo histórico es la llamada posmodernidad; la forma de gobierno que tienen se cimienta en la política de presión. La libertad política se ejerce dentro de un universo de pluralismo social integrado por asociaciones u organizaciones autónomas, su actividad modifica las relaciones entre actores gubernamentales y privados. Este supuesto de libertad política no solo implica el derecho a participar en la política, sino también en la lucha por el poder.

Sin duda, el sistema de participación política de los Estados Unidos de América es peculiar sobre todo en las consecuencias sociales de su capacidad integradora. El debate sobre la interferencia del gobierno en cuestiones sociales se inicia desde el momento mismo en que se crean sus instituciones; la formación de una sociedad civil moderna se acompañó de la formación de un gobierno republicano con base en una constitución política representativa ejemplo del mundo liberal y que durante el siglo pasado fue denominada por sus seguidores como una democracia estable.<sup>105</sup> Si bien el modelo permite que convivan diferentes perspectivas políticas, la política "neoliberal" es, junto con su forma engañosa de aceptar la separación economía y política, la dominante en la conducción del gobierno. La estructura social de EU no es ajena a las fuerzas políticas que le han dado forma a ese proceso político que desde su independencia permite ver diferencias notables entre la fuerza de sus actores.

---

<sup>104</sup> Umberto Cerroni, *Política: Método, Teorías, Procesos, Sujetos, Instituciones y Categorías*, Siglo XXI Editores, México, 1992, p.64-66.

<sup>105</sup> Seymour Martin Lipset, *El hombre político: las bases sociales de la política*, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1981, pp.35-38 y 44.





El modelo pluralista confirma desde su nacimiento que no hay “sociedad” sino sociedades o una gama de “situaciones” y de grupos. Estos últimos se cruzan y se superponen sobre los mismos hombres. En la “posmodernidad” se incrementa la diversidad de círculos que se cruzan sobre la personalidad de cada individuo. La sociedad, pues, no es una, sino plural. Si bien la sociedad está compuesta por diversas asociaciones religiosas, culturales, educativas, profesionales, no gubernamentales, no lucrativas y económicas relativamente independientes unas de otras, esta condición no excluye que los gobiernos hasta ahora, como parte de su mandato, están obligados a actuar y a juzgar sólo bajo el común denominador del acuerdo entre algunos de estos grupos.<sup>106</sup>

En la actualidad, garantizar los derechos del individuo es lo más necesario para reforzar los derechos de las asociaciones particulares. Así las asociaciones particulares u organizaciones privadas al tiempo que cumplen con la vieja consigna política liberal de luchar por restringir la injerencia del gobierno en la actividad del individuo sirven como instrumentos para interesar a la gente en la política. Sin embargo, en la organización humana se redescubre lo que realmente despierta y mueve a los diversos grupos y la lealtad del individuo, la diversidad de intereses; la satisfacción de ellos es una fuerza social que motiva la acción y compromiso de sus integrantes. De ahí la posibilidad de que los hombres pudiesen estar más dispuestos a comprometerse con su club, su iglesia o su gremio que con el gobierno federal.

Para Robert Dahl, uno de los principales teóricos del pluralismo estadounidense, hablar de “Estado” no tiene gran relevancia por ser un término impreciso y ambiguo. Para él, el Estado es “un tipo muy especial de asociación que se distingue por la extensión en la que –entre todos aquellos sobre los que

---

<sup>106</sup> Se entiende como grupo un conjunto de personas caracterizadas por una actitud común y recurrente. Las múltiples formas de organización y fines que adquieren los grupos en la actualidad lleva a que en adelante se utilice la figura en su sentido más general, en los casos que se requiera se hará mención al tipo de grupo a que se haga referencia con la finalidad de precisar lo relevante del mismo para el análisis.

reivindica su jurisdicción- puede asegurar la obediencia de sus reglas por medio de sus superiores medios de coerción." <sup>107</sup> Por eso, hablar de un gobierno federal es hacer mención a una estructura política que tiene representación nacional siempre y cuando logre la cohesión y el consenso entre las partes que lo integran.

Los problemas que enfrenta la actual organización humana son cada vez mayores y repercuten de forma rápida en el destino de miles de millones de individuos; las necesidades humanas giran en torno a las decisiones tomadas por los diferentes poderes institucionales. Por ello, es importante resaltar la relación evidente entre las normas de participación política -en la sociedad pluralista de los EU- y la creencia en la naturaleza representativa de los grupos y su oposición al gobierno. De lo anterior se rescatan varias premisas: 1) la representación grupal es un acto voluntario que tiende a volverse un acto de responsabilidad para el individuo que se afilia; 2) una asociación voluntaria responde por completo, de forma "natural", a los intereses de quienes la establecen y mantienen; 3) los representantes de los grupos se profesionalizarían, haciéndose así socialmente responsables dentro del espacio de acción política que el gobierno les otorga y 4) el pluralismo permite a los hombres su libertad siempre y cuando se ejercite en los lugares convenientes, a saber, en asociaciones u organizaciones con diferentes fines, destacando las que abarcan las relaciones económicas, de producción y las que encuadran la participación en la política. De esta forma el individuo al agruparse en un colectivo o grupo deja de sentirse extraño frente a sí mismo y frente al orden público. Por ello, las asociaciones privadas sirven como mecanismos de creación y mantenimiento del consenso necesario para el funcionamiento de un equilibrio social entre las demandas de las personas organizadas y la respuesta oficial. <sup>108</sup>

La desconfianza del hombre en la posibilidad de alcanzar su pleno desarrollo vía el gobierno, ha hecho que hace más de dos siglos atrás se

---

<sup>107</sup> Ver Robert Dahl. *La Democracia: Una guía para los ciudadanos*, Taurus, España, 1999, p.51.

<sup>108</sup> Sánchez, *op.cit.*, p.174.

asegurase que el "Estado" no tenía ningún derecho natural, ni para imponer su voluntad a los competidores gubernamentales ni para obligar a los hombres a obedecer las leyes dictadas por él simplemente porque así lo deseara el moderno Leviathan. La ideología liberal es fundamental para el sistema pluralista. La obediencia no incondicional al gobierno se representa a través del esquema de participación "libre" de las fuerzas sociales. Este principio de gobierno es resultado de diversas circunstancias ya asentadas por los politólogos estadounidenses al insistir en la necesidad de una ideología que refleje sus intereses y sus ambiciones a través de reivindicaciones como la igualdad ante la ley, la supresión de los privilegios de nacimiento, la libertad de pensamiento y de expresión, la libertad de reunión y de asociación, la representación política, la declaración de derechos civiles, la separación de poderes y la institución de una república federal.<sup>109</sup> Derechos que marcan los parámetros de movimiento del individuo como unidad política y de su capacidad para incrementar su poder a través de la unión con otros.

Dentro de los marcos del pluralismo abierto el ser humano tiene al mismo tiempo, si es el caso, una familia, una profesión, una patria de origen o una creencia política, entre otros factores y se incorpora simultáneamente a determinados grupos culturales, políticos, sociales, económicos e incluso deportivos. Los individuos al tener que desarrollarse en un espacio político compartido se ven vinculados a diversas situaciones y grupos. El régimen de los grupos se ha instaurado, lo que no implica que pierda capacidad de evolucionar por él mismo. Se identifica a las decisiones políticas con el proceso asociativo.

El primer gran teórico de los grupos como elemento central de análisis político fue Arthur F. Bentley. Este pensador en su obra *The Process of Government* (1908) propuso un modelo analítico adecuado para comprender el comportamiento de los grupos a los cuales explica como organizaciones

---

<sup>109</sup> Ver Maurice Duverger, *Sociología de la Política*, Colección Demos, Editorial Ariel, México, 1983, pp.432-436.

homogéneas, voluntarias y movidas por un interés único. Es considerado "por acuerdo común el mayor precursor de la moderna ciencia política norteamericana".<sup>110</sup> Su obra describe y explica la vida asociativa y los lugares o instituciones donde se ejerce el flujo y el reflujo de las presiones de los grupos. Referente a la dinámica del cambio social afirma que está determinada por la interacción de los grupos; el gobierno no es sino un instrumento responsable de mantener el equilibrio natural de los intereses opuestos. Por lo anterior, la gestión pública debe ser interpretada como el resultado del libre juego de las presiones de los grupos.

Es pertinente tener en consideración que el modelo pluralista estadounidense si bien favorece la participación social de grupos de interés en un plano de "igualdad", también permite la reproducción de un modelo de organización y participación política desigual en cuanto a la capacidad real de ciertos grupos de presión identificados con intereses corporativos para influir en el proceso político. Estas unidades organizativas o grupos de interés corporativos y su relación con las diversas unidades del gobierno no necesariamente se caracterizan por ser propias de este siglo, sino que algunas tienen sus antecedentes históricos en la imagen de los gremios medievales, los cuales eran parte importante de la estructuración de sus comunidades, eran la imagen activa de las aldeas. Los intereses corporativos eran ya una fuerza real en la conducción del poder político.

En la actualidad las necesidades económicas también identifican las decisiones políticas. El proceso participativo-asociativo se vincula con el desarrollo de relaciones estrechas entre grupos privados o empresas y el gobierno. Dentro de los factores reales de poder están los recursos excesivos de las organizaciones privadas, los cuales se invierten en el control sobre la realidad de la vida pública. De ahí que la conformación y el ejercicio de los diferentes modelos de

---

<sup>110</sup> Citado por José Luis Orozco "Bentley: Notas sobre una ciencia de los grupos de presión", en *Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales*, No.68, Año XVIII, Abril-Junio 1972, México, pág.102.

representación privada (corporaciones, empresas, grupos de interés especiales) se ubica en un contexto amplio del proceso político, entendido éste como un sistema de competencia permanente entre diferentes grupos de presión. Por eso el sistema de presión, empuje, resistencia y equilibrio que se representa en el pluralismo democrático no anula la situación privilegiada de ciertos grupos corporativos frente al gobierno, aunque para autores como Dahl "la mayoría de los grupos actúan dentro del consenso, y la falta de actividad política demuestra la aceptación total del mismo por parte de la población en general".

### 3.1.2. El pluralismo democrático

El pluralismo democrático es hoy el modelo más explícito de la política de presión por medio de grupos privados. Por ello, la participación de grupos que representen los diversos enfoques del conflicto social será, para los pluralistas, la mejor perspectiva que pueda tener el desarrollo de una sociedad democrática. Según Robert Dahl la poliarquía es tanto la forma más acabada de la vida política dentro de un pluralismo democrático como un intento de democratizar gobiernos a gran escala.<sup>111</sup>

El pluralismo político es, pues, un fenómeno histórico, una doctrina normativa y un modo de análisis que se vincula, sobre todo en los países desarrollados, a la democracia participativa. En tanto que vía exclusiva e idónea para ordenar y explicar la vida pública, constituye el fundamento de la ideología liberal del mundo occidental. La lucha por el poder queda sujeta a los principios de participación que otorgue el sistema pluralista; conocer estos preceptos sirve para explicar los márgenes reales de movilidad política de este modelo.<sup>112</sup>

El elemento central de la doctrina democrática señala que el poder sólo es legítimo cuando procede de la autoridad de los gobernados y está basado en su

---

<sup>111</sup> Robert Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía vs control*, Editorial Alianza, México, 1991, p.16.

consentimiento. Así, en una democracia antigua, el consentimiento de los gobernados se expresaba de una manera directa, es decir, los ciudadanos interesados en la toma de decisiones para gobernar participaban en la deliberación por medio de una asamblea. La democracia directa tuvo su ejercicio en ciudades-estado.

Por otra parte, la democracia moderna es enteramente diferente, no se basa en la participación directa del ciudadano, sino en la representación; no supone un ejercicio directo del poder, sino la delegación del poder; no es, en resumen, un sistema de autogobierno, sino un sistema de limitación y control de gobierno donde los ciudadanos gobiernan de forma indirecta por medio de sus representantes.<sup>113</sup> La evolución de esta forma de gobierno en los Estados Unidos dio origen a un pluralismo democrático.

Además, el pluralismo democrático es, en realidad, como Dahl ha señalado, una poliarquía, es decir, una forma de gobierno que no se enfoca primordialmente en los requisitos constitucionales, sino en los requisitos sociales para un orden democrático que busque el ideal de la igualdad política. Aunque reconoce que la actividad política en Estados Unidos está condicionada por variables como los ingresos, la posición socioeconómica y la educación. Asimismo, afirma que los ricos al tener mejores recursos organizativos, financieros y de propaganda influyen más en las elecciones y decisiones legislativas que los miembros pobres y sin estudios.<sup>114</sup> Sin embargo estos "inconvenientes" no son lo necesariamente serios para anular las "ventajas del modelo".

---

<sup>112</sup> Ver Kariel, *Pluralismo*, *op.cit.* p.232

<sup>113</sup> Ver Giovanni Sartori, "Democracia", en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Dirigida por David L. Sills, Vol.3, edición española, 1974, Aguilar ediciones, p.491; Cerroni, *op.cit.*, p.73. Para los fines del estudio el concepto de democracia se hace referencia indistintamente tanto a un conjunto de ideales como a un sistema político. Es importante señalar que, una concepción basada en lo que la democracia es en la realidad raramente, o nunca, hace referencia a la noción de pueblo. Para los autores anglosajones, el termino que define a un conglomerado humano es masa. Para ellos la naturaleza del hombre es egoísta y tendiente a la riqueza, así que el derecho a la asociación, a formar un grupo o a ser una facción es un paso natural de participación política dentro de la forma de gobierno liberal y representativa.

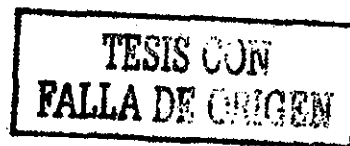
<sup>114</sup> Robert A. Dahl. *Un prefacio a la teoría democrática*, Ediciones Gernika, México, 1987, pp.107 y ss.

Una de las ventajas de un sistema representativo es que permite a los ciudadanos votar a sus representantes y éstos a su vez hacen la labor de toma de decisiones por ellos dejándoles tiempo libre para realizar las otras actividades a los ciudadanos no interesados en ser políticos. Al motivar la participación indirecta también se cumple con otra responsabilidad de los gobiernos actuales que es el ser plenamente participativo. Aquí surge otra disyuntiva de la participación a través de un sistema indirecto, ya que para que un sistema sea totalmente democrático tendría que estar constituido en unidades políticas pequeñas y que éstas a su vez fueran autónomas, en este sentido ninguna unidad podría tener un tamaño tal que tornase imposible un gobierno congregativo sumamente participativo. Lo anterior para el Maestre de la poliarquía es una solución utópica a partir de la aparición del estado-nación.

Por lo tanto, Dahl está a favor de que la democracia participativa se realice a través de algunas unidades políticas y que estas unidades estén gobernadas como democracias plenamente participativas, a su vez éstas también tendrán otras unidades grandes en las cuales el gobierno se realizará por asamblea y así también regirán otros modelos o regirán unidades en este sistema representativo, de ahí que para cuando se tenga un sistema de gran tamaño el gobierno que rija a este sistema será una poliarquía. La poliarquía así entendida es el modelo idóneo para regir la democracia participativa; por medio de la lógica de la igualdad política es posible crear esas instituciones de gobierno.<sup>115</sup>

Por otra parte, la poliarquía resuelve otro problema histórico que se plantea por medio de las consecuencias de trasladar la democracia representativa al estado nacional, el de que los ciudadanos tienen menos oportunidades de participar en las decisiones colectivas. En contra de este punto de vista, están aquellos que señalan que el aumento en la cantidad de ciudadanos en un estado o en una nación o en una comunidad política hace que sus oportunidades de participar directamente en las decisiones, por fuerza, disminuye; el obstáculo

<sup>115</sup> Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1992, p. 227.



principal es que el tiempo se vuelve menos, aunado a las otras labores que las personas tienen que hacer en su rol social, lo que les impide participar de manera permanente en la discusión y dirección del gobierno. De ahí que existan personas que promueven el ideal de una democracia participativa no solo a través de partidos alternativos sino "que se abandone la imagen del hombre como consumidor maximizador y que se reduzcan las desigualdades económicas y sociales actuales." <sup>116</sup>

De lo anterior se deduce que los sistemas en gran escala son los más convenientes debido a la población que existe en el mundo; la poliarquía es indispensable para democratizar sus regímenes de gobierno. De ahí la interrogante de si la democracia ha llegado a su nivel más alto de realización con las instituciones de la poliarquía en el estado nacional. Dahl responde de forma negativa. Para él, la democracia no alcanza con la poliarquía sus límites máximos, afirma que es necesario buscar una nueva forma de democracia que amplíe las oportunidades de participación y de control democrático no sólo en las unidades más pequeñas, donde el proceso democrático podría verse normalmente fortalecido, sino también en las de mayor extensión geográfica y poblacional. <sup>117</sup>

En otras palabras, el grado en que un gobierno satisface los criterios del proceso democrático se sustentará en un modelo nuevo donde se mezclan las instituciones políticas indispensables de tal forma que dan origen a que exista una poliarquía entendida como un sistema competitivo donde la oposición es institucional; entre esos criterios de democracia poliárquica encontramos las reglas siguientes:

- 1) El control de las decisiones gubernamentales sobre las medidas oficiales le corresponde, por disposiciones constitucionales, a funcionarios electos.

---

<sup>116</sup> Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1981, p.138.

<sup>117</sup> Dahl, *La democracia y sus críticos*, *op.cit.*, pág. 278.



- 2) Los funcionarios electos son elegidos y pacíficamente sustituidos por otros mediante elecciones libres e imparciales relativamente frecuentes, en las que hay sólo un grado limitado de coacción.
- 3) Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en tales elecciones.
- 4) La mayoría de los adultos tienen derecho, asimismo, a ocupar cargos públicos presentándose como candidatos en dichas elecciones a tal fin.
- 5) Los ciudadanos gozan del derecho efectivo a la libertad de expresión, en particular la libertad de expresión política, incluida la crítica a los funcionarios, a la conducción del estado, al sistema político, económico y social prevaleciente y a la ideología dominante.
- 6) Tienen además acceso a diversas fuentes de información, la que no está monopolizada por el gobierno ni por ningún otro grupo.
- 7) Por último gozan del derecho efectivo a formar asociaciones autónomas, incluidas las asociaciones políticas (por ejemplo: partidos políticos y grupos de interés), que procuran influir en el gobierno rivalizando en las elecciones y por otras vías pacíficas.<sup>118</sup>

Los partidarios de la escuela pluralista consideran que todos los grupos tienen una verdadera influencia en el poder político al crear información general, exponiendo sus objetivos y mejorando el funcionamiento del sistema político y parten del supuesto de la existencia de "ciudadanos conscientes y organizados". Los textos legislativos y reglamentarios en especial, llevan el sello de esas "útiles e indispensables intervenciones"; así, son mejores porque toman en cuenta "realidades" conocidas gracias a la participación de los grupos de interés. Si bien es cierto que los grupos privados y de gobierno enriquecen la participación política con frecuencia, los pluralistas han olvidado la desigualdad intrínseca entre ellos a los que ubicaban totalmente en el mismo plano. El séptimo punto resulta una visión poco certera para explicar la lucha por controlar el gobierno, ya que no existe la posibilidad de distinguir entre igualdad política y capacidad política tanto en el debate público como en el proceso de toma de decisiones.

Así este sistema que también recibe el nombre de pluralismo organizacional no impide totalmente que grupos privados se apropien de cuestiones públicas. Al presentarse este fenómeno político los representantes organizados como legislatura

---

<sup>118</sup> Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1991, esp. pp. 72-74.

tienden, en los hechos -entendidos como decisiones políticas cruciales sobre todo en el ámbito económico-, a privilegiar el control de ese cuerpo político por organizaciones corporativas. Si estos grupos organizados tienen tal grado de autonomía, el pluralismo organizacional se convierte en un pluralismo corporativo.<sup>119</sup>

Según Dahl, desde un punto de vista histórico, la poliarquía está íntimamente ligada a un tipo de sociedad que tiene elementos muy característicos: un nivel relativamente alto en ingresos y de riquezas per cápita, un crecimiento secular de ese ingreso y esa riqueza, un alto grado de urbanización, una población agrícola relativamente pequeña o en veloz disminución, gran diversidad ocupacional, una cantidad comparativamente grande de personas que asisten a instituciones de enseñanza superior, un sistema económico en el que la producción está principalmente a cargo de empresas relativamente autónomas y cuyas decisiones se orientan en gran medida al mercado nacional y a los mercados internacionales, niveles relativamente altos de los indicadores del bienestar económico y social, médicos y camas de hospital por millar de habitantes, esperanza de vida, baja mortalidad, porcentaje de familias poseedoras de diversos bienes de consumo, deudores, entre otros. Es en el espacio del sistema económico donde la poliarquía se vincula a empresas "relativamente autónomas" aunque con todo el derecho a hacer política, sin importar que sus preferencias políticas condicionen mercados nacionales o internacionales.

La idea de modernidad, y ahora de la "posmodernidad", se vincula a los niveles promedio de riqueza, ingreso, consumo, y educación históricamente altos; el pluralismo político es el carácter dinámico de este modelo de sociedad. Es pluralista debido a la existencia de miles de grupos relativamente independientes, asociaciones, organizaciones y otras formas de agruparse que pueden ser formales o informales, entre ellas destaca por su flexibilidad la corporación. La

---

<sup>119</sup> Para una mayor información de esta paradoja que se presenta en la poliarquía ver Robert A. Dahl, *Los dilemas...*, esp. págs. 53-60.

poliarquía entonces se desarrollará de forma particular siempre con la pretensión de hacer mejor una sociedad moderna, dinámica y pluralista.<sup>120</sup>

Este tipo de sociedad, según el autor, inhibe la concentración del poder en un conjunto único y unitario de actores y por el otro lo difunde entre cierto número de ellos relativamente independientes a raíz de su poder y autonomía, los actores son capaces de resistir el dominio bilateral, competir entre sí para obtener ventajas y entrar en conflictos y negociaciones, y perseguir objetivos propios independientes. El sistema no evita que el pluralismo de grupos tienda a que unos tengan más poder que otros y que los más poderosos puedan ser considerados como élites estratégicas que tengan un interés económico dirigido a las grandes ganancias.

La posibilidad de fomentar la concentración de poder político es rechazada por este sistema. El autor también hace uso de la lógica de la igualdad ya que este tipo de sistemas evita que el proceso competitivo esté estrictamente ligado a las élites. Según él, este tipo ideal de sociedad promueve la difusión de la riqueza, el ingreso, la educación, la posición social y el poder que generan diversos grupos de individuos que se perciben mutuamente como similares en esencia y en oportunidades. Además otra característica central de este modelo de sociedad, según sus seguidores, es la dispersión de los recursos políticos como el dinero, el conocimiento, la posición social y el acceso a las organizaciones, de los "puestos estratégicos", sobre todo en el campo económico, científico, educativo y cultural. Al no existir grupos con la capacidad de estar representados en todas estas esferas se concluye que no es posible la dominación de una minoría del proceso político y que las posiciones de negociación, manifiestas y latentes en los asuntos económicos, científicos y educativos son plurales.

---

<sup>120</sup> Dahl denomina a estas sociedades en inglés como *Modern Dynamic Pluralist Societies* o *MDP societies*, ver *Modern Political Analysis*, esp. p.85.

La política es igual a negociación. Por ello, la relación entre los legisladores y las organizaciones que tienen una posición de negociación es fundamental para la lógica del consenso político en el modelo. Los actores políticos evitan tener necesariamente enemigos con los cuales sea imposible negociar; el trato mutuo de los conflictos entre las personas físicas o morales da origen a la posibilidad de llegar a soluciones a partir de una transición o negociación mutuamente beneficiosas. Dahl rechaza entonces que un gobierno de estado de características poliárquicas caiga en manos de una élite. Por lo contrario, afirma que sistemas elitistas se convirtieron en poliarquías, es decir, en sistemas políticos competitivos, al ser abiertos a la participación política.

Pero ¿en qué situación se encuentran los grupos menos favorecidos por el sistema? Al abordar la situación de los grupos excluidos señala que si estos grupos llegasen a tener recursos políticos necesarios, pueden lograr el interés de la clase gobernante, lo que les implicaría el ingreso a la vida política siempre y cuando den su apoyo a algún sector gobernante. Así, la dinámica de una sociedad participativa moderna y pluralista tiende a llevar a la inclusión plena, característica ligada al desarrollo de la poliarquía.<sup>121</sup>

Dentro del pluralismo estadounidense las minorías étnicas tienen un papel central en la conformación de las subculturas. En relación al pluralismo subcultural Dahl señala que para evitar conflictos permanentemente violentos y no sujetos a negociación, es necesario que exista una representación de ellas en las esferas de poder. De ahí que las principales subculturas del país, según esta corriente de pensamiento, tienen que estar representadas en el gabinete y en otros cuerpos decisorios en forma aproximadamente proporcional a la cantidad de sus miembros; esta proporcionalidad puede hacerse extensiva también a las designaciones de funcionarios públicos. Cada subcultura debe gozar de un alto grado de autonomía para tratar los asuntos que le competen exclusivamente a ella. Para el caso de Estados Unidos Dahl asegura que las subculturas -siempre y

---

<sup>121</sup> Dahl, *La democracia y sus críticos*, pág. 303.

cuando sean proclives a la conciliación, la adaptación mutua y las soluciones transaccionales- pueden llevar a un mayor éxito los acuerdos consociativos, es decir, siempre existirá la posibilidad de llegar a un acuerdo entre las partes en conflicto. Así, para él, en Estados Unidos se ha dado la superación del divisionismo potencial proveniente del pluralismo subcultural, la poliarquía ha logrado apoyar con éxito la incorporación de las subculturas.<sup>122</sup>

Si nos interesa comprender cómo funcionan los legisladores de origen hispano en el Congreso de Estados Unidos, es importante rescatar lo que Dahl dice sobre las identidades étnicas en Estados Unidos. Afirma que en ese país el "crisol de las razas" es más un mito que una realidad, que las subculturas más fuertes y distintivas políticamente entre los numerosos grupos étnicos del país se han podido integrar a la cultura general y política predominante por la rápida civilización (voluntaria y necesaria) de los inmigrantes y de sus hijos. Este supuesto es válido para las minorías de origen hispano, cuando menos aquellas que participan políticamente por medio del voto para elegir a sus representantes. La situación del grupo de legisladores hispanos se estudia en capítulos posteriores.

Los hispanos, al aceptar esta lógica de los juegos de la poliarquía, o los supuestos de donde parte ésta, también aceptan las creencias sobre la autoridad, la eficacia del gobierno y la eficacia relativa de distintos regímenes para abordar problemas decisivos, el grado de confianza en los ciudadanos o en los activistas políticos, las actitudes hacia el conflicto y la cooperación, entre otros. La existencia de este grupo de legisladores permite afirmar que ellos se han integrado más a la cultura predominante en ese modelo.

Dahl afirma que la poliarquía no solamente tiene una primicia implícita, o sea que es el resultado de factores puramente internos, sino también deja entrever el apoyo, entendiéndose intervención efectiva o potencial de otros países o de otros

---

<sup>122</sup> *Ibidem.*, pág. 311.

gobiernos, para propiciar las instituciones propias de una poliarquía en otro país, de ahí recuerda que entonces la potencia internacional más fuerte, en este caso los estadounidenses, lo han hecho a través de una actitud imperialista, si bien él no maneja este término, sí es posible aceptarlo para propiciar instituciones poliárquicas como en el caso de Guatemala cuando se derrocó al presidente electo Jacobo Arbenz en 1954. También reconoce que la intervención militar y económica de Estados Unidos en América Central desde 1898 en adelante debilitó, en el caso típico, los movimientos por los gobiernos populares y fortaleció, en cambio, las dictaduras militares.<sup>123</sup>

En principio, la multiplicidad de grupos e intereses que defienden los políticos les permite cierto grado de autonomía. También es cierto que algunos grupos tienen más poder y medios de influencia que otros. Esta desigualdad en la adquisición y ejercicio de poder entre los grupos fue una preocupación de James Madison que afirmaba "la libertad es al espíritu faccioso lo que el aire al fuego".<sup>124</sup> Con esta metáfora expresó lo inevitable que era, en una sociedad libre, la existencia de organizaciones y la proliferación de intereses. En su visión, limitar la organización de intereses era limitar la libertad. Madison fue partidario de la idea de que los intereses, al competir entre ellos, automáticamente regularían su participación. De ahí que si la competencia se diera en un ambiente libre de reglas, abierto y muy participativo, existiría un equilibrio de poder automático entre ellos y ninguno tendría la capacidad para dominar el proceso político.<sup>125</sup>

En contraste a este optimismo pluralista se encuentra que la realidad de la vida asociativa permite la posibilidad de que un grupo domine de muchas formas a sus miembros, sin excluir la tiranía. Así, confiar en la racionalidad del individuo y en su interés por la política, sin someterlo a investigación empírica, es no considerar la posibilidad de que unos individuos manipularán a otros a través de

---

<sup>123</sup> *Ibidem.*, pág. 316.

<sup>124</sup> Ver *El Federalista*, p.36.

<sup>125</sup> Ver capítulo primero en especial las pp 18-22.

grupos subordinados al poder estatal, posibilidad que llevó a cabo el corporativismo instituido por Mussolini en 1926.

La historia ha refutado el romanticismo de Madison al constatar la parcialidad del juego político entre los grupos de interés. La diferencia entre ellos es notable y ocasiona que su capacidad de participación sea desigual originando una diferencia entre ellos para influir en el proceso legislativo. De ahí que el juego es dominado por los grupos ricos y por lo tanto poderosos y no por los pobres y débiles. De esta manera si bien las reglas actuales han podido regular en términos de equilibrio la forma de participación política de los grupos de interés, también favorecen un *status quo* donde los grupos más poderosos, considerados así por su capacidad económica, tienen la posibilidad real de intervenir de forma permanente en la conducción de esa unidad social, es decir, mandan.<sup>126</sup>

Por otra parte, Dahi reconoce que en una poliarquía los ciudadanos distan de ser iguales en cuanto a su influencia sobre el gobierno del estado. Existen dos rasgos decisivos: 1) la sociedad pluralista ayuda a la difusión del poder y 2) fomenta actitudes favorables para la democracia; dos características que son, a la larga, fundamentales para la estabilidad de la poliarquía. Es posible identificar en un momento dado la convivencia, al mismo tiempo, de estructuras tanto verticales como horizontales, en la forma estadounidense de entender el mandato de gobierno. De esta manera, el esquema pluralista no evita que se forme un gobierno vertical representado no sólo por las instituciones federales, estatales o locales sino por otros cuerpos intermedios, diría Tocqueville que tiene la fuerza necesaria para convivir de forma paralela y permanente con los poderes formales o instituciones de gobierno nacional, estatal y local. Si existe esta relación entonces es posible que organizaciones con intereses privados y mayor capacidad para intervenir en las decisiones del gobierno sean a su vez grupos de interés con una posición estratégica para dirigir este sistema y por lo tanto lo que ellos defiendan de una u otra manera se impondrá al resto de la comunidad social. La

---

<sup>126</sup> Lowi, *op.cit.*, p306.

discusión de la "autonomía asociativa" ejercida por los grupos de interés implica reconocer que por medio de su actividad política modifican "la maximización de satisfacción de apetencias", las cuales tienen a su vez diversas formas de expresarse y de influir en el todo social.<sup>127</sup>

La idea de Aristóteles de compartir una herencia cultural y unas ideas políticas comunes que lleven a un Estado ideal tiene cabida dado que ahora, al menos en un plano ubicado en la quimera política, los diversos grupos podrían confederarse en un órgano gubernamental único. La condición de este esquema de gobierno no necesariamente desaparece o se imposibilita su evolución bajo lo que marca la cultura pluralista de "hacer política es hacer presión".

Los métodos de los grupos de presión van del terreno de lo legal al uso de formas y procedimientos ilegales, esto último es relevante para la "participación política" situación que los análisis pluralistas han soslayado. Así la corrupción del proceso político por medio de prácticas nocivas, sobre todo en el plano electoral, por medio de los recursos económicos que se les hacen llegar a los políticos por parte de grupos organizados han sido puestas en evidencia por todos los que han estudiado este aspecto de las costumbres políticas estadounidenses.

A partir de lo anterior cabe preguntarse ¿es inevitable la dominación de una minoría? Para los partidarios de la doctrina de las élites, la respuesta es afirmativa. Así el elitismo, según Busino, es una doctrina para la cual, "el poder y la autoridad pertenecen a un grupo reducido de personas". Los analistas de la escuela de las élites son quienes hacen énfasis en la desigualdad en el acceso al poder.<sup>128</sup>

Los escritores que han participado de una u otra forma de este argumento son diversos, encontramos autores clásicos como Pareto, Larch, Lenin, Moscha,

---

<sup>127</sup> Dahl, *La Democracia y sus críticos*, p.117.

<sup>128</sup> Busino Giovanni, "Elite", en Orozco Alcantar, José Luis y Consuelo Dávila (comps.), *Breviario Político de la Globalización*, Fontamara / UNAM, 1997, pág. 89.



Michel, entre otros. El primero, para muchos, fue el iniciador de una teoría coherente del elitismo a través de un análisis crítico del funcionamiento efectivo de los regímenes representativos en general y de la democracia parlamentaria en particular. La aportación de Michel fue la ley de la oligarquía donde se señala que toda organización necesariamente tiene un orden jerárquico. De ahí que los gobiernos, no importa la forma de éstos, son sujetos a la dirección efectiva de una minoría o también llamada clase restringida y privilegiada. Así es como todos ellos son considerados como críticos a la democracia liberal y favorables a la teoría de la concentración del poder.

El desarrollo de esta doctrina en Estados Unidos de América ha sido diverso. Sin embargo, como referencia obligada, se encuentran los trabajos de Wright Mills y su obra clásica *La élite del poder*, partidario de entender el sistema norteamericano a partir del supuesto de una dominación de élites. Junto con los trabajos de E. E. Schattschneider, C. Wright Mills pone en evidencia una jerarquía de grupos, con la sobrerrepresentación de la burguesía, grupo que se encuadra como de los más influyentes (*upper class*) y los emprendedores (*business*), a expensas de las otras categorías sociales y, en consecuencia, del interés general; si no hay lucha, sino superposición de grupos, el bien común (*common good*) tendrá que padecer.<sup>129</sup>

Para explicar la relación masas-élites, Karl Mannheim, partidario de la existencia de una "pluralidad de élites", señala que la variedad de los grupos más selectos llevan a un contrapeso al buscar el apoyo de las masas, condición indispensable para el funcionamiento de la democracia. El escritor francés Raymond Aron se inclina por la existencia de un pluralismo de las clases dirigentes, que en momentos cooperan, en otros se enfrentan y así se pueden anular recíprocamente. Pero sin duda el trabajo que realizó Robert Dahl a mediados del siglo pasado *¿Quién Gobierna?* es para los pluralistas la prueba contundente de un análisis idóneo para estudiar la relación entre élites y masas. Así, para ellos, las sociedades liberales

---

<sup>129</sup> Citado por Marie-France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, Sección de obras de Política y Derecho, México, 1994, p.436.

modernas se caracterizan por una multiplicidad de centros de poder y de decisión además de una fuerte competencia entre los grupos sociales por el poder y la influencia. Con el razonamiento anterior, según ellos, logran desmentir el supuesto de la concentración de poder de los elitistas.<sup>130</sup>

Por otra parte, los llamados neomaquiavélicos -Floyd Hunter y C. Wright Mills- sostienen que el primer problema es la posición de los grupos de poder como ocupación y como condición social. Según estos autores, los grupos de poder están completamente alejados de las actividades ordinarias de la vida. Están colocados en los puestos de mando de las jerarquías institucionales de más importancia y no están sujetos a las presiones, ya sean éstas políticas o sociológicas, de los hombres ordinarios.

