
El presidencialismo de los Estados Unidos de América

PID_00271356

Patricia Otero Felipe
Leticia M. Ruiz Rodríguez

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 5 horas



**Patricia Otero Felipe**

Profesora contratada doctora en la Universidad de Burgos, donde imparte clases de Política comparada y de Métodos de investigación en ciencia política. Sus líneas de investigación se centran en la política comparada, el estudio de los partidos y sistemas de partidos, el comportamiento político y electoral y los procesos de representación política. Con esta temática es autora de varios capítulos de libros y artículos científicos.

**Leticia M. Ruiz Rodríguez**

Profesora titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Imparte clases de Política comparada y de Sistemas políticos comparados. Su ámbito de investigación son las instituciones políticas, además de los partidos y sistemas de partidos. Sobre estos temas es autora y editora de varios libros y de artículos publicados en revistas científicas.

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por el profesor: Mikel Barreda Díez (2020)

Primera edición: febrero 2020
© Patricia Otero Felipe, Leticia M. Ruiz Rodríguez
Todos los derechos reservados
© de esta edición, FUOC, 2020
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Realización editorial: FUOC

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares de los derechos.

Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	7
1. Breve recorrido por dos intensos siglos de historia.....	9
2. El federalismo de los Estados Unidos de América.....	17
3. La Presidencia de los Estados Unidos de América.....	21
3.1. Otras estructuras ejecutivas	24
4. El Poder legislativo.....	27
5. El Poder judicial en los Estados Unidos de América.....	33
6. El sistema electoral: la elección del Presidente y del Congreso.....	38
7. Sistema de partidos, partidos y elecciones en Estados Unidos.....	43
8. Conclusión: la democracia según la fórmula norteamericana.....	54
Bibliografía.....	57

Introducción

Este módulo se ocupa del sistema político de Estados Unidos. Admirado por muchos y rechazado por otros, son varios los factores que dotan de relevancia al caso norteamericano, por lo que se justifica la atención específica de un módulo dedicado de forma íntegra a analizar su dinámica política e institucional.

Por una parte, la condición de Estados Unidos de potencia económica, militar y tecnológica, que combina con una intensa actividad política fuera de sus fronteras con un papel proactivo en conflictos bélicos, en procesos de diálogo, así como en diferentes foros internacionales, convierte al caso en una cita obligada para los estudiosos de los sistemas políticos desde una perspectiva comparada.

Por otra parte, desde el punto de vista de su diseño institucional, Estados Unidos constituye uno de los modelos de presidencialismo más analizado y, en gran medida, imitado. Dotado de un sistema de separación de poderes y de *checks and balances*, pesos y contrapesos, entre las diferentes instituciones que conforman el núcleo de poder, el original funcionamiento de su forma de gobierno es visto por algunos como un modelo susceptible de ser imitado. Al mismo tiempo, no son pocas las voces que señalan la dificultad para exportar el modelo a otros entornos con diferente cultura política y tradición histórica, como son los países de América Latina, que han adoptado una forma de gobierno presidencialista tras sus transiciones a la democracia. Además, la organización bajo un **modelo federal**, al que se llegó tras un interesante debate en el periodo fundacional de Estados Unidos, es otro de los elementos de su arquitectura institucional que lo dota de gran interés. Junto a ello, la organización del poder judicial, repartido entre tribunales federales y cincuenta tribunales estatales, despierta un gran interés por su organización y por el uso de figuras tan destacadas como el control de constitucionalidad y la revisión judicial.

A su vez, desde el punto de vista de su dinámica política, los partidos políticos norteamericanos –que son menos estructurados programáticamente y que tienen diferencias en términos organizativos con respecto a sus contrapartes europeas– aumentan el atractivo del caso. Además, la influencia de los grupos de presión en el proceso político general marca un interesante contraste con la práctica europea que ha influido en la regulación progresiva y normalización de estos en otros países, a imitación de Estados Unidos.

A todo ello se une la existencia de una sociedad dinámica depositaria de una cultura política cívica, en términos generales, con una población diversa en términos de razas, procedencias y costumbres, fruto de la cual existe una gran diversidad y pluralismo entre sus ciudadanos. Se trata, también, de una sociedad con grandes singularidades, como la ausencia de una ideología socialista,

la debilidad histórica del movimiento obrero y la baja afiliación a sindicatos, así como la desconfianza hacia el aparato estatal (Casado, 2011), donde, en contraste, se antepone y se reconoce siempre el valor de la iniciativa privada.

Estas y otras cuestiones serán analizadas a continuación. En el siguiente apartado se ofrece una contextualización histórica de la que constituye una de las democracias más consolidadas del mundo, con una apasionante historia de independencia de las colonias (1776) y de establecimiento de textos y acuerdos fundacionales del actual Estados Unidos. Se prestará atención a momentos históricos como la proclamación de su Constitución (1787), la Guerra de Secesión (1861-1865) y la abolición de la esclavitud, entre otros hitos en su historia. Después de ello, los siguientes apartados explicarán la organización territorial, la forma de gobierno, la organización del Parlamento y el sistema electoral. Al respecto, nos detendremos no solo en la elección de los miembros del Parlamento sino en la propia elección del Presidente, que, a diferencia de otros modelos presidencialistas, es elegido de forma indirecta por un colegio electoral en un complicado sistema de votaciones sucesivas en los diferentes estados. Por último, se analizarán los principales rasgos de su particular bipartidismo y de sus no menos particulares partidos políticos.

Objetivos

Al final del módulo los estudiantes serán capaces de:

1. Conocer los principales rasgos del presidencialismo norteamericano y de la división entre poderes en dicho sistema político.
2. Comprender las singularidades del sistema electoral para la elección de Presidente, así como las de sus partidos políticos.
3. Entender los cimientos y la dinámica del modelo federal en Estados Unidos.
4. Familiarizarse con los acontecimientos más destacados de la historia de Estados Unidos, así como con algunos de los líderes más relevantes de las últimas décadas.

1. Breve recorrido por dos intensos siglos de historia

Los orígenes de Estados Unidos se encuentran en las **primeras colonias de europeos** que llegaron a tierras americanas. Los migrantes, procedentes de Gran Bretaña y Francia mayoritariamente, se establecieron en pequeñas colonias expulsando a los pueblos nativos que allí vivían. Con el paso del tiempo, las trece colonias que formaban América se constituyeron dentro de tres regiones distintas (noroeste, centro y sur). La mayoría de los asentamientos iniciales se fundaron a lo largo de la Costa Atlántica y de los ríos que fluyen hacia el océano. Pero las relaciones entre los colonos y los nativos americanos no fueron fáciles, y los segundos fueron obligados por la fuerza a abandonar las regiones coloniales, con lo que migraron hacia el otro lado del río Mississippi. A medida que los asentamientos americanos crecían, el poder del Rey en Gran Bretaña se veía afectado. Los colonos crearon asambleas que reclamaban el derecho a actuar como Parlamentos locales. Estos órganos de gobierno aprobaron leyes que limitaban la autoridad del Gobernador real, que actuaba como representante de la monarquía británica. Inicialmente, los colonos lucharon por lograr el autogobierno dentro de una mancomunidad británica pero la resistencia del Gobierno británico finalmente provocó una demanda de independencia total (Jenkins, 2002).

La **independencia americana** estuvo marcada por las ideas fundamentales de la democracia y del liberalismo. Tras la guerra, en la década de 1750, cuando Inglaterra derrotó por estrecho margen a los franceses, se exigió a los colonos americanos que compensaran monetariamente a Gran Bretaña para ayudar a pagar las pérdidas económicas causadas por la guerra y para establecer, así, el Imperio británico. Sin embargo, las nuevas políticas limitaban la vida de los colonos y su propio crecimiento económico. La respuesta de las colonias fue la formación de un movimiento de resistencia. Uno de los episodios más recordados tuvo lugar en 1773, el Motín del Té o *Boston Tea Party*.

En 1774, los delegados de todas las colonias excepto Georgia se reunieron en Filadelfia en un Primer Congreso Continental del que salieron tres grupos diferenciados: los conservadores, que querían seguir siendo súbditos de la Corona; los moderados, que querían comprometerse y construir una mejor relación con Inglaterra; y los revolucionarios, que querían la independencia total.

La Revolución americana y la guerra de la Independencia de Gran Bretaña comenzaron en abril de 1775 con una pequeña lucha entre las tropas británicas y los colonos. De esa pequeña batalla brotó una guerra a gran escala por la independencia, que duró siete años.

En 1775, durante el Segundo Congreso Continental en Filadelfia, se estableció un comité para la redacción de un documento que explicase la decisión de separarse de Gran Bretaña. Thomas Jefferson fue el autor principal de este documento, que se convertiría en la **Declaración de Independencia**, aceptada y ratificada por el Segundo Congreso Continental el 4 de julio de 1776.

Tras la Declaración de Independencia las trece colonias se convirtieron en trece estados libres e independientes. Antes de que terminara la guerra, las colonias habían desarrollado los artículos de la Confederación (1781). Se trataba de un plan para trabajar juntos como una nación con el objetivo de establecer alianzas estratégicas con británicos y franceses. Cada estado tenía su propio dinero, ejército y armada, comerciaba y trabajaba directamente con otros países y recaudaba impuestos de manera independiente. Los artículos de la Confederación enviados para su ratificación a los estados en 1777 constituyen el germen de la Constitución de los Estados Unidos de América (Mahler, 2019). En ellos se pone énfasis en el gobierno limitado y se otorgan todos los poderes al Congreso, en el que cada estado tenía un voto. Sin Poder ejecutivo, ni estructura judicial, que debían ser desarrollados en cada estado, lo interesante es que estos artículos ponían especial énfasis en limitar el poder central, dando a los estados el poder de veto sobre cualquier cambio a los artículos constitucionales, o impidiendo que cualquier legislación pasara con menos de 9 de los 13 votos de los estados.

En mayo de 1787 la convención constitucional se reunió nuevamente en Filadelfia y llegó a tres acuerdos fundamentales: el control popular del Gobierno, el rechazo a la monarquía y al Gobierno ilimitado y, por último, el énfasis en los derechos individuales. Estos principios habían sido la esencia de la declaración de independencia de los británicos. En ese momento hubo un intenso debate entre los federalistas –que querían un Gobierno federal más fuerte– y los antifederalistas, más preocupados por mantener las soberanías estatales y los derechos individuales.

El resultado final de la pugna entre ambos fue un acuerdo en forma de Constitución con compromisos en áreas que generaban conflicto, tales como la idea de la representación política, la elección del Presidente, la representación de esclavos o los derechos individuales. El 21 de junio de 1788 nueve de los trece estados ratificaron este acuerdo. Mientras que Virginia y Nueva York lo hicieron poco después; Rhode Island y Carolina del Norte lo hicieron una vez que el primer Congreso aprobó la ley de derechos.