Un segundo punto en apoyo de esta teoría de la concentración del poder es que, aunque los individuos pueden no darse cuenta de la cabal extensión de su poder, sin embargo se ven impedidos a actuar en grupo para defender su poder en condiciones masivas. Esta clase de poder es, por consiguiente, objetivamente real y no sólo percibido subjetivamente.

Así el poder y la concentración del poder para los elitistas sí es algo que puede ser medido por escalas, a diferencia de los fenómenos subjetivos; esto quiere decir que la cantidad de poder puede ser equilibrada de diferentes maneras, a diferencia, por ejemplo, de ciertas clases de estatus percibidas subjetivamente. Resulta mucho más difícil medir algo con lo cual uno está dotado por la opinión de los demás (como si la condición fuese conferida desde fuera), de lo que resulta desarrollar un sistema de poder, en el cual el poder se mide de acuerdo con la energía gastada por quien tiene el poder, casi como la definición física del trabajo. En la física el trabajo es definido por lo que es puesto en movimiento, no por la energía gastada; la analogía está en cuántos hombres son puestos en movimiento -como plantea Lasswell-, no simplemente la cantidad de

---

<sup>130</sup> Busino, *op. cit.*, pp. 97-98.

empujones que se están efectuando. En un sistema en el cual cada uno empuja en perfecto equilibrio, no hay sistema de poder, sólo un sistema de energías gastadas. Lo que se mide en ese caso son energías en lugar de poder. Los adeptos de Mills señalan que "el mundo no es así; los individuos se encuentran en una posición desequilibrada, y el poder, a diferencia del status, puede ser medido."<sup>131</sup>

De esto no se desprende que los grupos de presión proporcionen necesariamente los elementos necesarios para lograr un proceso de representación con mayor racionalidad o más significativo que el que proporcionan los partidos y el sistema electoral. Esto se debe a tres razones principales: primero, ni los líderes ni los miembros de los grupos de presión, aunque se cuenten entre los que están relativamente más involucrados e informados, pueden escapar a las limitaciones de su propia experiencia o de las perspectivas y actitudes fomentadas por sus pautas de interacción algo restringidas; segundo, no hay grupos de presión equivalentes al sufragio igualitario y universal; tercero, en el análisis de los grupos de presión como contribuyentes al proceso representativo, se olvida a veces que gran parte de las actividades de los grupos de presión serían virtualmente imposibles de no ser por los canales de acceso a la maquinaria del partido.<sup>132</sup>

En tanto los grupos de presión cuentan con ciertas cualidades distintas que pueden ofrecer, y en particular, con el hecho de que pueden escoger el tema y el momento de su propia intervención en mayor medida que el electorado, deben operar dentro de los límites establecidos por las medidas políticas y los procedimientos gubernamentales; por lo tanto pueden desempeñar una tarea importante, al dar significado y contenido específico al derecho de oposición, siempre y cuando ésta sea aceptada como legal; los grupos que no están dispuestos

---

<sup>131</sup> *Idem.*

<sup>132</sup> Graeme C. Moodie, *Opiniones, Públicos y Grupos de Presión*, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, núm 148, México, 1975, p.184.

a seguir los cauces institucionales se hacen acreedores a una respuesta de fuerza por parte del gobierno.

El sistema elitista-pluralista no es ajeno al juego político de gobernar por medio de conciliar diversos intereses, por lo contrario su lógica de poder tiende a favorecer una dominación híbrida de un número menor de grupos de poder que aprovechan la existencia de un sistema de equilibrio para competir e imponer, si es necesario, sus máximos fines particulares mediante fines sociales aceptados como "democráticos".

Ahora bien, cuando los grupos adoptan su política en nombre del interés general, ésta podría calificarse de pantalla de humo para ocultar sus propios intereses o como una manifestación de un acto de irracionalidad. Dentro del pluralismo existente, la "racionalidad política" se identifica y confunde con el propio interés de un grupo poderoso. Lo público se funde con lo privado mediante un sistema de pesos y contrapesos que reacciona siempre y cuando los actores políticos representados en grupos privados tengan la capacidad real de presionar haciendo uso del espacio "democrático" y pluralista. En la actualidad para muchos críticos el sistema de presión es el triunfo de los intereses especiales sobre la mayoría de ciudadanos desorganizados y divididos entre ellos por la carencia de una propuesta compartida.

## 3.2. La Representación Privada

### 3.2.1. La diversidad de grupos

La diversidad en la naturaleza de los grupos sociales conlleva a la necesidad de hacer una definición de los mismos aún de manera general para tener en cuenta las diferencias entre ellos. Si bien los grupos sociales se han clasificado desde los más variados puntos de vista. La elaboración de una clasificación es necesaria si se desea tener una visión de conjunto de los varios elementos que hay que considerar para profundizar en la misma naturaleza del objeto, en este caso, la diferencia en su capacidad de participación en la política y así ordenar, aún de manera poco convencional, los diversos factores que determinan su naturaleza representativa como un problema de recursos políticos para intervenir e influir en los diferentes lugares donde se toman las decisiones.<sup>133</sup>

En no pocas ocasiones los textos que tratan el tema de los grupos hacen una conexión de igualdad entre grupos de interés, grupos de presión, cabilderos, grupos de interés especial, corporaciones, sindicatos, organizaciones empresariales, grupos altruistas, grupos no lucrativos, organizaciones no gubernamentales, grupos de especialistas (*Think Tanks*), comités de acción política (Pac's) entre otros, lo que provoca una comprensión poco clara de la importancia de cada uno de ellos para el sistema de participación política que fomenta tanto el sistema político en general como la estructura del poder Legislativo en particular. Ya se ha mencionado que los grupos de interés son un elemento central que define al sistema de democracia representativa que tienen los Estados Unidos. En este sentido es verdadero que la tendencia a la organización y a la asociación en diversas formas grupales es típica de la política moderna y responde a necesidades reales.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Ver Graham K. Wilson, *Interest Groups*, Basil Blackwell, Oxford, 1990, p.40.

<sup>134</sup> Cerroni, *op. cit.*, p.97.

De esta manera se entiende que todo grupo, organizado en torno a un beneficio privado, recibe el nombre de grupo de interés. Aunque es posible también la existencia de grupos con un interés de gobierno, es decir, a los funcionarios de alguna dependencia gubernamental organizados en común por un interés particular, también se les pueden considerar como grupos de interés. La diferencia entre grupo de interés y de presión para muchos autores no existe y si se presenta es mínima. La diferencia se presenta en el momento en que el grupo de interés decide intervenir por medio de acciones concretas –no se considera el alcance de éstas- en algún punto de decisión gubernamental, a partir de esa acción sea ésta eficaz o ineficaz se le denomina grupo de presión. Por otra parte, cuando estos grupos de interés tienen un reconocimiento gubernamental también pueden llegar a recibir el nombre de grupos de cabildeo (*lobbies*), cuya aparición en el sistema político estadounidense data de 1808.

La enorme variedad de grupos de cabildeo o grupos de gestoría que existen en Washington se calcula en más de 1500, cifra aproximada de las organizaciones que intentan ejercer presión sobre el gobierno. En los Estados Unidos, la labor de cabildeo o gestoría política tiende a tener una connotación que se asocia primordialmente con aquel sector de las actividades de los grupos de presión que se concentran tanto en la legislatura federal como en las legislaturas estatales, buscando proteger, ampliar y en otros casos consolidar el beneficio de sus intereses particulares por medio de una ley pública.

En la primera parte ya se ha explicado que Tocqueville fue uno de los principales observadores de la importancia del fenómeno del asociacionismo como instrumento del individuo para defender ante el gobierno los intereses que crea deben de prevalecer. Esta fuerza de hacer efectivo el derecho a asociarse ha sido una constante en la lucha política de ese país desde el siglo XVIII, las ventajas que él observaba no han perdido vigencia como lo es el que los integrantes de una asociación o grupo se unen en torno a un mismo fin.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> Tocqueville, *op. cit.*, p. 207.

En ocasiones la principal fuente de examen crítico externo de la acción legislativa está basada en el punto de vista que tengan de ella uno o más grupos de presión. Un importante rasgo de la coexistencia en este modelo es que, sobre ciertos temas, grupos que de otro modo serían antagónicos, llegan a formar una coalición basada en el desarrollo de un interés único. Además, la participación de los grupos en el contexto de la democracia liberal y representativa del sistema estadounidense, ayuda a justificar y ejercer un sistema formal de enlace entre gobernados y gobernantes. Lo anterior no impide que existan grandes diferencias entre los grupos, los más poderosos tienen sus oficinas centrales en Washington con gente altamente capacitada en sus equipos de trabajo donde no necesariamente se ubican a las personas que usan como sus gestores profesionales (*lobbyists*). Sin duda los gestores más numerosos son aquellos que trabajan para corporaciones y asociaciones de negocios, a diferencia de otros grupos con fines diferentes como podrían ser las organizaciones ecologistas o los grupos que se encargan de “vigilar” al Congreso los cuales tienen menor personal y si es el caso gestores profesionales pero de medio tiempo para defender sus intereses.<sup>136</sup> La flexibilidad que representa la figura de la corporación permite que un sinnúmero de organizaciones privadas se aglutinen de tal forma que dan vida a grupos de interés que pueden llegar a manipular, si no directamente a los gobernantes, sí los tiempos y pasos que conforman lo cotidiano en la lucha por el poder.

El mundo político de los grupos de interés está en continuo cambio. Dentro de la diversidad de grupos resaltan por su interés central en el proceso electoral una forma peculiar de participación colectiva llamados Comités de Acción Política o *Political Action Committees (PAC's)* por sus siglas en inglés. Este tipo de agrupación permite a las corporaciones, a las asociaciones comerciales, a los sindicatos y a otros grupos, crear comités de campaña que tienen la misión de recolectar aportaciones de sus empleados y miembros, y redistribuirlos a los candidatos federales y a las organizaciones de partido. La creciente influencia de este tipo de

---

<sup>136</sup> William J. Keffe, *Congress and the American People*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1988, pp.167-174.

grupos ha llevado a tratar de regular las aportaciones financieras a la vida política. Sin embargo, la acción de estos comités de acción política son una razón poderosa de la desconfianza en la forma en que se realiza la política actualmente en los EU. Muchos periodistas, reformistas y también algunos miembros de la clase política son escépticos del control que se pueda hacer de las contribuciones de este tipo de grupos a las campañas en todos los niveles, pero de forma particular en la del Ejecutivo y Legislativo; el alto grado de dependencia financiera del sistema electoral de estos grupos de intereses especiales lleva a que el electorado se frustre y por consiguiente tenga menor estima de instituciones representativas como el Congreso. El número de los ciudadanos que se abstienen de votar es considerable en cada elección de legisladores y de presidente de la república.<sup>137</sup>

Así tanto individuos como grupos de interés canalizan su apoyo a los diversos procesos electorales a través de sus organismos. Estos comités temporales, en algunos casos, pueden trabajar para proporcionar el voto de los miembros de su sector social a favor de un candidato o, por lo contrario, pueden hacer campañas para que no voten por un determinado candidato.<sup>138</sup>

Entre las grandes asociaciones de negocios, industrias y finanzas, resaltan: La Asociación Nacional de Manufacturas ó *National Association of Manufactures* (NAM); La Cámara de Comercio de Estados Unidos ó *U.S. Chambers of Commerce*; La Asociación de Transportistas de Estados Unidos ó *American Trucking Association*; La Asociación de Médicos en Estados Unidos ó *American Medical Association*; El Sindicato Obrero de Estados Unidos ó *The American Federation of Labor-Congress of Industrial Organization* (AFL-CIO), entre otros grupos.

---

<sup>137</sup> Paul S. Herrmon, et.al. *The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington*, Chatman House Publishers Inc., Nueva Jersey, 1998, págs 39-43.

<sup>138</sup> Ver John F. Bibby *Governing by Consent*, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1992, págs. 280-287; Mikva, *op. cit.* p. 348.



### **3.2.2. Los gestores profesionales**

Hasta ahora se ha estudiado el sistema pluralista de los Estados Unidos a partir de los grupos más organizados de su sociedad. Sin embargo, es necesario aclarar que existe otro subsistema de intermediación entre las relaciones privadas y las instancias gubernamentales, en este nivel aparece como figura central la labor de los gestores profesionales, personajes que son los representantes directos, y en su mayoría pagados, de grupos de intereses especiales.

Los gestores profesionales son aquellos personajes que se encargan de ser representantes privados de las organizaciones o corporaciones; al ser éstos los representantes de una organización en concreto son sujetos al mandato imperativo, es decir, estas personas tendrán que sujetarse a la política o a la forma de hacer política de los organismos sociales a los que representan.

Son personas con experiencia política, incluso este grupo de profesionales de la política está integrado por un número considerable de exfuncionarios de la burocracia y exmiembros del Congreso. Este tipo de gestores trabajan para corporaciones importantes. Basta con mencionar que para el caso del Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos, el gobierno mexicano de ese entonces tuvo que contratar los servicios de personajes de la alta política de Estados Unidos como Henry Kissinger.

Es común que los diputados o los senadores después de dejar su cargo se dediquen a crear su propio bufete para desempeñar estas labores, aunque los abogados por lo general son la profesión que más se apega a este tipo de gestoría debido a que tienen que manejar la lógica muy complicada de las leyes norteamericanas para saber dónde intervenir o que parte modificar de una iniciativa que de una u otra manera beneficien a sus clientes.

Es importante mencionar que también existe otro tipo de gestores, son aquellos que se encargan de representar a las organizaciones pro derechos civiles u organizaciones de ciudadanos en la mayoría de los casos, por ejemplo, el *Consejo Nacional de la Raza* hace uso de sus propios elementos para que vayan a hablar con los diputados y tratan de convencerlos, es así como existe una diferencia entre los gestores en Washington.

La forma en que trabajan los legisladores es muy diversa, la historia estadounidense está llena de problemas de soborno o problemas de intervención de forma no reglamentaria. De igual manera estos personajes también trazan las estrategias de las corporaciones o las asesoran para ver cuál es la mejor forma de negociar, ya sea en lo individual con un legislador, o con grupos o en los comités, ellos están muy bien enterados de que es lo que sucede al interior del Congreso en su diversidad dinámica.

Cabe señalar que estos personajes han sido fuertemente criticados y prueba de ello es que se ha cuestionado su labor para un sistema transparente que es otro de los supuestos principios que sostiene el sistema político de Estados Unidos así que se les ha querido controlar por medio de leyes, que surgieron a partir de los años setenta.

Sin duda los gestores profesionales son parte central de la conexión que se da entre los grupos de interés y los legisladores, el trabajo de ellos es importante si se quiere entender cómo operan las diferentes fuerzas para tratar de influir en la toma de decisiones de los legisladores.

### 3.2.3. La racionalidad política de los grupos

La discusión acerca del interés general (public interest) es uno de los fundamentos del análisis filosófico e histórico de la realidad política estadounidense. Para autores como Arthur Bentley, el interés general no existe porque nadie puede proponer una definición. La única verdad es la de los grupos de interés; la acción del Estado no puede ser ni habrá de ser mas que la resultante de la interacción de los grupos organizados, dentro y fuera de la política, y la sociedad no es más que la suma de los grupos que la componen. Para otros, como Ted Lowi, la realidad no puede ser analizada si no se toma en cuenta la evolución institucional. Entre más se ha acrecentado el papel del Estado estadounidense más ha delegado la dirección de los quehaceres a los grupos de interés; el modo en que se deciden las cosas es mas importante que el resultado de dicha decisión. Las políticas públicas desde entonces se han vuelto, a su parecer, irracionales, ineficaces y antidemocráticas; responden a las necesidades de ciertos grupos que jalan cada cual por su lado, soslayando o pisoteando el interés general.<sup>139</sup>

Si bien los grandes cuerpos organizados del sistema han estado unidos a menudo por intereses, estilos de vida, lazos matrimoniales y vida social, también ha habido entre ellos algunos conflictos importantes.

La General Motors y Du Pont están involucradas en docenas de productos de docenas de líneas. Raras veces ejercerán una presión total sobre una ley particular porque sus intereses están muy diversificados. Una división de la General Motors o de la Du Pont puede desear un arancel protector para su especialidad, mientras que otra división, que fabrique un producto para exportación, puede desear el libre comercio. De igual manera, la creencia en el poderío aéreo de ese país está relacionada en parte con la persistencia de las tradiciones militares y los hábitos populares de las industrias de aviación y

electrónica. Sus grandes intereses sociales y económicos han sido un factor para influir sobre los sistemas políticos y de comunicación de los Estados Unidos; al menos las múltiples guerras o conflictos bélicos donde han intervenido, sobre todo en el último siglo, son muestra de lo anterior.<sup>140</sup>

Karl Deutsch ha dividido en dos a los llamados grupos especiales, el primer grupo según sus aptitudes y características de acción, el segundo según las tendencias a trabajar ante ciertas condiciones y de modos absolutamente específicos. Para él, algunos de estos grupos tienen diferencias, a veces marcadas, otras no, para convocar la movilización de sus miembros. De por sí los rasgos más ponderables, entre otros también destacados, son la capacidad misma de organización y de actuación.

En la actualidad la revolución informativa sobre todo por el uso de medios electrónicos lleva a que los grupos de los estratos medios y superiores en términos de recursos económicos y políticos multipliquen sus ventajas operativas en este sistema político. Los sectores dominantes son los poseedores de las formaciones más aptas para realizar actividades profesionales de dirección, no sufren con la actual demanda laboral de "especialistas". Además tienen capacidades tanto psicológicas como sociales para estar preparados al enfrentar una situación en la organización y la estructuración de ciertas formas de organización respaldada tanto con los pertinentes recursos humanos como con los medios informativos y demás fuentes y/o personal especializado para detectar y monitorear todo aquél fenómeno, situación o suceso que consolide, mantenga o amenace su capacidad organizativa para reproducir sus intereses.<sup>141</sup>

A diferencia de Dahl, los grupos considerados como pobres se definen porque en su mayoría carecen de los recursos más sofisticados de información,

---

<sup>139</sup> Toinet, *op. cit.*, p.435.

<sup>140</sup> Karl W. Deutsch, *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*, Fondo de Cultura Económica. España, 1974, pp. 284 y ss.

<sup>141</sup> *Idem.*

así como los recursos que demuestran las precariedades para la aplicación de una praxis política efectiva. Los grupos menos poderosos siguen los pasos de los grupos privilegiados o dominantes, pues carecen de una disciplina organizacional, lo que explica el mal uso de los pocos recursos políticos. Los intereses que mueven a los grupos menos fuertes, sólo logran una pequeña porción del botín, pues ya ha sido retirada la mayor parte de las ganancias por parte de los diferentes grupos de estrato superior, pues la actividad de éstos es más dinámica, informada, tienen más tiempo y dinero para la planeación; en fin, son los mejores orientados para ejercer el poder.<sup>142</sup>

Las comisiones nacionales de ciertos grupos de presión empresarial están constituidas en su mayor parte por abogados, directores de compañías, editores y propietarios de periódicos, de estaciones de radio y televisión, de agentes de valores inmobiliarios, de directores de bancos, de compañías de finanzas, los cuales usan los diversos medios que les proporciona su trabajo para presionar e influir en las peticiones que hagan a los líderes de los partidos, a diferencia de las tácticas empleadas por los grupos de granjeros y sindicatos, quienes emplean manifestaciones como "técnicas de petición", y con ello demuestran la fuerza de sus votos, más que el dinero o las influencias personales.

Este sistema favorece a las organizaciones como cuerpos representativos de los diversos sectores sociales y económicos. La forma más común de las redes intermedias se denominan corporaciones. La dinámica de estos cuerpos privados implican diversos sectores que van desde el comercial hasta el sindical y, de igual manera, del teórico al ideológico, formando un cuerpo sólido y heterogéneo.

El Congreso es así una institución que no es ajena a toda esta dinámica de grupos, por lo contrario, es el cuerpo central a nivel federal donde se gesta el pluralismo, el derecho de petición y las diversas técnicas de los múltiples actores que buscan intervenir en la conducción del gobierno. De ahí la importancia de

---

<sup>142</sup> *Idem.*

analizar la estructura y el proceso legislativo como un órgano de intermediación de los diversos y complejos intereses que dan vida día a día a ese modelo liberal que antepone el interés económico al político, el manejo racional de unos cuantos grupos organizados ante la mayoría poco activa e interesada en esa dinámica social.

Dentro de la vida política de una sociedad los grupos de presión tienen la opción de ser autónomos a los partidos políticos, lo que les permite la posibilidad de ser una alternativa para que los individuos tengan una forma de representación y mediación de algunas de sus necesidades o aspiraciones diferentes a las que le ofrece el partido político.

Para autores como Holtzman una de las mayores diferencias entre los grupos de presión y los partidos políticos radica en el punto focal de su atención. Los partidos políticos están inevitablemente interesados de una manera u otra en los asuntos de gobierno. Su verdadero propósito es público y están interesados en obtener las mejores posiciones políticas para gobernar. En cambio, los grupos de presión están interesados en asuntos particulares y en asesorar las políticas de gobierno.<sup>143</sup>

Si bien los grupos de presión son independientes de los partidos políticos, esto no implica que haya un distanciamiento en sus intereses, es más, como consecuencia de que los grupos de presión privados más importantes se caracterizan por tener mucho dinero resultan ser, en muchos casos, los aliados idóneos de los caciques, promotores, jefes ó *bosses* de los partidos políticos. Esta relación le otorga a los grupos de presión una vía directa para promover sus intereses dentro de los partidos políticos. La presencia de esos jefes políticos fue muy notable en ciudades como Chicago en décadas pasadas, ahora hay un cierto rechazo a aceptar la existencia o importancia de estos personajes en el sistema. Sin

---

<sup>143</sup> Abraham Holtzman, "Interest Groups in Society" en Monsma, Stephen V. y Van Derslik, J. (editores) *American Politics*, Nueva York: Holt Rinehartan Winston Inc., 1970, p. 606.

embargo, sigue existiendo un férreo control de puestos políticos estatales y distritales por parte de organizaciones locales y estatales que promueven o rechazan candidatos a esos puestos; este proceso bien puede ser representativo de la existencia de esos políticos influyentes.

Los grupos de interés prometen contribuciones a la caja de fondos de los partidos a cambio del apoyo partidista a los programas políticos de sus candidatos, siempre y cuando dichos programas beneficien los intereses de dichos grupos. El apoyo económico que dan los grupos de presión durante las elecciones puede ser a todos los niveles, es decir, mientras más importante resulte el puesto a ocupar por los candidatos, como pueden ser las curules en el Congreso e inclusive la misma presidencia de la República, es mayor su aportación económica y su interés por el triunfo electoral. De esa manera, buscan que los candidatos favorezcan sus intereses, independientemente de su filiación ideológica o de partido. Este pragmatismo político es una táctica utilizada a gran escala en los Estados Unidos.

### 3.2.4. La presión sobre el Congreso.

Una de las actividades predilectas de los grupos de presión es conocer, evaluar y hacer estadísticas de las posiciones políticas tomadas por los representantes y senadores en debates y votaciones de importancia para sus intereses. Las corporaciones poderosas erogán un monto considerable de dólares para llevar un registro y seguimiento de los actos y votos de cada uno de los legisladores, estén o no comprometidos con ellos. Este seguimiento les permite conocer y evaluar la posición ideológica de los representantes en ciertos temas, lo que les facilita hacer un análisis de escenarios posibles del voto de un legislador o un grupo de ellos hacia ciertos temas que ellos apoyen o, por lo contrario, rechazan. De ahí que, sabedores de los altos costos económicos de una campaña electoral, buscan a los legisladores que ellos juzgan importantes para defender sus intereses y los apoyan con dinero para facilitarles su elección o reelección, según sea el caso.

La necesidad que tiene la gran mayoría de los legisladores de allegarse de recursos económicos suficientes para continuar su carrera política explica, en parte, el comportamiento político de algunos representantes y senadores que votan en contra de la línea de sus respectivos partidos, si la iniciativa afecta directa o indirectamente los intereses de la corporación con la que están comprometidos. Esta situación puede ser inversa, al apoyar una iniciativa que sus compañeros de partido estén en contra. La relación de estado de dependencia del legislador respecto a una organización local o regional de algún(os) grupo(s) político(s) se ve comprobada claramente en la anterior circunstancia. Podemos añadir entonces que algunos de los votos en el Congreso se dan de acuerdo a configuraciones bien definidas que refleja divergencias sectoriales, socioeconómicas, étnicas y gubernamentales, entre otras.<sup>144</sup>

---

<sup>144</sup> Leon Dion, *Los grupos y el poder político en los Estados Unidos*, Colección Sep. 70, Edit. Grijalbo, México, 1967, p. 57.





Como ya se mencionó anteriormente, los grupos de presión tienen diferentes formas de hacer sentir su fuerza ante el gobierno. Es común que los más poderosos, entre ellos las corporaciones, actúan de manera permanente y utilizan los servicios de un grupo de cabilderos profesionales. Estos profesionales de la negociación también usan diversas técnicas para relacionarse con los legisladores y hacer que estos coincidan con sus intereses y lo demuestren por medio de su acción legislativa. Los cabilderos están encargados de dirigir abierta o anónimamente las negociaciones entre los grupos de interés que ellos representan y los legisladores; si el caso lo requiere también realizan esta labor de forma paralela con el personal burocrático de la dependencia del Poder Ejecutivo involucrada. La acción política de estos grupos de gestores profesionales al igual que la de los partidos políticos no está contemplada en la Constitución estadounidense pero su acción, según Carl Chelf, es legal y ayuda a legitimar, como ya lo habíamos mencionado, al sistema político estadounidense al garantizar el "derecho de petición". Agrega que en un sistema democrático como el de ellos, el proceso de toma de decisiones no es una autocracia sino por medio de un proceso de grupos. Y que estos grupos ya son parte integral de su proceso de toma de decisiones, resultándole difícil imaginar la forma de trabajo en el Congreso estadounidense sin ellos. Así mismo, Chelf también reconoce que, si bien los grupos de presión son un elemento esencial en el proceso legislativo, sus intereses pueden ser considerados como antidemocráticos debido a que en el último de los casos resultan especiales y en algunos casos son contrarios al interés general de la población.<sup>145</sup>

Consecuentemente, para muchos la acción de los gestores se relaciona con la corrupción, en no pocas ocasiones se les acusa de usar métodos inmorales e ilegales en las variadas tácticas para lograr en los legisladores diferentes grados de persuasión y compromiso. Una de las tácticas usadas con mayor frecuencia por los cabilderos es la técnica del contacto directo, es decir, una relación permanente con los legisladores promoviendo entre ellos los intereses del grupo al que representan, a la vez que les otorgan apoyo económico para sus viajes, campañas, fiestas y

---

<sup>145</sup> Chelf, *op. cit.*, p. 165.

entretenimientos personales como pueden ser los servicios de mujeres o de hombres, según las preferencias del legislador. Los argumentos para evitar la mala imagen que los gestores manejan, es decir, que ellos sólo dan donativos a las campañas sin esperar favor alguno, es que invitan a los legisladores a viajes con el fin de que participen en "seminarios académicos", si hay un acercamiento es con el fin de tener una relación de amistad personal con los legisladores.

La labor de estos agentes supuestamente debe pasar casi inadvertida, lo que en muchos casos no ha sucedido, como fue en 1976-1978 cuando el famoso caso *Koreagate* escandalizó a esa sociedad al volverse pública la gran cantidad de dinero que el gestor sudcoreano Tongsun Park había repartido entre bastantes legisladores con el fin de que éstos favorecieran con su acción política las relaciones entre Corea del Sur y los Estados Unidos; este caso nos demuestra que también los países tienen sus grupos de cabildeo en Washington para cuidar y favorecer sus relaciones diplomáticas con el vecino país del norte.<sup>146</sup>

Cada vez que estalla un escándalo, el Congreso hace una investigación y queda satisfecho. Estas investigaciones permiten conocer, por lo menos, las maniobras de este tipo de grupos de presión. Desde 1885, por ejemplo, una comisión de congresistas redacta un informe sobre los excesos de los grupos de presión. En 1876 se llevó a cabo una investigación tras conocerse el caso de Crédito Mobiliario; esta compañía había sido creada por los directivos de la Union Pacific con el objeto de agenciarse las ganancias de la construcción del ferrocarril. Temiendo la reacción del Congreso, reservaron unos cuantos paquetes de acciones a aquellos parlamentarios que estaban situados estratégicamente, sin olvidarse del vicepresidente de Ulysses Grant, Schuyler Colfax. Los senadores eran seleccionados por las legislaturas estatales y resultaba más barato sobornar a unos cuantos senadores que a todo un electorado. Pocos hombres llegaban al Senado sin contar con el apoyo de grandes grupos de interés, y existían senadores de las industrias textil, del acero o del azúcar, práctica que por otra parte no ha

---

<sup>146</sup> Frank, *op. cit.*, p. 170.

desaparecido por completo. Como señala Samuel Morison en su *Oxford History of the American People*: "El gobierno federal se hallaba en la cima de una pirámide de corrupción".<sup>147</sup>

En 1876 la Cámara de Representantes decidió por su cuenta que los representantes de los grupos de interés o gestores se declararan ante la Cámara. Pero esta decisión veleídosa ni siquiera fue renovada en la siguiente reunión. Sin embargo, a finales del siglo XIX, muchos estados federados adoptaron leyes que limitaban la influencia de los grupos de presión.

En 1913 el *New York World* reveló un escándalo que provocó la primera investigación realmente profunda en el Senado. El periódico afirmaba que la *National Association of Manufacturers*, la organización patronal, controlaba comités legislativos como el Judicial y el del trabajo de ambas Cámaras, que ideó y permitió la creación de la comisión sobre los derechos aduanales, que remuneraba a los parlamentarios que le eran favorables y que habían provocado la debacle de aquellos que se le oponían. Esta investigación ocurrió después de que el presidente Wilson hiciera, un mes antes, la siguiente declaración:

"Yo creo que el público debería conocer las grandes presiones que un lobby está ejerciendo en Washington, para modificar la proposición de ley sobre los derechos aduanales. Pocas veces Washington ha visto un lobby tan numeroso, activo e insidioso. Los periódicos están llenos de publicidad pagada, destinada a engañar el juicio no sólo de la clase política sino del país mismo. Hay pruebas de que se gastan sumas ilimitadas para sostener a ese lobby y dar la apariencia de que la opinión pública ejerce presión contra las principales disposiciones de la ley. Es grave para el país que el pueblo no tenga lobby y no tenga voto en relación con estas cuestiones, cuando importantes grupos de hombres astutos tratan de crear una opinión artificial y de vencer los intereses del público a cambio de su provecho personal."

La investigación del Congreso demostró que la *National Association of Manufacturers* había gastado medio millón de dólares y enviado a los parlamentarios a 1.5 millón de cartas para modificar la ley, y que no había dudado en proporcionar datos estadísticos incorrectos a las comisiones implicadas.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Toinet, *op.cit.*, págs. 439-440.

<sup>148</sup> *Idem.*

Otras dos técnicas de persuasión usadas son la coalición de cabilderos, que demuestran que estos grupos no tienen ni amigos ni enemigos permanentes, lo único que es permanente en su acción es la defensa de sus intereses. Esta visión pragmática de la política sustenta que muchas alianzas temporales se realizan con el fin de presionar o defender intereses comunes. Cuando los grupos unen la técnica de la coalición con la acción llamada *grassroots*, que implica el trabajo político con gente común para conseguir su respaldo a la demanda política, si se logra este apoyo se adquiere una fuerza política importante. Posteriormente se busca este respaldo para lograr influir de mayor forma en la opinión pública a favor o en contra de la elección de un legislador o de la aprobación o rechazo de un proyecto de ley. El trabajo para influir sobre los ciudadanos se realiza por medio de cartas personales, programas de radio y televisión, volantes, periódicos y cartas electrónicas. Esa misma fuerza la pueden canalizar mandando un número muy considerable de cartas a las oficinas de los legisladores que son claves para el proceso en apoyo a su petición. El uso de medios como el correo electrónico ha provocado un cambio sustancial en la forma de comunicarse con los legisladores.<sup>149</sup>

Las características del federalismo y la separación de poderes dentro del sistema político estadounidense condicionan indudablemente la organización y las actividades de los grupos de presión. Al actuar en diferentes instancias los grupos corren el riesgo de tener éxito en algunas de ellas pero de fracasar en otras. Las actividades de los grupos de presión en los Estados Unidos tienen una incesante, alocada y confusa carrera hacia los centros de toma de decisiones. Si se trata de hacer entrar en vigor un proyecto de ley favorable, o por lo contrario, de impedir la promulgación de una ley perjudicial a sus intereses, los *lobbies* inician campañas de presión que se escalonan el tiempo que sea necesario, logrando retardar la aplicación de una ley durante años; este estancamiento puede volver anacrónica e

---

<sup>149</sup> Chelf, *op. cit.*, p. 176.

inoperante a la iniciativa debido al cambio de condiciones que habían provocado su introducción en el Congreso.

Los grupos de presión demuestran su interés hacia el Congreso en la medida en que logran relacionarse, primeramente, con el mayor número de legisladores en ambas Cámaras así como en las diversas oficinas donde se preparan las iniciativas de ley, se elaboran las enmiendas y se firman los pactos o compromisos con los bloques de representantes y senadores.

Los grupos de presión empiezan su labor semanas antes de que inicien las sesiones; lo que buscan en estos primeros momentos es conocer los programas legislativos para presionar e intervenir por sus intereses si así lo creen necesario. Para muchos de ellos hacer que entre un problema a la agenda del Congreso es la parte más difícil de la batalla para lograr que se apruebe una reforma. Los grupos de presión saben que los primeros pasos de la actividad legislativa son muy importantes para sus fines y que implican mucha investigación, publicidad, posibles litigios para aclarar la situación legal y planeación táctica. La estrategia de presión va más allá de enviar y mandar cartas al Congreso.<sup>150</sup>

Otra característica que se puede presentar durante la relación entre los grupos de presión y los legisladores es que los primeros llegan a redactar, ya sea de una manera total o parcial, las iniciativas de ley que ellos consideran necesarias para resguardar o ampliar sus intereses. Esta acción ocasiona que los legisladores relacionados con ellos la mayoría de las veces acepten introducir ese tipo de iniciativas sólo por compromiso. Los representantes, por tener que reelegirse cada dos años, son más vulnerables a las presiones de los grupos debido a la necesidad de apoyo económico que reciben de ellos.

---

<sup>150</sup> Andrew S. McFarland, *Los Grupos de Presión en el Congreso Norteamericano (Common Cause)*, Ediciones Gernika, México, 1987, p.180.

La necesidad de hacerse de recursos monetarios es una de las principales razones por la que los legisladores muestran tanta complacencia para apoyar las iniciativas originadas dentro de los grupos de presión. Estos grupos, al participar en el proceso, pueden poner a las órdenes de los legisladores, profesionales especializados en el tema discutido, con el fin de hacerle llegar información que facilite el debate y la propuesta gane adeptos para una futura aprobación.

La relación entre grupos de interés y legisladores se hace más estrecha cuando los legisladores se dan cuenta de la falta de compromisos precisos por parte, de los partidos políticos sobre la mayoría de las cuestiones susceptibles a ser objeto de una iniciativa, lo que provoca que los partidos dominantes el demócrata y el republicano no hagan uso de programas legislativos para todos los temas que se negocian, la falta de propuesta política partidista obliga a los legisladores a recurrir a la información que le brindan los grupos de presión y esto les permite formular proyectos de ley importantes para sus fines particulares.

En no pocas ocasiones los legisladores se ven obligados a buscar asesoría en los grupos privados por su preocupación de mantener su prestigio ante los ciudadanos; al pedirle a estos grupos que hagan lo necesario para que, la opinión pública comparta sus puntos de vista, resulta beneficiado tanto el político como el grupo de presión.<sup>151</sup>

Los comités, como ya lo hemos señalado, son los que llevan la mayor parte del trabajo legislativo y se encargan de estudiar las iniciativas que crean pertinentes. Algunos de ellos por los asuntos que trabajan reflejan el sentir de grupos de presión específicos, como el de los granjeros, maestros, veteranos de guerra y propietarios de armas de fuego, sólo por mencionar algunas organizaciones.

La estructura y la manera de funcionar de los comités facilitan enormemente la labor de los grupos de presión. Los comités son sensibles a su influencia, lo

---

<sup>151</sup> Chelf, *op. cit.*, p. 86.

inverso al conjunto de las Cámaras, debido a que están constituidos por un número reducido de personas fácilmente identificables y particularmente vulnerables. En la historia del Congreso han existido ocasiones en las cuales la injerencia de los grupos de presión los llevó a tener la oportunidad de participar secretamente en la formación de un comité o de un subcomité.

Los comités y subcomités al llevar a cabo sus audiencias o *hearings* pueden recoger el testimonio de los especialistas de los grupos. Estas sesiones proporcionan a los grupos de presión una gran oportunidad para exponer sus opiniones e influir en la comisión, si bien no de un modo directo e inmediato en un primer momento, al menos por sus declaraciones en los diversos medios de información.

Los comités legislativos a menudo forman alianzas con sectores de la burocracia y con grupos de gestores profesionales con el objetivo de que atestigüen ante ellos en audiencias. El ejercicio concertado de influencias es tan antiguo como el gobierno mismo, pero la mayoría de los cabilderos coinciden en que la coalición de grupos de cabildeo se volvió ritual común en Washington a partir del decenio de 1970. La coalición ad hoc, el grupo de trabajo, la alianza, el comité, se volvieron formatos de rutina para todas las campañas de cabildeo. El auge del negocio del cabildeo, dirigido a abarcar y contener el flujo de actividad gubernamental, significó que muchas voces competían por hacerse oír en el Congreso. Una ventaja para los cabilderos y miembros por igual era que el cabildeo colectivo permitía negociar los objetivos en conflicto antes de presentarlas al Congreso, de manera casi igual a los abogados que llegan a un acuerdo fuera del tribunal.<sup>152</sup>

En el decenio de 1980 una persona que persiguiera una causa tenía como primera tarea convencer a los miembros de su propia organización o grupo, y después buscar ayuda de aliados naturales ubicados en otros grupos de interés.

---

<sup>152</sup> Ver Khan, Ronald C. "Political Change in America: Highway Politics and Reactive Policymaking", en Greenstone, J. David. *Public Values & Private Power in American Politics*, The University of Chicago Press: Chicago, 1982, p.139-143; Dion, *op. cit.*, p. 90.

Estas coaliciones de cabilderos ad hoc están compuestas a menudo de una muestra de cabilderos empresariales, de asociaciones y federaciones de empresas, así como de sindicatos y otros intereses que puedan reunirse por conveniencia mutua. Las alianzas de esta naturaleza son poco duraderas puesto que de un día a otro sus integrantes se vuelven oponentes.<sup>153</sup>

Con el afán de mejorar su efectividad, los miembros de las coaliciones combinan tanto conocimientos como recursos con el fin de salvar obstáculos que les permita ver aprobada la iniciativa de su preferencia; la misma táctica la siguen para derogar leyes existentes que afecten su interés.

Los académicos y periodistas estadounidenses han llamado a estas alianzas de diversas formas, entre ellas: subgobiernos, subsistemas y triángulos de hierro. Estos triángulos pueden influir de manera directa en el proceso de una iniciativa. Su influencia varía de acuerdo a las diferentes áreas políticas a la naturaleza del problema, de su visibilidad pública, de los conflictos internos en la alianza y de la existencia de una competencia por parte de otros triángulos de hierro. En algunas ocasiones hay que contemplar la injerencia del Poder Judicial en este tipo de alianzas.

Recordemos que el Poder Ejecutivo es otro de los factores importantes de presión externas que influyen en las Cámaras. El presidente puede influir en el destino de una iniciativa de diversas formas, entre ellas: manipulando la acción de los legisladores haciendo uso de su liderazgo de partido, ya que su apoyo político es importante para las campañas de los legisladores de su partido al dar opiniones favorables ante la opinión pública y, sobre todo, relacionarlo y recomendarlo con grupos de presión fuertes y poderosos en la entidad por la cual, el legislador tiene posibilidades de ser elegido.<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> Congressional Quarterly Inc., *El Congreso de los Estados Unidos*, op.cit., p.190.

<sup>154</sup> Chelf, *op.cit.*, p.245.



En el contexto de la vida pública y del pensamiento político, el pluralismo estadounidense se refiere a la creación de instituciones específicas por su naturaleza democrática, en el sentido de distribuir, compartir y luchar por el poder gubernamental. Estas instituciones permiten y se nutren de la competencia política. Así, el Congreso es una institución de poder que ayuda a la defensa doctrinal de este pensamiento político; además la participación política de un sinnúmero de grupos se filtra a través de una estructura de subgobierno donde la competencia política se rige por reglas informales y formales.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

### 3.3. La Estructura de Intermediación

#### 3.3.1. Las pequeñas legislaturas

El poder de representatividad del Congreso se relaciona directamente con su estructura legislativa. Por ello es necesario estudiar la forma de elaboración de políticas en un sistema de delegación de autoridad en grupos legislativos que tiene como una de sus principales tareas organizar y permitir la negociación de intereses propios y externos. El trabajo de los grupos legislativos está vinculado a las fuerzas políticas dominantes como es el caso de los partidos políticos hegemónicos, los demócratas y republicanos, ellos son los que determinan la posición de los legisladores dentro de la estructura de comités y subcomités. La lucha política de los diversos actores políticos como los grupos de interés y sus gestores por verse beneficiados por el Congreso se inicia aún antes de que se presente en alguna de sus Cámaras una propuesta legislativa.<sup>155</sup>

El simple hecho de introducir una iniciativa implica el inicio de un proceso que puede dar como resultado, aunque no es nada seguro, una ley. La mayoría de las iniciativas o proyectos de ley siguen un camino en el cual existen diversas etapas y

---

<sup>155</sup> Para información sobre los partidos y el proceso legislativo ver William J. Keffe y Morris S. Ogul. *The American Legislative Process*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1989, p.233-274. El proceso formal inicia en la Cámara de Representantes simplemente al dejar caer el texto de la iniciativa en un buzón. Dicho buzón se encuentra al lado del escritorio del secretario, el cual se encarga de hacer pública toda iniciativa presentada ante él, al día siguiente en el diario de debates. Existen cuatro formas principales de iniciativas, que son: una iniciativa o proyecto de ley ó "Bill"; una resolución conjunta ó "Joint Resolution"; una resolución de opinión conjunta ó "concurrent resolution" y una resolución simple ó "simple resolution". Pero la forma más usual en las dos Cámaras es la iniciativa. Ya que una "Joint Resolution" se maneja de la misma forma que una "bill" y la "concurrent Resolution" y "Simple Resolution" puede ser consideradas como una forma de expresión del Congreso. La lógica política de una minoría poderosa influye ciertos aspectos o sucesos, principios, opiniones y propósitos de ambas Cámaras o de una sola el peso político de cada una de las acciones. Las iniciativas pueden ser de carácter temporal o permanente, generales o especiales, públicas o privadas. La introducción de una iniciativa de ley en el Senado es, un proceso sencillo. La tradición señala que la iniciativa debe de ser introducida por los propios senadores presentando esta a alguno de los secretarios de la Secretaría de la Presidencia sin ningún comentario sobre la iniciativa en su sala de debates. La otra manera de introducir una iniciativa es mas formal y el senador usualmente hace una declaración ó exposición del contenido y finalidad de la iniciativa. Frecuentemente, los senadores obtienen el consentimiento de que la iniciativa o la resolución, si es el caso, sea impresa en el *Congressional Record*, junto con su comentario.

diferentes factores que intervienen en su destino; por lo general es en las primeras etapas en que se decide éste.<sup>156</sup>

De las miles de iniciativas que son introducidas en cada período legislativo, la mayoría carecen de importancia para los legisladores encargados de decidir la agenda de trabajo de las dos Cámaras, lo que les resta la posibilidad de ser al menos consideradas. Los legisladores introducen iniciativas poco importantes por varias razones: para aumentar su número personal de propuestas, para satisfacer a los miembros y grupos de presión de su distrito o Estado según corresponda, para darle publicidad a un problema que les favorezca en lo personal o a algún grupo que lo apoye, para atraer la atención hacia los legisladores de los medios informativos y de la opinión pública o para dar la imagen de legisladores "trabajadores y críticos" durante las campañas políticas en busca de su reelección.

Una vez que un legislador ha introducido una iniciativa, se vuelve el responsable directo de lo que le suceda durante las diversas etapas del proceso. Hay que recordar que solamente los legisladores pueden introducir una propuesta o iniciativa de ley, muchas veces los representantes y los senadores solamente las "apadrinan", es decir, las hacen suyas por interés personal o para cumplir compromisos políticos adquiridos con el poder Ejecutivo o con grupos de presión.

Existe otro tipo de iniciativas que, por su contenido, no causan controversia, pasando rápidamente las etapas del proceso. La aceptación se debe a que este tipo de iniciativas promueven asuntos no relevantes para la vida política del Congreso, por ejemplo: la autorización para construir estatuas de figuras públicas, establecer programas en las Universidades en memoria de algún senador o para darle un nombre a un parque nacional, entre otras cosas.

---

<sup>156</sup> Matthew C. Moen y Gary W. Copeland. *The Contemporary Congress: A Bicameral Approach*, Wadsworth Publishing Company, California, 1999, p.178.

Un tercer tipo son las iniciativas que ocupan la mayor parte del tiempo de trabajo de los comités y tienen siempre una o varias de las siguientes características: son preparadas por el poder Ejecutivo o por los grupos de presión más importantes; las que son introducidas por algún presidente de comité o por otro miembro influyente del Congreso; las que cuentan con el respaldo de los líderes del partido mayoritario o que resultan importantes para un gran sector de la opinión pública como para los legisladores que crean necesario legislar lo antes posible sobre el asunto a tratar. Las iniciativas con estas características no necesariamente se convierten en leyes sobre todo si existen dentro de su redacción original factores que provoquen la división de opiniones de los legisladores del Comité que trabaje dichas iniciativas. Al contrario, iniciativas apoyadas por miembros influyentes tienen una buena oportunidad de ser consideradas por el comité al que se le designe.<sup>157</sup>

La celeridad con que los legisladores tratan un problema se debe a varias circunstancias, una de ellas es cuando el tema ha cobrado gran interés para la opinión pública, ejemplo de ello ha sido lo relacionado con la migración de trabajadores ilegales. En ambas Cámaras de 1981 a 1984, se discutió una iniciativa general sobre migración, la cual fue “apadrinada” o presentada por dos líderes, el senador Alan K. Simpson, republicano de Wyoming y el representante Romano L. Mazzoli, demócrata de Kentucky. Tanto Simpson como Mazzoli eran los presidentes en sus respectivas Cámaras de los subcomités judiciales a los cuales se les encomendó trabajar sobre el problema. Debido a sus puestos estratégicos estos líderes influyeron para que se trabajara una y otra vez sobre sus iniciativas durante los Congresos 97 y 98, hasta lograr la aprobación, no sin antes haber aceptado su modificación.<sup>158</sup>

En contraste, iniciativas de ley sobre narcotráfico como la presentada de 1986 a 1988, se pueden ubicar dentro de las propuestas conflictivas que la mayoría de los legisladores no quisieran discutir por lo escabroso del asunto. Este tipo de iniciativas

---

<sup>157</sup> Oleszek, *op. cit.* p. 75.

<sup>158</sup> Ver tesis de licenciatura y maestría del autor.

provoca una gran polémica en la sociedad estadounidense demandando una pronta respuesta por parte de los legisladores; lo que afecta de una forma u otra el trabajo de las Cámaras. Los viejos y experimentados legisladores conocedores de la repercusión de este tipo de demandas sociales para sus fines políticos ya sean personales o de partido, procuran llegar rápidamente a acuerdos que les facilite la aprobación de una Ley que, solo busca remediar parcialmente y no de fondo el problema. Es por eso que temas como el narcotráfico, el aborto, el control de armas, entre otros, reciben un trato legislativo permanente pero que busca solo cumplir con lo mínimo necesario para evitar momentáneamente las presiones de la opinión pública y de los diversos sectores de la sociedad norteamericana.

Una vez que la iniciativa ha sido introducida en las Cámaras, ésta recibe un número junto con las letras "HR" que significan, Cámara de Representantes y en el Senado se le da otro número acompañado con la letra "S". Normalmente las iniciativas reciben el número de acuerdo al orden en que hayan sido introducidas aunque se dan casos en que los legisladores que las introducen piden un número determinado con fin simbólico-político o para facilitar el trabajo y evitar confusiones a los legisladores y a los grupos de presión interesados en ellas.<sup>159</sup>

Los períodos de un Congreso o Legislatura tienen una duración de dos sesiones, cada sesión es de un año aproximadamente y es al principio de cada sesión donde se introducen la mayor parte de las iniciativas. Las que son introducidas al inicio de la primera sesión del Congreso se les otorga más tiempo de trabajo por lo que sus expectativas de convertirse en ley crecen, aunque esto no es una garantía determinante.

Una iniciativa que no ha terminado el proceso al finalizar una sesión o el período del Congreso, se le considera anulada o rechazada, no importando el grado de avance que haya tenido en el proceso legislativo. Si sus "padrinos" lo creen

---

<sup>159</sup> Para conocer más sobre las reglas legislativas, ver "Standing Rules of the Senate", 101 Congress, 2da. Sesión, Senado, Documento 101, esp. p.25.

conveniente, volverán a introducirla en la segunda sesión, si es el caso, al nuevo Congreso y la iniciativa tendrá que empezar nuevamente el proceso.<sup>160</sup>

La mayoría de las iniciativas son enviadas a los comités permanentes de ambas Cámaras. Los líderes principales, el *speaker* y el presidente *pro-tempore* del Senado son los que tienen la responsabilidad formal de asignar a toda iniciativa un comité; la decisión de estos líderes casi siempre respeta la jurisdicción de los comités permanentes.

La gran mayoría de las designaciones se dan por rutina. Aunque se puede dar la posibilidad de que los introductores de una iniciativa hagan dos versiones con el objetivo de que se les designen diferentes comités en cada Cámara y eso ayude a facilitar la aprobación de la iniciativa, hay que entender que esta forma es la excepción y no la regla. Es frecuente que un buen número de las iniciativas por su contenido tengan que ser ubicadas en las jurisdicciones de varios comités, en ese caso, el análisis de las secciones importantes del proyecto es lo que decide a qué comités se enviará. El Senado tiene por costumbre el permitir la designación de una iniciativa a varios comités, los cuales trabajan la ley de manera sucesiva. En la Cámara, el *speaker* cuenta con más poder para influir en la designación de comité y por lo general solo designa un Comité para cada iniciativa.<sup>161</sup>

La importancia de la acción legislativa de los comités y subcomités es central al igual que las facultades de los líderes. Los comités son la representación de una estructura institucional de toma de decisiones aunque depende de ellos mismos mantener un equilibrio de gobernabilidad interna.<sup>162</sup> Una vez que la iniciativa ha sido referida a un comité, este último tiene varias opciones: puede considerar y aprobar la iniciativa con o sin enmiendas y mandarla al pleno de la Casa

---

<sup>160</sup> Abner J. Mikva y Patti B. Saris, *American Congress: The first Branch*, Franklin Watta: Nueva York, 1983, esp. p.434.

<sup>161</sup> Willet, *op.cit.*, p.8; Oleszek, *op.cit.*, p.80.

<sup>162</sup> Para adentrarse en un estudio pionero de la estructura de los comités y subcomités ver Richard F. Fenno, Jr. *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*, Little, Brown and Company, Boston, 1966, págs.127-136.

y del Senado, puede reescribir la iniciativa completamente, puede rechazarla o simplemente no la considera, lo que significa su eliminación.

Cuando se trabaja una iniciativa el presidente del comité asigna un o varios subcomités para su estudio. Los subcomités usualmente llevan a cabo audiencias para escuchar a los diversos grupos interesados en el problema. También puede decidir no hacer audiencias si existe una fuerte oposición por parte del Ejecutivo o de grupos de presión importantes.

Una vez terminado el período de audiencias, cada subcomité realiza la etapa llamada *mark up*, donde la iniciativa es considerada línea por línea y sección por sección a la vez que se le van haciendo las correcciones necesarias utilizando un lenguaje legislativo antes de mandar sus consideraciones al pleno del Comité. El subcomité puede aprobar la iniciativa sin enmendarle nada, la puede enmendar, cambiarla por completo o bloquearla y cancelar su proceso, de manera sutil, al archivarla.<sup>163</sup>

Cuando el pleno del comité recibe las recomendaciones de los subcomités respecto a la iniciativa, las alternativas son varias o puede repetir total o parcialmente el proceso hecho por los subcomités o simplemente puede ratificar su trabajo. Cuando un comité decide mandar la iniciativa al pleno de la Cámara de Representantes o del Senado, debe justificar su decisión por escrito, reporte que se considera antes de que la iniciativa la vote el pleno de la Cámara.

El proceso legislativo de los comités sobre una iniciativa complicada e importante puede llevar varias secciones de uno o varios Congresos, trabajando con una nueva iniciativa cada sesión aunque sea idéntica a la anterior o cambie solamente en algunas propuestas. Ejemplo de lo anterior fue el caso de las iniciativas sobre inmigración presentadas por el Senador Simpson y el

---

<sup>163</sup> Congressional Quarterly's Inc., *Guide to Congress*, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 3ra. edición, 1982, p.412.

Representante Mazzoli. Han existido iniciativas que tardan décadas antes de ser leyes.<sup>164</sup>

Los presidentes de los comités y subcomités hacen valer sus opiniones dentro del proceso. Su fuerza radica en que controlan la agenda del comité; las designaciones legislativas de los subcomités, también distribuyen los recursos financieros del comité y tienen el control de los equipos de asesores o *staff*. A éstos últimos, los especialistas Moen y Copeland, les han llamado los legisladores no elegidos.<sup>165</sup> El incremento de este personal ha ido en aumento dentro del Congreso, la labor que desarrollan los vuelven figuras importantes y poderosas, la llegada de una mayoría republicana provocó que en el 104 Congreso el número de estos auxiliares legislativos descendiera considerablemente.

Las audiencias son un paso importante dentro de las primeras etapas del proceso de legitimación legislativa. En este período se puede observar los intereses existentes alrededor de una iniciativa, en la sala donde se realice una audiencia se darán cita miembros del poder Ejecutivo, los gestores profesionales, académicos y ciudadanos interesados en el proceso para dar sus opiniones.

Las iniciativas importantes, por lo general, generan un debate público que es ampliamente cubierto por los medios, lo que permite conocer las diversas posiciones dentro del debate. Los legisladores saben con anterioridad los puntos conflictivos aun antes del inicio de las audiencias, por lo que muchas veces a la hora de su realización ya tiene más o menos definida su posición respecto al posible destino de la iniciativa. Esta actitud provoca que los legisladores en no pocas ocasiones demuestren un interés superficial en los argumentos presentados por las personas o grupos que no resulten relevantes para el proceso.

---

<sup>164</sup> Oleszek, *op. cit.*, p.82.

<sup>165</sup> Ver Matthew C. Moen y Gary W. Copeland, *The Contemporary Congress: A Bicameral Approach*, Wadsworth Publishing Company, California, 1999, pp.155-163.



Después de haber discutido y tratado de solucionar las diferencias políticas de sus miembros, el comité llama a votar, si procede, se hace un reporte de la iniciativa que se llevará al pleno de la Cámara.<sup>166</sup> Las iniciativas que han sido reportadas por los comités han pasado una etapa crítica del proceso legislativo. El siguiente paso es el debate en el "piso" de ambas Cámaras.

Tanto las reglas de la Cámara de Representantes como del Senado exigen que exista quórum en dichas votaciones, de lo contrario se puede hacer una moción de orden en el "piso" y la iniciativa deberá ser regresada al comité de procedencia. Las iniciativas que fueron votadas por unanimidad dentro del Comité tienen una buena oportunidad de ser aprobadas por el pleno de la Cámara. Empezaremos por describir el procedimiento en la Cámara de Representantes.

### 3.3.2. Las diferencias bicamerales

El secretario o *clerk* asigna a cada reporte una fecha para su consideración en uno de los cuatro calendarios de trabajo de la Cámara de Representantes. Los reportes que tengan que ver con autorizar y gastar dinero son mandados al llamado *Union Calendar*. Los asuntos de mayor interés público que no tengan que ver con dinero se van al *House Calendar*. Las iniciativas que no crean controversia son puestas en el *Consent Calendar*. Existen iniciativas de naturaleza privada, es decir, aquellas que no tiene una aplicación general y que su asunto tiene que ver con un individuo o, grupos como las iniciativas sobre inmigración estas últimas son mandadas al *Private Calendar*.<sup>167</sup>

Las iniciativas relevantes pero conflictivas no van directamente del comité al calendario y después al "piso" de la Cámara de Representantes, antes son analizadas en el Comité de Reglas, el cual muchas veces cumple una función

---

<sup>166</sup> Willet, *op.cit.*, p.15

<sup>167</sup> Davidson, *op. cit.*, p. 270; Willet, *op.cit.*, pp.17-19.

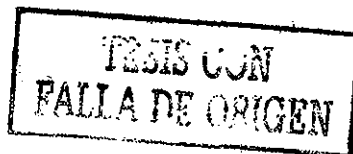
estratégica para su consideración en el "piso", ejerciendo, en ciertos casos, un poder casi absoluto para definir la suerte de la iniciativa.

Desde el Primer Congreso siempre ha existido en la Cámara de Representantes un Comité de Reglas. Al mismo tiempo que los procedimientos se volvían más complejos, este comité adquiriría mayor importancia. En 1880 se convirtió en permanente y para 1883 ya había adquirido una función política central, la de darle un orden a las diversas iniciativas que se presentan ante el "piso" y la de otorgar grandes privilegios a ciertas iniciativas para su consideración en el "piso". Su poder político aumenta si consideramos que las reglas establecen que las iniciativas a debatir deberán estar en una lista con orden cronológico en el calendario legislativo. Esta práctica política ocasionaría que muchas de las iniciativas importantes no llegaran al "piso" a tiempo. Sin embargo, el Comité de Reglas tiene el poder para alterar el orden de la lista y privilegiar las iniciativas con mayor relevancia política. Igualmente importante es el poder que tiene para definir qué tipo de regla regirá las condiciones del debate y del tipo de enmiendas que deberán de prevalecer mientras la iniciativa esté en el "piso", ya que estas reglas son determinantes para el contenido y fin político de una ley que pudiese ser controvertida y a su vez importante para el poder estadounidense.

El presidente de un comité que ha reportado alguna iniciativa por lo general siempre propone una regla que facilite su consideración. Lo común es que el Comité de Reglas por medio de audiencias negocie las propuestas o peticiones de regla. Posteriormente sólo los miembros del comité debaten al respecto usando el mismo procedimiento que los otros comités realizan en su trabajo legislativo. En esta etapa el comité hace uso de sus ayudantes para sacar una regla que refleje la decisión del comité. La regla es considerada en el "piso" de la Cámara para su votación, de la misma manera que las iniciativas<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> Moen, *op.cit.*, pp.187-191.



Los legisladores que se opongan a una iniciativa pueden intervenir en esta parte del proceso de diversas formas. Una de ellas es persuadir a varios miembros del Comité de Reglas para que no estén presentes a la hora de la votación de la regla propuesta y por tanto la votación se anule por falta de quórum; otra es acudir a las audiencias promovidas por el comité para mostrar su desacuerdo sobre una parte de la iniciativa. Cabe recordar que los grupos de presión o los funcionarios de las diversas dependencias del Ejecutivo no pueden testificar en estas audiencias.

El comité trabaja sobre tres tipos de reglas: las abiertas, las cerradas y las modificables. La mayoría de las veces contemplan un determinado número de horas para el debate general al igual que las renuncias a las mociones de procedimiento que se puedan gestar. El hecho de que la mayoría de las iniciativas son consideradas bajo una regla abierta, facilita la aceptación de toda enmienda que sea pertinente.

Las enmiendas pueden ser simples o complejas, desde extender el tiempo de duración de un programa hasta remover secciones completas de la iniciativa. En relación a las reglas cerradas, prohíben las enmiendas en el "piso" y son pocas las ocasiones en las cuales el comité hace uso de ellas. Estas reglas por décadas eran las que regían las iniciativas sobre impuestos, de igual forma, se establece su uso para legislar problemas de emergencia nacional. Otro tipo de regla es la *modified rule*, que impone una rigurosa estructura en el proceso de enmiendas, señalando en qué parte se pueden realizar enmiendas, el orden exacto en que se deberán hacer y las partes donde no se admitirán enmiendas.<sup>169</sup>

Por lo anterior, el Comité de Reglas es considerado uno de los comités más importantes dentro del proceso. Si bien la forma de elegir a los integrantes de los comités se ha democratizado, las características de los miembros de este comité en mucho siguen conservando la de un grupo con bastantes años de servicio y que conocen muy bien las reglas internas de funcionamiento, al igual que tienen muy

---

<sup>169</sup> *Idem.*

presente la importancia política de cada una de las iniciativas que pasa por sus manos. Su decisión sobre el tipo y número de enmiendas con las cuales se debatirá un proyecto de ley puede permitir que la iniciativa sufra cambios esenciales en las partes que podrían ser controvertidas por sus consecuencias políticas, de ahí que este comité ejerza un poder casi definitorio en el alcance del valor político de ciertas leyes. En no pocas ocasiones sus acciones corresponden también a la perspectiva ideológica de los grupos legislativos poderosos y del presidente de la Cámara.<sup>170</sup>

Existen procedimientos legislativos especiales para evitar que un comité permanente o el comité de reglas eviten que una iniciativa apoyada por la mayoría de los legisladores llegue al "piso". Una vez adoptada la regla, si la Cámara de Representantes lo cree conveniente, se puede transformar en el *Committee of the Whole* para facilitar su labor legislativa.

Cuando se efectúa el debate, los legisladores siguen ciertas estrategias con el fin de obstaculizar y evitar la aprobación de una iniciativa, o por lo contrario, su trabajo tiene como objetivo el favorecer la votación. Una vez finalizado el debate y el proceso de enmiendas con el legislador que presida en ese momento se procede a votar la iniciativa. Es en esta parte del proceso donde los líderes de partido en sus diferentes niveles, sobre todo los jefes de debate y los *whips*, buscan el consenso necesario para las iniciativas que resultan claves en la oferta o programa político de su partido y, para ello, buscan tener el voto tanto de sus propios compañeros de partido o incluso de otros con el fin de ganar la decisión.

La Cámara de Representantes tiene cuatro métodos de votación: el voto por voz, voto por división, el voto del sí o del no y el de los pares. Uno o más métodos pueden ser usados si así lo requiere la situación política. Los medios electrónicos en las votaciones por medio de tarjetas han agilizado esta etapa del proceso legislativo.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> Oleszek, *op. cit.* pp. 111-115.

<sup>171</sup> Mc Neil, *op. cit.*, p. 50; Willet, *op. cit.*, p. 28.

Por su parte, el Senado tiene reglas complejas para ordenar y considerar sus responsabilidades legislativas, aunque en la práctica sus procedimientos son más flexibles que los de la Cámara de Representantes. El proceso de calendarizar, debatir, enmendar y votar una iniciativa en el Senado es diferente. El que tenga una cantidad menor de integrantes facilita que las iniciativas tanto de origen público como privado ingresen al calendario de trabajo de orden general y lo relativo a la aprobación de los tratados y de los nombramientos hechos por el Ejecutivo, se remiten al calendario ejecutivo.<sup>172</sup>

Dentro del Senado no hay nada que se compare con las funciones del Comité de Reglas, los líderes de partido procuran que las resoluciones se tomen por consenso mayoritario. Debido a que tienen reglas formales muy frágiles, la negociación entre sus miembros es la principal manera de trabajar y sacar adelante los proyectos o iniciativas. La relativa autonomía de los senadores permite que un número minoritario de ellos, o incluso sólo uno, tenga la capacidad de frenar la aprobación de una ley. Por eso la negociación es la única manera de evitar que a la hora del debate previo la a votación los legisladores que se opongan a la iniciativa, ya sea de manera parcial o total, practiquen un bloqueo permanente al no dejar de hacer uso de la palabra, a esta acción se le denomina *filibustering*.

La discusión política se caracteriza por la libertad de expresión siempre y cuando no altere las reglas de cortesía que rigen los usos y costumbres de los senadores. Cualquier miembro del Senado que conozca bien las reglas como procedimiento legislativo para lograr metas políticas puede ser clave en el debate de "piso", a diferencia de la Cámara de Representantes en que la mayoría puede anular la posición de un sector minoritario.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Christopher J. Bailey, *The US Congress*, Basil Blackwell Inc., Nueva York, 1989, p.133.

<sup>173</sup> Stephen Goode, *The New Congress*, Julian Messner Publisher, Nueva York, 1980, pp.88-94.

Cuando una iniciativa se discute para ser votada se dice que está en el "piso" del Senado y queda sujeta a casi un número ilimitado de enmiendas, es posible que no se apruebe, por lo que los miembros interesados buscan lograr un consenso bajo el cual se acuerde la manera específica en que se podrá realizar el tipo y número de enmiendas. Estas últimas son utilizadas en ciertas circunstancias como un instrumento político importante, tanto de un senador como de un grupo, al poder cambiar el contenido de una iniciativa que ha sido reportada por algún comité sin tener el apoyo mayoritario de la Cámara. Al lograr enmendar una iniciativa bajo esta circunstancia se interpreta como un acto que nulifica la arbitrariedad de dicho comité.<sup>174</sup>

A diferencia de la Cámara de Representantes, en esta Cámara no hay voto electrónico y los acuerdos por unanimidad son responsabilidad del líder mayoritario y del líder minoritario de los partidos. Lo anterior obliga a los líderes a tener un trato más igualitario con sus compañeros de partido y buscar en primer término el convencimiento y no la coerción para asegurar su voto y lealtad a la política de partido.

Dentro de las fases finales del proceso, las dos Cámaras tienen la obligación de aprobar una versión idéntica de la iniciativa discutida antes de poder mandarla al Presidente para que la apruebe o desaprove. Las diferencias entre las Cámaras, cuando no son importantes, pueden ser resueltas por medio de consultas informales entre los legisladores que la promueven o porque una Cámara acepte la iniciativa de la otra tal como se le presente.

Sin embargo, las iniciativas relevantes tienen partes polémicas. Al existir puntos de vista encontrados, las Cámaras se unen a trabajar en un Comité Conjunto o también llamado Comité de Conferencia. Este grupo generalmente está integrado por los miembros de los comités permanentes que originalmente trabajaron la iniciativa. Los miembros del Comité Conjunto esperan que los puntos sustentados

---

<sup>174</sup> Baily, *op.cit.*, p.134.

por sus respectivas Cámaras sean aprobados, lo que no sucede fácilmente. Así los integrantes de este comité buscan la manera de conciliar los diversos puntos de vista con la finalidad de negociar una ley que contemple las peticiones de las mayorías de ambas Cámaras. Cuando los acuerdos han terminado, se pasa el reporte a cada una de las Cámaras para su aprobación o desaprobación; lo segundo implica anular todo el esfuerzo de comités y subcomités, por eso, la labor de este grupo bipartidista es considerada como una de las más importantes en el sistema de subgobierno de los comités.<sup>175</sup>

La versión aprobada por las dos cámaras es remitida al Presidente quien, si está de acuerdo con todo el contenido o la mayor parte, la firma para que se convierta en ley; si existen partes que no le satisfacen del todo, la devuelve y si no, la veta. El Congreso puede anular el veto mediante un voto mayoritario de los dos tercios de una y otra cámara, en cuyo caso el proyecto se convierte en ley sin la firma del Presidente.<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> Lawrence D. Longley et.al. *Bicameral Politics: Conference Committees in Congress*, Yale University Press, 1989, pp.108-112.

<sup>176</sup> Watson, *op. cit.*, p.369; Oleszek, *op. cit.*, 222.

### 3.4. El Legislador Pragmático

A través de lo hasta ahora expuesto esta tesis se ha planteado que para explicar la representación política del Congreso de Estados Unidos es necesario analizar las diferentes dimensiones operativas de este mandato indirecto. Así distinguíamos que primeramente habría que estar claro de los postulados teóricos de donde emana esta forma liberal de ejercer el poder político; en segunda instancia explicar al Congreso como parte central de la representatividad y funcionalidad de un gobierno; por último, un tercer nivel, que a su vez se subdivide en cuatro partes, las primeras tres analizan la relación que existe entre la democracia poliárquica, la sociedad pluralista y el Congreso como centro de intermediación política de los grupos de presión. En la última parte –que analizaremos ahora- se hace referencia a la figura del legislador pragmático como el sujeto en el cual se deposita la confianza de un sinnúmero de actores políticos, desde el ciudadano que lo apoya con su voto hasta los diversos grupos de presión que se interesan en las decisiones que él tome; todos pretenden que el “representante popular” tenga la capacidad de llegar a crear consensos entre los intereses sectoriales de su comunidad y del Congreso.

Para lograr mantener ese nivel de consenso entre las partes interesadas, el legislador hace uso de una visión pragmática de su función política. La experiencia que logre tener lo llevará a moverse políticamente siempre en varias direcciones; es capaz de cambiar cuando las circunstancias lo requieran; de igual forma es capaz de convivir y coincidir con puntos de vista plurales, diferentes y, casi siempre, en conflicto.

Es precisamente esta posición pragmática la que permite explicar el tipo de legislador que se encuentra en el Congreso estadounidense. En su capacidad para conciliar es donde se encuentra lo eficiente de su trabajo. Es un político que sólo se explica si se considera la responsabilidad que tiene el legislador como mediador político para atender una multitud de intereses concretos. Es en este



sentido que se hace necesario una vez más hacer una división de funciones que ayuden a determinar las diferentes dimensiones locales, sectoriales, partidistas, personales y de mediación que condicionan y dan sentido a su labor representativa. Debido a que en una sociedad pluralista el mandato indirecto es el eje de su vida política, el legislador actual está lejos de ser aquel que se le ubicaba solamente como el encargado de interpretar, reflejar o representar la "voluntad" de un sujeto abstracto entendido como "electorado".<sup>177</sup>

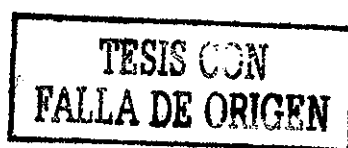
Para muchos autores y estudiosos del Congreso de Estados Unidos el legislador tiene una responsabilidad primera ante los que lo han elegido bajo el esquema de la democracia electoral, en este sentido, los ciudadanos que decidieron elegirlo por medio del voto. Así, la labor que realice este político estará condicionada en parte por la visión que tengan sus electores de los problemas políticos que crean que deben de solucionarse y cómo deben de solucionarse. Sin embargo, es necesario recordar que desde su origen los padres fundadores desconocieron el mandato imperativo, es decir, siempre favorecieron la independencia del legislador una vez electo en un proceso democrático; él sería responsable de las decisiones que tomase, no tendría que ligar o relacionarse su situación política ante un problema político con la posición al respecto de sus electores.<sup>178</sup>

Hay que reconocer que en el caso de los Estados Unidos, el hecho de que cada dos años se busque la reelección en el caso de la Cámara de Representantes y cada seis años en el caso del Senado obliga, de una u otra forma, a que el legislador esté atento de lo que quieren las personas que viven en su distrito. Una actitud contraria, de no escucharles, de no trabajar para lograr solucionar problemas, llevaría a que gran parte de sus electores no le dieran su voto en las siguientes elecciones.

---

<sup>177</sup> Un texto clásico que aborda la función de los legisladores como parte de un sistema político donde los intereses de índole económicos particularmente son determinantes para definir la política es el de Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Ed. Aguilar, España, 1950, p.322.