La ley suprema que rige el funcionamiento de Estados Unidos fue adoptada el 17 de septiembre de 1787 en la Convención Constitucional de Filadelfia y después fue ratificada por los ciudadanos en convenciones que se celebraron en cada estado.

La Constitución distribuye el poder del Gobierno federal en tres poderes diferenciados: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y establece un sistema de contrapesos y control, conocido como *checks and balances*, para garantizar el equilibrio entre ellos. Asimismo, en el texto se regula la división de competencias entre el Gobierno federal y los estados.

En este sentido, se establece que toda competencia que no sea concedida de manera explícita al Gobierno federal (o se desprenda de forma implícita del texto constitucional) quedará en manos de los estados de la Unión, aunque como se verá la distribución de competencias ha cambiado mucho con el paso del tiempo.

La Constitución incluye 27 enmiendas, que fueron añadidas posteriormente a su ratificación. Las diez primeras enmiendas, adoptadas en 1791, conforman la **Declaración de Derechos** y garantizan la libertad de expresión, la libertad religiosa y de prensa, el derecho de reunión, el derecho a presentar demandas contra el Gobierno y una serie de derechos individuales sobre aspectos procesales y procedimientos judiciales. George Washington fue proclamado el primer Presidente de los Estados Unidos de América el 30 de abril de 1789. El primer congreso se inició en 1790 con el objetivo de organizar el nuevo Estado.

Durante los siguientes años, numerosos estados se adhirieron a la Unión. Hasta 33 formaron parte de esta antes de la guerra civil. Con el tiempo, las diferencias entre los estados del norte y del sur se acrecentaron: mientras las regiones del norte y del este abogaban por una Unión más grande y fuerte a lo largo del continente, los pueblos del sur querían crear su propia confederación. Las diferencias regionales, políticas y económicas, cada vez más evidentes, fueron los ingredientes perfectos para empezar una guerra (Jenkins, 2002).

La **guerra civil estadounidense** comenzó en abril de 1861. Ese año once estados del sur, de los 33 estados que componían la Unión, reclamaron su derecho a abandonarla y a formar su propia confederación. El motivo principal era la posición antiesclavista del entonces presidente Lincoln, la cual tenía implicaciones económicas para los estados sureños. Unos meses antes, el sur amenazó con abandonar la Unión si Lincoln llegaba a la Presidencia, lo que sucedió en 1860. El Presidente, dispuesto a mantener la nación unificada, lideró a los estados del norte durante los cuatro años que duró la guerra civil. En 1862, Lincoln emitió una preliminar Proclamación de Emancipación que liberó eficazmente a todos los esclavos en los estados confederados, muchos de los cuales luego se incorporaron al ejército de la Unión. Después de la destrucción de los

estados del sur de Georgia y Carolina del Sur por parte de los defensores de la Unión, el General Lee se rindió oficialmente en Virginia en abril de 1865. Menos de una semana después de que el sur se rindiera, un partidario de los confederados asesinó al Presidente Lincoln. El vicepresidente Andrew Johnson juró su cargo como Presidente.

Tras la guerra comenzó una era de cambios tanto físicos con la reconstrucción del país, como sociales con la abolición de la esclavitud gracias a la aprobación de la decimotercera enmienda (Casado, 2011). El Congreso apoyaba los derechos de los afroamericanos, pero el Presidente Johnson, sureño de nacimiento, trató de contener muchas de las políticas destinadas a ayudarlos. Como resultado, la Cámara de Representantes inició un juicio político contra él, aunque fue absuelto gracias a un solo voto del Senado. Johnson se convirtió así en el primer Presidente que sufrió un *impeachment*. A pesar de los esfuerzos de algunos sectores, existieron diferentes sistemas legales que limitaron los derechos a los afroamericanos durante casi cien años.

La era posterior a la Reconstrucción en Estados Unidos fue una época de crecimiento y transformación del país: las ciudades crecieron en población, se construyeron numerosas fábricas e infraestructuras; especialmente relevante fue el ferrocarril. Paralelamente, la inmigración europea proporcionó la mano de obra necesaria para una economía en crecimiento. Si bien la agricultura seguía siendo el sector económico principal, los negocios vivieron un importante auge. A ello ayudaron los nuevos descubrimientos científicos, que proporcionaron mejores semillas, o máquinas. Como resultado, los estadounidenses producían no solo para mantenerse a sí mismos, sino para vender a los mercados extranjeros y obtener una ganancia considerable. Esta época es conocida también como la «**edad de las invenciones**», con inventores contemporáneos como Graham Bell, Edison, los hermanos Wright o Eastman, entre otros. El grado de invención fue tal que de las 36.000 patentes que se habían emitido antes de 1860 se pasó a procesar 440.000 nuevas patentes entre 1860 y 1890.

Durante estos años el territorio de Estados Unidos fue ganando en extensión y en población con la incorporación de más estados occidentales. Así, entre 1867 y 1912 fueron admitidos en la Unión Nebraska, Colorado, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Montana, Washington, Idaho, Wyoming, Utah, Oklahoma, Nuevo México y, finalmente, Arizona, con lo que se completaba así lo que se llamó como el *lower forty-eight*. La conformación de la bandera con las estrellas que representan a cada estado no cambiaría hasta 1959 con la incorporación de Alaska y Hawái (Jenkins, 2002). En el plano internacional, el país también mostró sus ambiciones expansionistas, tras una breve guerra con España en 1898. Estados Unidos tomó el control de varias posesiones españolas, entre ellas Cuba, Puerto Rico, Guam y las Filipinas.

La Primera Guerra Mundial inicialmente enfrentó a Alemania, Austria-Hungría y Turquía contra Gran Bretaña, Francia, Italia y Rusia. Posteriormente otras naciones formarían parte del conflicto y, finalmente, la guerra llegó a

Leyes Jim Crow

Un ejemplo fueron las leyes *Jim Crow* en 1876, que hicieron de la segregación racial la norma social hasta su abolición en 1965.

afectar a Estados Unidos a través del bloqueo y ataque de sus líneas comerciales en el Atlántico. El entonces presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, exigió un alto a los ataques, pero cuando se repitieron en 1917, Estados Unidos declaró la guerra a Alemania y a sus aliados. La guerra acabó oficialmente el 11 de noviembre de 1918, cuando se firmó una tregua en el Palacio de Versalles, en Francia. El Presidente Wilson adoptó el «Plan de 14 puntos», que incluía la creación de la **Sociedad de Naciones**, germen de las Naciones Unidas.

Al periodo de posguerra le siguió uno de gran prosperidad en la década de 1920, que terminó abruptamente el 23 de octubre de 1929, con el «martes negro», cuando el mercado de valores se derrumbó. Con este episodio dio comienzo la **Gran Depresión**, uno de los periodos más sombríos de la historia reciente estadounidense. La crisis económica afectó de lleno a todos los sectores económicos y dejó sin empleo a casi una cuarta parte de los adultos.

En términos políticos se produjo la elección en 1932 de Franklin Roosevelt, que ganó al entonces presidente Hoover y comenzó una etapa de grandes cambios.

Con un país sumergido en graves problemas económicos, el presidente **Roosevelt** propuso un *New Deal* (nuevo trato) para acabar con la Gran Depresión, y durante sus primeros cien días de mandato aprobó más leyes que cualquier otro presidente en la historia de Estados Unidos.

En este primer mandato, Roosevelt impulsó cambios en el sistema bancario y en el mercado de valores, puso en marcha ayudas a los agricultores y un sistema de seguridad social entre otras medidas que ayudaron a un ligero repunte en la economía. Sin embargo, no fue hasta el inicio de la Segunda Guerra Mundial cuando los estadounidenses se recuperaron económicamente. Por otro lado, Roosevelt promovió numerosas medidas que transformaron la Presidencia y es todavía hoy uno de los presidentes más influyentes de la historia de Estados Unidos (Mahler, 2019).

Durante la Segunda Guerra Mundial, pese a que inicialmente había adoptado una política de neutralidad, Estados Unidos decidió su participación cuando Japón atacó la base naval estadounidense de Pearl Harbor en Hawái el 7 de diciembre de 1941. Las tropas estadounidenses se aliaron con Gran Bretaña y la Unión Soviética contra la amenaza nazi en Europa. Mientras los estadounidenses luchaban en Japón y Europa, la industria estadounidense se centró en la producción de maquinaria de guerra en forma de aviones, buques de carga y tanques. La contienda continuó en Asia y en el Pacífico, incluso después de terminada la guerra en Europa. El presidente Harry S. Truman, ante el número

de soldados americanos que podrían morir en una invasión, decidió lanzar el **primer ataque nuclear del mundo** en Japón, primero en Hiroshima y después en Nagasaki, lo que significó el fin de la guerra.

Tras el conflicto bélico, las tensiones internacionales continuaron, esta vez con Rusia, ante la consolidación del comunismo en varios países europeos. Estados Unidos temía que la popularidad del comunismo se extendiera aún más. Para evitarlo, ofrecieron a los países europeos, incluida la Unión Soviética, grandes sumas de dinero con el propósito de ayudarlos con la reconstrucción: el llamado Plan Marshall, valorado en más de 13.000 millones de dólares (Jenkins, 2002).

El enfrentamiento político, económico y militar entre las potencias occidentales, encabezadas por Estados Unidos y la Unión Soviética, conocido como la **Guerra Fría**, se prolongó durante décadas, hasta la caída del muro de Berlín en 1989. Fue esta una época caracterizada por la amenaza constante de otra guerra nuclear mundial y por una competencia tecnológica con la Unión Soviética que llevaría a la «conquista» del espacio años más tarde.

A pesar de haber acabado una guerra recientemente, las aspiraciones militares y colonialistas de Estados Unidos no estaban satisfechas y su implicación en conflictos políticos se trasladó al Sudeste Asiático. Corea del Norte invadió a Corea del Sur con el apoyo de China y la Unión Soviética en 1950. Estados Unidos obtuvo el apoyo de las Naciones Unidas para una intervención militar y una guerra, la guerra de Corea, que continuó hasta 1953. En la década de 1960, Estados Unidos sufrió una de las derrotas más recordadas de su historia moderna. La impopular **guerra de Vietnam** enfrentó a Vietnam del Norte con Vietnam del Sur, apoyado, a pesar de la posición antibélica de gran parte de la sociedad, por Estados Unidos. Miles de soldados estadounidenses murieron hasta 1973, cuando, ante la imprevisibilidad del conflicto y la presión social, fueron retirados de combate y devueltos a casa.

A nivel interno, los años que transcurrieron entre la década de los años sesenta hasta 1980 fueron un periodo de grandes cambios culturales y de conmoción social. Por un lado, el **asesinato del presidente Kennedy** en Dallas en noviembre de 1963. Por otro, dos grandes activistas fueron asesinados en esta época: en 1968, **Martin Luther King Jr.**, Premio Nobel de la Paz y reconocido activista de los derechos humanos, y en 1965 **Malcom X**, activista por los derechos de los afroamericanos. En esta etapa, la segregación que seguía activa en el sur del país fue abolida oficialmente, en gran parte gracias al movimiento de derechos civiles y «al sueño» de su líder Martin Luther King, junto al apoyo del Gobierno federal. Mujeres como Betty Friedan y Gloria Steinem desarrollaron leyes que finalmente otorgarían a la mujer más igualdad educativa y económica. Los trabajadores agrícolas hispanos, bajo el liderazgo de César Chávez, también vieron grandes mejoras en sus condiciones laborales y de remuneración.

A finales de la década de los setenta existía una nueva derecha más fuerte y radical, evangélica en un sector, que estaba decidida a ejercer el poder del Estado para imponer sus puntos de vista. Ronald Reagan personificó esa facción más radical. El programa nacional del presidente Reagan se basó en la idea de que el país prosperaría si se suprimían todas las trabas al poder del sector privado en la economía.

La década de los años ochenta del siglo pasado fue una época de crecimiento y recuperación económica, marcada por la revolución tecnológica. Mientras las tradicionales industrias del metal y la industria automovilística pasaban por malos momentos, declive que afectó especialmente al noreste y al norte, las nuevas tecnologías y el sector de servicios ofrecieron una alternativa para el desarrollo.

En el campo internacional, la política exterior norteamericana no cambió desde la guerra de Vietnam. Estados Unidos participó en conflictos de diversos países de Latinoamérica, Asia y África. Especialmente famosas fueron sus intervenciones en El Salvador, Guatemala y Panamá.

La euforia por el final de la Guerra Fría se ensombreció dramáticamente el 2 de agosto de 1990 cuando Irak invadió Kuwait. El entonces presidente Bush condenó enérgicamente la acción de Irak, exigió su retiro inmediato y envió un fuerte despliegue de soldados estadounidenses a Oriente Medio, con lo que daba comienzo la **guerra del Golfo**. En los días y semanas siguientes a la invasión, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó doce resoluciones condenando la invasión iraquí e impuso sanciones económicas de amplio alcance contra Irak.

A pesar de los problemas militares internacionales o los problemas financieros, para la mayoría de los estadounidenses, la década de 1990 fue una época de paz, prosperidad y rápidos cambios tecnológicos. En 1992, Bush perdió la Presidencia en favor de Bill Clinton, demócrata con un gran poder de comunicación conocido por su centralismo, cualidad clave en su mandato. El conocido como «nuevo demócrata» se mantuvo ocho años en el puesto. En las elecciones presidenciales de 2000, el candidato republicano, George W. Bush (hijo del expresidente Bush) accedía a la casa Blanca. Bush esperaba ser un presidente enfocado ante todo en la política nacional; quería una reforma de la educación, la renovación del sistema de seguridad social y seguir la política de bajada de impuestos iniciada con R. Reagan.

Sin embargo, su Presidencia cambió de modo irrevocable el **11 de septiembre de 2001**, cuando Estados Unidos sufrió el **ataque terrorista** más devastador de su historia. Ese fue el marco donde el Gobierno logró la aprobación de la **Ley Patriótica de los Estados Unidos** el 26 de octubre de 2001. Proyectada para combatir el terrorismo en el país, la nueva ley amplió de modo notable las facultades del Gobierno federal para realizar registros, capturas y detenciones. El gasto nacional en defensa se disparó, lo que provocó desajustes en otras

áreas del Gobierno. En el exterior, la Administración de Bush determinó que el ataque fue una operación de Al-Qaeda, con lo que lanzó una ofensiva militar contra su líder Osama bin Laden y los talibanes fundamentalistas del Gobierno de Afganistán.

Poco después, en 2002, el Presidente señaló a Irak como un peligro potencial por poseer armas de destrucción masiva. A pesar de no contar con pruebas sólidas, Estados Unidos, Inglaterra y otros países occidentales iniciaron una ofensiva contra Irak. En 2004 Bush fue reelegido Presidente en un periodo salpicado por la guerra de Irak, las tensiones internacionales, los crecientes déficits del presupuesto debido a un excesivo gasto militar, una moneda inestable y una bajada en las manufacturas a consecuencia de la competencia China. A pesar de esta situación, la economía continuó creciendo hasta la crisis de 2008, cuando el sistema bancario estuvo a punto de quebrar y tuvo que ser rescatado.

En ese mismo año hubo elecciones y con ellas se produjeron históricos cambios en el Gobierno. El candidato demócrata, **Barack Obama**, es elegido Presidente y se convierte en el **primer Presidente afroamericano** de la historia de Estados Unidos. Con un país sumido en la crisis económica, Obama aplicó medidas para reactivar la economía y amplió la cobertura del seguro de salud público para cubrir a veinte millones de personas más. En el ámbito social, impulsó leyes para otorgar derechos a las minorías sexuales, visibilizó y suavizó las tensiones raciales y alertó sobre el cambio climático. Su Presidencia cambió el rumbo del partido del centro de Clinton hacia posiciones más escoradas a la izquierda, según la perspectiva norteamericana.

Tras dos legislaturas, parecía que los demócratas podrían conservar la Presidencia con su candidata Hillary Clinton, la popular ex primera dama. El exceso de confianza provocó cierta dejadez de la campaña electoral demócrata, asumiendo por ganados ciertos distritos electorales. A ello se unió un cierto desgaste de su figura política que provenía de su etapa como primera dama y una etapa más reciente como miembro del equipo de Obama. Aun así, el candidato republicano, el empresario **Donald Trump**, ganó la Presidencia por una ajustada victoria. Con su llegada, la política estadounidense ha entrado en una fase de polarización. Hasta la fecha, su primera legislatura se ha caracterizado por la destitución de la mayoría de sus asesores, el veto a medios y a personas disidentes, y el aumento de la tensión en todos los frentes, nacional e internacional, a causa de sus acciones y declaraciones.

Polémicas durante la campaña electoral

No hay que olvidar, además, dos polémicas que influyeron también en la campaña. Por un lado, la más que sospechosa injerencia en las primarias por parte del Partido Demócrata para favorecer a Clinton frente a otros candidatos. Por otro, la revelación del uso que hizo la candidata de su correo electrónico y servidor privado cuando desempeñaba el cargo de secretaria de Estado.

2. El federalismo de los Estados Unidos de América

Uno de los elementos definatorios de la Constitución de 1787 es la **división de poderes** entre el Gobierno central y el de los estados. Con este texto nace el Estado federal que se convirtió en modelo para otras federaciones creadas posteriormente en Europa y América Latina.

El capítulo 2 del texto constitucional define el sistema federal como aquel en que el Gobierno está dividido verticalmente, con poderes separados entre las instituciones centrales y no centrales, y donde hay una clara distinción entre las dos soberanías, la estatal y subestatal, así como las funciones encomendadas a ambas. Cada una de las cincuenta entidades subestatales de Estados Unidos se denominan estados, con la excepción de Kentucky, Massachussetts, Pennsylvania y Virginia, que utilizan la denominación *Commonwealth* y no *estate*, dado su pasado colonial británico.

El federalismo estadounidense es, siguiendo la clasificación de Stepan (2004), del tipo *coming together*. Es decir, el pacto federal acepta que existen previamente las partes que, como grupo, deciden unir sus soberanías y crear una federación. Además, nos encontramos ante un federalismo «congruente» y simétrico. O, lo que es lo mismo, cada estado puede ser un reflejo del país en su conjunto en cuanto a los rasgos demográficos (étnicos, culturales, lingüísticos, religiosos). Es un **federalismo simétrico** porque cada estado tiene el mismo poder relativo al Gobierno federal.

La Constitución de los Estados Unidos de América señala además los poderes que tienen tanto los estados como el Gobierno federal. Son de tres tipos: **poderes delegados**, aquellos que específicamente están asignados al Gobierno federal. Entre ellos están la regulación del comercio interestatal e internacional, acuñar moneda, la declaración de la guerra, el mantenimiento de las fuerzas armadas, el sistema postal, los derechos de autor y el poder para celebrar tratados. Por otro lado, están los **poderes reservados**, esto es, todos aquellos que no están delegados al Gobierno federal y se presuponen reservados a los Gobiernos estatales. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, el poder de establecer escuelas, el establecimiento de Gobiernos locales y los poderes policiales. Por último, existen los llamados **poderes concurrentes**, o compartidos entre el Gobierno federal y el estatal, entre ellos, la gestión de los tribunales, la construcción y el mantenimiento de carreteras o la creación de impuestos.

Originalmente, los Gobiernos de los estados eran mucho más poderosos de lo que era el Gobierno federal hace más de doscientos años. No obstante, el balance de poder ha cambiado y mucho. Hoy en día, el Gobierno federal tiene

bastante incidencia en la vida de los estadounidenses, bien por la relevancia de políticas que lleva a cabo, bien por la influencia que ejerce en las que ponen en marcha los estados. Así, mientras que algunas áreas han pertenecido siempre al Gobierno federal, como la defensa o la política exterior, otras han cambiado de nivel de gobierno responsable, de los estados al federal, como ha ocurrido con la política de educación o *medical care* para los jubilados, regulados en la actualidad por el Gobierno federal.

Durante el siglo XIX, la jurisdicción del Gobierno federal estaba en cierta medida limitada por la décima enmienda de la Constitución, que declaraba una suerte de poderes residuales a los estados, no al Gobierno federal. El incremento de poder del Gobierno federal a lo largo del tiempo se debe a los fallos de la Corte Suprema, que hizo una concesión amplia de poder al Congreso bajo la «cláusula elástica» (*necessary and proper*) en el artículo 1, sección 8 de la Constitución.

La «cláusula necesaria y adecuada» de la Constitución establece que el Congreso tiene el poder de «hacer todas las leyes que sean necesarias y apropiadas para llevar a la ejecución los poderes anteriores». Por medio de esta previsión legal, se abrió la puerta no solo a la regulación del Gobierno federal de muchas materias antes excluidas de su jurisdicción, sino también a la creación de una estructura gubernamental a nivel federal. Es lo que se han denominado los poderes implícitos, o aquellos que no están delegados, pero se consideran necesarios o permitidos (tabla 1).