<sup>178</sup> Morris P. Fiorina. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, Yale University Press, 1977,



Es decir, el legislador estadounidense tiene que estar pendiente en sus dos años de las demandas de su distrito y con frecuencia hacer lo necesario para solucionarlas. Para ello tiene una oficina con personal que está trabajando con los grupos o sectores organizados, lo que le permite asegurar un contacto estrecho con ellos y que cuando él regrese a buscar de nueva cuenta su voto será favorecido por estos sectores.

El sistema bipartidista también es central para entender por qué los legisladores están muy apegados en cierto sentido a la estructura de partido en su trabajo de comisiones en el Congreso de Estados Unidos. Es necesario recordar que, aunque existen representantes independientes, en el 107 Congreso solamente hay dos de ellos y últimamente en el Senado se dio la renuncia de un republicano y se volvió senador independiente. A excepción de estos hay pocos ejemplos; la gran mayoría siempre está ligada a las estructuras de partido, incluso las reglas del Congreso favorecen éstas mismas ya que, por reglas internas, el partido con la mayoría de representantes ya sea el demócrata o el republicano será directamente el que tenga el liderazgo de la Cámara. En el momento en que se tenga el liderazgo de la Cámara también se tiene la posibilidad de designar a los presidentes de los comités y también dar otros cargos importantes como líderes del partido. Es así como todo legislador también tiene de una u otra forma que estar pendiente de cuál es la política del partido sobre los temas claves de la agenda política. De igual manera al inicio de los periodos legislativos buscan trabajar en comités y subcomités que les permitan incrementar su popularidad Distrital.

En el Congreso de Estados Unidos se da una flexibilidad considerable de las líneas de partido. La falta de una disciplina severa explica el por qué el legislador se alejara del voto de partido. La independencia hacia el partido tiene que ver con su idea de ser un político profesional cuya carrera política está sujeta

a su capacidad de reelegirse. Para lo anterior, no necesita tanto el apoyo del partido sino el voto de sus electores. Si esto es cierto, también lo es que en ocasiones se vota la línea de partido como en temas importantes para la conducción de políticas con repercusión nacional. La discusión y aprobación del presupuesto es complicada por la negociación que implica, ahí casi siempre los legisladores votan de acuerdo a su filiación partidista. En este sentido y en otros la representación estará sujeta también a intereses de partido.

Otro gran factor que condiciona y llega a influir, en cierto momento, el ser decisivo en su participación y en la forma de actuar de un legislador es sin duda la figura del grupo de presión. Como ya se ha establecido aquí, el derecho de asociación es central para comprender la configuración de lo que es la libertad política en una democracia poliárquica. Lo complejo de los temas y el número grande de subgobiernos por donde tiene que pasar una iniciativa lleva a que los grupos empleen técnicas y métodos sofisticados para hacer estudios del comportamiento político de los legisladores y así trazar estrategias efectivas que les permita intervenir en la preferencia del legislador para que su interés privado se fortalezca o se lleve a cabo o, en su caso, no se vea afectado por una decisión política.

Como hemos dicho, también las asociaciones, organizaciones o corporaciones, como se les quiera denominar, son un fenómeno político central para entender la forma de participación y por lo tanto de influir en la toma de decisiones en el sistema norteamericano. Los legisladores son un eje básico de su influencia, es decir, los grupos más importantes a nivel nacional siempre tendrán un contacto estrecho con la mayoría de los legisladores, pero en especial también con los que ellos crean que les conviene más a sus intereses para que estos legisladores defiendan lo que ellos consideran como benéfico para el desarrollo de sus empresas, de sus corporaciones o de los negocios que ellos quieren realizar.

Si bien es cierto que existen grupos de interés de diversa índole no por ello dejan de tener interés sobre el legislador, es decir, el legislador va a estar sujeto a grupos de interés de todas naturalezas ya sean económicos, ya sean ecologistas, ya sean sindicales, ya sea una alianza momentánea o permanente. Siempre va a estar en negociación con ellos; éstos a su vez tienen mil formas de influir en su decisión.

Así hemos visto que los políticos en el Congreso están sujetos en su vida cotidiana a múltiples presiones que vienen de diferentes sectores sociales y que todos ellos pueden actuar a la vez o pueden tener una relación gradual momentánea e incluso contradictoria con el legislador. El legislador entonces da a entender que su mandato político tiene en la realidad que conformarse día a día en todas estas dimensiones y que de una u otra forma está sujeto a múltiples formas de presión por múltiples factores que no necesariamente tienen que tener homogeneidad entre ellos, pueden ser muy heterogéneos, pero que el legislador tiene la responsabilidad de dar respuesta de una u otra forma a sus demandas, no importando la poca o nula similitud que exista entre ellas.

Por eso podemos decir que la mejor forma o la mejor filosofía que puede llevar un legislador en este sentido para entender un sistema de pesos y contrapesos de múltiples equilibrios en un tiempo y un espacio donde se pueden dar muchísimos intereses es tener una filosofía pragmática de su labor. Las creencias en el fundamento de la democracia liberal es decir, la igualdad de participación, el derecho a agruparse, el derecho a influir en el gobierno, el derecho a tener una representación que se sujete a los deseos de los representados va a estar obscurecida entonces por lo insuficiente que resulta la pluralidad política para entender cómo las diferentes fórmulas de intereses se reflejan en políticas viables.

Es así como a los legisladores se les llama pragmáticos ya que tienen que estar conscientes de que es un universo tan complejo, que implica dar un mayor

número de respuestas coyunturales que definitivas; un camino adecuado es el camino del reformismo. Ellos de una u otra forma saben que tienen que tomar decisiones que si bien no son soluciones a las tremendas injusticias y las desigualdades existentes, sirven para darle un grado ya sea mayor o menor de funcionalidad al sistema. Así es como ellos intentarán con su actitud buscar los márgenes o emplear los márgenes de la social democracia, entre ellos el de mayor tolerancia, el de buscar mayores parámetros de igualdad, el de buscar un reformismo social y no perder la visión de un estado de bienestar pese a las enormes complicaciones contemporáneas que esto implica.<sup>179</sup>

A continuación se presenta la segunda parte donde se busca ejemplificar los diferentes elementos que configuran la representatividad del grupo de legisladores que se identifican como hispanos. El análisis de este grupo minoritario permite aplicar a un caso concreto los supuestos hasta ahora expuestos.

---

<sup>179</sup>Richard Rorty, *Pragmatismo y Política*, Editorial Paidós, España, 1997, pág. 13.

SEGUNDA PARTE

**LOS LEGISLADORES  
HISPANOS**

## CAPITULO 4

# LA REPRESENTACION MULTIFACTORIAL





#### 4.1. El Contexto Sociopolítico

En esta segunda parte se hace el análisis de los legisladores hispanos que han estado en funciones del 102 al 107 Congreso, aproximadamente un lapso de una década. El universo de estudio es aproximadamente de 26 legisladores quienes, de acuerdo al tema que se aborde, irán variando en su número debido a que no todos han tenido presencia durante estos 10 años en el Congreso, algunos se han retirado, otros han perdido elecciones y otros más son nuevos legisladores. Para seleccionar a estos legisladores, se tomó como referencia los que trabajan de forma permanente y están registrados como hispanos ante el grupo legislativo que se denomina *Hispanic Caucus*.<sup>180</sup>

Es así como a través del análisis de los diferentes factores y actores que se relacionan con estos legisladores se pretende ejemplificar lo complejo que resulta el ejercicio de la representación cuando se liga a las funciones concretas de los legisladores. Por ello, lo primero que se presenta es el perfil sociopolítico, socioeconómico y cultural de este grupo, partiendo del estudio de la representación multifactorial considerando esto como un ejemplo muy claro de lo que es el pluralismo político que rige la vida legislativa en los Estados Unidos. Para los legisladores su primer compromiso político es con el nivel local, es decir el distrital, de ahí la afirmación de que toda política es local, aunque la responsabilidad política también se presenta en el ámbito sectorial la cual se ve condicionada por la presión que ejerzan sobre él sectores sociales, políticos, económicos y culturales que estén interesados en la labor de estos legisladores por la relación que guarde con sus intereses. El nivel mesopolítico explica por qué el legislador actual es, por antonomasia, un legislador pragmático.

---

<sup>180</sup> El Congreso decidió usar el termino hispano para referirse a todo aquél ciudadano de raíces latinas aunque el uso de este nombre por parte del gobierno no aclara la diversidad que existe entre los grupos latinos que viven en ese país. Por tal motivo se usa indistintamente el nombre de latino o hispano para hacer referencia al grupo legislativo y a los grupos sociales que se estudian en esta parte de la tesis.

A partir de lo anterior, se busca contestar las preguntas siguientes: ¿qué factores políticos y sociales configuran la representación de los legisladores hispanos? ¿qué partido político es el que tiene mayor número de ellos? ¿qué credo religioso tienen? ¿qué estados son los que tienen uno o más representantes hispanos? ¿qué características tienen sus distritos?

Tabla 4.2.

**Identificación general de los legisladores hispanos participantes en los Congresos 102 al 107**

	Nombre	Partido	Estados	Distrito	Congresos	Tiempo de Permanencia
1	Baca, Joe	D	California	42	106-107	1999-2001
2	Becerra, Xavier	D	California	30	103-107	1993-2001
3	Bonilla, Henry	R	Texas	23	103-107	1993-2001
4	De la Garza, "Kika"	D	Texas	15	88-104	1963-1994
5	Díaz Ballart, L.	R	Florida	21	103-107	1993-2001
6	González, B. Henry	D	Texas	20	86-105	1959-1998
7	Gonzalez, Charles	D	Texas	20	106-107	1999-2001
8	Gutiérrez, Luis V.	D	Illinois	4	103-107	1993-2001
9	Hinojosa, Ruben	D	Texas	15	105-107	1997-2001
10	López Pastor, Ed	D	Arizona	2	103-107	1993-2001
11	Napolitano, Grace	D	California	34	106-107	1999-2001
12	Martínez, Matthew	D	California	31	102-106	1991-2000
13	Menéndez, Robert	D	N.J.	13	103-107	1993-2001
14	Ortiz Solomon, P.	D	Texas	27	102-107	1991-2001
15	Reyes, Silvestre	D	Texas	16	105-107	1997-2001
16	Richardson, Bill	D	N.M.	3	98-104	1983-1996
17	Rodríguez, Ciro	D	Texas	28	105-107	1997-2001
18	Roybal-Allard, Lucille	D	California	33	103-107	1993-2001
19	Roybal R., Edward	D	California	25	87-102	1961-1992
20	Ros-Lehtinen, Ileana	R	Florida	18	101-107	1989-2001
21	Serrano, Jose	D	N.Y.	16	101-107	1989-2001
22	Sanchez, Loretta	D	California	46	105-107	1997-2001
23	Solis, Hilda L.	D	California	31	107	2001
24	Tejeda, Frank	D	Texas	28	103-104	1993-1995
25	Torres, Esteban E.	D	California	34	97-105	1981-1998
26	Velázquez, Nydia	D	N.Y.	12	103-107	1993-2001

Fuente: Michael Barone y Grant Ujifusa. *The Almanac of American Politics, 1998*, Washington D.C., National Journal, Times Books; Anthony Quinn, *The Political Reference Almanac 1999-2000*, Washington, D. C.

Desde una perspectiva estructural y geográfica, el Congreso Federal está integrado por 535 legisladores de los cuales 435 son representantes distritales ó diputados y 100 senadores, 2 por cada estado que conforma la Unión Americana; todos ellos representan diferentes sectores sociales, políticos, económicos, culturales y geográficos. Los senadores van a representar desde una dimensión constitucional el pacto federal en una primera instancia, los representantes en ese nivel micro que son los distritos representan la organización mínima que tiene el gobierno federal. Todos ellos forman y dan vida a este poder, donde se ubica en gran parte la participación pluralista en una primera dimensión mediática que lleva a que el Congreso, como cuerpo político bicameral, delegue responsabilidades de gobierno en subsistemas que funcionan a través de la formación de grupos legislativos con diversa orientación, predominando la del partido político. Sin embargo, el trabajo legislativo también se realiza en grupos que se identifican por diversas características, una de ellas es la de identidad racial.<sup>181</sup>

Así, el centrar el universo de estudio en el grupo legislativo de los hispanos, condición étnica que se les atribuye por sus raíces latinas, resulta de gran interés para avanzar en el manejo de los diversos elementos que consignan su función como representantes que se mueven en diferentes esferas de la vida política y dan respuesta a las demandas o presiones a las cuales están sujetos de forma pragmática.

El nombre de hispanos es un nombre oficial que dio el Congreso a todos los habitantes de Estados Unidos de América con raíces latinas, entre ellos se destacan, por su número, los méxico-estadounidenses, los cubano-estadounidenses y los puertorriqueños, entre otras minorías que residen en ese

---

<sup>181</sup> Cada distrito es representado por un legislador y tiene aproximadamente 600.000 habitantes. Los distritos se reconfiguran –si lo creen pertinente las autoridades estatales- cada 10 años por lo que actualmente algunos estados se encuentran realizando dicho proceso, la finalidad es adecuarlos a su población existente aunque la decisión se fundamenta en criterios de mayor naturaleza política que demográfica.

país; el espectro social también incluye a todos los que viven y trabajan en este país y que llegan de países latinoamericanos o ibéricos. Al utilizar el concepto de hispano el gobierno se ve beneficiado al dar una visión “homogénea” de este grupo social, sin embargo esto es poco cierto, ya que la pluralidad existente entre ellos es notoria tanto en capacidad política como en demandas sociales. Es importante señalar que hablar de hispanos en el vecino país del Norte es muy poco claro, el grupo legislativo nos enseña cómo dentro de ellos hay diferentes ascendencias o diferentes grupos de migrantes que se relacionan con ellos.

En el caso de los estados fronterizos con México se demuestra a través de su historia, cómo la gran población de migrantes o de ciudadanos de ascendencia mexicana o de México-norteamericanos o incluso de mexicanos que han adquirido la nacionalidad estadounidense son los sectores con mayor interés en participar con los legisladores de origen hispano, cuestión que analizaremos más adelante.

Por otra parte, en la zona Norte de EU, los legisladores son de ascendencia puertorriqueña, este es el caso de Nueva York, Illinois y Nueva Jersey y, abajo en la parte sur, encontramos que los dos representantes de ascendencia cubana son republicanos y también dominan el escenario de grupos de esa misma tendencia.

Tabla 4.3.

Lugar de origen de los legisladores hispanos del 102 al 107 Congreso

	Nombre	Estados	F. Nacimiento	Lugar de Origen	Ascendencia
1	Baca, Joe	California	23-enero-1947	Belen, N.M.	Mexicana
2	Becerra, Xavier	California	26-enero-1968	Sacramento, Cal.	Mexicana
3	Bonilla, Henry	Texas	2-enero-1954	San Antonio, Tx	Mexicana
4	De la Garza E., Kika	Texas	22-sept-1927	Mercedes, Tx	Mexicana
5	Díaz Ballart, Lincoln	Florida	13-agosto-1954	Habana, Cuba	Cubana
6	González, B. Henry	Texas	3-mayo-1916	San Antonio, Tx	Mexicana
7	Gonzalez, Charles	Texas	5-mayo-1945	San Antonio, Tx	Mexicana
8	Gutiérrez, Luis V.	Illinois	10-dic-1954	Chicago, Illinois	Puertorriqueña
9	Hinojosa, Ruben	Texas	20-agosto-1940	Mercedes, Tx	Mexicana
10	López Pastor, Ed	Arizona	28-junio-1943	Claypool, Arizona	Mexicana
11	Napolitano, Grace	California	4-dic-1936	Brownsville, Tx	Mexicana
12	Martínez, Matthew G.	California	14-febrero-1929	Walsenburg, Colo.	Mexicana
13	Menéndez, Robert	Nueva Jersey	1-enero-1954	Nueva York, N.Y.	Cubana
14	Ortiz Solomon, P.	Texas	3-enero-1937	Robstown, Tx	Mexicana
15	Reyes, Silvestre	Texas	10-nov-1944	Canutillo, Tx	Mexicana
16	Richardson, Bill	Nuevo Mex.	15-nov-1947	Pasadena, Ca	Mexicana
17	Rodríguez, Ciro	Texas	9-dic-1946	Piedras Negras, Coah-M	Mexicana
18	Roybal-Allard, Lucille	California	12-junio-1941	Los Angeles, Ca	Mexicana
19	Roybal R., Edward	California	10-febrero-1916	Albuquerque, N.M.	Mexicana
20	Ros-Lehtinen, Ileana	Florida	12-julio-1942	Habana, Cuba	Cubana
21	Serrano, Jose	Nueva York	24-oct-1943	Mayagüez, P.R.	Puertorriqueña
22	Sanchez, Loretta	California	7-enero-1960	Lynwood, Ca	Mexicana
23	Solis, Hilda L.	California	20-oct-1957	Los Angeles, Ca	Mexicana
24	Torres Esteban	California	27-enero-1930	Miami, Arizona	Mexicana
25	Tejeda, Frank	Texas	2-oct-1945	San Antonio, Tx	Mexicana
26	Velazquez, Nydia M.	Nueva York	22-marzo-53	Yabucoa, P.R.	Puertorriqueña

\* Recién ingresó al Congreso

Fuente: Open Secrets <http://www.opensecrets.org> ; The Political Reference Almanac 1999- 2000.

El origen étnico de los legisladores es diverso, la gran mayoría tiene raíces mexicanas aunque ya se marcan claramente las diferentes generaciones de inmigrantes, algunos nacieron en hogares donde se hablaba poco inglés, como es el caso de Ruben Hinojosa y otros ya son México-estadounidenses de segunda

generación, como Javier Becerra y Lucille Royball Allard; en otros casos, si bien sus padres fueron migrantes mexicanos de pocos recursos, han logrado alcanzar una formación académica de nivel posgrado como es el caso de Loretta Sánchez.

El perfil político de los hispanos se analiza de acuerdo a diferentes factores. Entre éstos se encuentra su filiación partidista, es decir se estudia cuántos representantes pertenecen a alguno de los dos partidos dominantes o hegemónicos, el Demócrata y el Republicano. También se explica su presencia legislativa a través de las generaciones para conocer la edad promedio en que llegaron al Congreso y cuáles son los años con mayor número de legisladores.

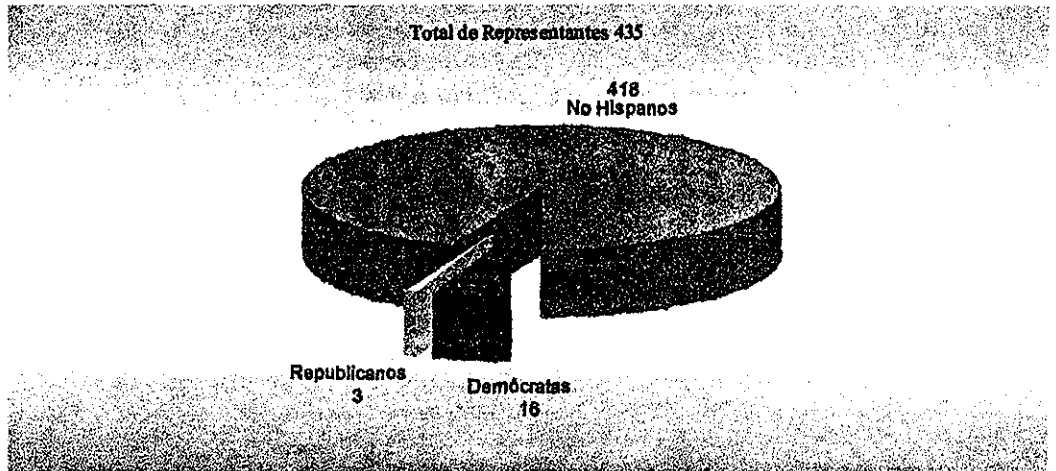
Otro tema que también nos interesa es la relación que existe entre hombres y mujeres en este grupo legislativo; al igual que en el Congreso, las mujeres representan una minoría en relación a los hombres, pero es interesante ver en qué distritos están estas mujeres, cuál es su perfil y cómo es su relación dentro del grupo. Otro factor social es ubicar la religión que profesan estos legisladores.

Es importante señalar que para el análisis que aquí se realiza los *representantes de Guam, Puerto Rico e Islas Vírgenes no se consideran por carecer de derecho a voto dentro del Congreso*. En este sentido solamente se consideran aquellos representantes que tienen su distrito en algún estado de la Unión Americana y para seleccionar a los legisladores de origen hispano se tuvo como base la afiliación de ellos al *Hispanic Caucus*.

El hacer un perfil político de ellos permite entender a qué partidos pertenecen, que religión profesan, cuánta representación masculina y femenina existe en este grupo, también el tipo de distritos a los cuales representan, si son urbanos o rurales, todo esto para situarnos también en el contexto geográfico y social al que pertenecen. El pluralismo social-sectorial que rige en esa sociedad es un elemento determinante en la formación política de todo aquél que tenga interés

en participar como representante federal, su labor política siempre estará sujeta en buena parte a estos elementos sociales.

**Gráfico 4.1.**  
**Representación hispana por partido político en el 107 Congreso**



Fuente: Michael Barone et. al. *The Almanac of American Politics, 2000*, Washington, D. C., National Journal, Times Books.

La representación de los hispanos es una minoría que no corresponde al número de latinos que habitan en ese país, situación que comparte con la representación de los afroamericanos, que en la actualidad son 38.<sup>182</sup> El número total de legisladores hispanos es de 27 si se suman los del 102 al 107 Congreso, ninguna generación ha logrado aproximarse al 10% del total de la Cámara de Representantes. Al analizar la filiación partidista de estos políticos encontramos que el partido demócrata es el que más miembros tiene de este grupo (24) durante el periodo analizado, a diferencia de los tres legisladores republicanos. Esta

<sup>182</sup> Para mayor información de la subrepresentación de las minorías latinas y afroamericanas ver David Lublin, *The Paradox of Representation: Racial Gerrymandering and Minority Interest in Congress*, Princeton University Press, 1997, pp.61-66.

mayoría demócrata es una constante en todas las generaciones de legisladores

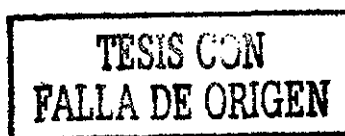
Tabla 4.4.

**Año y edad como indicadores del inicio de su vida legislativa**

	<b>Congresista</b>	<b>Año de Nacimiento</b>	<b>Año de Inicio como Legislador</b>	<b>Edad al Iniciar</b>	<b>Legislatura</b>
1	González, B. Henry	1916	1959	43	86
2	Roybal R., Edward	1917	1961	44	87
3	De la Garza E., Kika	1927	1963	36	88
4	Martínez, Matthew G.	1929	1991	62	102
5	Torres, Esteban E.	1930	1981	51	97
6	Napolitano, Grace	1933	1999	66	106
7	Ortiz Solomon, P.	1937	1991	54	102
8	Hinojosa, Ruben	1940	1997	57	105
9	Roybal-Allard, Lucille	1941	1993	52	103
10	López Pastor, Ed	1943	1993	50	103
11	Serrano, Jose	1943	1989	46	101
12	Reyes, Silvestre	1944	1997	53	105
13	Gonzalez, Charles	1945	1999	54	106
14	Tejeda, Frank	1945	1993	48	103
15	Rodríguez, Ciro	1946	1997	51	105
16	Richardson, Bill	1947	1983	36	98
17	Ros-Lehtinen, Ileana	1952	1989	37	101
18	Velazquez, Nydia M.	1953	1993	40	103
19	Bonilla, Henry	1954	1993	39	103
20	Díaz Ballart, Lincoln	1954	1993	39	103
21	Gutiérrez, Luis V.	1954	1993	39	103
22	Menéndez, Robert	1954	1993	39	103
23	Solis, Hilda L.	1957	2001	44	107
24	Baca, Joe	1958	1999	41	106
25	Becerra, Xavier	1958	1993	35	103
26	Sanchez, Loretta	1960	1997	37	105

Fuente: Michael Barone y Grant Ujifusa. *The Almanac of American Politics, 1996, 1998, 2000*, National Journal, Times Books, Washington, D. C. que han llegado al poder Legislativo.<sup>183</sup>

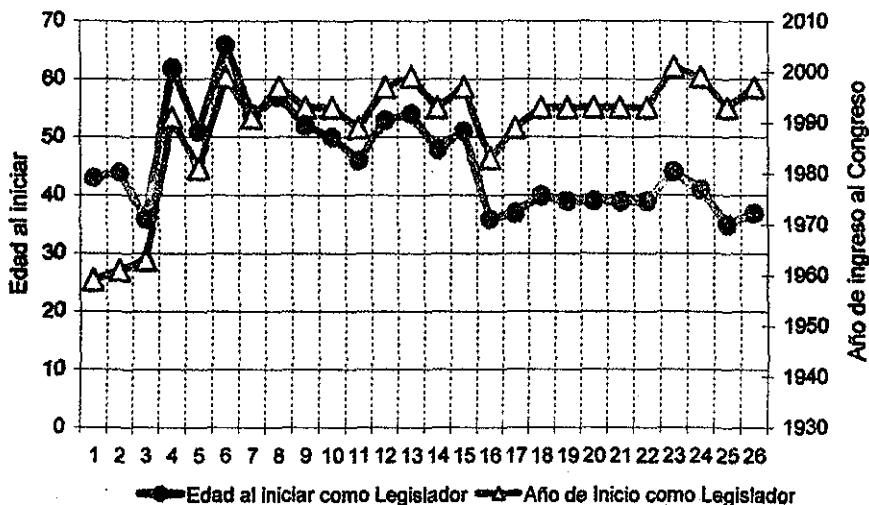
<sup>183</sup> Congressional Quarterly, *Guide to Congress*, Washington D.C., 1999, p.648.





El promedio de edad es de 46 años, aunque la generación del 103 Congreso promedió 39 años, la de menor edad hasta la fecha. La mayoría de los legisladores tienen antecedentes importantes en la vida política de sus localidades antes de iniciar su carrera como representantes federales, lo que indica que llegan en una edad no tan avanzada pero sí con una experiencia política consolidada.

**Gráfico 4.2.**  
**Edad al ingresar como Legislador Federal**



Fuente: Michael Barone and Grant Ujifusa. *The Almanac of American Politics, 2000*, Washington, D. C. National Journal, Times Books.

Además, la generación que ingresó en el 103 Congreso es la mayor en número, desde 1993 el número de miembros pertenecientes al grupo se ha logrado mantener no sin que viejos y poderosos legisladores de generaciones pasadas se hayan retirado.

Referente a la antigüedad laboral de este grupo, encontramos que en estos diez años se ubicaron legisladores federales con más de quince años de trabajo continuo, así como generaciones nuevas, destacándose entre ellas el número

creciente de mujeres. Los de mayor antigüedad pertenecen a estados donde ha habido mayor presencia de hispanos, en concreto de mexicanos, que habitan en los estados fronterizos.

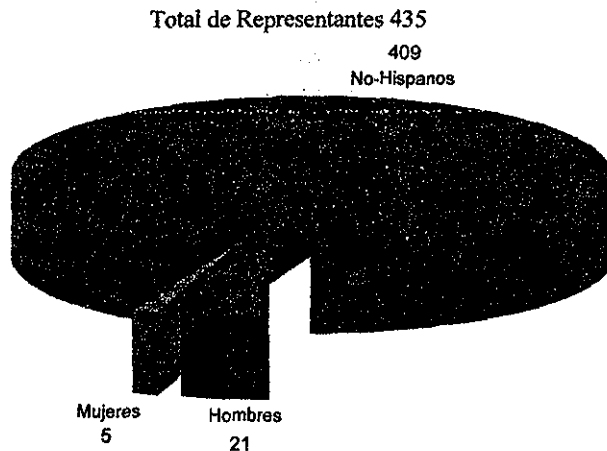
**Tabla 4.5.**

**Representación de las legisladoras por partido**

Nombre	Dem/Rep	Estados	Distrito	Congresos
Ros-Lehtinen, Ileana	R	Florida	18	101-107
Velazquez, Nydia M.	D	N.Y.	12	103-107
Sanchez, Loretta	D	California	46	105-107
Solis, Hilda L.	D	California	24	107
Napolitano, Grace	D	California	34	106-107

**Gráfico 4.3.**

**Porcentaje de representación de legisladores y legisladoras hispanas en el 107 Congreso**

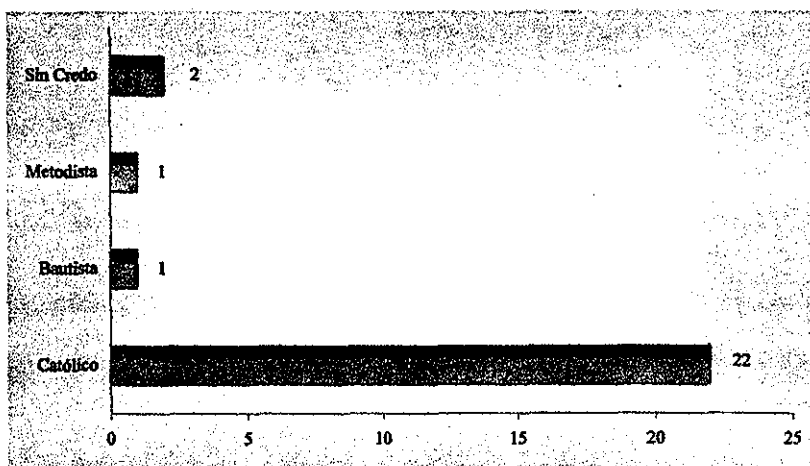


Fuente: Michael Barone and Grant Ujifusa. *The Almanac of American Politics, 2000 I*; with Richard F. Cohen Washington D. C.: National Journal

Como factor dominante en estos representantes se puede identificar que la mayoría de ellos pertenecen al sexo masculino, la representación femenina solamente asciende a seis miembros de este grupo, de las cuales, cinco pertenecen al partido demócrata y sólo una, la legisladora Ros-Lehtinen, al partido republicano, siendo la más antigua de todas.

**Gráfico 4.4.**

**Representación por credo religioso de los legisladores hispanos**



Fuente: Michael Barone and Grant Ujifusa. *The Almanac of American Politics, 2000 I*; with Richard E. Cohen Washington, D. C. : National Journal.

Con relación a la religión encontramos que la gran mayoría de ellos son católicos, solamente se presentan 4 legisladores que no comparten este credo, de los cuales uno de ellos es bautista, otro metodista y por último hay dos que no profesan ninguno.

## 4.2 El Factor Geográfico y Distrital

A continuación se explican las zonas y estados donde existe una mayor presencia de hispanos en los Estados Unidos.

Tabla 4.6.

### Presencia Geográfica de la Población Hispana

<b>CENSO 2000: Compendio Hispano</b>
• Hay 35.3 millones de hispanos en los EE.UU., representando 12.5 por ciento de la población total
• La población hispana aumentó 58 por ciento desde 1990
• 31 por ciento de la población hispana reside en California
• 70 por ciento de la población hispana reside en 5 estados : CA, TX, NY, FL e IL
• Los hispanos tiene mayor presencia en el sur, que en 1990

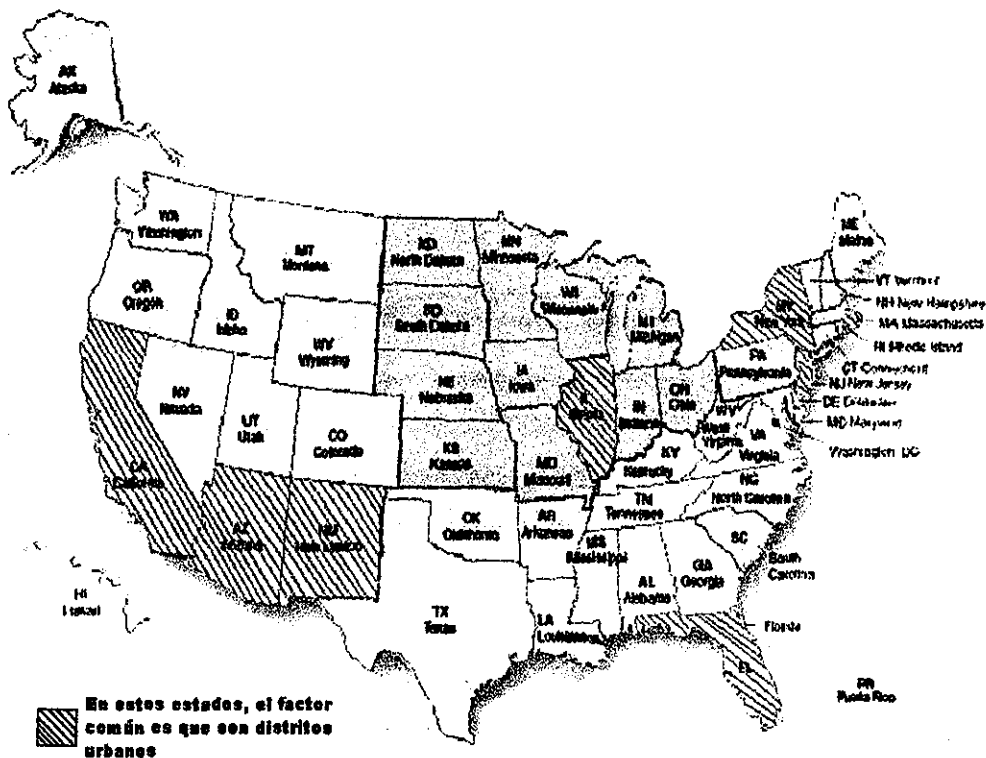
Fuente: Departamento de Comercio de E.U.A. Buró del Censo 1990

De los cincuenta estados de la Unión Americana encontramos la presencia de legisladores federales solamente en ocho estados. La frontera con México es la zona donde históricamente hay más presencia hispana, incluso en el estado de Nuevo México se llegó a elegir un senador de origen hispano, hecho que no se ha vuelto a repetir desde el siglo pasado. De los cuatro estados que representan la frontera con México, es en dos en donde mayor presencia tiene este grupo de legisladores: California y Texas, estados que históricamente tienen una fuerte población de inmigrantes hispanos, gran parte de ellos de origen mexicano.

En referencia a las otras zonas geográficas, encontramos que en los estados del norte se ha manifestado una nueva presencia de estos legisladores, como es el caso de Illinois y Nueva Jersey y el estado norteamericano con presencia más antigua de hispanos ha sido Nueva York. Por lo anterior, en esta parte se analizarán cuatro bloques de representantes, los dos primeros pertenecientes a los estados con un mayor número de hispanos, el tercero a los otros dos estados

fronterizos con México en los cuales, si bien ha existido población de origen hispano desde hace más de cien años, la representación política en el plano federal ha sido mínima y, por último, un cuarto bloque donde se agrupa al resto de los legisladores pertenecientes tanto al noreste, al medioeste, como al sur.

**Mapa 4.2.**  
Estados con población hispana en distritos urbanos



En el estado de California encontramos que la presencia más fuerte de estos legisladores se da en los distritos urbanos que pertenecen a la ciudad de

Los Ángeles, destacando el dominio de la familia Roybal, ya que el legislador Edward Roybal ocupó el distrito 25 de California aproximadamente 30 años. Su hija llegó al Congreso en el siguiente periodo (103) logrando reelegirse hasta la fecha por el distrito 33. Cabe destacar que ha sido presidenta del *Hispanic Caucus*.<sup>184</sup>

Es importante hacer mención que en este estado la presencia femenina ha ido en aumento, en la actualidad existen 4 mujeres dominando los distritos electorales 33, 34, 31 y 46, teniendo estos últimos dos distritos diferente composición poblacional, como es el caso de Loretta Sánchez, que pertenece al condado de Orange Valley el cual es diferente en estructura poblacional a sus compañeros del este de los Ángeles. Asimismo tenemos que la representante Hilda Solís es la hispana con menor edad que ha ganado un puesto de legislador federal, siendo el distrito 31 el más reciente que han ganado las mujeres hispanas.