Tabla 1. Ejemplos de la distribución de poderes en la Constitución de Estados Unidos

Tipo	Órgano	Ejemplos
Poderes exclusivos	Congreso	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar los ingresos a través de impuestos y préstamos, y gastar dinero a través del proceso presupuestario. • Crear el sistema de cortes federales. • Acuñar moneda. • Regular el comercio interestatal e internacional. • Regular el correo. • Conceder patentes. • Declarar la guerra. • Dirigir asuntos extranjeros. • Establecer tribunales inferiores. • Establecer las reglas de naturalización • «<i>Elastic clause</i>» (cláusula elástica).
	Presidente	<ul style="list-style-type: none"> • Ejerce el Poder ejecutivo. • Comandante en jefe. • Recibir a embajadores. • Conceder indultos.
	Corte Suprema	Nombramiento de jueces.
Poderes compartidos		El Presidente tiene el poder de negociar tratados y hacer nombramientos, pero el Senado debe dar su consejo y consentimiento, es decir, lo debe aprobar. Solo el Congreso puede declarar la guerra, pero el Presidente puede enviar tropas al extranjero.

Tipo	Órgano	Ejemplos
Poder de control	Congreso	<ul style="list-style-type: none"> • Puede procesar (<i>impeach</i>) al Presidente, al vicepresidente y a los jueces federales. • Controla el presupuesto, por lo que puede afectar a otras ramas de poder.
	Presidente	<ul style="list-style-type: none"> • Puede vetar la legislación. • Puede nombrar a jueces (pero no destituirlos).
	Corte Suprema	El principio de revisión constitucional establecido en 1803 otorga a la Corte Suprema la habilidad de anular leyes aprobadas por el Congreso o acciones del Poder ejecutivo.

Fuente: traducido de Gregory S. Malher (2019). «United States». *Comparative Politics. Exploring concepts and institutions across nations*. Colorado: Lynne Rienner.

La **relación entre los estados y la Federación**, al igual que ha ocurrido con otros países federales, ha ido cambiando con el paso de los años. Durante las primeras décadas tras la fundación de Estados Unidos, desde 1789 hasta 1937, la relación se puede denominar como **federalismo dual**. En esta fase encontramos pocas áreas en las que hubiera solapamiento de los niveles estatales y federales en la aplicación de políticas. El Gobierno federal tenía áreas limitadas de gobierno y no intentaba expandirse.

La situación cambió a partir de 1937, cuando se establece un **federalismo de tipo cooperativo**, ya que la relación entre la Federación y los estados necesita coordinación y cooperación entre los dos niveles de gobierno. Si bien opera el principio de subsidiariedad, esto es, que la decisión debe ser tomada por el nivel más accesible al ciudadano, el Gobierno federal suele usar su *power of the purse* para condicionar fondos a los estados que aprueben determinado tipo de legislación o políticas públicas impulsadas desde el nivel federal. En cualquier caso, lo que muestra el federalismo de Estados Unidos es un reparto de competencias donde resulta clara la contribución de cada nivel a las políticas públicas implementadas.

Para los defensores del federalismo las ventajas de esta articulación territorial son varias: una mayor cercanía al ciudadano y, por lo tanto, una mejor respuesta a sus demandas, así como más oportunidades de los ciudadanos de participar en el gobierno y asuntos públicos. También el federalismo se ha defendido como un buen antídoto de la tiranía porque los Gobiernos podrían controlarse unos a otros y, en especial, como control a los posibles abusos del poder central. Así lo concibieron los «padres fundadores» al establecer los acuerdos federales. También supone, en principio, una mejor protección de los derechos individuales frente al abuso de poder de las autoridades y una mejor fórmula para acomodar la diversidad.

Sin embargo, el federalismo también presenta aspectos negativos. Por ejemplo, el enorme poder otorgado a los estados ha provocado una gran desigualdad entre los más ricos y los más pobres. A esto hay que unir que el proceso de toma de decisiones puede ser más lento y complicado. El Gobierno central o federal puede tener dificultad para lanzar iniciativas nacionales, lo que resul-

ta especialmente problemático en las federaciones asimétricas. Por otra parte, si los Gobiernos regionales pueden aprovechar su autoridad «añadida» para atraer residentes y aumentar su base impositiva, podrán prosperar más que el resto. Esto a la larga puede crear mayor desigualdad regional, inestabilidad y conflicto, con territorios más ricos demandando más autonomía, y los más desaventajados intentando revertir las asimetrías en la distribución de poder. El trato de los ciudadanos y el acceso a servicios públicos, por ejemplo, va a depender del estado en el que vivan. Los críticos del federalismo argumentan también que la rendición de cuentas es más compleja en los sistemas federales. Al añadir niveles de gobierno y expandir las áreas de responsabilidad compartida es más difícil que los ciudadanos puedan saber qué nivel es responsable del área exitosa o fallida.

Completando la estructura territorial, además de los estados, existen los condados y un nivel municipal con ciudades y municipios (tabla 2). Los Gobiernos locales no están reconocidos en la Constitución federal, sino que pertenecen a los estados y su estructura varía según su constitución o legislación estatal. En la práctica esto supone que hay tantos sistemas de Gobierno local como estados en Estados Unidos.

Tabla 2. La división de poderes en Estados Unidos

	Poder legislativo	Poder ejecutivo	Poder judicial
Federal	Congreso de Estados Unidos	Presidente	Tribunal Supremo y tribunales federales
Estado	Asamblea Legislativa Estatal	Gobernador	Tribunales estatales
Local	Concejo Municipal	Alcalde	Tribunales locales

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al **reparto de las competencias** en este modelo federal, los estados son responsables de las siguientes áreas o materias: la educación superior, el desarrollo económico, las carreteras, el apoyo a los ingresos (en particular, la atención médica a través de Medicaid), los parques estatales, la policía estatal y las cárceles, así como el control sobre los Gobiernos locales. Por su parte, los condados tienen como función el apoyo a servicios sociales, hospitales públicos, carreteras del condado y el desarrollo económico. Por último, los municipios tienen encomendadas tareas relativas a la protección contra incendios, la policía local, la gestión de residuos, los parques, el transporte público, las bibliotecas, la vivienda y el desarrollo urbano.

3. La Presidencia de los Estados Unidos de América

La Constitución de los Estados Unidos de América, promulgada en 1787, consagró la figura presidencial en su artículo 2, como la única figura del Poder ejecutivo.

Constituye una forma de gobierno diferente a la existente de los estados europeos, en la que se establecía una separación jurídica de los poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), una colaboración práctica entre esos poderes, así como un predominio del Ejecutivo en razón de su origen popular y su independencia.

La Constitución también señala que el Presidente es elegido por el pueblo, por **voto universal indirecto** por un mandato fijo de cuatro años. El mismo artículo 2 se ocupa de los poderes del Presidente, sus deberes y su retirada del cargo. Originariamente, la limitación de mandatos y la posibilidad de reelección no estaban fijadas. Franklin D. Roosevelt rompió con una norma no escrita de la permanencia de dos cargos establecida por G. Washington, al lanzarse y ganar un tercer mandato en 1940. Como consecuencia, el Congreso propuso la 22.^a enmienda, ratificada en 1951, donde se señala que ninguna persona debe ser elegida para Presidente de Estados Unidos más de dos veces.

Uno de los aspectos más originales de la Presidencia se refiere a su elección indirecta. Esta modalidad fue el resultado del intenso debate en 1787 entre aquellos que querían un Presidente elegido por el pueblo, entendiendo por «pueblo» hombres con propiedades, y quienes preferían un Presidente elegido por el Congreso nacional. Como se verá más adelante en el apartado sobre el sistema electoral, la fórmula elegida fue la elección indirecta a través de una estructura denominada «Colegio Electoral», esta sí, elegida por el pueblo, y conformada por las elites políticas de la época.

Es importante destacar que las responsabilidades del Presidente de Estados Unidos han sufrido un incremento notable desde la primera Presidencia de George Washington. Uno de los puntos de inflexión, en este sentido, fue la Presidencia de Franklin D. Roosevelt (1932-1944), a quien se le atribuye la reforma, la expansión de poderes y la modernización de la Presidencia de Estados Unidos. En plena crisis nacional debida a la Gran Depresión y la posterior Segunda Guerra Mundial, Roosevelt aumentó notablemente los poderes presidenciales en diferentes ámbitos, y con ello modificó también el poder del Gobierno federal.

A diferencia de lo que sucede en el sistema parlamentario, el Presidente en el sistema presidencialista ostenta tanto el carácter de **Jefe de Estado** como el de **Jefe de Gobierno**. Por lo tanto, no solo representa a la nación y cumple funciones de tipo formal y protocolario, sino que tiene encomendadas competencias muy heterogéneas y con diferentes implicaciones para el sistema político. Así, por un lado, están los poderes del Presidente mencionados expresamente en la Constitución, por ejemplo, otorgar los indultos. Por otro lado, están los poderes implícitos que no están recogidos en la Constitución pero que han sido interpretados por los Presidentes como necesarios para ejecutar las leyes y defender la Constitución. La gama de acciones aquí es amplia: desde poderes ejecutivos (como organizar la burocracia federal) a hacer uso de las órdenes ejecutivas o tener prerrogativas diplomáticas. Ambas interpretaciones, tanto relativas a los poderes expresados en la Constitución como a los implícitos, han crecido sustancialmente a lo largo del tiempo.

Por su parte, los poderes delegados del Presidente incluyen aquellos que han sido otorgados por el Congreso, por ejemplo, cuando el Congreso estableció el Medicare, la Seguridad Social, o el *Affordable Care Act* durante la presidencia de Barack Obama. Para estos casos el Congreso fija unas líneas políticas generales y el Presidente es el responsable de ponerlas en marcha.

El Presidente tiene, asimismo, **poderes militares** como comandante supremo de las fuerzas armadas. Es también el **Jefe de la Administración pública**, nombra y remueve libremente (con total independencia del Congreso) a sus secretarios de Estado y demás colaboradores inmediatos, preside el Consejo de Seguridad Nacional, la CIA, la Agencia de Seguridad Nacional, y otras agencias de seguridad nacional e internacional. El Presidente tiene, asimismo, poderes en el ámbito judicial. Puede conceder indultos y nombrar a los jueces federales, aunque estos son ratificados posteriormente en el Senado. El Presidente es el director de las relaciones exteriores del Estado y es responsable de la firma de tratados y acuerdos.

Los **poderes legislativos** del Presidente son muy diferentes a los que disfrutaban los Jefes de los Ejecutivos en regímenes parlamentarios. En Estados Unidos el Presidente no puede ser miembro del Congreso y, por lo tanto, no puede tener Poder legislativo como tal. Por lo que no puede introducir ninguna ley en ambas Cámaras, sino que necesita tener representantes o senadores que lo hagan. Su Poder legislativo reside en el poder de veto a las leyes propuestas por el Congreso. Este veto puede ser revocado por el voto de dos terceras partes del Senado y de la Cámara de Representantes, aunque si hay diferentes mayorías en las cámaras, es poco probable que esto suceda.

Por otra parte, el Presidente puede tener iniciativas a través de las órdenes ejecutivas (tabla 3). Esta figura se ha convertido en los últimos años en la opción de los Presidentes cuando no han podido convencer al Congreso de aprobar determinada legislación. Por ejemplo, esta facultad fue especialmente importante en los últimos meses de la Presidencia de B. Obama (2008-2016),

una vez que los republicanos obtuvieron el control de ambas Cámaras. Estas órdenes ejecutivas tienen el estatus de legislación formal en áreas en las que el Presidente tiene jurisdicción. Si el Presidente no tiene éxito en lograr que la legislación que él propone pase por el Congreso (como le ocurre a Trump en la actualidad), intenta influir la política pública a través de estas órdenes ejecutivas. Pero si esta política pública no existe, es más complicado que una orden ejecutiva pueda llevarse a cabo.

Tabla 3. Presidentes de Estados Unidos y total de órdenes ejecutivas

	Número total	Número por año	Años en el cargo	Número de orden ejecutiva
George Washington (1789-1797)	8	1	7,85	nd
John Adams (1797-1801)	1	0,25	4,00	nd
Thomas Jefferson (1801-1809)	4	0,50	8,00	nd
James Madison (1809-1817)	1	0,13	8,00	nd
James Monroe (1817-1825)	1	0,13	8,00	nd
John Quincy Adams (1825-1829)	3	0,75	4,00	nd
Andrew Jackson (1829-1837)	12	1,5	8,00	nd
Martin van Buren (1837-1841)	10	2,5	4,00	nd
William Henry Harrison (1841-1841)	0	0	0,08	nd
John Tyler (1841-1845)	17	4,3	3,92	nd
James K. Polk (1845-1849)	18	4,5	4,00	nd
Zachary Taylor (1849-1850)	5	3,7	1,35	nd
Millard Fillmore (1850-1853)	12	4,5	2,65	nd
Franklin Pierce (1853-1857)	35	9	4,00	nd
James Buchanan (1857-1861)	16	4	4,00	nd
Abraham Lincoln (1861-1865)	48	12	4,12	nd
Andrew Johnson (1865-1869)	79	20	3,89	nd
Ulysses S. Grant (1869-1877)	217	27	8,00	nd
Rutherford B. Hayes (1877-1881)	92	23	4,00	nd
James Garfield (1881-1881)	6	11	0,55	nd
Chester Arthur (1881-1885)	96	28	3,46	nd
Grover Cleveland – I (1885-1889)	113	28	4,00	nd
Benjamin Harrison (1889-1893)	143	36	4,00	nd
Grover Cleveland – II (1893-1897)	140	35	4,00	nd
William McKinley (1897-1901)	185	41	4,53	nd

Fuente: página web de órdenes ejecutivas.

	Número total	Número por año	Años en el cargo	Número de órdenes ejecutivas
Theodore Roosevelt (1901-1909)	1,081	145	7,47	nd
William Howard Taft (1909-1913)	724	181	4,00	nd
Woodrow Wilson (1913-1921)	1,803	225	8,00	nd
Warren G. Harding (1921-1923)	522	217	2,41	nd
Calvin Coolidge (1923-1929)	1,203	215	5,59	nd
Herbert Hoover (1929-1933)	968	242	4,00	5.075-6.070
Franklin D. Roosevelt (1933-1945)	3,721	307	12,12	6.071-9.537
Harry S. Truman (1945-1953)	907	117	7,78	9.538-10.431
Dwight D. Eisenhower (1953-1961)	484	61	8,00	10.432-10.913
John F. Kennedy (1961-1963)	214	75	2,84	10.914-11.127
Lyndon B. Johnson (1963-1969)	325	63	5,17	11.128-11.451
Richard Nixon (1969-1974)	346	62	5,55	11.452-11.797
Gerald R. Ford (1974-1977)	169	69	2,45	11.798-11.966
Jimmy Carter (1977-1981)	320	80	4,00	11.967-12.286
Ronald Reagan (1981-1989)	381	48	8,00	12.287-12.667
George Bush (1989-1993)	166	42	4,00	12.668-12.833
William J. Clinton (1993-2001)	364	46	8,00	12.834-13.197
George W. Bush (2001-2009)	291	36	8,00	13.198-13.488
Barack Obama (2009-2017)	276	35	8,00	13.489-13.764
Donald J. Trump (2017-)	117	47	2,5	13.765-13.881

Fuente: página web de órdenes ejecutivas.

En cualquier caso, muchas de las acciones del Presidente provienen de los poderes delegados, donde el Congreso ha aprobado la política pública y deja los detalles para su ejecución al Gobierno. Los poderes ejecutivos o las acciones ejecutivas fueron inusuales hasta finales del siglo XIX. Se volvieron comunes en la primera mitad del siglo XX, pero se han vuelto menos populares en las últimas décadas, porque a menudo son revocados en los tribunales si el Congreso no le ha otorgado al Presidente la autoridad delegada previa.

3.1. Otras estructuras ejecutivas

Al estudiar la Presidencia de Estados Unidos hay que tener en cuenta, como se señalaba anteriormente, que el Presidente es, además, el Jefe del Gobierno.

El **Gabinete**, que componen los diferentes departamentos de Estado, constituye una estructura fundamental como cuerpo asesor del Presidente. Sus miembros son nombrados por el Presidente, aunque deben ser confirmados por el Senado. El Presidente puede pedir su renuncia en cualquier momento si pierde su confianza.

Además de encabezar las agencias federales, tienen también un papel relevante en la línea de sucesión: tras el vicepresidente, el presidente de la Cámara de Representantes y el presidente del Senado *pro tempore*, la línea de sucesión continúa con las oficinas del Gabinete según el orden en el que se crearon los departamentos. Todos los miembros del Gabinete se denominan **secretarios de Estado**, excepto el secretario del Departamento de Justicia, que es llamado **fiscal general**. En todos los casos son cargos incompatibles con ser miembro del Congreso, de modo que si algún miembro del Parlamento acepta el cargo de ministro o algún otro del Ejecutivo, pierde su investidura parlamentaria. Aunque los miembros del Gabinete no tienen el estatus constitucional, más allá de la referencia que señala el artículo 2, cada uno es responsable del liderazgo de la burocracia gubernamental y sirven como asesores presidenciales. Entre los miembros del Gabinete destaca la figura de gran relevancia política que es el jefe de Gabinete de la Casa Blanca o *White House Chief of Staff*.

Además del Gabinete, otra estructura administrativa relevante para las funciones de Gobierno es la que lleva a cabo la **Oficina Ejecutiva del Presidente**, en sus siglas EOP, que fue creada en 1939 por Roosevelt. Está compuesta por varias oficinas y agencias que dan soporte al trabajo del Presidente, y destacan tres de ellas: la Oficina de la Casa Blanca (donde se incluye el personal que trabaja directamente con el Presidente, y sus asesores más próximos), la Oficina de Administración y Presupuesto y el Consejo de Seguridad Nacional. Estas oficinas han crecido en tamaño y han ido variando su composición desde su creación. Algunas fueron establecidas por el Congreso, mientras que otras se instauraron a partir de las necesidades presidenciales; de hecho, cambian constantemente según las prioridades que señale el Jefe del Ejecutivo. Con alguna excepción, son nombramientos discrecionales del Presidente. Por ejemplo, el director de la Oficina de Administración y Presupuesto necesita la confirmación del Senado. En la actualidad cuenta aproximadamente con algo menos de dos mil empleados.

La **Vicepresidencia**, aunque no tiene poderes específicos, tiene un papel muy relevante en el Ejecutivo. La figura existe, según la Constitución, con dos cometidos: la sucesión presidencial en caso de muerte, renuncia o incapacidad, y para presidir el Senado, donde puede emitir el voto de desempate si es necesario.

La 25.ª enmienda a la Constitución

Tras el asesinato del Presidente John F. Kennedy y las dudas planteadas respecto a lo que implicaba la sucesión y en qué supuestos, se introdujo la 25.ª enmienda a la Constitución

en julio de 1965, ratificada dos años más tarde. En ella se detallaba en tres puntos los supuestos para la sucesión. En primer lugar, se clarifica que, en caso de incapacidad, muerte o renuncia el vicepresidente se convierte en Presidente (la sección 2 del artículo 1 planteaba una formulación ambigua «the same shall devolve on the Vicepresident»). En segundo lugar, permite al Presidente decidir si temporalmente el vicepresidente puede actuar como Presidente. En tercer lugar, señala el procedimiento que se debe llevar a cabo si la mayoría del Gabinete y el vicepresidente declaran la incapacidad presidencial, también indicando el proceso para que el Presidente reclame posteriormente sus poderes.

4. El Poder legislativo

Una de las características esenciales del presidencialismo es la **independencia entre los Poderes ejecutivo y legislativo**. En Estados Unidos el Legislativo adopta una **estructura bicameral con dos cámaras separadas**: la **Cámara de Representantes** y el **Senado**, ambas con una estructura, organización y comportamiento diferentes, como indica la tabla 4.

Estos aspectos provienen del Gran Compromiso adoptado por el Gobierno federal en 1787, en el que los estados grandes favorecieron un sistema de representación basado en la población y los pequeños defendieron un sistema de representación equitativa de todos los estados. Dicho compromiso dio lugar a una Cámara Alta en la que son representados los estados independientemente de su tamaño, con dos senadores por estado, y una Cámara Baja donde los estados se representan en función de su población.

La Constitución originariamente señalaba que el tamaño de la Cámara Baja no debía exceder de un representante por cada 30.000 habitantes y cada estado, como mínimo, debía contar con uno. Esta fórmula de reparto originó una cámara con 59 miembros. Con el paso de los años, y las revisiones del censo, el tamaño de la Cámara de Representantes alcanzó los 435 en 1911. Ese mismo año una enmienda constitucional fijó dicho tamaño, a pesar de que la ratio de votantes por representante ha crecido considerablemente desde entonces. El promedio del distrito es aproximadamente de 710.000 personas, demasiado grande a los ojos de los «padres fundadores», que pensaron en una representación cercana donde los miembros de la Cámara fueran conocedores de sus distritos.

El bicameralismo de Estados Unidos plantea profundas diferencias entre la composición y el tamaño de las Cámaras, así como el término del mandato. Así, mientras que en la Cámara de Representantes el mandato es de dos años, los senadores son elegidos por seis. Pero las diferencias son también evidentes en los estilos de representación de ambas Cámaras, porque mientras que la Cámara de Representantes tiene un carácter más local y vinculado al distrito, el Senado se enfoca más en asuntos estatales. Estos rasgos se reflejan en sus estilos de operación: el Senado tiene un cometido más deliberativo y la Cámara de Representantes está mucho más formalizada.