Actualmente son 9 los distritos con representación hispana, destacando por el número y por su cercanía geográfica el centro de Los Ángeles, donde se tiene presencia en los distritos 30, 31, 33 y 34. La nueva legisladora Hilda Solís ha ido ganando terreno al ser elegida en el distrito 24 y en el caso de Grace Napolitano, llegó al Congreso en lugar de un legislador importante y destacado por su relación con el sindicalismo estadounidense en el distrito 34. Otro dato que sobresale es que en los últimos dos congresos ha aumentado la presencia femenina en este estado con tres legisladoras.<sup>185</sup>

El otro gran estado con presencia de latinos también es un estado fronterizo con México: Texas. En este estado tenemos una presencia más antigua de legisladores hispanos. Encontramos que Henry Gonzalez estuvo desde 1961 hasta 1996 y fue sustituido por su hijo Charles en el siguiente Congreso, logrando reelegirse para el 107 Congreso. Por otra parte, desde 1964 el distrito 15 ha

---

<sup>184</sup> <http://www.house.gov/roybal-allard/> Lucille Roybal-Allard

<sup>185</sup> <http://www.house.gov/solis/> Hilda Solís y <http://www.house.gov/napolitano/> Grace Napolitano

estado en manos de un hispano, si bien ha existido un relevo, el viejo legislador "Kika" De la Garza, se retiró y para el 104 Congreso a la fecha este puesto es ocupado por Ruben Hinojosa. Como se observa en la tabla 4.2. encontramos un fenómeno similar a la familia Roybal en California. En relación al partido republicano existe el representante Henry Bonilla (103-107).<sup>186</sup>

En otros estados fronterizos como Arizona y Nuevo México la presencia hispana ha sido mínima pese al número de población de origen méxico-norteamericana. Por parte de Arizona se encuentra Ed Pastor López, electo desde 1991 y por Nuevo México estuvo el representante hispano Bill Richardson hasta el 104, quien posteriormente ocupó puestos de primer nivel en la administración Clinton.

**Tabla 4.7.**

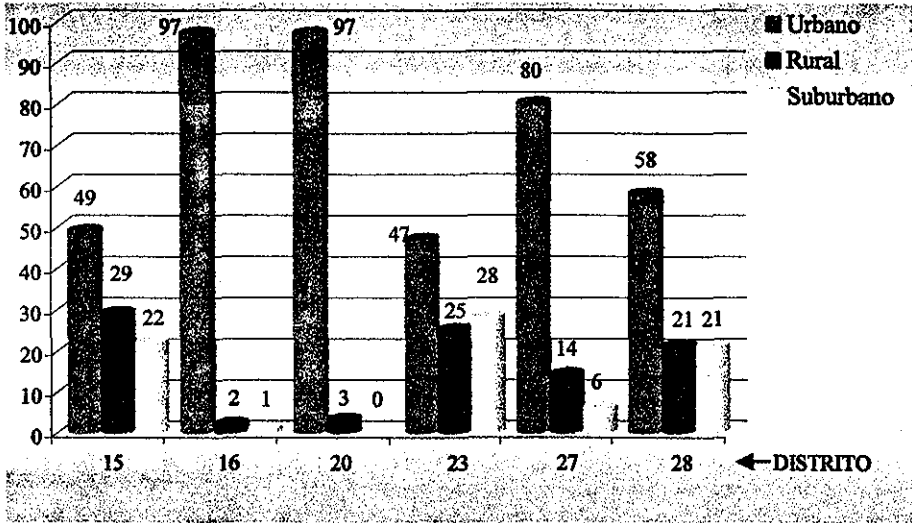
**Distritos de Texas**

<b>Distrito</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Suburbano</b>	<b>Total</b>
15	49%	29%	22%	100%
16	97%	2%	1%	100%
20	97%	3%	0%	100%
23	47%	25%	28%	100%
27	80%	14%	6%	100%
28	58%	21%	21%	100%

Fuente: Michael Barone and Grant Ujifusa. *The Almanac of American Politics, 2000 I*; with Richard E. Cohen Washington, D.C. : National Journal.

<sup>186</sup> <http://www.house.gov/bonilla/> Henry Bonilla

**Grafica 4.5.**  
**Distritos de Texas**



Fuente: Michael Barone and Grant Ujifusa. *The Almanac of American Politics, 2000 I*; with Richard E. Cohen Washington, D.C. : National Journal.

Por lo anterior, podemos decir que en los últimos 20 años los legisladores de origen hispano y sobre todo de ascendencia mexicana han tenido presencia en los cuatro estados que hacen frontera con México, y que los estados nortefíos son los más nuevos con un representante hispano.

En referencia al estado de Nueva York encontramos dos legisladores que han estado del 102 Congreso a la fecha, los dos son de origen puertorriqueño y muestran un dominio del electorado que les favorece, es decir, el alto porcentaje de votación implica un distrito seguro.

El lento avance de los hispanos en el Capitolio tuvo un nuevo espacio a partir del 103 Congreso con el arribo del representante hispano de ascendencia cubana, Luis Gutierrez, quien ganó el distrito 4 del estado de Illinois; es el único



legislador demócrata de los tres que tienen ascendencia cubana. Mención especial merece el caso de Florida donde encontramos a dos representantes republicanos nacidos en Cuba, ellos son Luis Díaz Balart e Ileana Ros-Lehtinen, el primero proveniente de una familia exiliada después del triunfo de la Revolución Cubana, con una fuerte tradición política pues varios miembros de esa familia ocuparon puestos de primer nivel antes de la llegada de Fidel Castro al poder. Estos dos representantes no han tenido mayor problema en consolidarse como líderes de los cubanos y cubano-americanos que se oponen al régimen castrista y han ocupado sus distritos por los últimos 10 años.<sup>187</sup>

Un factor común entre los diferentes estados donde hay representantes hispanos, es que la gran mayoría pertenece a distritos urbanos, son una minoría los que tienen un porcentaje importante de sus electores en suburbios y son aún menos los que tienen un distrito con sector rural, de hecho es sólo en el estado de Texas donde se presenta esta condición.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

---

<sup>187</sup> <http://www.house.gov/diaz-balart/> Lincoln Díaz Balart

## CAPITULO 5

# LOS GRUPOS Y LOS INTERESES

## 5.1. Los Grupos Organizados.

La movilidad social de los grupos organizados es una condición fundamental en esta sociedad donde se privilegia la presión política como forma de participación. Por eso, si las diferentes minorías, o consideradas por el gobierno como tales, quieren incorporarse de forma eficiente en el sistema pluralista tienen que participar de acuerdo a las reglas del juego establecido por los grupos dominantes. Si bien los hispanos o latinos, sobre todo los de origen mexicano, llevan largo tiempo de ser parte de esa sociedad, es de forma reciente, aproximadamente en las últimas tres décadas del siglo recién finalizado, que han logrado tener una presencia mínima pero formal en el poder Legislativo. Aunque los grupos conformados por latinos en la última década ya se cuentan por miles, aquí se hace mención únicamente de dos, los cuales están considerados como líderes por la labor que realizan en la lucha por los intereses hispanos. El primero de ellos pertenece a la representación privada de un buen número de latinos, además tiene contacto con la mayoría de los grupos mejor organizados y la capacidad real de intervenir de forma permanente en la dinámica única que tiene el sistema de presión con el que funciona el sistema legislativo. El otro grupo que se analiza pertenece al sistema en que se organiza el trabajo legislativo, *el Hispanic Caucus*.

Sin lugar a dudas todos los representantes de origen hispano tienen una relación estrecha con grupos que representan intereses de diversa índole. Cada uno de estos grupos a su vez hace uso de diversas estrategias para cultivar la relación con dicho legislador; los objetivos de estas organizaciones por lo general se desprenden de sus necesidades políticas a corto plazo. En el caso de la minoría hispana destaca por su importancia política la organización denominada Consejo Nacional de la Raza; dentro de las prioridades de trabajo de este grupo de interés está el analizar los diferentes aspectos políticos que influyen de una u otra forma en la comunidad de hispanos en Estados Unidos. Es una organización consciente de la importancia de los latinos para el desarrollo social de ese país,

por ejemplo, en uno de sus documentos señalan que el 20% de la fuerza de trabajo total de los Estados Unidos es de origen latino, lo que sin duda es un factor central para el futuro económico.<sup>170</sup>

Lamentablemente la mayoría que integra el sector social de los hispanos tiene un factor común, la pobreza, de ahí que otra preocupación central del trabajo que realiza este grupo tiene que ver con el estudio permanente de esta problemática. Sin duda la preocupación por el bajo nivel de vida y por lo tanto del desarrollo social es uno de los temas relevantes para esta organización. *La Raza* tiene un largo historial de trabajo diverso que busca mejorar las condiciones de vida de los latinos, por lo que ha incrementado con los años sus acciones de investigación y de cabildeo, sobre todo en su trato con el Congreso. Los integrantes de esta organización tienen claro ese gran universo de intereses que es el Congreso Federal, lugar donde cada legislador es sujeto al juego de intereses concretos los cuales, a su vez, se diluyen más nunca desaparecen en ese gradualismo que caracteriza la toma de decisiones.

Los legisladores hispanos son una pequeña parte de un todo que está a su vez subdividido en subgobiernos, la gran mayoría permanentes, como son los comités y caucus. Su representatividad está sujeta en buena parte al trabajo que realicen en los comités y subcomités a los cuales estén asignados; siempre en búsqueda de apoyo de grupos públicos o privados, altruistas o empresariales, locales o estatales, nacionales o internacionales, ese mundo es sin duda un laberinto de intereses que se contraponen o se unen en alianzas tan largas o cortas como sea la necesidad de su utilidad de unos o de otros, ese mar de intereses corporativos que se refleja en las acciones de grupos privados los cuales hacen uso de gestores privados, personajes que en gran parte se mueven a través de la capacidad económica de quienes les pagan.

---

<sup>170</sup> <http://www.nclr.org> (National Council of la Raza)

Hacer política en Washington es un reto permanente que implica el contar con los recursos monetarios necesarios. Grupos como *La Raza* se ven envueltos en la búsqueda de alianzas con otros grupos de interés que pugnen por el desarrollo social, sin embargo, la gran mayoría de los grupos activos están relacionados de una u otra manera con un fin empresarial de un sector privado, lo que sin duda hace difícil la labor de solidaridad social de este grupo.

El trabajo de esta organización hispana busca ayudar a crear la diferencia, una diferencia tangible y necesaria hacia la comunidad latina. La misma condición marginal en que se encuentran gran parte de los latinos lleva a ubicar áreas donde el desarrollo es fundamental si se busca modificar la situación de este grupo social, así, el tema importante para ellos y demás grupos minoritarios es el proceso educativo. El incremento en el nivel educativo de los latinos es un elemento central para tener una mejor condición social dentro de ese esquema utilitarista que beneficia la función de los "especialistas". Así, buscar el apoyo legislativo para promover leyes que representen un mayor número de becas en todos los niveles de enseñanza es otra prioridad de esta organización hispana. La lucha por conseguir diversos apoyos para incrementar el número de hispanos que tengan acceso a estudios de nivel superior es notable. En este sentido, este grupo comprende que un mejor nivel educativo permite a los hispanos tener una mayor posibilidad de encontrar un mejor empleo, lo que a su vez se reflejará también en una mejor situación socioeconómica.<sup>171</sup>

Los proyectos que tiene este grupo se interesan por trabajar tanto en el macro como en el micro nivel, es lo que se puede considerar un centro de creación de pensamiento o tanque de pensamiento (*Think Tank*). La base central se encuentra en la ciudad de Washington y dentro de sus diversas actividades está realizar investigación sobre temas como la inmigración, la pobreza y los derechos humanos, entre otros; analizar las políticas que tengan repercusión directa con la comunidad; hacer labor de cabildeo con los representantes y

---

<sup>171</sup> Ibidem

senadores, en especial con aquellos relacionados con iniciativas, resoluciones o acciones políticas que tengan que ver con el futuro de los hispanos. La complicada tarea de supervisar día a día las múltiples acciones que realiza el Congreso con temas importantes para su agenda implica una organización funcional, por lo que tener esta estructura es una de las condiciones elementales para poder participar en política. Su derecho a participar está entonces condicionado a factores reales tales como son los recursos económicos; al igual que lo hacen miles de grupos que aceptan las reglas del juego del pluralismo estadounidense, la minoría hispana tiene que trabajar por tener grupos representativos a nivel nacional dedicados a la defensa de sus intereses particulares.

Una sociedad tan compleja como la estadounidense lleva a que estos grupos sociales tengan que realizar diversas labores en diferentes ámbitos para conseguir apoyo a sus peticiones, uno de estos ámbitos es el de la comunicación. Para cualquier grupo el uso adecuado de una estrategia de medios, sobre todo los electrónicos, es clave si se quiere lograr una mayor presencia política o influir en la creación de una opinión pública positiva hacia sus postulados. Dentro del trabajo de cabildeo se dedican a publicar información en los medios de comunicación. Por otra parte, el proceso de globalización lleva a que se interesen en participar en proyectos especiales e internacionales, existen grupos u organizaciones incluyendo gobiernos que también apoyan a la comunidad hispana a través de proyectos numerosos.

Por mucho, *La Raza* es la organización hispana más grande que existe en Estados Unidos de América, su esquema de trabajo permite incorporar a otros grupos y trabajar con ellos, cuenta aproximadamente con doscientos treinta organismos afiliados a nivel nacional, lo que se traduce en la presencia activa en 39 estados; también tiene presencia en Puerto Rico y por supuesto las oficinas más importantes están en la ciudad de Washington. Para darse una idea de lo complicado que son las redes de grupos cabe señalar que esta organización tiene, de alguna forma, nexos con cerca de 20 mil grupos. El esfuerzo para la búsqueda

e intercambio de información y posteriormente entablar la negociación con el objetivo de participar en coaliciones con otras organizaciones sociales que coincidan en un interés político común es formidable. Sin embargo, para conservar ese lugar de liderazgo, *La Raza* tiene que buscar y participar de forma permanente en este juego de alianzas pragmáticas y demostrar su capacidad política para crear coaliciones en diferentes niveles y entidades tanto a nivel local, estatal, nacional e incluso internacional. Lograr el apoyo de un grupo legislativo para luego luchar por que se apruebe una iniciativa importante para la comunidad hispana es el último eslabón de una larga cadena de acciones y compromisos en ese universo complejo y difícil de definir de los grupos de presión.

Debido al desarrollo político que ha logrado se destaca que entre sus labores centrales está el ser la principal voz de los hispanoamericanos en el Congreso de Estados Unidos. Al frente de este importante grupo esta su líder Raúl Izaguirre, quien la ha dirigido por más de 25 años; tiene un historial muy largo como activista en pro de los derechos de los hispanos, su esfuerzo laboral lo ha llevado a relacionarse con diferentes sectores sociales y políticos llegando a ser nombrado por el expresidente Clinton como comisionado especial para buscar la *excelencia educativa para los hispanos*.

El nivel mesopolítico se refleja por medio de este grupo no lucrativo y las relaciones de apoyo financiero con corporaciones. Para explicar lo anterior es importante resaltar que el *Consejo Nacional de La Raza* trabaja muy de cerca con el sector privado y del cual busca también el soporte financiero. *La Raza* cuenta con un grupo asesor de 25 veteranos ejecutivos de un número igual de corporaciones quienes le aconsejan en temas diversos tales como lo educativo y proyectos que tengan que ver con la salud de la comunidad.

Esta organización recibe aproximadamente dos terceras partes de sus fondos de corporaciones y de fundaciones, al igual que de recursos gubernamentales. Dentro de la política de esta organización está el promover la

cooperación y la colaboración, así la gente que pertenece al *Consejo Nacional de La Raza* trabaja de diferentes maneras y hace coaliciones y asociaciones coyunturales, cooperando con otras organizaciones que se caracterizan por ser asociaciones que no buscan el lucro.<sup>172</sup>

Si bien su ámbito de trabajo es grande, existen temas de interés permanente; dentro de sus trabajos más destacados está la elaboración de un reporte estadístico acerca de la situación educativa de los hispanos. También se interesa por el problema de migración haciendo un seguimiento estrecho de las reformas sobre migración y de las leyes que tengan que ver con su control; de igual forma analizan la cuestión del trabajo de los hispanos en todo Estados Unidos, así como sus oportunidades de empleo.

Buscan tener las estadísticas de la población de los hispanos, elaboran un reporte acerca de las iniciativas federales, estatales y locales que tienen que ver con los hispanos sobre todo en lo referente a los impuestos; analizan cómo la política de impuestos influye en las familias que trabajan por parte de los hispanos, y se preocupan también por la salud de la comunidad hispana; hacen análisis empíricos sobre la magnitud de las estrategias o cómo las estrategias del gobierno para combatir la pobreza realmente ayudan a los hispanos. En fin, es un centro muy importante para esta comunidad en los Estados Unidos.

Entre el mundo de comités, subcomités y grupos especiales existe uno que por su naturaleza fue creado ex profeso para asuntos hispanos. La experiencia legislativa creó conciencia de lo complejo y diverso que resulta tener presente todos los asuntos que tienen que ver con temas de la comunidad hispana. En ese universo de grupos donde trabajan los legisladores hispanos existe uno que es importante por su carácter institucional, el llamado *Hispanic Caucus*. Lo complejo que resulta el proceso legislativo, los miles de intereses que se traducen en párrafos con los que se estructuran las iniciativas, lleva a que se auxilien de

---

<sup>172</sup> <http://www.nclr.org> (National Council of la Raza)



diversos grupos de apoyo. Este grupo en especial contribuye a coordinar sus esfuerzos para lograr una mayor eficacia en su labor de representantes étnicos, si bien su responsabilidad representativa se ve condicionada por otros factores reales de presión, no sólo el ya mencionado.<sup>173</sup>

Periódicamente se presenta una evolución en la forma de organización del trabajo en todos los niveles de la Cámara de Representantes, el *Hispanic Caucus* es el centro o lugar más importante de apoyo legislativo para los hispanos, las labores que realiza han dado origen a una nueva sección del mismo que busca un trato más directo con las organizaciones de la sociedad, el *Hispanic Caucus Institute*. Debido a que la primera forma de trabajo se ve condicionada por leyes internas del Congreso, el Instituto ha sido la respuesta para seguir apoyando proyectos sobre todo en el ámbito educativo y becas para jóvenes hispanos que quieran trabajar como ayudantes legislativos, lo que les permite formar un mayor número de cuadros con la capacidad de desarrollarse en un trabajo que es arduo, complejo y que requiere de un alto grado de especialización.

Puesto que son diversas las áreas que implican un trabajo común, los legisladores incorporados al *Caucus* tienen la facilidad de ser auxiliados por personal del mismo, así tienen la seguridad de que se les otorga un apoyo especializado en áreas que requieren de un alto grado de profesionalización. Este apoyo se refleja en diversos tipos de documentos, originalmente la gran mayoría tenían como objeto ser un monitoreo de las acciones legislativas que tengan que ver con temas de interés para la comunidad hispana, labor compleja, ya que una iniciativa que trate sobre educación, aunque no tenga una referencia de forma directa a la comunidad de los hispanos, sí puede llegar a tener repercusión sobre ciertos sectores de esta minoría en cuanto al manejo de fondos que se haga de la misma, por lo que el seguimiento de iniciativas relacionadas con hispanos es una labor difícil y que implica un trabajo constante de seguimiento en el laberinto del proceso legislativo.

---

<sup>173</sup> <http://www.chci.org> Congressional Hispanic Caucus Institute

Si bien esta forma de trabajo institucional es relativamente nueva para los hispanos, a través de estas décadas ha comprobado su utilidad. Creado en 1976, este grupo cuenta entre sus fundadores a los legisladores Herman Badillo de Nueva York, Baltasar Corrada de Puerto Rico, Edward Roybal de California y E. "Kika" de la Garza y Henry B. González del estado de Texas; cabe señalar que actualmente ninguno de los legisladores fundadores se encuentra en funciones. La experiencia de este primer grupo llevó tanto a los texanos como al californiano a luchar por tener los medios institucionales que los auxiliaran para hacer más eficiente su trabajo de representantes de una minoría, recordemos que legisladores como Henry B. Gonzalez obtuvo por 37 años consecutivos el respaldo a su trabajo político por parte de sus electores. Así, por medio de la experiencia, la generación de mayor edad procuró dejar esta instancia de trabajo colectivo con la finalidad de que sus colegas tuvieran un lugar donde organizar mejor su trabajo como representantes de una minoría que está en constante crecimiento y en algunos estados su preferencia electoral ya es determinante en contiendas políticas.

Es importante hacer mención que los legisladores hispanos también tienen la posibilidad de hacer uso de otro tipo de apoyo legislativo, cada uno de ellos cuenta con asesores personales que les auxilian en sus labores tanto en el Capitolio como en las oficinas que tengan en su distrito. Por otra parte, también pueden apoyarse en el personal que trabaja para cada comité y subcomité. Además el Congreso cuenta con un organismo integrado por investigadores profesionales que se encargan de hacer investigaciones especiales sobre todo tema que tenga que ver con la agenda legislativa. Este centro de análisis y producción de documentos es el *Congressional Research Service* que junto con la biblioteca del Congreso son dos pilares de pensamiento a las órdenes de los "tomadores de decisiones".

De esta manera el grupo legislativo de los hispanos ha implementado, al igual que otras minorías, subgrupos de trabajo que les permiten tener el apoyo de

asesores especializados en temas que tienen que ver con iniciativas donde se involucre a los hispanos. Esta dinámica de trabajo les facilita una mayor coordinación que se refleja en un espacio donde se puede discutir entre ellos cuáles son las mejores opciones o estrategias para llevar a cabo un debate o una lucha sobre temas que tengan que ver con los hispanos en Estados Unidos.

## 5.2. La Diversidad de Intereses

Como se ha visto, no existe legislador que no cimiente su representatividad en varios aspectos del pluralismo político, una de sus principales fuentes tiene que ver con los grupos de interés tanto a nivel local, estatal, nacional e incluso internacional. A continuación se hace el análisis de las organizaciones que están registradas en el directorio del *Hispanic Caucus* con el objetivo de conocer quiénes son esos grupos y las áreas de su interés. Lo que se pretende es delimitar los temas de mayor interés para esta parte de la sociedad hispana que está organizada y que se interesa por trabajar en los espacios institucionales con la finalidad de lograr implementar leyes o resoluciones legislativas que sirvan a sus fines. Los temas a trabajar están directamente relacionados con la problemática que enfrenta la comunidad hispana, lo cual no implica que se presente una homogeneidad en los intereses de los diversos grupos ya que la condición de la minoría hispana es diversa de acuerdo a su composición cultural, educativa e incluso racial aunado a los sectores regionales donde se desarrollen.<sup>174</sup>

Es decir, los grupos de estudio se analizan por estado, con la finalidad de conocer cuáles son las organizaciones que están registradas en cada uno de ellos ante el Directorio de Organizaciones Hispanas y las áreas de trabajo de las mismas.

La diversidad de intereses es representativa del pluralismo que se presenta hacia el interior de la comunidad hispana a nivel nacional. Por otra parte, estas

---

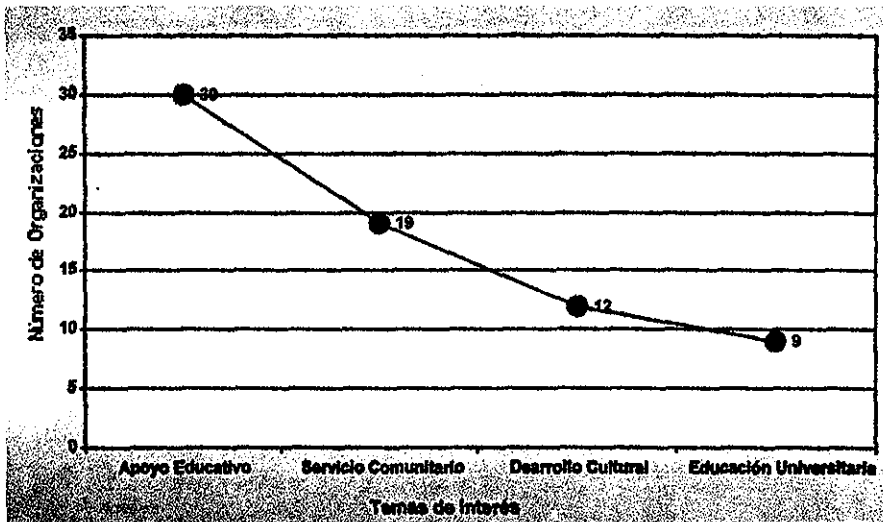
<sup>174</sup> <http://www.chci.org> (Congressional Hispanic Caucus Institute)

organizaciones sociales, que también son grupos de interés, al participar en el proceso político se convierten en grupos de presión. La condición del desarrollo social, político, económico y cultural no es homogéneo aunque existan temas relevantes y semejantes en los estados que tienen uno o más legisladores identificados como hispanos. El criterio para seleccionar los temas relevantes tiene que ver con la agenda de trabajo de los organismos que trabajan en cada estado.

El análisis se hará por medio de tres grupos, el primero de ellos es para el estado de California, el segundo para el estado de Texas y un tercero se dedicará al resto de los estados donde hay un legislador hispano, estamos hablando de Florida, Nueva York, Illinois, Nueva Jersey y Arizona, en cada uno de ellos se analizará cuales son los temas que conforman la agenda de trabajo de los grupos de interés u organizaciones sociales. Se analiza por separado a los dos primeros debido a que son los estados con un mayor número de representantes además de ser estados fronterizos, lo que les da mayor interés para esta investigación.

Gráfica 5.1.

Temas de interés para los grupos organizados en California



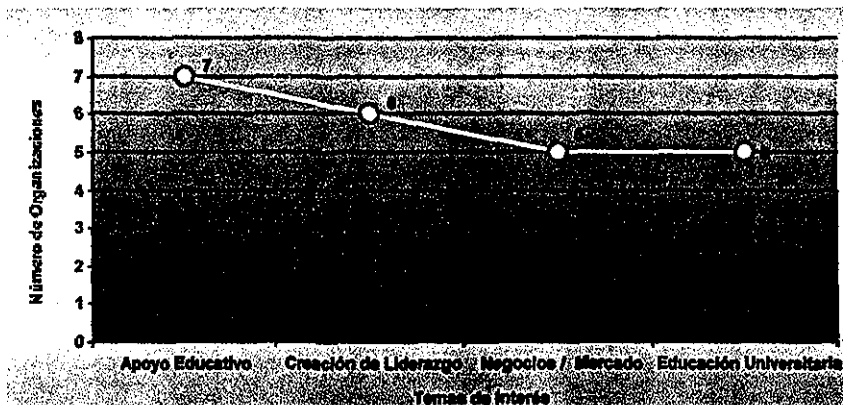
Fuente: Directorio de Organizaciones Hispanas, Washington D.C., 2000.

El estado de California tiene el mayor número de agrupaciones registradas en el Directorio Nacional de Organizaciones Hispánicas con un total de 39. El universo de temas que abarcan estas agrupaciones también es el más amplio en relación tanto a los grupos de Texas como al del tercer bloque de análisis integrado por el resto de estados en donde existen representantes hispanos.

Los cuatro rubros que se muestran en la gráfica son aquellos en donde mayor número de organizaciones coinciden en la problemática; el interés por impulsar la educación se da en 30 de las 39 registradas, le sigue el desarrollo o apoyo de programas que tengan que ver con los servicios de la comunidad, en tercer lugar está el desarrollo cultural y por último otro rubro relacionado con la educación universitaria, sin embargo ésta se consideró de forma especial por tratarse del nivel superior de estudios.

El resto de los rubros es muy diverso, va desde un conjunto interesado en el desarrollo social como en la defensa de los derechos humanos, de los inmigrantes, programas para la creación de liderazgo, hasta temas relacionados con asuntos militares.

**Gráfica 5.2.**  
Temas de interés para los grupos organizados en Texas

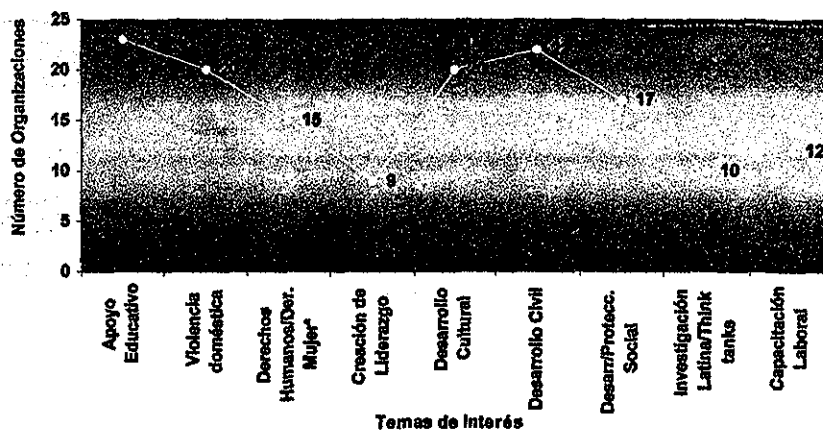


Fuente: Directorio de Organizaciones Hispánicas, Washington .D.C, 2000.

En Texas, al igual que en las organizaciones del estado de California, el apoyo educativo y la educación universitaria aparecen como sectores centrales. Una diferencia importante es que un gran número de las 20 organizaciones registradas tienen como objetivo el impulsar una mayor participación de la comunidad hispana por medio de programas que ayuden a desarrollar la creación de liderazgo. El otro gran rubro, el de los negocios comerciales, es un sector clave para que cualquier grupo étnico tenga un mayor peso político en ese sistema dominado por las corporaciones y sus intereses.

El resto de las asociaciones se vinculan con el desarrollo social, buscando el apoyo gubernamental para el avance de las comunidades por medio de una mayor integración al modelo pluralista. De igual manera hay varios grupos interesados en el desarrollo de programas y temas relacionados con la problemática fronteriza.

**Gráfica 5.3.**  
Temas de interés para los grupos organizados del Tercer Bloque



Fuente: Directorio de Organizaciones Hispánicas, Washington, D.C., 2000.

En las organizaciones civiles que se encuentran en el tercer bloque pertenecientes al estado de Florida, Nueva York, Nueva Jersey, Illinois y Arizona, destaca la importancia que tienen dos aspectos que en los anteriores estados no se habían señalado, es decir, los grupos encargados de hacer investigación sobre los latinos y los encargados de promover la capacitación laboral. Al igual que los bloques anteriores se interesan por apoyar la educación, el desarrollo de los servicios comunitarios en los aspectos culturales, derechos humanos y la creación de liderazgo, aunque este último tema es el que menor número de grupos tiene.

El estado de Nueva York sobresa le en parte por dos características, la primera el número de asociaciones existentes, la segunda porque la gran mayoría de estas organizaciones tienen que ver con gran parte de los temas que son centrales para poder tener un mayor desarrollo en esa sociedad como educación a todos los niveles, creación de liderazgo entendido como los diferentes medios de organización que se pueden usar para dar mayor presencia a los grupos latinos, la creación de centros de investigación especializados en la problemática latina y organizaciones encargadas de impulsar los negocios de empresas hispanas.

### **5.3 Preferencias y Votos**

En esta parte de la investigación se analiza la relación que existe entre las demandas de los grupos de presión hispanos interesados en diez iniciativas federales y los votos que emitieron los legisladores pertenecientes al *Hispanic Caucus* en referencia a ellas durante el 106 Congreso segunda sesión. Según la asociación de grupos que integran la Agenda Nacional del Liderazgo Hispano encabezados por el *Consejo Nacional de La Raza*, los más importantes fueron temas relacionados con problemas de inmigración, derechos humanos, educación y oportunidades para desarrollo económico.

**Tabla 5.1. Iniciativas y votos con referencia a la posición de la NHLA**

Tema	Iniciativa	Votos		Posición NHLA
		Si	No	
Inmigración y Derechos Civiles	H.R. 4690	214	195	No
	Roll no. 471	232	192	Si
	H.R. 3908	183	232	No
	H.R. 4205	218	201	Si
	H.R. 4942	206	198	No
Educación y Oportunidad Económica	H.R. 4923	394	27	Si
	H.R. 3916	420	2	Si
	Roll no. 273	217	214	No
	Roll no. 309	256	169	No
	Roll no. 43	246	179	Si

La relación entre la posición favorable o de rechazo de esta asociación es una buena guía para ver el grado de vinculación entre el voto de los legisladores con la posición de los grupos hispanos. Si bien los grupos de presión tienen interés particular sobre alguno de los legisladores del estado, sino es que en todos, esto no excluye que a su vez trabajen con el resto de los integrantes de los representantes de origen hispano, así como con la totalidad de la Cámara de Representantes según sea el caso.

**Tabla 5.1.**

**Porcentajes del voto de los legisladores de California con referencia a la posición de la NHLA**

Nombre	Porcentaje
Baca, Joe	100 %
Becerra, Xavier	90 %
Martinez, Matthew	40 %
Napolitano, Grace	100 %
Roybal-Allard Lucille	90 %
Sanchez, Loretta	100 %

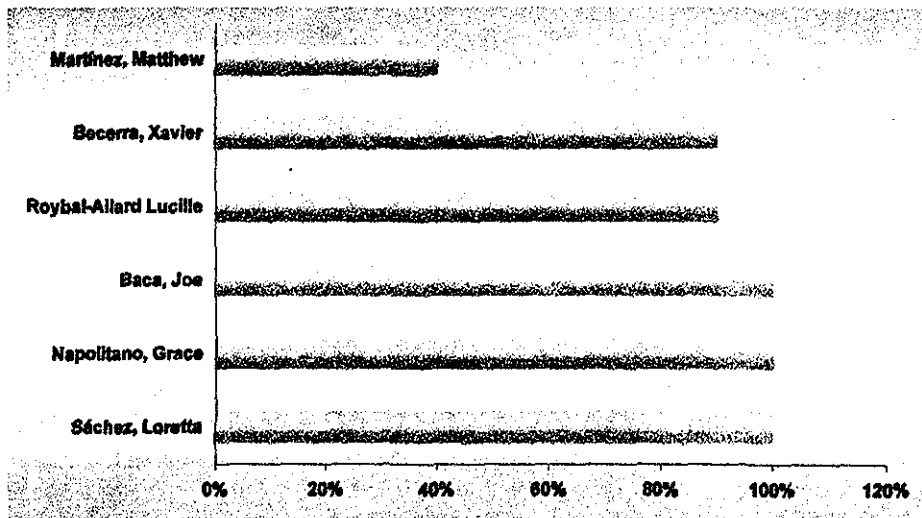
Fuente: National Hispanic Leadership Agenda Congressional Scorecard 106th Congress, Second Session, W.D.C, 2000



Los legisladores hispanos del estado de California tienen un alto grado de compatibilidad con la posición política de los grupos de interés en relación a las iniciativas estudiadas.

Gráfico 5.4.

Porcentaje del voto de los legisladores californianos con relación a la posición de la NLHA



Fuente: Elaboración propia con información del National Hispanic Leadership Agenda Congressional Scorecard 106th Congress, Second Session, Washington .D.C, 2000.

Del grupo de estudio, tres legisladores votaron al cien por ciento la posición de la asociación, dos en un noventa por ciento y, casualmente, el legislador que ya no está, Matthew Martínez, fue el que menor porcentaje de votos tuvo en común, incluso por abajo del cincuenta por ciento. El caso del cuarenta por ciento de M. Martínez es peculiar si se toma en cuenta que fue el legislador que no obtuvo la reelección de su partido para ser candidato en la contienda del 107 partido, es decir, ya no compitió más en las primarias de los demócratas por su distrito y en lugar de él llegó la nueva legisladora Solís. Tal vez el porcentaje tan bajo de votos que tuvo en relación a las organizaciones hispanas demuestran el poco interés que tenía el legislador al saber que su carrera legislativa ya no podría continuar.