Tabla 4. Características estructurales de la Cámara de Representantes y el Senado de Estados Unidos

Características	Cámara de Representantes	Senado
Edad mínima para ser miembro	25	30
Término del mandato	2 años	6 años
Tamaño	435	100
Representación por estado	Desde 1 a 53 en función de la población	2
Enfoque de la representación	Local	Estatal
Ciudadano de Estados Unidos	Al menos 7 años	Al menos 9 años
Elección	Voto popular	Voto popular (en origen elegidos por las legislaturas estatales)

Fuente: Constitución. Artículo 1, sección 2 y sección 3.

Otro aspecto que cabe destacar es que, aunque el principio de representación es un elemento esencial de cualquier órgano legislativo, el Congreso no es un fiel reflejo del país en términos demográficos, donde encontramos más hombres caucásicos por encima de 50 años, aunque el balance de género ha ido mejorando en los últimos años, hasta situarse en un 19,5 % en la Cámara Baja y en un 23 % en el Senado en 2018.

En cuanto a las **funciones** de ambas Cámaras, estas son de diferente naturaleza. La tarea fundamental consiste en la redacción, el debate y la aprobación de los proyectos de ley que se envían al Presidente para que sean aprobados. Entre los poderes del **Congreso** están la acuñación e impresión de moneda, el mantenimiento de las fuerzas militares, la declaración de guerra, la determinación del comercio interestatal y extranjero, poderes raramente utilizados de realización de juicios de destitución de funcionarios del Gobierno federal y la propuesta de enmiendas a la Constitución de Estados Unidos. Además, el Congreso tiene la facultad para controlar las políticas fiscales y los gastos de la Federación y tiene autoridad para llevar a cabo la supervisión al Poder ejecutivo. También disfruta de poderes en el ámbito de la política exterior y el control de las fuerzas armadas. La **Cámara de Representantes** se encarga, entre otras cosas, de proponer legislación sobre el presupuesto y la fiscalidad, o si se debe enjuiciar a un funcionario del Gobierno ante el Senado. Entre los poderes que ejerce el **Senado** están la aprobación o rechazo de tratados, así como de diferentes designaciones realizadas por el Presidente, y enjuiciar a los funcionarios que hayan cometido delitos contra Estados Unidos.

El **trabajo legislativo** en cada Cámara es llevado a cabo por los comités y tiene su origen en 1789 cuando, en plena época de la posguerra, se comenzaron a discutir las reclamaciones tras la contienda, la organización del comercio y la ordenación de las carreteras. Con el paso de los años se fue desarrollando un sistema de comités que ha ido cambiando en función de las transforma-

ciones sociales, políticas y económicas del país. En la actualidad, hay **comités de cuatro tipos**: los permanentes, que son los más relevantes y donde se lleva a cabo la mayoría de la legislación (tabla 5); los comités selectos, que suelen ser temporales y se crean por una necesidad o crisis sobrevenida; los comités conjuntos, en los que trabajan de manera permanente las dos Cámaras, y se ocupan de las audiencias, así como de preparar la información y documentación para los comités permanentes; y por último, están «los comités de conferencias», que son también temporales y están compuestos por miembros de ambas Cámaras nombrados por el presidente de la Cámara de Representantes y la presidencia del Senado. Normalmente el trabajo de estos comités consiste en homogeneizar la legislación proveniente de ambas Cámaras, que raramente coincide, para llegar a una versión final.

Tabla 5. Comités permanentes del Congreso y Senado

Cámara de Representantes	Senado
Administración de la Cámara	Agricultura, nutrición y silvicultura
Agricultura	Asignaciones
Asignaciones	Asuntos de veteranos
Asuntos de veteranos	Banca, vivienda y urbanismo
Servicios financieros	Comercio, ciencia y transporte
Ciencia, espacio y tecnología	Energía y recursos naturales
Educación y fuerza laboral	Finanzas
Energía y comercio	Fuerzas armadas
Fuerzas armadas	Inteligencia
Inteligencia	Medio ambiente y obras públicas
Medios y arbitrios	Pequeñas empresas y espíritu empresarial
Normas de conducta oficial (ética)	Sistema judicial
Normas de la Cámara	Presupuesto
Pequeñas empresas	Reglas y administración de la Cámara
Sistema judicial	Relaciones exteriores
Presupuesto	Salud, educación, trabajo y pensiones
Recursos naturales	Seguridad nacional y asuntos gubernamentales
Reforma y supervisión del Gobierno	
Relaciones internacionales	
Seguridad nacional	
Transportes e infraestructura	

Fuente: elaboración propia a partir de Gregory S. Mahler (2019). «United States». *Comparative Politics. Exploring concepts and institutions across nations*. Colorado: Lynne Rienner.

La principal actividad en la que trabajan ambas Cámaras es la aprobación de leyes. Los proyectos de ley deben ser aprobados tanto por las Cámaras como por el Presidente.

Hay diferentes tipos de legislación: leyes, resoluciones simples, resoluciones concurrentes y resoluciones conjuntas. Las **leyes** son la forma más común de legislación. Si bien la mayoría de los proyectos de ley pueden originarse en cualquiera de las Cámaras, los proyectos de ley sobre ingresos siempre comienzan en la Cámara de Representantes de Estados Unidos.

Por otra parte, la **resolución simple** es una parte de la legislación que aborda un asunto que afecta a las operaciones bien de la Cámara de Representantes, bien del Senado de Estados Unidos. No necesitan ser firmadas por el Presidente y no toman forma de ley, tan solo necesitan aprobarse en la Cámara en las que fueron originadas. Si estas provienen de la Cámara Baja son calificadas de «H. Res» y de «S. Res» si son originarias del Senado. La resolución concurrente aborda un tema que afecta tanto a la Cámara de Representantes como al Senado. Ambas cámaras expresan su posición en un tema no legislativo del Congreso y no necesitan la firma del Presidente. Su denominación será «H. Con. Res» o «S. Con. Res» según la Cámara de origen. Por último, están las resoluciones conjuntas, que son similares a un proyecto de ley. Estas se originan en la Cámara de Representantes o en el Senado, y al contrario de lo que el nombre sugiere, nunca en ambas Cámaras. Al igual que los proyectos de ley, las resoluciones conjuntas requieren la aprobación del Presidente para convertirse en ley.

El **proceso legislativo** es bastante complejo, aunque siga unos pasos básicos. En primer lugar, un senador o un representante pueden presentar un proyecto de ley en cualquier cámara del Congreso. Este proyecto es referido por el presidente de la Cámara o por el presidente del Senado a un comité (en la Cámara Baja puede ir a más de uno), donde sus miembros investigarán, debatirán y realizarán cambios en el proyecto de ley. El proyecto de ley se presenta ante esa Cámara para ser votado. Si el proyecto de ley se aprueba, pasa a la otra Cámara para atravesar un proceso similar de investigación, discusión, cambios y votación. Una vez que ambos órganos aceptan un proyecto de ley, deben resolver cualquier diferencia entre las dos versiones. A continuación, ambas Cámaras votan sobre el mismo proyecto de ley y, si se aprueba, es presentado al Presidente. El Presidente en este momento considera el proyecto de ley y pueden ocurrir dos cosas: que lo apruebe y lo firme, o que los veto (es decir, no lo aprueba). En caso de que el Presidente decida vetar un proyecto de ley, el Congreso puede votar para anular ese veto y el proyecto de ley se convierte en ley. Pero si el Presidente veta un proyecto de ley después de que el Congreso se haya levantado de las sesiones, el veto no puede ser anulado.

No existe en el presidencialismo la institución del voto de censura por parte del Parlamento que pueda obligar a renunciar a uno o varios secretarios de Estado, o al Gabinete en pleno, con el Jefe de Gobierno a la cabeza. En el presidencialismo, la responsabilidad política del Gobierno ante el Poder legislativo o el control político se hacen efectivos a través de la **función de supervisión del Congreso**, que es esencial para vigilar la Presidencia y controlar la función pública. Esta tarea se materializa en diferentes formas: indagaciones y audiencias de los comités, consultas formales, consentimiento del Senado en las designaciones presidenciales y los tratados firmados, reuniones informales entre legisladores y funcionarios del Ejecutivo, participación de miembros del Congreso en comisiones del Gobierno, o el procedimiento de impugnación de la Cámara y el juicio político o *impeachment*.

La función de supervisión ha sido muy relevante en la destitución de funcionarios, en la modificación de políticas públicas o en la puesta en marcha de mayores controles al Ejecutivo.

Por ejemplo, fueron las subcomisiones especiales de investigación del Senado las que revelaron los casos de corrupción en la Administración de Truman, lo que dio lugar a una importante reorganización de las agencias gubernamentales y la creación de una comisión especial para estudiar la corrupción en el Gobierno. Otra de las más recordadas es la investigación del Congreso sobre *Watergate*, que terminó con la Presidencia de Richard Nixon. Fue también una investigación del Congreso la que desveló la venta secreta de armas a Irán y el desvío de fondos obtenidos para patrocinar la Contra en Nicaragua en 1987.

Asimismo, hay que tener en cuenta el papel de los partidos políticos en el funcionamiento de las Cámaras en el trabajo legislativo. Cada Cámara está controlada por la mayoría del partido, republicano o demócrata, que ejerce la presidencia en todos los comités controlados por el partido. Para la organización interna de las Cámaras se sigue un principio de antigüedad. Es decir, la presidencia de los comités es asignada a la persona (del partido que ostente la mayoría) que más tiempo haya trabajado en ese comité. Las posiciones de liderazgo en ambas Cámaras también se asignan por antigüedad. El presidente de la Cámara de Representantes es elegido por los miembros del partido político con mayoría de escaños en la Cámara.

La organización formal de los partidos tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado se conoce como **Caucus** o **Conferencia Demócrata** o **Conferencia Republicana** de la Cámara. Estas conferencias son las que eligen a los líderes de cada partido, se reúnen regularmente y por separado también para discutir temas y sus estrategias políticas.

En función del número de miembros en cada conferencia, una conferencia se convierte en la conferencia mayoritaria y la otra se convierte en la minoritaria. Sin embargo, a pesar del poder de las conferencias, la posición de liderazgo más importante en la Cámara es realmente elegida por todo el cuerpo de representantes. Esta posición se llama el presidente de la Cámara, *Speaker of the House*, y es el único funcionario de la Cámara que aparece en la Constitución.

Es, además del presidente oficial, el jefe administrativo de la Cámara, el líder partidista del partido mayoritario en la Cámara y un representante electo de un solo distrito del Congreso. Como testimonio de su importancia, desde 1947 el titular de este puesto ha sido segundo en la línea para suceder al Presidente en una emergencia, después del vicepresidente.