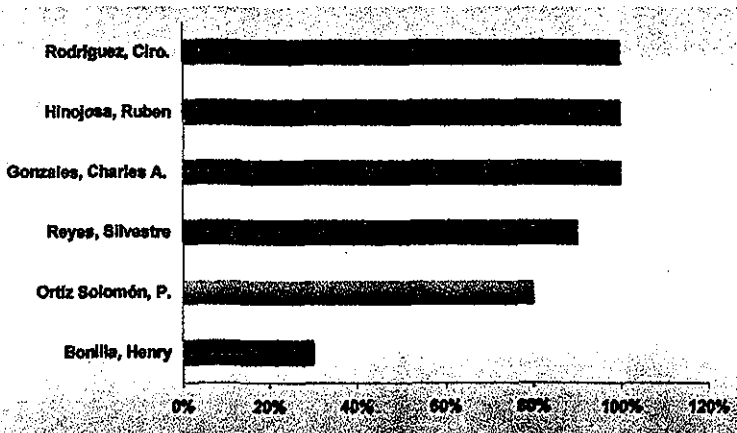
En este caso se puede afirmar que el grupo tiene un alto porcentaje de votos en la misma posición que los grupos organizados, lo que nos lleva a afirmar que existe una responsabilidad en términos importantes de los legisladores por favorecer con su voto las iniciativas que consideran de mayor importancia para los grupos de interés hispanos organizados para poder participar en la política nacional. Con respecto a la relación existente entre las preferencias de esta organización latina con los representantes de Texas el resultado es el siguiente:

**Tabla 5.2.**  
**Porcentaje del voto de los legisladores texanos con la posición de la NHLA**

Nombre	Porcentaje
Gonzalez, Charles A.	100%
Hinojosa, Ruben	100%
Reyes, Silvestre	90%
Bonilla, Henry	30%
Ortiz, Solomon P.	80%
Rodriguez, Ciro.	100%

Fuente: Elaboración propia con información del National Hispanic Leadership Agenda Congressional Scorecard 106th Congress, Second Session, W.D.C, 2000.

**Gráfico 5.5.**  
**Porcentaje del voto de los legisladores texanos con relación a la posición de la NHLA**



Fuente: Elaboración propia con información del National Hispanic Leadership Agenda Congressional Scorecard 106th Congress, Second Session, Washington .D.C, 2000.

De los seis legisladores que integran el bloque del 106 Congreso encontramos que tres de ellos votan al cien por ciento las posiciones de la organización del NHLA, hay un cuarto que vota a un 90 por ciento, otro más a un 80 por ciento y, esto hay que destacarlo, el representante republicano Henry Bonilla tiene solamente un 30 por ciento. El hecho de que el republicano vote tan bajo en relación a los temas que interesan a la organización hispana es un reflejo de que su posición en el Distrito no necesariamente tiene que ver con asuntos hispanos a nivel nacional, es decir, Henry Bonilla es un legislador que se ubica más en su votación en asuntos locales que en asuntos nacionales de los hispanos.

El resultado del análisis del tercer bloque muestra que el grado de compatibilidad de los votos de los legisladores no es similar a los dos anteriores grupos. Las razones son varias, entre ellas la inclusión de los dos legisladores republicanos del estado de Florida los cuales son los que menos afinidad muestran con la posición de la asociación, incluso la legisladora Ros-Lehtinen sólo coincidió con un cuarenta por ciento.

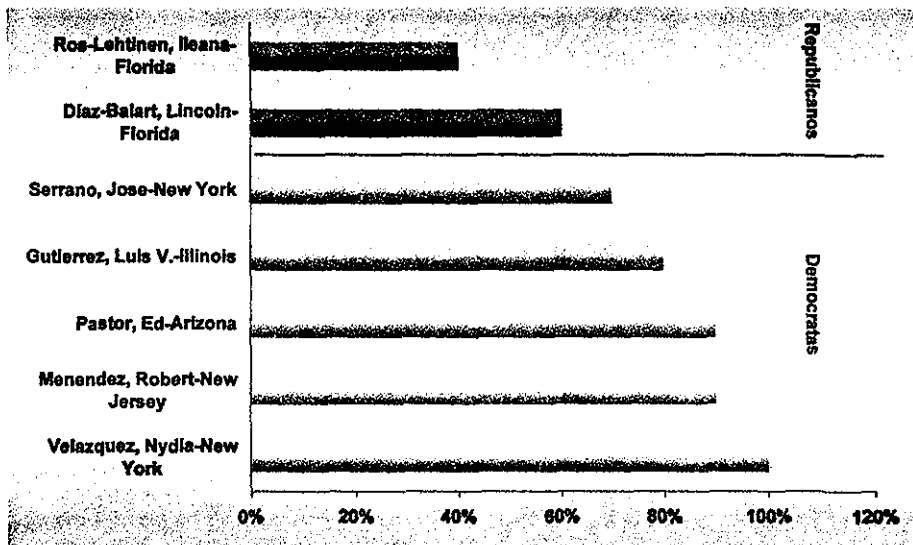
**Tabla 5.3.**  
**El Tercer Bloque con relación a la posición del NHLA**

Nombre	Partido.	Porcentaje
Pastor, Ed-Arizona	Dem.	90%
Gutierrez, Luis V.-Illinois	Dem.	80%
Menendez, Robert-New Jersey	Dem.	90%
Velazquez, Nydia-New York	Dem.	100%
Serrano, Jose-New York	Dem.	70%
Ros-Lehtinen, Ileana-Florida	Rep.	40%
Diaz-Balart, Lincoln-Florida	Rep.	60%

Fuente: Elaboración propia con información del National Hispanic Leadership Agenda Congressional Scorecard 106<sup>th</sup> Congress, Second Session, W.D.C, 2000.

A continuación se muestra la gráfica respectiva:

**Gráfico 5.6.**  
**Porcentaje del voto de los legisladores del tercer bloque con relación a la posición de la NHLA**



Fuente: Elaboración propia con información del National Hispanic Leadership Agenda Congressional Scorecard 106th Congress, Second Session, Washington .D.C, 2000.

Aún entre los demócratas el apoyo es diverso, a favor de las posturas de la organización, José Serrano de Nueva York votó un setenta por ciento de igualdad, la legisladora Velásquez -también de Nueva York- en un cien por ciento, el legislador Menéndez de Nueva Jersey en un noventa por ciento, el legislador Gutiérrez de Illinois en un ochenta por ciento y el legislador Pastor en un noventa por ciento, todos ellos están arriba con un porcentaje altísimo, lo que indica que su relación con la posición del grupo hispano es muy estrecha, la gran variable aquí se encuentra, al igual que en el estado de Texas, en los republicanos, en este caso los de Florida. La primera, la legisladora Ileana Ros-Lehtinen tiene un cuarenta por ciento y el legislador Díaz Barlatt un sesenta por ciento, al parecer ellos también estarían en el caso de Mathew Martínez de Texas, los cuales votan más a favor de las políticas conservadoras republicanas que las iniciativas con demandas que buscan todos los grupos de tendencia liberal.

Por lo anterior podemos concluir que los legisladores afiliados al partido demócrata en su gran mayoría tienen una identificación muy estrecha con la posición de los grupos organizados de origen hispano en relación a temas importantes para este grupo minoritario; en estos temas encontramos sobre todo el apoyo educativo, al igual que los servicios a la comunidad, el desarrollo cultural de la comunidad hispana y el apoyo a la educación universitaria, es decir en este último lo que se busca es incrementar el número de becas, el número de posibilidades de los estudiantes hispanos a nivel de estudios superiores.

En este mismo sentido los legisladores federales hispanos en California, Texas y gran parte del llamado Tercer Bloque son un grupo que se caracteriza por estar altamente interesado en apoyar, entre otras formas, por medio de su voto aquellas iniciativas o resoluciones que por su contenido son relevantes para el desarrollo social de la población de origen latino o hispano, no solo en el nivel local o Distrital, sino también en el plano nacional.

En contraste, los tres legisladores del partido republicano que trabajan en este grupo caracterizado como hispano desde el Congreso tiene posiciones mucho más conservadoras en relación a la decisión que toman en temas de interés para la comunidad organizada de los hispanos.

Las gráficas nos muestran que la gran mayoría de los legisladores hispanos siempre votan a favor de estas iniciativas porque de una u otra manera son los temas que más preocupan a los grupos organizados que representan a los hispanos en los Estados Unidos, es decir, en este grupo de legisladores las organizaciones de origen latino encuentran un fuerte apoyo para sus iniciativas.

El legislador que votó con el porcentaje más bajo, de acuerdo con la posición de los principales que integran la agenda nacional, fue Matthew G. Martínez que, como se mencionó antes, ya no se reeligió para el período siguiente, fue descartado como candidato demócrata desde las elecciones

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

primarias. El distrito no se perdió ni para los hispanos ni para el partido demócrata debido a que se ganó con el ingreso de otra mujer hispana al congreso federal; la actual representante de ese distrito es una mujer joven que se ha destacado por su activismo político en lo que lleva de mandato, e incluso ha sido parte activa de varios grupos de legisladores estadounidenses que han viajado a México para entrevistarse con el gobierno mexicano, nos referimos a la legisladora Hilda Solís.

Así, la labor como representantes está condicionada por el juego de intereses de grupos organizados, en este caso de los que están más relacionados con la política que se lleva a cabo en Washington, por ello la implicación de los grupos que tiene que ver con demandas de los grupos hispanos organizados a nivel nacional y estatal.

## CAPITULO 6

# EL JUEGO DE LAS ELECCIONES

## 6.1. La Reelección como fin en si

Como ya se había mencionado, el calendario electoral dentro del sistema político estadounidense es constante, lo que para algunos estudiosos ha contribuido a fomentar una cultura participativa en la mayoría, sobre todo anglosajona, de sus ciudadanos. Asimismo, este derecho político se interpreta como algo fundamental en su idea de democracia, es decir, el nexo popular de la democracia se ubica en el proceso de elección de los representantes federales; en pocas palabras, este acto político es fundamental para la legitimidad del sistema.

La creencia de la mayoría de los estadounidenses sobre las elecciones no es diferente a la de otros ciudadanos de las grandes naciones occidentales. Ellos creen que las elecciones sirven tanto para presionar a aquellos que están en el poder, como para recordarles su responsabilidad pública. Una segunda dimensión de la utilidad del mandato electoral es que los estadounidenses piensan que las elecciones facilitan una influencia popular que permite elegir a los funcionarios públicos y que esto, a su vez, es una oportunidad para cambiar ciertas políticas, programas, y decisiones futuras del gobierno.<sup>193</sup> Los anteriores supuestos se vinculan a un tercero, el de creer que en un gobierno indirecto se deben tomar las decisiones con base en un interés popular, postulado que resulta cuestionable desde la perspectiva expuesta en este trabajo de investigación.

Sin embargo, la evolución de las campañas políticas ha creado un sentido de expectativa por parte de los ciudadanos cada periodo electoral, sobre todo en las presidenciales, llegando a sentirse desilusionados o poco motivados a participar cuando la campaña política no resulta un gran espectáculo.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> Lowi, *op. cit.*, pag. 227.

<sup>194</sup> Ver Denenberg, *Para entender la política de las EUA*, Ediciones Gernika, 2da. ed., México, 1985. p.137.



Los legisladores que se reeligen son aquellos que tienen contacto permanente con sus electores y que atienden las demandas de los ciudadanos de sus distritos.<sup>195</sup> La permanencia en el Congreso también es una forma de promover su carrera política hacia el interior del partido, muchos de los que están al frente de comités importantes son los que tienen mayor antigüedad. A continuación se analiza el factor reelección en el grupo de hispanos del 102 al 107 Congreso, los últimos 10 años.

**Tabla 6.1.**

**Antigüedad de los legisladores hispanos del 102 al 107 Congreso**

	<b>Nombre</b>	<b>Estados</b>	<b>Congresos</b>	<b>Años de ejercicio</b>	<b># de reelecciones</b>
1	Baca, Joe	California	106-107	1999-2001	1
2	Becerra, Xavier	California	103-107	1993-2001	4
3	Bonilla, Henry	Texas	103-107	1993-2001	4
4	De la Garza E., Kika	Texas	88-104	1963-1994	16
5	Díaz Ballart, Lincoln	Florida	103-107	1993-2001	4
6	González. B. Henry	Texas	86-105	1959-1998	19
7	Gonzalez, Charles	Texas	106-107	1999-2001	1
8	Gutiérrez, Luis V.	Illinois	103-107	1993-2001	4
9	Hinojosa, Ruben	Texas	105-107	1997-2001	2
10	López Pastor, Ed	Arizona	103-107	1993-2001	4
11	Napolitano, Grace	California	106-107	1999-2001	1
12	Martínez, Matthew G.	California	102-106	1991-2000	4
13	Menéndez, Robert	Nueva Jersey	103-107	1993-2001	4
14	Ortiz Solomon, P.	Texas	102-107	1991-2001	5
15	Reyes, Silvestre	Texas	105-107	1997-2001	2
16	Richardson, Bill	Nuevo Mex.	98-104	1983-1996	6
17	Rodríguez, Ciro	Texas	105-107	1997-2001	2
18	Roybal-Allard, Lucille	California	103-107	1993-2001	4
19	Roybal R., Edward	California	87-102	1961-1992	15
20	Ros-Lehtinen, Heana	Florida	101-107	1989-2001	6
21	Serrano, Jose	Nueva York	101-107	1989-2001	6
22	Sanchez, Loretta	California	105-107	1997-2001	2
23	Solis, Hilda L.	California	107	2001	* Ninguna
24	Torres Esteban	California	97-104	1982-1996	7
25	Tejeda, Frank	Texas	103-104	1993-1995	1
26	Velazquez, Nydia M.	Nueva York	103-107	1993-2001	4

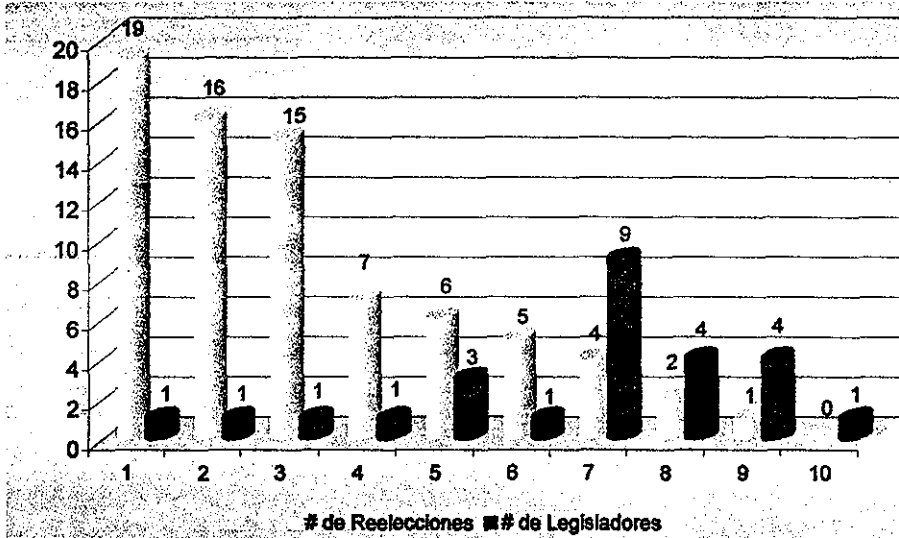
\* Recién ingresó al Congreso

Fuente: Open Secrets <http://www.opensecrets.org/> / The Almanac of American Politics 2000.

<sup>195</sup> William J. Keefe *Congress and the American People*. Prentice Hall, Nueva Jersey, 1988, p.50.

El legislador con mayor antigüedad del grupo que se analiza inició en los últimos años de los cincuenta del siglo pasado, posteriormente se da la incorporación de tres más, sin embargo, el mayor número del grupo se integran en los noventa, década donde se presenta el mayor número de legisladores en toda la historia del Congreso. Las elecciones de 1993 fueron favorables en el sentido que llevó a siete hispanos a ocupar un lugar en el Congreso Federal. Es en este periodo de estudio donde ha habido el mayor número de legisladores hispanos, el mayor número de estados con uno o más representantes, donde se entrecruzan varias generaciones de ellos y, donde se presenta el relevo familiar de algunos de ellos.

Gráfica 6.1. Número de reelecciones



La gráfica nos muestra que, de los veintiséis legisladores que han estado en el lapso estudiado, hay tres de ellos que destacan por su antigüedad; el primero es Henry González, el cual logró un número significativo de reelecciones no solo para este grupo sino para el resto de los legisladores, se reeligió 19 veces de 1959 hasta 1998. Este legislador ocupó una de las posiciones con mayor poder dentro del grupo de estudio, González llegó a ser el presidente de uno de los principales comités en la

— Cámara de Representantes, el comité de bancos, lo cual habla de su capacidad política para permanecer tantos años en el Congreso, su antigüedad le dio prestigio entre sus compañeros llegando a ser líder en comités fundamentales para el trabajo legislativo como es el de finanzas.

Otro legislador texano que también se distingue por el tiempo que logró estar en el Congreso de Estados Unidos fue "Kika" de la Garza, quien se reeligió 16 veces; él, al igual que González, llegó a ocupar la presidencia de comités importantes, en este caso el de agricultura. Dentro de este primer grupo de legisladores veteranos se ubica también el legislador californiano Edward Roybal, quien logró la reelección en 15 ocasiones, y en un cuarto lugar, con siete reelecciones, tenemos a Esteban Torres, también de California.

En la actualidad ninguno de los cuatro está en funciones, el subgrupo con mayor antigüedad ya se retiró. De los que quedan hay un promedio muy fuerte de cuatro reelecciones lo cual indica el grado de posicionamiento que tienen los legisladores de sus distritos. Existen dos legisladores con seis reelecciones, uno de ellos es Bill Richardson de Nuevo México, el cual tampoco forma parte del actual Congreso, quien logró uno de los cargos más importantes para un hispano en la administración Clinton, el de representante de Estados Unidos ante las Naciones Unidas. Los otros con el mismo número de reelecciones son una republicana, la representante de Florida Ileana Ros-Lehtinen -ella es la legisladora hispana con mayor antigüedad en el Congreso- y un demócrata por Nueva York, José Serrano ambos son actualmente los que más antigüedad tienen en el grupo que sigue activo. Después de ellos se encuentra el legislador Ortiz Solomon con cinco reelecciones.

Por último, se encuentran tres legisladores con dos reelecciones y cuatro con una reelección, de éste último grupo solo tres quedan en funciones ya que el texano, Frank Tejeda ha sido el único de todo el grupo que no pudo reelegirse más de una vez. Los tres restantes, dos de California y uno de Texas si bien son, junto con Hilda Solis, los más novatos, tienen un fuerte posicionamiento de sus distritos.

## **6.2. El Factor Económico**

### **6.2.1. La búsqueda del dinero**

Una condición necesaria para cualquier legislador federal es la búsqueda de recursos que le permitan seguir con su carrera de político profesional. De la diversidad de recursos que el legislador debe hacer uso sobresale el monetario, el tener fondos para promover su reelección cada dos años es para muchos una de las razones para estar activo en busca de apoyo durante el tiempo que dura un Congreso. Los legisladores hispanos no son ajenos a esta necesidad central en la lucha política por lo que también se someten a la búsqueda de dinero. Así, los legisladores al ejercer su papel de representantes se ven influenciados en su forma de participación política por la dinámica compleja y de desgaste que implica la búsqueda permanente de apoyo financiero.

De esta manera, analizar la contribución monetaria que se le otorga a los legisladores hispanos por grupos de interés permite conocer qué sectores son y cuánto aportan de forma particular a la recaudación de dinero para las campañas. Así el conflicto político se subdivide en grupos que bien se pueden ubicar por sectores que buscan acrecentar, promover o anular acciones que vayan en contra de sus intereses. Las necesidades sociales se transforman en necesidades particulares de un universo político regido por el pragmatismo y por el pluralismo. Por eso, las diversas contribuciones en cantidades y promotores que reciben los políticos influyen y condicionan el ejercicio de su representación política. Conocer qué sectores sociales son los que más aportan a las carreras políticas de los legisladores permite introducirse en un aspecto de los muchos que implican el ejercicio del poder indirecto por parte de grupos de interés especiales en una poliarquía. Explicar la dependencia monetaria en la vida de un político profesional es primordial si se desea comprender por qué las diversas y complejas instancias de mediación de intereses son dominantes y propias de la democracia moderna de ese país. De ahí que es propio entender el pluralismo estadounidense como un sistema de organizaciones de grupos, de sectores

sociales, que luchan por ejercer el poder político a través de las instancias que posean.

La influencia de los grupos de presión sobre el legislador se presenta desde el origen de su carrera política. Por ello, los legisladores o posibles representantes, es decir, los candidatos a un puesto en ese poder federal se ven relacionados con grupos organizados desde el momento mismo en que deciden iniciar una campaña política; los que buscan la reelección aun antes de ese momento tienen el padrinazgo de grupos afines a su forma de entender y hacer política.

En la actualidad los grupos que se organizan sobre todo con la finalidad de atraer recursos, los llamados comités de acción política (Pac's por sus siglas en inglés), son determinantes para los legisladores que desean ser reelegidos. Sin embargo, estos políticos pueden recibir financiamiento de fuentes diversas y complejas de agrupar o clasificar en ocasiones. Las leyes estadounidenses le permiten al legislador poder empezar a recabar dinero durante todo su periodo, cabe mencionar que no tienen un periodo determinado para recabar dinero y el que tienen lo pueden distribuir de diferentes formas para las siguientes elecciones o para los actos que él considere pertinentes. Es común en la vida política de ese país obtener recursos de forma diversa, por ejemplo, cobrando la entrada a una cena donde el legislador será el orador principal. También se busca el apoyo individual de sus simpatizantes, lo cual fomenta un sentimiento de participación política en el donante, es común que haya ciudadanos que apoyan a su legislador participando de forma gratuita en su campaña u otorgando una cantidad de dinero, la cual tiene un límite. Además existen otras formas de financiamiento, pueden recibir dinero por parte de organizaciones empresariales, fundaciones, grupos sociales, su partido político, en fin el universo de la danza del dinero para los legisladores estadounidenses es muy amplia.

A continuación se trabaja con las contribuciones de tres sectores sociales importantes: el empresarial representado por el rubro negocios; el sindical relacionado con el movimiento obrero, y un tercer sector, el factor ideológico, que engloba las

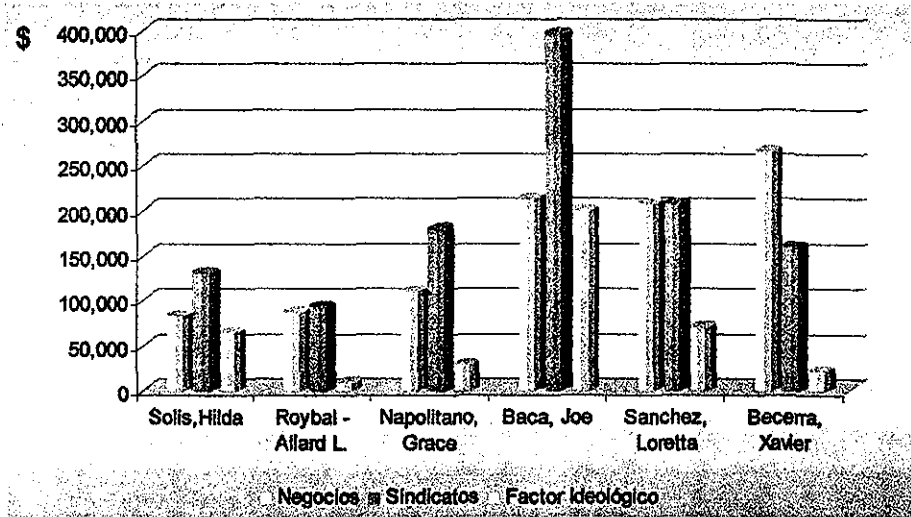
contribuciones que se han clasificado como de preferencia personal o identificación del elector con el candidato, es decir, aquellos aportes monetarios que vienen de un individuo o grupo por considerar que el legislador es afín a sus principios sobre la política que se debe impulsar acerca de un tema o problema social. El análisis se hace en tres bloques, los dos primeros corresponden al estado de California y Texas y el tercer bloque está integrado por el resto de los legisladores que conforman el universo de estudio.

Tabla 6.2. / Gráfica 6.2.

**Aportaciones para los candidatos del Estado de California**

Dtto	Nombre	Negocios	%	Sindicatos	%	Factor Ideológico	%	Totales
31	Solis, Hilda	\$ 82,826	30	\$ 130,250	47	\$ 63,340	23	\$ 276,417
33	Roybal - Allard L.	\$ 86,513	46	\$ 92,307	49	\$ 8,217	4	\$ 187,038
34	Napolitano, Grace	\$ 109,500	35	\$ 178,450	56	\$ 28,217	9	\$ 316,168
42	Baca, Joe	\$ 212,961	26	\$ 395,200	49	\$ 199,175	25	\$ 807,337
46	Sanchez, Loretta	\$ 207,206	43	\$ 206,630	43	\$ 69,534	14	\$ 483,371
30	Becerra, Xavier	\$ 265,652	60	\$ 159,100	36	\$ 21,192	5	\$ 445,945

Fuente: Open Secrets <http://www.opensecrets.org> / The Almanac of American Politics 2000.



Fuente: Open Secrets <http://www.opensecrets.org> / The Almanac of American Politics 2000.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los legisladores del estado de California son los que mantienen un mayor equilibrio en sus aportaciones entre dos sectores, el sindical y el de negocios, aunque hay casos como el de Javier Becerra -uno de los líderes más importantes en la conducción de las políticas de partido dentro de la estructura de poder de los demócratas- que recibe un mayor apoyo del sector negocios. En el caso de otra legisladora con experiencia y manejo político, como es la representante Lucille Roybal-Allard fue, al menos en las pasadas elecciones, la que recaudó menores ingresos por parte de estos sectores, lo que no significa que maneje poco dinero, pues bien puede obtener mayores fondos a través de otros medios de recaudación.

Tabla 6.3.

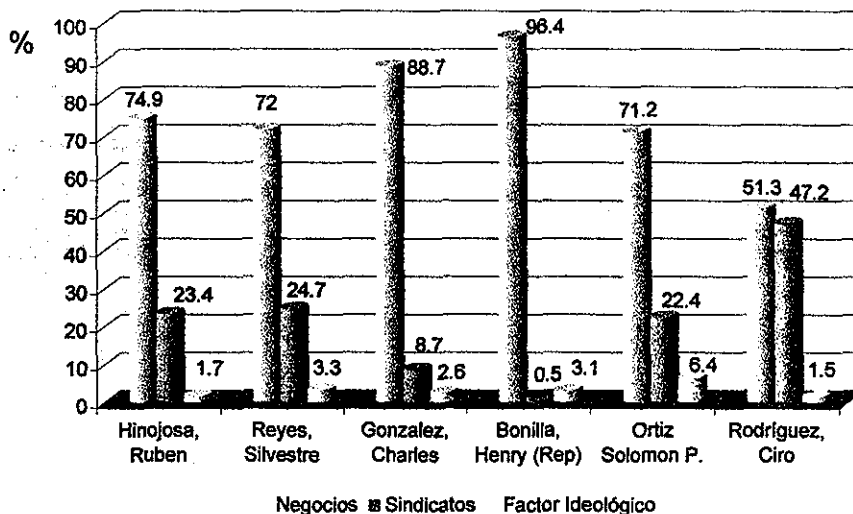
**Aportaciones para los candidatos del Estado de Texas**

Dtto.	Nombre	Negocios	%	Sindicatos	%	Factor Ideológico	%	Totales
15	Hinojosa, Ruben	\$ 86,750	74.9	\$ 27,050	23.4	\$ 2000	1.7	\$ 115,800
16	Reyes, Silvestre	\$ 88,175	72	\$ 30,300	24.7	\$ 400	3.3	\$ 118,875
20	Gonzalez, Charles	\$ 416,952	88.7	\$ 41,000	8.7	\$ 12,335	2.6	\$ 470,287
23	Bonilla, Henry (Rep)	\$ 497,162	96.4	\$ 2,500	0.5	\$ 16,029	3.1	\$ 515,691
27	Ortiz Solomon P.	\$ 111,267	71.2	\$ 35,000	22.4	\$ 9,950	6.4	\$ 156,217
28	Rodríguez, Ciro	\$ 109,540	51.3	\$ 100,750	47.2	\$ 3,220	1.5	\$ 213,510

Fuente: elaboración propia con datos de la página web Open Secrets <http://www.opensecrets.org>

A continuación se presenta la gráfica de los legisladores texanos

Gráfica 6.3. Aportaciones para los candidatos texanos.



Fuente: Elaboración propia con información de la página web Open Secrets <http://www.opensecrets.org>

Todos los legisladores de Texas tienen como común denominador el recibir un fuerte apoyo del sector privado. Es notable la relación que existe entre el único republicano, Henry Bonilla, y el dinero que recibe del sector representativo de los



empresarios, el cual le otorga el 96.4% de las aportaciones de los ingresos totales por esta vía. En contraste, el dinero que recibe de los sindicatos es mínimo, teniendo un repunte de 3.1% en lo concerniente a los donadores que lo apoyan por la ideología conservadora que tiene este legislador.

El siguiente legislador que recibe más dinero por parte del sector negocios es Charles González, quien sustituyera a su padre, un legislador con más de treinta años en el Congreso y que fue por largo tiempo miembro del importante comité de bancos, el cual llegó a presidir. Al parecer su hijo, aunque con una carrera que se encuentra en los inicios, recibe un apoyo mayoritario del sector empresarial. A diferencia de los dos anteriores, el representante Ciro Rodríguez es el único que tiene más o menos el mismo porcentaje de apoyo tanto del sector empresarial como del sector obrero, siendo este último menor al primero por cerca del 4%.

Los representantes demócratas Pastor, Gutierrez y Serrano son los que reciben una menor cantidad de apoyo financiero por parte del sector negocios. Sin embargo, llama la atención que la legisladora Ros-Lehtinen, conocida por su fuerte oposición al presidente cubano Fidel Castro, sólo recibe por parte del factor ideológico menos de ocho mil dólares; ella, como el otro legislador anticastrista Díaz Barlat, pertenecen a distritos donde tener una posición conservadora en torno a las relaciones con Cuba es una condición necesaria para obtener respaldo político.

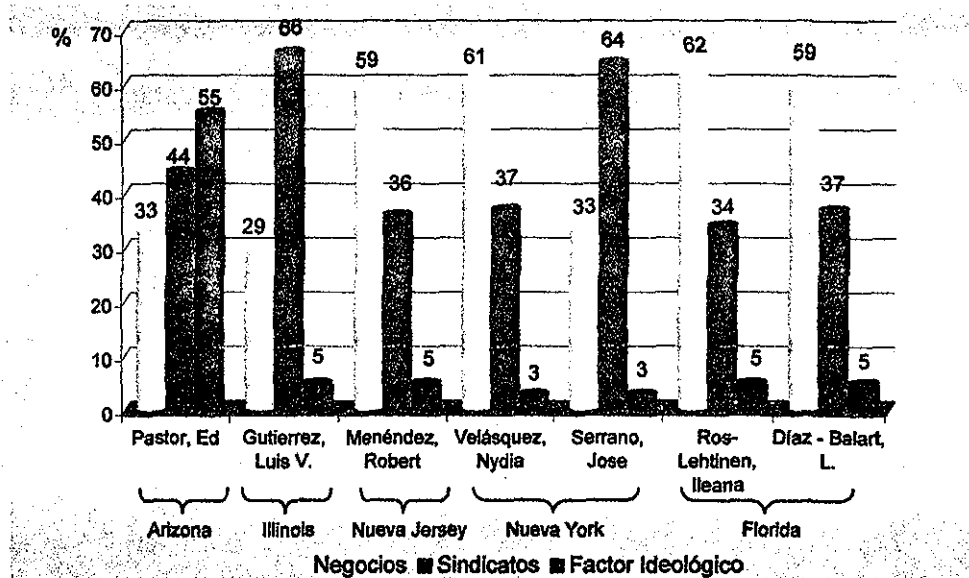
**Tabla 6.4.**  
**Aportaciones para los candidatos de los Estados del Tercer Bloque**

Nombre	Estado	Pdo.	Dtto.	Negocios	%	Sindicatos	%	Factor Ideológico	%	Totales
Pastor, Ed	Arizona	Dem.	2	\$ 223,722	33	\$ 180,496	44	\$ 5,551	5	\$ 409,769
Gutierrez, Luis V.	Illinois	Dem.	4	\$ 59,200	29	\$ 132,750	66	\$ 9,144	5	\$ 201,094
Menéndez, Robert	Nueva Jersey	Dem.	13	\$ 319,983	59	\$ 197,050	36	\$ 26,659	5	\$ 543,692
Velazquez, Nydia	Nueva York	Dem.	12	\$ 164,651	61	\$ 99,500	37	\$ 6,671	3	\$ 270,822
Serrano, Jose	Nueva York	Dem.	16	\$ 50,225	33	\$ 98,000	64	\$ 4,545	3	\$ 152,770
Ros-Lehtinen, Ileana	Florida	Rep.	18	\$ 92,050	62	\$ 50,000	34	\$ 7,231	5	\$ 149,281
Diaz - Barlat, L.	Florida	Rep.	21	\$ 127,000	59	\$ 79,000	37	\$ 9,679	5	\$ 215,679

Fuente: Elaboración propia con información de la página web *Open Secrets* <http://www.opensecrets.org>

Los legisladores pertenecientes al tercer bloque también son representativos de los sectores hispanos no México-Norteamericanos; la ascendencia de la mayoría de ellos es de origen caribeño como es el caso de seis de los siete, destacando los republicanos como cubano-americanos y los demócratas que provienen de Puerto Rico. La excepción es el representante demócrata por el estado de Arizona, Ed Pastor, al cual se le ubicó aquí por ser único en su estado, aunque fronterizo, y con experiencia en los temas relacionados con la franja política que determina el inicio y final de ambos países.

**Gráfica 6.4.**  
Aportaciones para los candidatos de los Estados del Tercer Bloque



Fuente: Elaboración propia con información de la página web Open Secrets <http://www.opensecrets.org>

En este grupo de legisladores se presenta un fuerte apoyo por parte del sector negocios en primera instancia, del sector sindical en segunda y por último el factor ideológico. En este último aspecto, el único que recibe la gran mayoría de sus contribuciones es el representante de Arizona, Ed Pastor. El representante de Illinois, Luis Gutiérrez, junto con José Serrano de Nueva York reciben el porcentaje más alto,

arriba del 60% de los sindicatos, lo que indica su tendencia liberal. En contraste, los dos legisladores republicanos Díaz Barlat e Ileana Ros-Lehtinen también reciben más del 58% de apoyo por parte del sector empresarial, lo que los sitúa como conservadores. Se destaca que el factor ideológico, a excepción del representante de Arizona, en ningún otro caso tiene un valor superior al 5% del total de aportaciones.

### 6.2.2. La desigualdad de gastos de campaña

Si bien los recursos monetarios son un factor importante para la carrera política de todo legislador, la diferencia en el monto a veces no es determinante para el control del distrito. Las cifras de este grupo son variadas y el resultado de su uso es desigual, al menos en el sentido de los resultados electorales, como lo veremos en esta parte.