El *Speaker* también dictamina sobre los procedimientos de la Cámara, a menudo delegando autoridad para ciertos deberes a otros miembros. Él (o ella) nombra a los miembros de los comités y los preside, también se encarga de crear comités selectos para cumplir un propósito específico, incluso puede seleccionar a un miembro para ser portavoz *pro tempore*, que actúa como orador en su ausencia. Finalmente, cuando el Senado se une a la Cámara en una sesión conjunta, el *Speaker* preside estas sesiones, porque generalmente se llevan a cabo en la Cámara de Representantes.

A su vez, las conferencias de mayoría y minoría eligen a los líderes de cada partido. El líder minoritario técnicamente tiene el rango más cercano al del *Speaker* y tiene como funciones tomar las decisiones estratégicas e intenta mantener el orden dentro de la minoría. Sin embargo, es la mayoría quien gobierna la Cámara, de modo que su poder es limitado. Debajo de estos líderes están los *whips* o látigos respectivos. El trabajo de un «látigo», como su nombre lo indica, es hacer cumplir la disciplina del partido. Los látigos circulan en el Congreso y les dicen a los miembros la posición del líder y la estrategia de votación colectiva.

Por su parte, el **Senado** también tiene líderes y *whips* mayoritarios y minoritarios, cada uno con deberes muy similares. Sin embargo, a diferencia de la Cámara de Representantes, el Senado no tiene un presidente. Los deberes y poderes que tiene el presidente en la Cámara recaen en el vicepresidente, que según la Constitución ostenta el título de presidente del Senado, aunque en la práctica lo presida en pocas ocasiones, por ejemplo, en ceremonias o para ejercer el voto de desempate. Durante su ausencia, el Senado tiene un presidente *pro tempore*, generalmente el senador más veterano del partido mayoritario. A pesar del título, el trabajo es en gran medida formal y el poder real en el Senado está en manos del líder de la mayoría y del líder del partido minoritario.

5. El Poder judicial en los Estados Unidos de América

El sistema judicial de Estados Unidos refleja las características de su estructura federal, por lo que podemos hablar de más de cincuenta sistemas judiciales en Estados Unidos. Existen los tribunales federales, encabezados por el Tribunal Supremo, y una jerarquía judicial en cada uno de los estados, con su propio Tribunal Supremo estatal y los tribunales de distrito de Columbia y Puerto Rico.

La estructura del sistema federal es más sencilla y está compuesta de tres niveles de tribunales: los tribunales de distrito, que son los tribunales de primera instancia, los tribunales de circuito, que son el primer nivel de apelación, y la Corte Suprema de los Estados Unidos, el nivel final de apelación en el sistema federal.

En total hay 94 tribunales de distrito (incluido el Distrito de Columbia), cada uno formado por entre 1 y 27 jueces distrito, 13 tribunales de circuito y un Tribunal Supremo en todo el país, compuesto por nueve jueces (Paletz y otros, 2012).

Una de las peculiaridades del sistema federal estadounidense se refiere al **sistema de revisión judicial**, o lo que es lo mismo, a la capacidad de un tribunal para examinar y declarar nulo un acto legislativo o ejecutivo por inconstitucionalidad. Todos los tribunales, incluidos los tribunales federales inferiores y todos los niveles de los tribunales estatales ejercen este poder en ocasiones. Pero la última palabra sobre todos los asuntos relacionados con una interpretación de la Constitución nacional pertenece a la Corte Suprema.

Revisiones judiciales de la Corte Suprema

Hubo dos decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos que confirmaron dicha autoridad para la revisión judicial. En 1796, el caso de Hylton contra Estados Unidos, que examinó la constitucionalidad de una ley del Congreso que había impuesto un tributo de transporte. En este caso, confirmada su constitucionalidad, el tributo se mantuvo. El segundo se llevó a cabo en 1803, el caso Marbury contra Madison. Se desarrolló tras la derrota electoral de las elecciones en 1800 en las que Jefferson derrotó al entonces Presidente Adams. Este, en los últimos días de su gobierno, nombró varios cargos judiciales y todos ellos fueron confirmados y se entregaron sus actas antes de la entrada del nuevo Gobierno, salvo en el caso de cuatro jueces de paz, entre ellos Marbury. El secretario de Estado Madison no quiso entregar las actas del nombramiento y Marbury recurrió a la Corte Suprema, quien afirmó la autoridad para anular una ley por inconstitucional (Mahler, 2019).

Los tribunales del sistema federal funcionan de manera diferente en muchos aspectos a los tribunales estatales. La principal diferencia para los casos civiles (en oposición a los casos penales) es el tipo de casos que tienen audiencia en el sistema federal. Los **tribunales federales** son tribunales de jurisdicción limitada. Esto significa que solo reciben audiencia casos autorizados por la Cons-

titución de Estados Unidos o por los estatutos federales. El tribunal federal de distrito es el punto de partida para cualquier caso que surja bajo los estatutos federales, la Constitución o los tratados. Este tipo de jurisdicción se denomina «jurisdicción original». En ocasiones, la jurisdicción de los tribunales estatales se superpone con la de los tribunales federales, lo que implica en términos prácticos que para algunos supuestos pueden presentarse en ambos tribunales. De tal modo que el demandante tiene la opción inicial de llevar el caso a un tribunal estatal o federal. Sin embargo, si el demandante elige un tribunal estatal, el acusado a veces puede optar por «mudarse» a un tribunal federal.

Los casos que se fundamentan completamente en la ley estatal pueden presentarse en un tribunal federal bajo la «jurisdicción de diversidad» del tribunal. Esta jurisdicción de diversidad permite que un demandante de un estado presente una demanda en un tribunal federal cuando el acusado se encuentra en un estado diferente. El acusado también puede tratar de «mudarse» del tribunal estatal por la misma razón. Para presentar un reclamo de ley estatal en un tribunal federal, todos los demandantes deben estar ubicados en diferentes estados que todos los acusados, y el «monto en controversia» debe ser más de 75.000 dólares (Paletz y otros, 2012).

No obstante, los casos penales no pueden ser sometidos a la «jurisdicción de diversidad». Los estados solo pueden iniciar acciones penales en los tribunales estatales, y el Gobierno federal solo puede iniciar acciones penales en los tribunales federales. También es importante tener en cuenta que el principio de «doble inculpación», que no permite que un acusado sea juzgado dos veces por el mismo cargo, no se aplica entre el Gobierno federal y el estatal. Esto quiere decir que si, por ejemplo, el estado presenta un cargo de asesinato y no obtiene una condena, es posible que el Gobierno federal en algunos casos presente cargos contra el acusado si el acto también es ilegal según la ley federal.

Como se mencionaba en otra parte de este módulo, una de las facultades del Presidente es la selección de los jueces federales (y los ministros de la Corte Suprema), aunque son confirmados «con el asesoramiento y consentimiento» del Senado y «ocuparán sus cargos durante el buen comportamiento». Los jueces pueden ocupar su cargo por el resto de sus vidas, pero muchos renuncian o se jubilan antes. Asimismo, existe la posibilidad de que puedan ser eliminados por destitución de la Cámara de Representantes y la condena del Senado. A lo largo de la historia, catorce jueces federales han sido destituidos debido a presuntas irregularidades. Una excepción al nombramiento vitalicio es para jueces magistrados, que son seleccionados por jueces de distrito y cumplen un periodo específico.

Por su parte, los **tribunales de distrito** son la primera instancia del sistema judicial federal. Cada tribunal de distrito tiene al menos un juez de distrito de Estados Unidos, designado también por el Presidente y confirmado por el Senado por un periodo vitalicio. Los tribunales de distrito se encargan de los juicios correspondientes al sistema de tribunales federales, tanto civiles

como penales. Los distritos son los mismos que para los fiscales de los Estados Unidos, quienes son los principales fiscales del Gobierno federal en sus áreas respectivas.

Los jueces de los tribunales de distrito son responsables de administrar el tribunal y supervisar a sus empleados. En la actualidad son más de 670 los jueces de tribunales de distrito en Estados Unidos. Pueden continuar en activo mientras mantengan un «buen comportamiento» y solo el Congreso puede llevarlos a juicio y destituirlos.

Algunas tareas del tribunal de distrito se asignan a jueces magistrados federales. Los magistrados son nombrados por el tribunal de distrito por mayoría de votos de los jueces y sirven por un periodo de ocho años si es a tiempo completo y cuatro años si es a tiempo parcial, pero pueden ser nombrados nuevamente después de completar su mandato. En asuntos penales, los jueces magistrados pueden supervisar ciertos casos, emitir órdenes de registro y órdenes de arresto, llevar a cabo audiencias iniciales, establecer fianzas, decidir ciertas mociones (como una moción para suprimir pruebas) y otras acciones similares. En casos civiles, los magistrados a menudo manejan una variedad de asuntos, como mociones previas al juicio y descubrimiento.

Los tribunales de primera instancia federales también se han establecido para tratar algunas áreas específicas. Además, cada distrito federal también tiene un tribunal encargado de procedimientos de quiebra. Asimismo, algunos tribunales tienen jurisdicción nacional para asuntos tales como impuestos (Tribunal Fiscal de los Estados Unidos), reclamaciones contra el Gobierno federal (Tribunal de Reclamaciones Federales de los Estados Unidos) y comercio internacional (Tribunal de Comercio Internacional de los Estados Unidos).

Una vez que el tribunal de distrito federal ha decidido sobre un caso, esta decisión puede ser apelada ante un tribunal de apelaciones de los Estados Unidos. Hay doce circuitos federales que dividen el país en diferentes regiones. En estos tribunales se juzgan casos que afectan a los estados de la región correspondiente. Además, el **Tribunal Federal de Circuito de Apelaciones** tiene una jurisdicción a nivel nacional sobre asuntos muy específicos, como las patentes. Cada tribunal de circuito tiene múltiples jueces, que van desde seis en el Primer Circuito hasta veintinueve en el Noveno Circuito. Los jueces de los tribunales de circuito son nombrados también por el Presidente y confirmados por el Senado, y su cargo es vitalicio.

Cualquier caso puede ser apelado ante el tribunal de circuito una vez que el tribunal de distrito ha finalizado una decisión. No obstante, algunos asuntos pueden ser apelados antes de una decisión final mediante lo que se denomina un «apelación interlocutoria». Las apelaciones ante los tribunales de circuito son escuchadas en primer lugar por un panel compuesto por tres jueces de circuito. Las partes presentan informes ante el tribunal, argumentando por qué la decisión del tribunal de primera instancia debe ser afirmada o revocada.

Después de que se evalúen dichos informes, se programa un argumento oral en el que los abogados se presentan ante el tribunal para hacer sus argumentos y responder a las preguntas de los jueces.