Tabla 6.5.  
Total de dinero asignado a los legisladores veteranos en las elecciones 2000 por PAC's

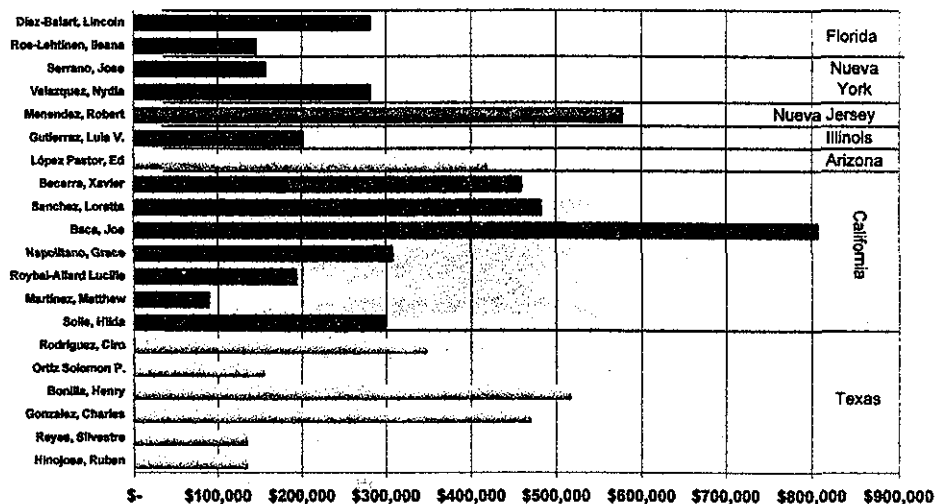
	Edo.	Nombre	Totales
1	Texas	Hinojosa, Ruben	\$ 135,608.00
2		Reyes, Silvestre	\$ 135,905.00
3		Gonzalez, Charles	\$ 470,287.00
4		Bonilla, Henry	\$ 517,880.00
5		Ortiz, Solomon P.	\$ 154,850.00
6		Rodríguez, Ciro	\$ 347,888.00
7	California	Solis, Hilda	\$ 298,085.00
8		Martínez, Matthew	\$ 89,713.00
9		Roybal-Allard Lucille	\$ 192,821.00
10		Napolitano, Grace	\$ 307,649.00
11		Baca, Joe	\$ 807,336.00
12		Sanchez, Loretta	\$ 483,370.00
14		Becerra, Xavier	\$ 459,547.00
15	Arizona	López Pastor, Ed	\$ 419,050.00
16	Illinois	Gutierrez, Luis V.	\$ 202,600.00
17	Nueva Jersey	Menendez, Robert	\$ 578,130.00
18	Nueva York	Velazquez, Nydia	\$ 282,350.00
19		Serrano, Jose	\$ 157,419.00
20	Florida	Ros-Lehtinen, Ileana	\$ 146,206.00
21		Díaz-Balart, Lincoln	\$ 28,2350.00

Fuente: Open Secrets <http://www.opensecrets.org>

La aportación económica de los comités de acción política solamente es una de las múltiples maneras que tienen los legisladores para hacerse de recursos en su trayectoria política. Al analizar la gráfica del total de dinero que recibieron para las elecciones pasadas podemos ver la gran disparidad que existe entre el grupo en relación a las cantidades acreditadas a cada uno de ellos, lo que no implica que las cifras aquí presentadas sean representativas del total del dinero que manejen. Es preciso señalar que sólo se empleó una fuente de análisis, faltando la información del total que recaudan o que han logrado acumular a lo largo de su carrera ya que es legal acumular dinero siempre que quede registrado ante los órganos correspondientes del poder Legislativo.

Gráfica 6.5.

Total de Dinero Asignado a los Legisladores Veteranos en las Elecciones 2000 por PAC's



Fuente: Elaboración propia con información de la página web Open Secrets <http://www.opensecrets.org>

La distancia entre el político que recibe menos, en este caso el legislador de Florida Díaz Barlat, y el demócrata californiano Joe Baca es más que considerable, al existir una diferencia aproximada de \$790,000.00 dólares. Paradójicamente el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

republicano de Florida es uno de los legisladores con mayor apoyo de sus electores, prueba de ello es que no tuvo contrincante en las pasadas elecciones, lo que indica que si bien es el que menos recibe dinero en este rubro no implica que en el resto de las formas del que hacen uso para allegarse de recursos este también en último lugar, por lo contrario este legislador proviene de un sector social con altos recursos económicos.

Los resultados del estudio señalan que un gran número de ellos reciben una cantidad mayor a los cien mil dólares pero menor a la del medio millón. Sin embargo, la cantidad se hace mucho mayor en el caso del político Joe Baca, quien es uno de los legisladores nuevos por el estado de California; este representante tiene gran interés en trabajar temas relacionados con el desarrollo de los niños y a pesar de no contar con gran antigüedad, las pasadas elecciones recibió una cantidad cercana al millón de dólares, ochocientos mil dólares para ser precisos. El otro legislador que se va a ver favorecido por este modo de recaudar fondos es Meléndez que va a recibir cerca de los seiscientos mil dólares; en tercer lugar con casi el medio millón de dólares está el republicano Henry Bonilla.

### ***6.3. La Campaña del 2000***

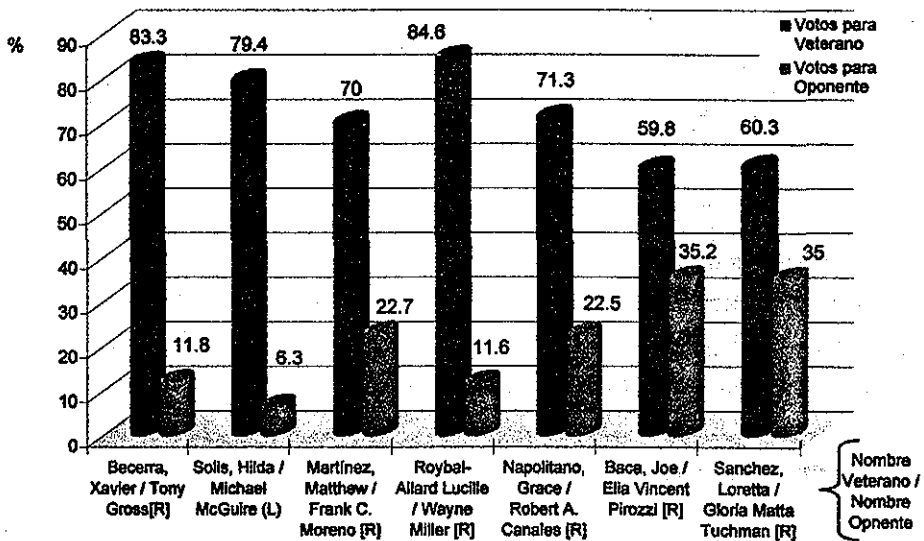
Encontramos que la gran mayoría de los legisladores han ocupado puestos políticos a nivel local, muchos de ellos en las legislaturas estatales antes de llegar al congreso federal. Esta característica nos permite afirmar que todos ellos son unos profesionales de la política, es decir, aunque tengan poco tiempo en el congreso federal, han participado en la vida política de sus comunidades desde tiempo atrás por lo que conocen la forma de hacer política en ese sistema. Casualmente las legisladoras también cumplen con esta característica, la última en llegar a ocupar una posición de representante popular es Hilda Solís, quien fue senadora estatal y es la de menor edad de todo el grupo.

Tabla 6.6. / Gráfica 6.6.

Votos obtenidos por los veteranos y sus primeros contrincantes en las elecciones de California 2000

Veterano	Votos %	Oponente	Votos %
Becerra, Xavier	83.30	Tony Gross (R)	11.8
Solis, Hilda	79.40	Michael McGuire (L)	6.3
Martinez, Matthew	70	Frank C. Moreno (R)	22.7
Roybal-Allard Lucille	84.60	Wayne Miller (R)	11.6
Napolitano, Grace	71.30	Robert A. Canales (R)	22.5
Baca, Joe	59.80	Elia Vincent Pirozzi (R)	35.2
Sanchez, Loretta	60.30	Gloria Matta Tuchman (R)	35.0

Fuente: Open Secrets <http://www.opensecrets.org>



Elaboración propia con información de la página web <http://www.opensecrets.org>

De los legisladores de California sólo dos (Joe Baca y Loretta Sánchez) tuvieron en sus primeros contrincantes –ambos del partido republicano– un porcentaje mayor al 30%. Sin embargo, de los dos demócratas, bajo el supuesto de que un 56% es suficiente para no estar dentro de la categoría de “distrito marginal”, encontramos que ninguno del estado incluyendo a los dos que se hace referencia pertenecen a esta

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

categoría.<sup>196</sup> Por otra parte el resto de los legisladores del estado reflejan un alto dominio de sus distritos al tener todos arriba del 70% de votos a su favor. Incluso los representantes Lucile Royball Allard y Xavier Becerra, tienen arriba de un 80% de los votos.

La gran mayoría de los contrincantes se identificaron con el partido republicano; solamente la nueva legisladora Hilda Solis tuvo como contrincante a un candidato del partido liberal. Es importante mencionar que del grupo de legisladores hispanos que se estudian, la legisladora Solis es la única que llegó por primera vez al Congreso Federal en las pasadas elecciones.

**Tabla 6.7.**  
**Votos obtenidos por los veteranos y sus primeros contrincantes en las elecciones de Texas 2000**

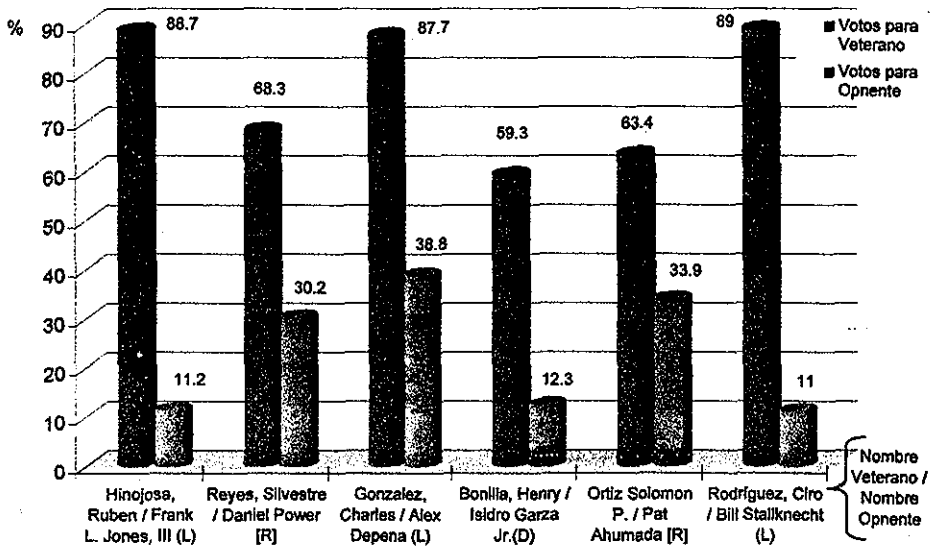
<b>Veterano</b>	<b>Votos %</b>	<b>Oponente</b>	<b>Votos %</b>
Hinojosa, Ruben	88.70	Frank L. Jones. III (L)	11.2
Reyes, Silvestre	68.30	Daniel Power (R)	30.2
Gonzalez, Charles	87.70	Alex Depena (L)	38.8
Bonilla, Henry	59.30	Isidro Garza Jr.(D)	12.3
Ortiz Solomon P.	63.40	Pat Ahumada (R)	33.9
Rodríguez, Ciro	89	Bill Stalknecht (L)	11

Fuente: Open Secrets <http://www.opensecrets.org>. 10 de enero de 2002

<sup>196</sup> Ver Fiorina, Congress: Keystone of..., op.cit., pp.7-14.

**Gráfica 6.7.**

**Votos obtenidos por los veteranos y sus primeros contrincantes en las elecciones de Texas 2000**



Fuente: Elaboración propia con información de la página web <http://www.opensecrets.org>.

El otro gran Estado fronterizo con mayor representación de legisladores federales hispanos es Texas. Encontramos que de los cinco demócratas, dos de ellos (Ortiz y Reyes) se enfrentaron a candidatos del partido republicano y que los tres restantes se enfrentaron a miembros del partido liberal. El único republicano que buscaba la reelección, Henry Bonilla, tuvo como contrincante a un miembro del partido demócrata, Isidro Garza Jr., el cual obtuvo el mayor número de votos de todo el grupo de primeros contrincantes, con un considerable 38.8%.

Los legisladores, Rodríguez Hinojosa y González son los que mayor dominio tienen sobre su distrito, ya que todos ellos recibieron un apoyo electoral del 80%.

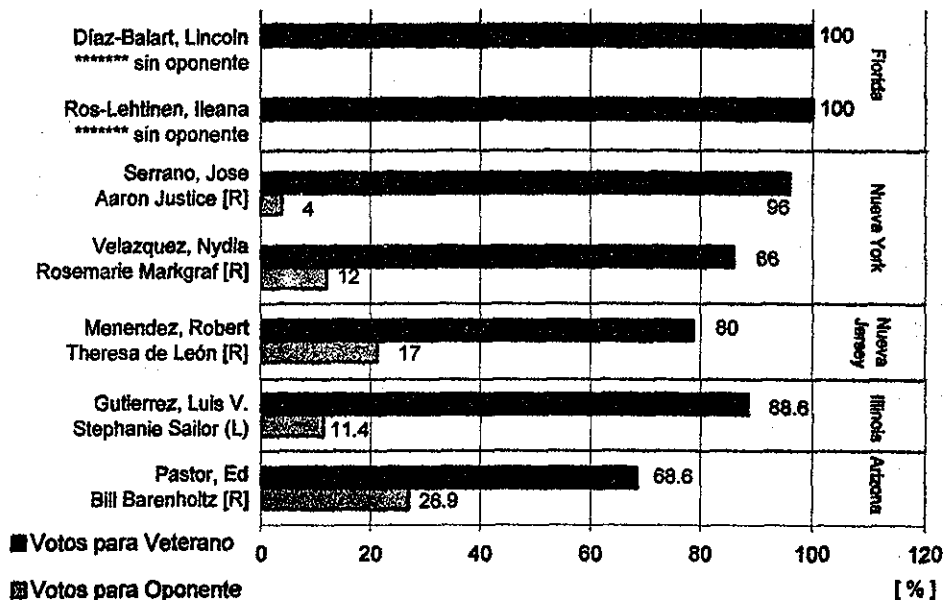


**Tabla 6.8 / Gráfica 6.8.**

**Votos obtenidos por los veteranos y sus primeros contrincantes en las elecciones de los Estados pertenecientes al Tercer Bloque 2000**

Estado	Veterano	Voto %	Oponente	Voto %
Arizona	Pastor, Ed	68.60	Bill Barenholtz (R) -	26.90
Illinois	Gutierrez, Luis V.	88.60	Stephanie Sailor (L) -	11.40
Nueva Jersey	Menendez, Robert	80	Theresa de Leon (R) -	17
Nueva York	Velazquez, Nydia	86	Rosemarie Markgraf (R) -	12
Nueva York	Serrano, Jose	96	Aaron Justice (R) -	4
Florida	Ros-Lehtinen, Ileana	100	Sin oponente	0
Florida	Diaz-Balart, Lincoln	100	Sin oponente	0

Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.opensecrets.org> ; The Almanac of American Politics 2000



Fuente: Elaboración propia con información de la página web <http://www.opensecrets.org>

Sin duda alguna, dentro de los resultados electorales, los representantes de Florida son los que muestran un control total del manejo electoral de su distrito. De todo el grupo de estudio, fueron los únicos que no tuvieron contrincantes. Lo anterior significa que los ciudadanos que fungen como electores, en esos espacios urbanos, están completamente de acuerdo con la labor política que realizan estos dos hispanos de ascendencia cubana. Por otra parte, los representantes Velásquez y Serrano, ambos de Nueva York, obtuvieron más del ochenta por ciento de votos en el primer caso, y más del noventa por ciento en el segundo, lo que también implica un alto grado de aceptación por parte de sus votantes.

Los representantes Pastor y Menéndez, se enfrentaron a dos republicanos, ganándoles por cerca del 70% de votos en ventaja. El único legislador que tuvo como primer contrincante a un ciudadano que no perteneciera al partido republicano fue Luis Gutiérrez de Illinois, quien derrotó abrumadoramente a Stephanie Sailor del partido liberal y que solamente obtuvo un 11.4% del total de votos.

#### **6.4. Los Resultados del 2000**

Como podemos observar, los resultados de las elecciones 2000 beneficiaron ampliamente a todos los representantes hispanos que fueron en busca de su reelección, no importando el partido o estado al que pertenecen. Es importante hacer notar que los candidatos del partido demócrata no solamente se enfrentaron a sus tradicionales opositores, los republicanos, sino que en estados como Texas, Illinois y California sus oponentes más cercanos fueron del partido libertario; es necesario recordar que existen más candidatos en las elecciones pero aquí se consideró sólo al principal oponente.

Si bien hay otras opciones políticas, los dos partidos tradicionales siguen siendo predominantes en la postulación de los candidatos de origen hispano. Los representantes hispanos tienen un fuerte posicionamiento electoral de sus distritos, lo

que les da seguridad en su carrera legislativa; la mayoría recibe mayor apoyo de grupos identificados con el sector empresarial.

Por lo anterior se establece que la representación política de este grupo ha logrado tener una solidez ciudadana, la generación en su mayoría de jóvenes legisladores tiene futuro en su carrera política institucional ya que cuentan con un amplio respaldo electoral. Sin duda, la relación con sus electores es un factor determinante en su capacidad de reelección. El juego electoral permite tanto la circulación en los puestos políticos como la ventaja para aquellos representantes que cumplan satisfactoriamente con las demandas de sus electores; la labor política se vuelve de gestaría. Así, los "viejos legisladores" -un buen número de los hispanos van por su quinta reelección, podrán hacer uso de diversos elementos entre ellos, el recaudar suficientes fondos para usar en futuras campañas políticas- tendrán ventaja para conservar sus puestos, siempre y cuando ajusten su función de representantes distritales a los diversos y complejos patrones establecidos por un sistema de participación política que conserva la acción individual del ciudadano pero que cada vez privilegia la intervención en las diferentes facetas del proceso electoral, la intervención de grupos de presión.

**TERCERA PARTE**

**A MANERA  
DE  
CONCLUSION**

## CAPITULO 7

# **GRANDEZA Y MISERIA DE LA POLITICA DE PRESION**

## 7.1. La perpetuación del sistema

Sin duda, el Congreso de Estados Unidos es un modelo de representación política liberal, multidimensional, multifactorial, pluralista y pragmático. La concepción de este principio político es compleja debido a su naturaleza histórica, ligada a la búsqueda de un sistema con equilibrio de poderes y al derecho del individuo a estar representado en un gobierno indirecto. El análisis del modelo implica construirlo a partir de una redefinición constante de las diversas dimensiones formales e informales de las reglas del juego del pluralismo democrático; la poliarquía estadounidense se nutre de la desigualdad real en la capacidad de participación de los individuos y de los grupos, sobre todo en lo que concierne a la conducción del poder Legislativo.

La configuración de la dinámica pragmática de la representación legislativa se da en los siguientes espacios: en la institucionalidad de los poderes federales; en el bicameralismo legislativo y sus espacios nacionales; en su posición de mediador frente a las demandas de los grupos burocráticos y del sector privado; en la relación ideológica del pensamiento pluralista y sus dimensiones eclécticas de lo liberal, lo conservador y lo pragmático; en la dimensión geográfica con fronteras flexibles e intercambiables como se ejemplifica en el plano local-distrital, estatal-senatorial, nacional-poder federal e internacional-supranacional, todos ellos regidos bajo la interpretación del ejercicio de poder a nivel nacional representado por el Congreso Federal. Lo anterior se justifica si así lo demanda el sentir de las diversas partes representadas en el juego de la política nacional. Tradicionalmente los legisladores en un acto simbólico se transforman en la representación nacional. Los intereses concretos y diversos que también integra el juego político quedan desdibujados en el pragmatismo liberal del "bien común".

De ahí que el ejercicio de la representación política, entendida en la esfera legislativa, se vincula de forma estrecha a los procedimientos institucionales, reflejos de la acción de gobierno para regular la fricción permanente entre la

esfera pública y la privada. La representación legislativa estará entonces situada tanto en la esfera pública como en la privada, las cuales se yuxtaponen en el tiempo y espacio de la asimetría ecléctica de la política de presión.

En el ámbito histórico encontramos que la representación moderna en los Estados Unidos tiene una estrecha relación con el pensamiento liberal en lo que concierne a la búsqueda de un gobierno equilibrado entre poderes y entre el individuo y el Estado; la legitimidad del mandato indirecto en un primer nivel de análisis radica en la capacidad que posee el ciudadano de elegir a sus gobernantes. En este sentido el individuo con derechos políticos, al no poder participar directamente en el proceso de gobierno, ejerce por medio del voto su derecho a seleccionar y delegar en su representante el poder de la decisión política, condición necesaria para el funcionamiento del gobierno democrático.

Al dividirse el cuerpo social entre representados y representantes, serán estos últimos los "elegidos" para ejercer y personificar la política del gobierno federal. La necesidad democrática de contar con esta "élite" de individuos "privilegiados" se justificó desde los primeros debates políticos de esa nación. Documentos clásicos como los escritos por los llamados "padres fundadores", demuestran cómo la república estadounidense se inclinará siempre hacia la creencia de los gobernantes electos como los adecuados para interpretar el "bien común". El legislador será entonces el representante político por antonomasia de un cuerpo social pluralista y del individuo con derecho a voto.

Sin embargo, personajes como Tocqueville ayudaron por medio de sus escritos a comprender otra dimensión de la relación que se establece entre la representación política, la necesidad de cuerpos asociativos y el juego democrático. A partir de la disyuntiva entre libertad e igualdad en esta forma de gobierno, se declara partidario de la democracia moderada; según el pensador es la mejor forma de gobierno al evitar los riesgos que implica el pretender la igualdad total y el mandato de las mayorías como regla de gobierno. Así, al ser

partidario de un gobierno democrático pero moderado, resalta las ventajas de este orden político destacando especialmente la capacidad que da a la labor política colectiva en la instrumentación del acto de gobernar. La sociedad democrática se constituye por medio de asociaciones políticas que serán centros de poder intermedios entre el individuo y el gobierno. Si bien el individuo guarda libertades frente al poder político, se empieza a delinear la tendencia teórica a favorecer el principio siguiente: toda la política de grupo es mas efectiva a la realizada de forma individual. Hasta aquí las ventajas del gobierno representativo que se ejerce de forma indirecta, que legitima un proceder político que si bien surge del derecho a elegir del ciudadano, no es ajeno a otras formas de participación asociativas en la práctica real de la política.

La estabilidad del gobierno representativo se remite a lo eficaz que llegue a ser en el ejercicio del equilibrio político. Lo anterior es resultado de la forma en que ejerce su representatividad en diferentes dimensiones, que van de la institucional hasta la ideológica. La explicación de la multidimensionalidad de la representación política es factible si su análisis se divide en los espacios sociales donde se presenta la participación política del pluralismo estadounidense. Además, el tiempo político de una acción de presión ayuda a comprender lo amplio o estrecho que llegan a ser esos espacios.

Por otra parte, la dimensión institucional permite al Congreso ejercer la representación política como un "todo racional", es el poder federal entendido como parte central en el ejercicio republicano de gobernar una sociedad con diversidad de demandas. Esta autoridad de mando se da por medio del espacio legítimo que le otorga la Constitución. Para algunos, el Congreso es la institución primera del gobierno indirecto, así, al ejercer su representatividad tiende a relacionarse de forma continua y conflictiva con los otros poderes federales. La búsqueda de gobernabilidad estará condicionada al deseo de los poderes de llegar a negociar los diversos intereses que son representados por ellos. Paradójicamente, el equilibrio entre sus actos y la directriz constitucional están



condicionados al conflicto político. En este sentido el Congreso como espacio de negociación política ejerce y condiciona a su vez su representatividad ante los diversos y desiguales intereses de gobierno del ejecutivo y del judicial; los intereses de gobierno se convierten también en factores de negociación, el espacio de mediación encarnado en el poder Legislativo se encuadra en la dinámica que origina el sistema interno de pesos y contrapesos que dicta el proceso de negociación política. Esta negociación incluso se presenta en el interior de la estructura de gobierno del propio Congreso, el subgobierno de los comités y los subcomités y del manejo que hacen de ellos los partidos políticos dominantes. En este mismo sentido el análisis de la estructura bicameral refleja aun más la manera en que se fracciona ese cuerpo legislativo en pequeños grupos de especialistas, algunos de ellos con gran poder e independencia del todo como cuerpo político. Esta división representativa del pacto nacional se ejerce en dos niveles, el primero corresponde al espacio territorial de los ciudadanos -la Cámara de Representantes- lugar encargado de velar o de representar los intereses del ciudadano frente al gobierno nacional, y el segundo a través de la "igualdad del pacto federal" -la Cámara de Senadores- espacio donde el político representa tanto al ciudadano de su estado como a los intereses de éste último ante la federación. Por ello, el legislativo es un espacio de poder central para resolver el conflicto político que se da entre los poderes. Resolver este conflicto político permite al Congreso intervenir en la gobernabilidad del país de forma permanente y articulada a través de una estructura que favorece la participación en los diferentes niveles de trabajo legislativo de las diversas fuerzas políticas representadas por grupos públicos y privados.

El pluralismo político es un instrumento de análisis útil por ser el más adecuado para describir y analizar la dinámica de participación, negociación y enfrentamiento que implica la relación día a día entre los grupos de presión y el ejercicio de la representación legislativa. Aquí se repite la constante problemática en el análisis, la relación que se presenta entre el poder legislativo y el pluralismo político es demasiado amplia y compleja por lo que solo se indican algunas

características de la misma. Así, tenemos que la sociedad postmoderna sigue estando integrada por una multitud incontable de grupos; la diversidad de estos grupos es muy amplia y esta condición de no uniformidad se profundiza aun más en el momento de ubicar los múltiples intereses que surgen en esa sociedad pluralista. Si el número de grupos de interés-presión es incontable, lo mismo es para los intereses que representan.

Sin embargo, existe un factor común, los elementos o instrumentos que tienen los grupos son desiguales, todos luchan utilizando diversos recursos y aplicando estrategias propias para ser mejor representados. Lo complicado de los tiempos políticos favorece la creación de alianzas o estrategias comunes para buscar formas que les permitan tener una mayor eficacia en su afán de conquistar mejores posiciones dentro del sistema político. Los grupos de presión son los factores que van a intervenir, sin duda alguna, de forma determinante en la conducción del sistema político, sobre todo en lo concerniente al sistema legislativo.

Estos grupos si bien tienen estructuras diversas, siempre buscan tener una mayor funcionalidad en su capacidad de participación política. La gran mayoría de los grupos más poderosos pertenecen a un modelo corporativo-empresarial; la corporación es un tipo de organización grupal que se caracteriza por permitir formas flexibles de ordenamiento de sus tareas y responsabilidades, lo que les permite un mayor grado de movilidad política. También los grupos nacionales con más presencia política tienen un factor común, poseen la capacidad real de dar seguimiento a los temas de su interés junto con la posibilidad real de participar en los diferentes niveles donde se realiza la negociación política, ya sea en los espacios institucionales hechos para ellos, como en otros niveles importantes para la discusión política como lo es tener presencia ante la opinión pública, a través del uso de los medios de información. Y es su interés en intervenir en la toma de decisiones lo que los lleva a actuar a partir de una visión pragmática de la política. Este derecho de asociación y a moverse libremente impulsando intereses propios

es un principio que ha estado desde los primeros estudios de la sociedad democrática y la necesidad de proteger la libertad de asociación, ya Tocqueville hacía hincapié en lo necesario que era para un sistema representativo este sistema de participación política.

La libertad de asociación permite la creación de grupos con intereses concretos tanto en el sector público como en el privado. En el caso de los grupos privados, al tener que defender un interés común se vuelven grupos de presión, aunque sobre todo algunos privilegiados por su configuración organizacional son grupos de poder selectos; los menos tienen la posibilidad de ejercer un poder real a diferencia de los muchos, casi siempre carentes de organizaciones con representatividad a nivel nacional. Así, la diversidad en la capacidad de acción política entre estos actores repercute directamente en la posibilidad de influir en los diversos niveles del gobierno federal, a mejor organización, es decir contar con una mayor cantidad de recursos económicos principalmente, más posibilidades de tener una mejor representación en las esferas del poder.

El Congreso estadounidense no es ajeno a este tipo de presiones y casi siempre tanto el trabajo individual como colectivo de los legisladores se ve sujeto y condicionado por las diferentes vías para ejercer presión de los grupos con la finalidad de influir en el trabajo de los representantes "populares". La realidad de la política legislativa lleva a replantear ese carácter; lo importante es comprender su función de representante a través de la presión que ejercen sobre el político. Su responsabilidad para atender las demandas que integran el conflicto lleva a dar la razón a los pensadores clásicos que ubican a la representación política en la época liberal como aquella que representa intereses concretos en un tiempo y lugar determinado.

La acción de negociar se desarrolla durante todo el proceso legislativo. La estructura de trabajo formal que usa el Congreso, es decir su división en dos Cámaras, lo hace más funcional y receptivo a las diversas formas que tienen los

grupos primero de ejercer presión para luego negociar en los mejores términos posibles. El esquema de división del trabajo se aplica hacia adentro, cada una de las Cámaras es autónoma para establecer el número de subgrupos llamados comités y subcomités. La creación de este modelo de subgobiernos condiciona la forma de representatividad de los legisladores al igual que los vuelve políticos profesionales que se distinguen por ser especialistas en ciertos temas.

Lo complicado del trabajo que implica el estar atento a miles de iniciativas, lleva a que los legisladores tengan a bien apoyar sus decisiones individuales en el criterio de otros subgrupos legislativos –Caucus–, la diversidad se refleja en sus nombres, hay caucus demócratas, caucus republicanos y otros que son bipartidistas y tienen un carácter étnico, como es el caso de los legisladores de origen hispano. Estos grupos legislativos por lo general sirven como organizaciones auxiliares en su labor política, aunado a estos grupos encontramos el apoyo académico que se refleja en los investigadores que trabajan en el Congressional Research Services, cuyo servicio es valioso y fundamental para que el legislador obtenga información selecta que le permita tener un mayor conocimiento sobre el tema.

El interés de los grupos de presión por participar se refleja de manera concreta en las acciones diversas -en tiempo y espacio- que ejecutan en cada uno de los diferentes lugares o espacios de la estructura legislativa. De manera especial se concentran en los momentos decisivos cuando se toman las decisiones, es decir, los grupos de presión pueden intervenir en las diferentes facetas donde se negocian intereses concretos por parte de los legisladores si así lo requiere la defensa o promoción de sus intereses.

Los grupos de presión son, sin lugar a dudas, uno de los factores más importantes para condicionar la capacidad representativa del legislador, estos grupos de presión o de interés se encargan de ver el trabajo de cada legislador en referencia a las iniciativas que le son de interés; si un grupo de presión considera

que es necesario ir a hablar con los legisladores lo hará sin duda alguna; es en este sentido que las corporaciones, al emplear a sus gestores profesionales, tienen la mayor ventaja sobre los otros grupos que no tienen esta capacidad de presionar al Congreso en su totalidad. El legislador se ve obligado a tener presentes a todos estos actores y factores para seguir en el juego político, por lo que la labor del legislador va a ser sobre todo pragmática, es decir, va a responder a las presiones que se le presenten en cierto momento; no va a tener una actitud siempre igual ante los fenómenos, va a ser un comportamiento flexible, variable, multifacético y que lo lleva a la posibilidad de tener diferentes tipos de reacciones ante sucesos políticos que le resulten controvertidos o peculiarmente difíciles o peligrosos para su vida política, por ello siempre tratará de estar bien con estos diferentes sectores aunque parezca contraproducente.

Si bien hasta ahora se ha hablado de que la representación política a nivel institucional implica múltiples factores y múltiples dimensiones y que también es reforzada por un pluralismo político que sin duda se fundamenta en una ideología liberal, cuando se habla de la naturaleza del legislador, también es posible que hablemos de estas mismas condicionantes, es así como tenemos un legislador pragmático. Su pragmatismo radica en que el legislador tiene a través de su vida política que cuidar mucho su relación con el electorado, puesto que en el caso de la Cámara de Representantes, los legisladores tienen que buscar su reelección cada dos años para seguir con su carrera profesional; en este sentido el electorado es fundamental, ya que va a ser éste el que juzgue si la labor política que ha desempeñado en la dimensión territorial del Distrito es correcta o no, de ahí que el legislador siempre deba tener como prioridad el tener buenas relaciones con el elector.

Sin embargo existen otras formas, otros actores, otros factores que presionan y condicionan la labor del legislador como representante popular, uno de ellos es el partido político. Todo legislador tiene de una u otra forma una relación con alguno de los dos partidos mayoritarios, ya sea el republicano o el

demócrata, aunque la figura de legislador independiente también existe en una posición no sólo minoritaria sino marginal -en las dos décadas sólo han existido dos representantes independientes y un senador- que por lo general votan en el mismo sentido de un partido dominante, en este caso con los demócratas.

La presión partidista tiene que ver sobre todo con situaciones de la política nacional. El voto de partido es el que se da cuando se votan, por ejemplo, las leyes relacionadas con el presupuesto, los partidos hacen todo lo posible por medio de sus líderes legislativos para asegurar que los legisladores que están afiliados a su partido voten con ellos, es decir, los líderes del partido demócrata harán todo lo posible para que todo aquel legislador que se asume demócrata vote en ese sentido. Es pertinente recordar que el legislador estadounidense se caracteriza por tener un alto grado de independencia de lo que se considera línea de partido en su conducción a la hora de votar; este factor se deriva del proceso que lo vincula a los sectores e individuos que tienen participación directa en su elección. Él se elige y se reelige en la mayoría de las veces, a partir del juicio que hagan de su labor los electores de sus distritos, por eso la base de sus decisiones políticas en gran medida está condicionada a las demandas conocidas como de carácter local más que de las nacionales en la mayoría de las veces; es decir, si el legislador vota en contra de su partido, pero a favor de los intereses de su distrito casi siempre representados por grupos, éstos últimos le apoyarán para una nueva reelección, lo que le permitirá seguir su carrera de político profesional. Así, tenemos que en este mundo de pluralismo político los grupos de presión a través de sus gestores profesionales van a tratar de influir en todo el proceso de toma de decisiones, aunque esto también nos demuestra lo sensible que son los políticos a la acción de estos intereses concretos.

Las preocupaciones que mostraban ya en sus textos clásicos tanto Tocqueville como John Stuart Mill siguen vigentes para el sistema de gobierno indirecto. Desde hace varias décadas los propios legisladores han elaborado leyes para impedir que el sistema de presión que ejercen sobre ellos los grupos de interés

los lleven a actitudes corruptas, sin embargo, es notable el número de casos de corrupción que se presentan Congreso tras Congreso, he ahí algo de lo imperfecto del sistema. Por otra parte, el hecho de que la forma de presionar sea desproporcionada entre los grupos que se interesan en ello, es decir las organizaciones, en lo general corporaciones con intereses privados que son mucho más fuertes que otro tipo de organizaciones, podrían ser las que se encargan de los derechos civiles o las que se encargan de algún fenómeno en particular, por ello podemos decir que aquí se encuentra otro problema grave a considerar en esta forma de pluralismo político, la desigualdad participativa.

Si bien la idea que rige la poliarquía es que todo ciudadano(s) o grupo(s) pueden participar en la política siempre y cuando acepten las reglas y principios determinantes del sistema, no son claras las directrices de ese modelo al momento de hacer referencia a la capacidad real de participación, organización, liderazgo y, por lo tanto, poder de decisión de algunos grupos que, por su estructura y poder bien pueden pertenecer a una elite dentro de ese sistema, que permite a la vez la movilidad horizontal y vertical de todos los grupos.

## 7.2. Una minoría plural

El espacio político donde se ejerce la representatividad del grupo de legisladores hispanos está condicionado a la dinámica multisectorial, multifactorial, liberal, pero sobre todo por una visión pragmática de cómo se deben desenvolver en su trato hacia los diferentes actores políticos en especial con los grupos de presión: su capacidad de representación étnica se limita a la estructura de negociación y participación que les otorga el pluralismo político.

El análisis grupal de la representación hispana señala los diferentes factores que intervienen en la configuración de su perfil político. La cantidad de representantes bien puede considerarse como una minoría subrepresentada y restringida solo a ciertos lugares o estados, aunque estos últimos son los que tienen mayor población latina. En el periodo trabajado se encontró que del 102 al 107 Congreso, es decir de 1990 al año 2000 aproximadamente, los legisladores considerados bajo el criterio gubernamental como de origen hispano han sido solamente 26. Al considerar el factor género encontramos que la gran mayoría de ellos son hombres y sólo encontramos 5 mujeres. Por otra parte, el factor partido político dio como resultado que de los 21 hombres, la gran mayoría, es decir 19, pertenecen al partido demócrata y sólo dos al republicano. Si este análisis se transfiere a las mujeres legisladoras el resultado es similar ya que cuatro de ellas pertenecen a los demócratas y sólo una al partido republicano. La presencia de los hispanos en las filas del partido demócrata ha sido la más antigua, casualmente en el estado de Florida los representantes de ascendencia cubana siempre han militado en el bando republicano.

Similar resultado presentó el análisis del factor credo. La gran mayoría de los demócratas son católicos aunque el mayor número pertenece al estado de California a diferencia del estado de Texas donde también hay una diversidad religiosa en el credo protestante, el legislador Henry Bonilla, es republicano y bautista; el otro texano protestante es el representante Ortiz Salomón que es metodista; incluso en



el grupo que se analizó se encontró que dos políticos se manifiestan sin credo, Esteban Torres y Nidia Velásquez, ambos demócratas.

La historia de los grupos de origen mexicano que han emigrado a los Estados Unidos es un elemento que muestra el avance en el posicionamiento de los legisladores en ciertas áreas de ese país. Los estados fronterizos de California, Arizona y Texas son, sin duda alguna, los que han tenido mayor presencia de estos legisladores, aunque en los últimos Congresos se ha expandido a Illinois y Nueva Jersey y a otros dos estados fuertes para la unión norteamericana, Nueva York y Florida, que cuentan con dos representantes cada uno de ellos. En referencia al factor geográfico de los distritos a los cuales representan estos legisladores nos encontramos que la gran mayoría son de distritos urbanos, hay solamente 6 legisladores que pertenecen a distritos con un porcentaje rural o un porcentaje suburbano.

En relación al factor geográfico como condicionante de la representación política de estos hispanos, se encontró que los estados donde existe un máximo de legisladores son California y Texas, estados fronterizos donde históricamente ha existido una fuerte presencia de mexicanos y México-estadounidenses. Los demás estados tienen uno o a lo más dos legisladores aunque en los otros dos estados fronterizos con México, Arizona y Nuevo México, no ha crecido el número de legisladores, por lo contrario un lugar que se tenía en Arizona se perdió; el resto se encuentran en Nueva York, Nueva Jersey e Illinois; casualmente los dos legisladores republicanos son de ascendencia cubana, hay un tercero demócrata por el estado de Nueva Jersey; los de Nueva York e Illinois son de ascendencia puertorriqueña.

Otra dimensión donde se analizó la representación pragmática en la que se desarrollan los legisladores federales, fue en el universo del pluralismo de grupos de interés y en el espacio político que les dan los dos partidos hegemónicos, el demócrata y el republicano. En el análisis partidista se encontró que la gran mayoría de los legisladores pertenecen al partido demócrata -lo que es lógico si se

considera que la mayoría de los votantes latinos a nivel nacional se consideran demócratas. Históricamente la población latina de bajos recursos ha sido un sector social leal a los demócratas por ser el partido en el que encuentran mayor afinidad en sus demandas sociales. En contraste, los representantes republicanos son una minoría poderosa dentro del grupo, dos de ellos son de origen cubano y el control de sus distritos es tal que no tuvieron contrincante en las pasadas elecciones. En Florida, la tendencia conservadora de estos políticos sobre todo en temas referentes a la relación con Cuba es respaldada por una población que se caracteriza por ser sumamente anticastrista, lo que explica, en parte, el alto grado de identificación política que existe con los electores de origen cubano. Al tercer representante también lo favorece un dominio total de su distrito, el representante de Texas se aleja en un porcentaje considerable al apoyar las posturas de la comunidad hispana representada en el grupo de Agenda Hispana; la aceptación electoral en su distrito es alta, cuatro reelecciones y la última elección obtuvo casi el 60 % de los votos, lo que lleva a suponer que se dedica a estar atento a los asuntos que favorecen a los partidarios republicanos de su distrito.

Un grupo legislativo importante para organizar la dinámica de trabajo colectivo de los legisladores federales es, sin duda, el *Hispanic Caucus*, pues se encarga de apoyar a los legisladores con documentos sobre temas controvertidos para la comunidad hispana. Por otra parte, otro grupo de diferente índole pero que también de una u otra forma presiona e influye en la representación de estos legisladores -sobre todo los pertenecientes al partido demócrata- es el grupo *La Raza*, el cual es una organización no gubernamental que tiene una agenda con temas relacionados a los problemas que enfrenta la población de origen hispano en ese país. Si bien es cierto que hay muchísimas más organizaciones que están relacionadas o que tienen interés en participar con estos legisladores, la organización de *La Raza* es un grupo de interés con características de *Think Tank* y por su capacidad de liderazgo es la de mayor importancia a nivel nacional.

Dentro del perfil ideológico encontramos que los legisladores demócratas tienden en su gran mayoría a pertenecer al grupo liberal, en contraposición a sus oponentes republicanos que están catalogados como conservadores. Es en el partido demócrata donde ha existido un aumento de legisladores de origen hispano, resaltando dos características, la primera es que los últimos tres puestos que han llegado a la diputación federal han sido mujeres, que pertenecen al estado de California y a distritos urbanos.

En el proceso electoral pasado de noviembre de 2000 se analizó el posicionamiento electoral del grupo de legisladores hispanos, el cual se refleja en que todos se volvieron a reelegir; así, los que estaban en el 106 Congreso son parte activa del 107 Congreso. Además se logró una posición más a nivel federal, el triunfo de la legisladora Solís en el estado de California; esta victoria agrega una mujer más a las ya existentes y un distrito más a la representación hispana. Dentro del grupo de legisladores encontramos otra diversidad en lo referente al financiamiento que dan los grupos de acción política para sus campañas. Los sectores como los sindicatos tienen una mayor inclinación a favorecer a los demócratas; por otra parte, los republicanos son los que van a tener mayor contribución por parte de las organizaciones que representan a los negocios y van a usar una mayor cantidad de recursos para ellos en promedio para su reelección.

Es posible concluir que una gran parte de las acciones que se tienen que implantar -debido a la forma en que opera el sistema de presión- implica para los grupos de interés contar siempre con el financiamiento necesario para participar acertadamente en la política. El factor dinero es un elemento indispensable para afianzar una relación fecunda con los legisladores durante los diversos momentos del trabajo legislativo. Así, el primer tiempo es aquel que dura cada Congreso, es decir dos años; el segundo momento es durante el tiempo electoral donde la forma de hacer campaña en este sistema requiere que los legisladores busquen el apoyo financiero de aquellos grupos de interés -en sus diferentes vertientes- que han

mostrado predilección por su labor. Los políticos hispanos tienden a estar en una constante búsqueda de apoyo financiero.

El *Consejo Nacional La Raza* es una organización que ha entendido y aceptado las diversas reglas del juego que se implementan a través de un sistema de presión donde, para defender los intereses privados que representan, se ven obligados a contar con la capacidad de seguir las iniciativas que tocan esos temas y, sobre todo, a tener capacidad de gestoría en todos los diversos niveles del trabajo legislativo donde se necesita hacer presencia con el objeto de que los legisladores consideren su opinión en relación a la problemática de esa comunidad.

Por ello, la capacidad de incorporación al sistema de cualquier grupo social está en relación a la asimilación de las formas de hacer política en esa poliarquía, sistema de pesos y contrapesos que busca conservar un equilibrio entre los diferentes actores que intervienen en la vida política. Sin embargo, su misma naturaleza de sistema de presión permite que sea capaz de conservarse, sin grandes alteraciones, en su lógica de poder. Si bien las organizaciones hispanas son nuevas en comparación a otros poderosos grupos que también representan intereses privados de índole étnica, éstas han avanzado, aunque de una forma lenta. La moderación es obligada para todo aquel grupo que busque solución a una demanda. El universo de intereses lleva a que grupos como el de los hispanos busquen coordinar sus esfuerzos en varios niveles; en el ámbito social destaca por su poder de representación el grupo de *La Raza*, que, si bien trabaja de forma permanente con todos los legisladores, lo hace en especial con el grupo legislativo aglutinado en torno al *Hispanic Caucus*; los legisladores federales a su vez han trabajado su apoyo a programas sociales y culturales que benefician a la comunidad que representan a través de la creación de un grupo paralelo al *Caucus*, es decir el Instituto Hispano. Lo anterior es un claro ejemplo de lo fraccionado que se trabaja por parte de ese conglomerado humano denominado por el gobierno como hispanos. Por cierto, el nombre de hispano no evita que

surjan inmediatamente divisiones y posiciones encontradas entre los grupos sociales organizados de latinos.

El sistema de presión tiende a conservar y fortalecer todo lo complejo que resulta participar en él si no se es de los grupos dominantes, en este caso los hispanos se encuentran, al menos en su nivel de representación legislativa, en condiciones que impiden considerársele en esa categoría. Los límites que enfrenta este grupo junto con otros considerados también como minoritarios no sólo se establecen en su capacidad real de homogeneizar sus prioridades y trabajar por ellas, si bien el sistema está estructurado para aceptar demandas de sectores organizados, también lo está para favorecer una pobre autocapacidad de integrar a aquellos sectores más desintegrados en su modelo social.

Los representantes hispanos tienden a poner una mayor atención a toda aquella demanda que tenga una vinculación estrecha con grupos de interés como los que conforman la Agenda Nacional de Líderes Hispanos; la existencia de estos grupos permite que los temas importantes de la comunidad latina tengan un espacio real, aunque limitado por la lucha de otros intereses en la discusión legislativa. La disyuntiva permanente que tienen que enfrentar es si los grupos representativos de esa comunidad o de una parte de ella son lo suficientemente activos para conseguir alianzas que reflejen un trabajo conjunto con otros grupos de presión, para que sus demandas no solo tengan un lugar relevante dentro del trabajo de los legisladores de origen hispano, sino en la agenda del Congreso.

A mayor experiencia que adquieran los grupos de presión hispanos, tendrán mayor capacidad de aprovechar en un futuro las oportunidades que les brinden participar en espacios como el electoral para condicionar su apoyo a un mayor interés en los temas que son prioritarios para la comunidad.

### 7.3. Perspectivas a Futuro

Por lo expuesto, se puede afirmar que el ejercicio permanente de la labor legislativa seguirá siendo una constante lucha por defender los intereses concretos, en uno u otro tiempo, en uno y otro espacio; estos espacios públicos y privados pueden interrelacionarse en el espacio social, en el espacio de la pluralidad ideológica e incluso, en el espacio competitivo de intereses corporativos cada vez más complejos. Las organizaciones privadas de cualquier indole siempre buscarán de una u otra forma, en uno o en otro momento de la carrera de legislador, beneficiarse del poder político de éste. La presencia activa de grupos como actores centrales del sistema seguirá generando y reproduciendo hábitos legales e ilegales que no desaparecerán fácilmente de la dinámica representativa.

Los legisladores federales seguirán buscando el apoyo de intereses privados para ser impulsados con mayor fuerza en la lucha por conservar el poder a través de la reelección; lograr el apoyo económico de organizaciones privadas para sus campañas es incrementar las posibilidades de ganar su reelección, de ahí que es importante destacar que el proceso electoral seguirá presentándose como una concurrencia de integración de deseos y actitudes entre grupos políticos y privados.

El estudio del grupo de los legisladores hispanos nos lleva a afirmar que la representación política de estos políticos seguirá determinándose por la suma de agregados emanados de las diversas presiones a que son sujetos. Estos legisladores son objeto de intereses concretos, no de ideales, también de presiones y organizaciones concretas, no solamente de sus convicciones o de su pensamiento propio. Su responsabilidad legislativa la seguirán dividiendo entre sus electores y los grupos de interés; ambos seguirán su constante movimiento en las diferentes esferas políticas que dan vida al proceso legislativo, siempre en búsqueda de un espacio de participación, ya sea dentro de la estructura formal de la organización legislativa o fuera de ésta, como puede ser la opinión pública, los

medios, en entrevistas o en otros foros de expresión. Por lo anterior, la condición de representante federal estará sujeta a ser una representación popular pero también una representación privada.

La actividad política de los legisladores de origen hispano seguirá en un sistema de participación plural y desigual que trabaja en varios niveles jerárquicos la toma de decisiones y la asignación de funciones políticas. Seguirán siendo evaluados en su capacidad representativa por los resultados positivos o negativos que rindan ante organizaciones económicas, políticas, sociales y culturales, también por el trabajo partidista que hagan en un comité o subcomité, en la política estatal, local o distrital, en el nivel del gobierno nacional o incluso en el ámbito internacional. Las fuerzas que presionan al legislador pueden ser cuantificables y permanentes, aunque en otros casos estén lejos de serlo, lo que lleva a que el legislador reaccione o tenga una actitud diferente para cada situación, siempre que le permita una solución real al problema, de ahí su posición pragmática.

Los legisladores seguirán en la búsqueda de incrementar su poder de representación, por ello cuidarán su trabajo en las diferentes estructuras participativas en el proceso de hacer política dentro de un sistema pluralista; en algunas ocasiones coincidirán con los intereses que quieran apoyar ciertos grupos de presión, en otras negociarán con ellos algunos de estos temas, en otras más estarán en desacuerdo, pero siempre tendrán que estar trabajando en un sistema de control político, de participación política y de decisión política, dominado por grupos concretos con intereses concretos, en un cierto espacio y tiempo político.

Desde luego este tipo de representación pragmática ayuda a solucionar o, cuando menos a evadir, si es el caso, las grandes contradicciones que se presentan en un sistema dominado por intereses seccionales y sectoriales que determinan la demanda política; su acción como representantes siempre estará dentro de una lógica política de diálogo y de negociación. Asimismo, esta

representación pragmática ayuda a retroalimentar las reglas del juego político, lo que hace más funcional la mediación del conflicto político, al ser legisladores que reaccionan al momento, a la circunstancia, al interés presente, aunque siempre tengan vistas de reelección a largo plazo. Esta actitud de seguir una posición política pragmática permite a los legisladores tener la flexibilidad necesaria para resolver, aunque sea de forma parcial, el gran número de contradicciones económicas y sociales que se presentan en este sistema sin salirse de las pautas liberales o del pensamiento liberal y también de las normas impuestas por un liberalismo de mercado.

Por último, podemos afirmar que la presión que ejercen los grupos organizados seguirá siendo la principal fuerza que mueve al sistema pluralista que a su vez rige la vida legislativa. Es decir, el sistema de presión sí permite la incorporación de grupos e incluso cambios en la forma de relacionarse entre ellos, en las últimas décadas ha evolucionado hacia un mayor pluralismo, pero no distribuye el poder en los términos igualitarios que suponen los partidarios de la poliarquía.

Asimismo, la dispersión de poder que se busca a través de las diferentes instancias que forman parte de la compleja estructura de trabajo legislativo no impide la creciente influencia de los grupos especiales de interés en el manejo de las políticas nacionales. Si bien la representación legislativa será, en un plano ideal, la encarnación del mandato popular, en la realidad política se vuelve una representación pragmática que defiende intereses concretos de sectores activos en la sociedad política. Sin duda, el paradigma de representación política que es el Congreso de Estados Unidos tiene elementos funcionales para un sistema de presión, sin embargo, se necesitan modificar las ventajas que ofrece a los grupos dominantes si se piensa en un sistema con una mayor igualdad en su representatividad.



# BIBLIOGRAFÍA

Adam Willi P. *Los Estados Unidos de América*, Colección Historia Universal, Siglo XXI Editores, México, 1982.

Albertoni, Ettore A. *Gaetano Mosca y la Formación del Elitismo Político Contemporáneo*, Colección Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Azcona, Sánchez Jorge. *Lecturas de Sociología y Ciencia Política*, 1987, Universidad Nacional Autónoma de México.

Bailey, Christopher J. *The U.S. Congress*, Basil Blackwell, Inc. Nueva York, 1989.

Beard, Charles A. *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, Nueva York, Macmillan, 1986.

Bentley, Arthur F. *The Process of Government*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1967.

Bibby, John F. *Governing by Consent: an introduction to American Politics*, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1992.

Bobbio, Norberto *Liberalismo y Democracia*, Colección Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión, 1994.

\_\_\_\_\_. *La Teoría de las Formas de Gobierno en la historia del pensamiento político*, Sección de Obras de Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión, 1989.

Bottomore, Tom. *Elites y sociedad*, Talasa Ediciones, Madrid, 1993.

Bowles, Nigel. *The Government and Politics of the United States*, St. Martin's Press, Nueva York, 1993.

Cardozo, Nejamín N. *La función judicial*, México, Pereznieto Editores, Col. Derecho Comparado, 1996.

Cigler, Allan J. *Interest Group politics*, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1995.

Coleman, John J. *Party Decline in America*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1996.

Crossman, R.H.S. *Biografía del Estado Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Dahl, Robert. *Democracy in the United States: Promise and Performance*, Houghton Mifflin Company: Boston, 4 edición, 1981.

\_\_\_\_\_. *How Democratic Is the American Constitution*, Yale University Press, New Haven, 2001.

\_\_\_\_\_, *La Democracia: Una guía para los ciudadanos*, Ediciones Taurus, México, 1999.

\_\_\_\_\_. *Los Dilemas del Pluralismo Democrático: Autonomía versus Control*, Editorial Alianza, México, 1991.

\_\_\_\_\_, *Un prefacio a la teoría democrática*, Ediciones Gernika, México, 1987.

\_\_\_\_\_. *Sigue la Revolución*, Editorial Pax-México, 1972.

Davidson, Roger H. y Oleszek, Walter J. *Congress and Its Members*, Washington D.C., Congressional Quarterly Inc., 2 ed., 1985.

\_\_\_\_\_, *The Postreform Congress*, St. Martin's Press Inc., Nueva York, 1992.

Dya y Zeigler, *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*, Brooks/Cole publishing Company, 8ª. Edición, California, 1990.

Denenberg, R.V. *Para entender la política de los EUA*, 2da. Ed., Editorial del Valle de México S.A., México, 1976.

Deutsch Karl W. *Política y Gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, segunda reimpresión, 1998.

Dodd, Laurence C. y Oppenheimer Bruce I. *Congress Reconsidered*, Washington D.C., Congressional Quarterly Inc., 3 ed., 1985.

DeKieffer, Donald E. *The Citizen's Guide: To Lobbying Congress*, Chicago Review Press, 1997.

DeSipio Louis. *Counting on the Latino Vote: Latinos as a New Electorate*, University of Virginia Press, 1996.

Dion, Leon. *Los grupos y el poder político en los Estados Unidos*, Colección Sep. 70, Edit. Grigalbo, México, 1976.

Chelf, Carl P. *Congress in the American System*, Nelson-Hall, Chicago, 1977.

Frisch, Morton J. *Alexander Hamilton y el orden político: una interpretación de su pensamiento y práctica política*, México, Ediciones Gernika, 1993.

Fowler, Linda L. et. al. *Political Ambition: Who decides to Run for Congress*, Yale University, 1989.

Gargarella, Roberto. *Crisis de la Representación Política*, Fontamara 53, México, 1997.

Greenstone, D.J. *Public Values & Private Power in American Politics*, The University of Chicago Press, 1982.

Goode, Stephen, *The New Congress*, Julian Messner, Nueva York, 1980.

- Hamilton, Alexander et. al. *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Harris, Joseph P. *Congress and the Legislative Process*, McGraw-Hill Book Company, 1972.
- Hrebemar R.J. y Ruth K. Scott, *Interest Group in America*, Prentice Hall Inc., Segunda Edición, 1990.
- Holtzman, Abraham. "Interest Groups in Society", en Monsma Stephen V., Van Der Slik, Jack R. (editores). *American Politics*, Nueva York, Holt Rinehart and Winston Inc., 1970.
- Jacobson, Gary C. *The Politics of Congressional Elections*, Third Edition, Harper Collins Publishers, 1992.
- Jensen, Merrill. *The Articles of Confederation*, The University of Wisconsin Press, Wisconsin, 1962.
- Kernell, Samuel. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 1986.
- Kevin, Phillips. *Arrogant Capital, Washington, Wall Street, and the Frustration of American Politics*, Little Brown, Boston, 1994.
- Kollman, Ken. *Outside Lobbying: Public Opinion & Interest Group Strategies*, Princeton University Press, New Jersey, 1998.
- Linblom, Charles E. *The policy-Making Process*, Prentice-Hall, Inc., New Jersey, Segunda edición, 1980.
- Lublin, David. *The Paradox of Representation, Racial Gerrymandering and Minority Interests in Congress*, The Library of Congress has cataloged the cloth edition of this book as follows, 1968.
- Lundberg, Ferdinand. *The Myth of Democracy*, Carol Publishing Group, Nueva York, 1989.
- Macpherson, C.B. *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1981.
- Malecki, E.S. y H.R. Mahood, *Group Politics: A new Emphasis*, Charles Scribner's Sons, New York, 1972.
- Mahood H.R. *Interest Group Politics in America: A New Intensity*, Prentice Hall, Inc., New Jersey, Segunda edición, 1990.
- Mayhew, David R. *Congress: The Electoral Connection*, New Haven and London, Yale University Press, 1974.
- Mc Farland, Andrew S. *Los grupos de presión en el Congreso Norteamericano*, Ediciones Gemika, México, 1984.

Molnar, Thomas. *El modelo desfigurado: los Estados Unidos de Tocqueville a nuestros días*, Colección Popular #169, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

McNeil, Mary L. *How Congress Works*, Congressional Quarterly Inc. Washington D.C., U.S.A, 1983.

Maquiavelo, Nicolas *Obras Políticas*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1971.

Mayer, J.P. *Trayectoria del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, Quinta reimpresión, 1985.

Mill, Stuart John *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*, Clásicos Ciencia Política, Gernika, México, 1991.

Mills Wright C. *La élite del poder*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

\_\_\_\_\_, *Poder, Política y Pueblo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Mikva, Abner J., Saris Patti B. *American Congress: The First Branch*, Franklin Watta, Nueva York, 1983.

Muller, Dennis C. *Constitutional Democracy*, Oxford University Press, Nueva York, 1996.

Nicholas, H.G. *La Naturaleza de la Política Norteamericana*, Fondo de Cultura Económica., Colección Popular, México, 1984.

Olsezek, Walter J. *Congressional Procedures and the Policy Process*, Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C., 1984.

Orozco Alcántar, José Luis (compilador) *Breviario Político de la Globalización*, Editorial Fontamara, UNAM, 1997.

\_\_\_\_\_, *Filosofía Norteamericana del Poder*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chihuahua, 1995.

\_\_\_\_\_, *El Estado Pragmático*, Fontamara, México, 1997.

\_\_\_\_\_, *La Pequeña Ciencia: Una crítica de la Ciencia Política Norteamericana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

\_\_\_\_\_, *La Revolución Corporativa*, Editorial Hispanicas S.A., México, 1987.

Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Nueva York, 1991.

Pitkin, Hanna F. *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967.

Polsby, Nelson W. *Congress and the Presidency*, Prentice-Hall, Nueva Jersey, 1986.

Saloma III, John S. et.al. *Parties: The real opportunity for effective Citizen Politics*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1972.

Pross, Paul A. *Group Politics and Public Policy*, Oxford University Press, Canada, 1992.

Raymon, Polyn *La République entre Democratie Sociale et Democratie Aristocratique*, Presses Universitaires de France, 1997.

Reid, John Phillip. *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, The University of Chicago Press, 1989.

Rousseau, Juan. *El Contrato Social*, Editores Mexicanos Unidos, México, 1989.

Rosenthal Alan, *The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States*, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1993.

Ryden David k. *Representation in Crisis: The Constitution, Interest Groups and Political Parties*, State University of Nueva York Press, 1996.

Sabine, George H. *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Schmitter, Philippe C. et.al. *Neocorporativismo I: Más allá del Estado y el Mercado*, Alianza Editorial, México, 1992.

Schmitter, Philippe C. *Teoría del Neocorporativismo*, Universidad de Guadalajara, Colección Laberinto de Cristal, México, 1992.

Schumpeter, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Edit. Aguilar, España, 1950.

Saye, Albert B., et. al. *Principios del Gobierno Americano*, Edit. Edisar, S.A., Argentina, 1981.

Siclair, Barbara. *Majority Leaders Ship in the U.S House*, John Hopkins University Press, 1983.

Simon, David R. *Elite Deviance*, Allyn and Bacon, Boston, 6a. ed., 1999.

Tocqueville, Alexis de. *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, reimpresión, 1996.

Toinet, Marie-France. *El sistema político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Política, México, 1987.

Touraine, Alain *¿Qué es la democracia?*, Colección Ensayo, Ediciones Temas de Hoy, S.A., España, 1994.

Truman, David B. (edited) *The Congress and America's Future*, Prentice-Hall, Inc., Nueva Jersey, 1965.

Volgler, David J., Waldman Sidney R. *Congress Democracy*, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1985.

Walter y Burnham, *Democracy in the Making: American Government and Politics*, Prentice-Hall, 2da. ed., Englewood Cliffs, 1986.

Watson, Richard A. *Democracia americana: logros y perspectivas*, Editorial Limusa, México, 1989.

Wood Gordon S. *The Radicalism of the American Revolution*, Vitange Books Edition, New York, 1993.

\_\_\_\_\_, *The Creation of the American Republic 1776-1787*, The University of North Caroline Press, 1969.

## HEMEROGRAFIA

*Congressional Quarterly Almanac* 1990-2000

Michael Barone and Grant Ujifusa. *The Almanac of American Politics* 1990, Washington, D.C., *National Journal*, Times Books.

*Politics in America, 1990 : The 101st congress*: Congressional Quarterly's / By CQ's political staff ; Phil Duncan (ed). Washington, D. C.

Michael Barone and Grant Ujifusa. *The Almanac of American Politics* 1992, Washington, D.C. : National Journal.

*Politics in America 1994 : The 103rd congress*, by cq's political staff ; Phil Duncan, ed. Washington, d.c. : Congressional Quarterly, c.1993.

Michael Barone and Grant Ujifusa. *The Almanac of American Politics*, Washington, D.C., National Journal, Times Books, 1994.

*Politics in America 1996 : the 104th Congress*, by Philip D. Duncan & Christine Lawrence with CQ's Political Staff. Washington, D.C., Congressional Quarterly Inc.

Michael Barone and Grant Ujifusa. *The Almanac of American Politics, 1998*; Washington, D. C. , National Journal, Times Books.

Michael Barone and Grant Ujifusa. *The Almanac of American Politics, 2000*, Washington, D. C. : National Journal, Times Books.

*Congressional Quarterly*. Vol. 58, No. 44, November 2000, Washington D.C.

*Congressional Quarterly*. Vol. 58, No. 47, December 2000, Washington D.C.

*Congressional Quarterly*. December 2000, Washington D.C.

*Congressional Quarterly*. Vol. 59, No. 1, January 2001, Washington D.C.

## **FUENTES ELECTRONICAS**

<http://www.house.gov/Committe.html>

<http://www.thomas.loc.gov>

<http://fpc.gov/camp>

<http://lcweb.loc.gov/rr/hispanic/congress/contents.html> Hispanic Americans in Congress, 1822-1995

<http://lcweb.loc.gov/> The Library of Congress

<http://thomas.loc.gov/> Thomas, Legislative Information on the Internet

<http://www.vote-smart.org/> Project Vote Smart

<http://www.opensecrets.org> Open Secrets

<http://www.house.gov> House of Representatives

<http://www.whitehouse.gov> The White House

<http://www.cq.com> Congressional Quarterly

<http://www.malc.org/> Mexican American Legislative Caucus

<http://www.chci.org> Congressional Hispanic Caucus Institute

<http://www.census.gov/> U.S Census Bureau

<http://www.nclr.org> National Council of la Raza

<http://www.nahj.org/> National Associations of Hispanic Journalists

[http://www.naccs.org./](http://www.naccs.org/) National Association for Chicana/Chicano Studies

<http://www.usembassy-mexico.gov> U.S Embassy in Mexico City



<http://nationaljournal.com> National Journal

[http://www.sen.ca.gov/ftp/sen/offices/demographics/\\_HOME/](http://www.sen.ca.gov/ftp/sen/offices/demographics/_HOME/) California State Senate

<http://www.fpc.gov/> Foreign Press Center

<http://www.reformparty.org/> Reform Party

<http://www.cnn.com/election/cq.profiles> All Politics, CNN

<http://www.house.gov/pastor/> Ed Pastor

<http://www.house.gov/becerra/> Xavier Becerra

<http://www.house.gov/solis/> Hilda Solis

<http://www.house.gov/roybal-allard/> Lucille Roybal-Allard

<http://www.house.gov/napolitano/> Grace Napolitano

<http://www.house.gov/baca/> Joe Baca

<http://www.house.gov/sanchez/> Loretta Sanchez

<http://www.house.gov/ros-lehtinen/> Ileana Ros-Lehtinen

<http://www.house.gov/diaz-balart/> Lincoln Díaz Ballart

<http://www.house.gov/menendez/> Robert Menendez

<http://www.house.gov/velazquez/> Nydia Velazquez

<http://www.house.gov/serrano/> Jose Serrano

<http://www.house.gov/reyes/> Silvestre Reyes

<http://www.house.gov/gonzalez> Charles Gonzalez

<http://www.house.gov/bonilla/> Henry Bonilla

<http://www.house.gov/ortiz/> Solomon P. Ortiz

<http://www.house.gov/rodriguez> Ciro Rodriguez

<http://lcweb.loc.gov/rr/hispanic/congress/delagarza.html> Kika de la Garza

# LISTA DE GRAFICAS, MAPAS Y TABLAS

## CAPITULO 4

### La Representación Multifactorial

Mapa 4.1.	Estados con Representantes Hispanos del 102 al 107 Congreso.....	139
Tabla 4.1.	Geografía de los Representantes Hispanos del 102 al 107 Congreso (Estado/Simbología).....	139
Tabla 4.2.	Identificación general de los legisladores hispanos participantes en los Congreso 102-107.....	141
Tabla 4.3.	Lugar de origen de los legisladores hispanos del 102 al 107 Congreso.....	144
Gráfica 4.1.	Representación hispana por partido político en el 107 Congreso.....	146
Tabla 4.4.	Año y edad como indicadores del inicio de su vida legislativa.....	147
Gráfica 4.2.	Edad al iniciar como Legisladores Federales.....	148
Tabla 4.5.	Representación de las legisladoras por partido.....	149
Gráfica 4.3.	Porcentaje de la representación de legisladores y legisladoras hispanos en el 107 Congreso.....	143
Gráfica 4.4.	Representación por credo religioso de los legisladores hispanos.....	150
Tabla 4.6.	Presencia geográfica de la población hispana.....	151
Mapa 4.2.	Estados con población hispana en distritos urbanos.....	152
Tabla 4.7.	Distritos de Texas.....	154
Gráfica 4.5.	Distritos de Texas.....	155

## Capítulo 5

### Los Grupos y los Intereses

Gráfica 5.1.	Temas de interés para los grupos organizados en California.....	167
Gráfica 5.2.	Temas de interés para los grupos organizados en Texas.....	168
Gráfica 5.3.	Temas de interés para los grupos organizados del Tercer Bloque.....	169
Tabla 5.1.	Iniciativas y votos con referencia a la posición de la NHLA .....	171
Gráfica 5.4.	Porcentaje del voto de los legisladores californianos relacionados con la NLHA.....	172
Tabla 5.2.	Porcentaje del voto de los legisladores texanos con la posición de la NHLA.....	173
Gráfica 5.5.	Porcentaje del voto de los legisladores texanos con la posición de la NHLA.....	173
Tabla 5.3.	Tercer Bloque.....	174
Gráfica 5.6.	Porcentaje del voto de los legisladores del tercer bloque en relacionado a la posición de la NHLA.....	175

## Capítulo 6

### El Juego de las Elecciones

Tabla 6.1.	Antigüedad de los legisladores hispanos del 102 al 107 Congreso.....	180
Gráfica 6.1.	Número de reelecciones.....	181
Tabla 6.2.	Aportaciones para los candidatos del Estado de California.....	185
Gráfica 6.2.	Aportaciones para los candidatos del Estado de California.....	185
Tabla 6.3	Aportaciones para los candidatos del Estado de Texas.....	187

Gráfica 6.3	Aportaciones para los candidatos del Estado de Texas.....	187
Tabla 6.4	Aportaciones para los candidatos de los estados del Tercer Bloque.....	188
Gráfica 6.4	Aportaciones para los candidatos de los estados del Tercer Bloque.....	189
Tabla 6.5	Total de dinero asignado a los legisladores veteranos en las elecciones 2000 por PAC's.....	190
Gráfica 6.5	Total de dinero asignado a los legisladores veteranos en las elecciones 2000 por PAC's.....	191
Tabla 6.6	Votos obtenidos por los veteranos y sus primeros contrincantes en las elecciones de California 2000.....	193
Gráfica 6.6	Votos obtenidos por los veteranos y sus primeros contrincantes en las elecciones de California 2000.....	193
Tabla 6.7	Votos obtenidos por los veteranos y sus primeros contrincantes en las elecciones de Texas 2000.....	194
Gráfica 6.7	Votos obtenidos por los veteranos y sus primeros contrincantes en las Elecciones de Texas 2000.....	195
Tabla 6.8	Votos obtenidos por los veteranos y sus primeros contrincantes en las elecciones de los estados pertenecientes al Tercer Bloque 2000.....	196
Gráfica 6.8	Votos obtenidos por los veteranos y sus primeros contrincantes en las elecciones de los estados pertenecientes al Tercer Bloque 2000.....	197

# APÉNDICE





# Organizaciones Hispanas en Texas

Organización	Apoyo Educativo	Servicio Comunitario	Violencia Doméstica	Dif. Legal (Inmig)	Derechos Humanos	Creación de Liderazgo	Desarrollo Cultural	Asesoría Civil	Acción Legislativa	Org. No Lucrativa	Negocios Comerciales	Desarrollo Social	Asuntos Militares	Form. Est. Voto	Apelación de Abogados	Síndicos	Educación Universt	Investigación Latina	Apoyo Org Base	Particip Política	Apoyo Polít Int	Progr. VS uso et	Asunt		
1) Association for the Advancement of Mexican - Americans (AAMA)	X	X		X	X	X	X		X	X															
2) Hispanic Association of Colleges and Universities (HACU)	X	X																							
3) Inter - University Program for Latino Research																									
4) League of United Latin American Citizens (LULAC) Foundation				X																					
5) Mexican American Cultural Center (MACC)																									
6) Mexican American Democracy of Texas (MAD)																									
7) Mexican American Legal Defense & Educational Fund (MALDEF)				X	X					X															
8) Mexican - American Unity Council (MAUC)																									
9) National Center for Farmworker Health (NCFH)																									
10) National Hispanic Institute (NHI)																									
11) National Hispanic Leadership Conference (NHLCL)										X	X														
12) National Society of Hispanic MBAs (NSHMBA)																									
13) SER - Jobs for Progress National Inc.																									
14) Society of Mexican American Engineers and Scientists (MAES)																									
15) Southwest Voter Registration Education Project (SVREP)																									
16) Southwest Voter Research Institute																									
17) Texas Association for Bilingual Education																									
18) Texas Association of Chicanos in Higher Education																									
19) Texas Association of Mexican - American Chambers of Commerce																									
20) United States - Mexico Border Health Association																									

Fuente: 1999-2000 National Directory of Hispanic Organizations, Congressional Hispanic Caucus Institute.

- Sector de Servicio #
- Apoyo Educativo 7
- Creación de Liderazgo 6
- Negocios / Mercado 5
- Educación Universitaria 5