Aunque es inusual, todo el tribunal de circuito puede considerar ciertas apelaciones en un proceso llamado «audiencia en *banc*». Las opiniones en *banc* tienden a llevar más peso y generalmente se deciden solo después de que un panel haya escuchado el caso por primera vez. Una vez que un panel se haya pronunciado sobre un tema y ha hecho pública la opinión, ningún panel futuro puede anular esta decisión. Sin embargo, el panel puede sugerir que el circuito tome el caso en *banc* para reconsiderar la decisión del primer panel.

Más allá del Circuito Federal, se han establecido ciertos tribunales para tratar las apelaciones sobre temas específicos; por ejemplo, reclamaciones de veteranos (Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para Reclamaciones de Veteranos) y asuntos militares (Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para las Fuerzas Armadas).

La **Corte Suprema** de los Estados Unidos es la corte de más alto rango del sistema judicial estadounidense y tiene el poder de decidir las apelaciones en todos los casos presentados en la corte federal o aquellos presentados en la corte estatal pero que se ocupan de la ley federal.

Por ejemplo, si un caso que trata sobre libertad de expresión relativo a la primera enmienda fue decidido por el tribunal superior de un estado (generalmente el tribunal supremo estatal), el caso podría ser apelado ante el Tribunal Supremo federal. Sin embargo, si ese mismo caso se decidiera por completo sobre una ley estatal similar a la primera enmienda, la Corte Suprema no podría considerar el caso.

Después de que el tribunal de circuito o el tribunal supremo del estado se pronuncie sobre un caso, cualquiera de las partes puede optar por apelar ante el **Tribunal Supremo**. No obstante, a diferencia de las apelaciones de los tribunales de circuito, generalmente la Corte Suprema no está obligada a escuchar la apelación. Las partes pueden presentar una «orden de *certiorari*» ante el Tribunal, pidiéndole que escuche el caso. Si se otorga esta orden, la Corte Suprema recibirá los argumentos y conducirá un juicio oral. Si no se otorga la orden, la opinión de la corte inferior se mantiene. Hay que tener en cuenta que la orden de *certiorari* no se otorga a menudo; menos del 1 % de las apelaciones ante el Tribunal superior son atendidas por él. El Tribunal generalmente atiende los casos cuando hay decisiones conflictivas en todo el país sobre un tema en particular o cuando hay un error notorio en un caso.

Los miembros de la Corte Suprema se conocen como ministros y, al igual que otros jueces federales, son nombrados por el Presidente y confirmados por el Senado por un periodo permanente. Hay nueve ministros en la Corte: ocho ministros asociados y un presidente del tribunal. La Constitución no establece requisitos para los jueces de la Corte Suprema, aunque todos los miembros actuales de la corte son abogados y la mayoría han servido como jueces de circuito. Los ministros también suelen ser antiguos profesores de derecho. El presidente del Tribunal actúa como administrador de la corte y es elegido por el Presidente y aprobado por el Congreso cuando el puesto está vacante. La Corte Suprema se reúne en Washington y lleva a cabo su mandato anual desde el primer lunes de octubre hasta finales de junio.

6. El sistema electoral: la elección del Presidente y del Congreso

El sistema electoral de Estados Unidos es complejo y muy diverso a lo largo y ancho del país. Esto se debe, parcialmente, a que la legislación electoral (ya sea para elecciones federales, estatales o locales) constituye una de las materias legisladas por los estados. De ahí que puedan encontrarse amplias variaciones en cuestiones básicas como el registro electoral (obligatorio en 49 de los 50 estados), los plazos en los que el proceso se lleva a cabo o la organización de los comicios. Un elemento relevante que se debe tener en cuenta es que las elecciones tienen lugar en intervalos fijos, por lo que podemos conocer con antelación las fechas exactas de las elecciones. Este aspecto estructura y condiciona extraordinariamente la vida política, partidista e institucional.

En lo que se refiere a las **elecciones del Presidente**, la normativa establece unos requisitos para poder optar a la candidatura. El candidato debe ser mayor de 35 años, haber nacido en Estados Unidos y haber vivido al menos catorce años en el país. El periodo de mandato es fijo, de cuatro años, independientemente de la situación económica del país, sus problemas internos o eventos sobrevenidos. Siempre tiene lugar el martes siguiente al primer lunes de noviembre de los años bisiestos.

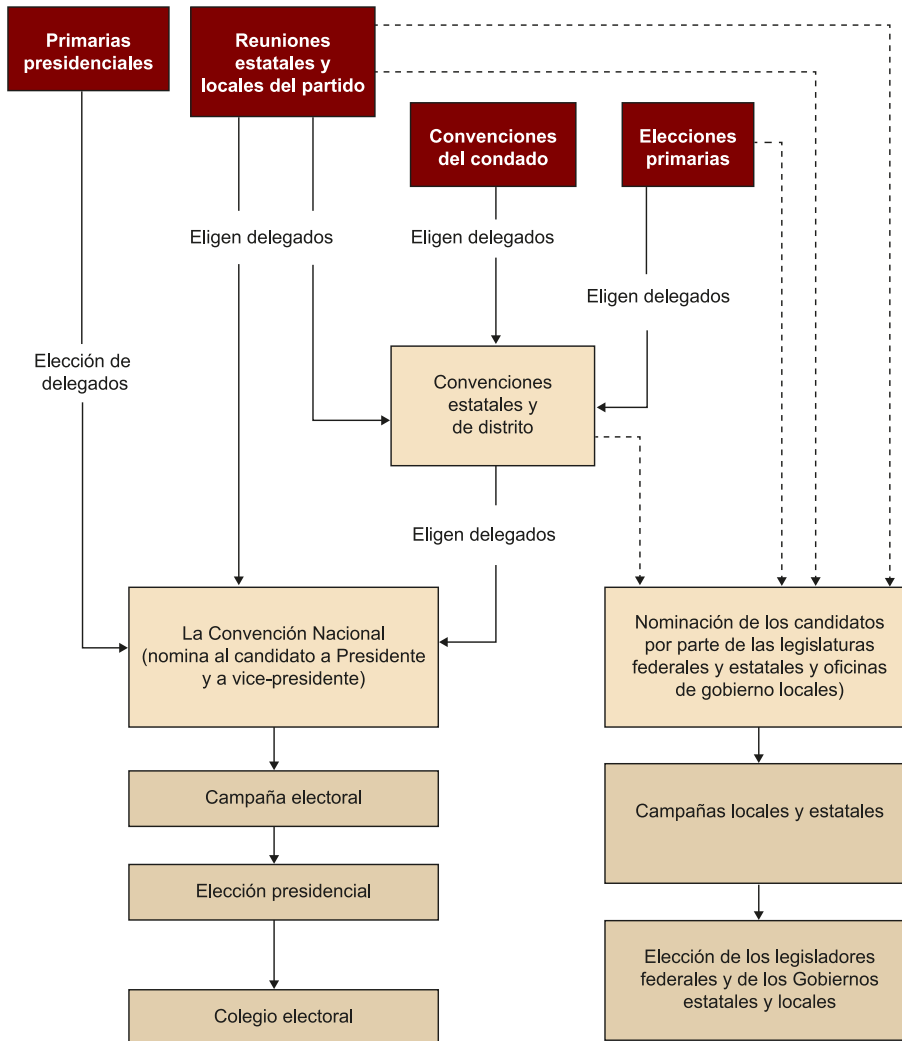
Eso significa, a diferencia de los regímenes parlamentarios, que el Presidente no puede disolver el Congreso, independientemente de que haya una situación de conflicto (en caso de Gobierno dividido) o de que haya acuerdo y el mismo partido domina ambos poderes. Es decir, con independencia de si las políticas de la Administración reciben el apoyo del Congreso, las elecciones tienen una fecha fijada. Esto garantiza una enorme independencia entre las dos ramas de poder e impide que las elecciones puedan ser parte de la maquinaria disponible para el Gobierno con el fin de influir en los eventos del país. Pero también puede dar lugar a situaciones de bloqueo y parálisis de la Administración.

Hay tres pasos previos muy importantes a la elección de la Presidencia de los Estados Unidos. En primer lugar, se celebran **asambleas primarias** o *caucus*. En estas, desde el mes de febrero del año electoral los miembros del partido votan por el mejor candidato que los puede representar (primarias) o una selección de los miembros eligen al candidato tras una serie de votaciones (*caucus*). En segundo lugar, cada partido celebra una **convención nacional** en la que los delegados estatales de las primarias y los comités seleccionados respaldan a sus candidatos. En estas convenciones se presenta el candidato presidencial de cada partido de manera oficial. A partir de este momento la maquinaria

partidista se moviliza para lograr amplio apoyo electoral. No obstante, hay que tener en cuenta que no hay un límite legal desde el que comienzan las campañas. De manera informal los candidatos pueden estar haciendo campaña desde el año anterior, con el fin de lograr la victoria en las primarias o en los *caucus*. El proceso, tal y como muestra la figura 1, culmina con la **elección** y el voto en el colegio electoral.

Probablemente, esta última fase sea la más *sui generis* del proceso electoral estadounidense. Como se mencionó anteriormente, los padres fundadores llegaron al acuerdo de establecer un colegio electoral elegido por los ciudadanos, que a su vez elegiría al Presidente. En términos prácticos, esto significa que los electores el día de la elección no eligen al Presidente, sino que votan por una lista de electores del colegio electoral de su estado. Estos electores están vinculados con alguno de los dos principales partidos y de ser elegidos votarían al candidato presidencial correspondiente. Hay, por lo tanto, tantas elecciones como estados y en cada uno de ellos el elector que reciba el mayor número de votos consigue todos los votos para el candidato al que representa. Este sistema mayoritario, similar al de Reino Unido, de *winner-take-all* implica que, por ejemplo, si los demócratas obtienen el 51 % de los votos de California, todos los votos que le corresponden (53 de la Cámara Baja y 2 de la Cámara Alta) irán al candidato demócrata.

Figura 1. Proceso electoral de los Estados Unidos



Fuente: traducido de Maurice J. C. Vile (2007). *Politics in the USA* (6.ª ed.). Nueva York: Routledge Madison.

El número total de votos del colegio electoral es de 538, de modo que un Presidente, para ser electo, necesita al menos 270 votos. De ellos 435 corresponden a la Cámara de Representantes y 100 al Senado, más tres que ostenta el distrito de Columbia. Esta configuración ha hecho que los grandes estados desempeñen un papel desproporcionado en la elección del Presidente: California (45 votos), Texas (34 votos), Nueva York (31 votos), Florida (27 votos), Pensilvania (21 votos), Illinois (21 votos) y Ohio (20 votos).

Una vez celebradas las elecciones de noviembre, donde se ha determinado el número de miembros del colegio electoral elegidos en cada estado, se lleva a cabo la reunión de los delegados en las capitales estatales para emitir su voto por escrito. La Constitución prevé, en su artículo 2, el supuesto en el que ningún candidato recibiera la mayoría de los votos, y establece que los miembros de la Cámara de Representantes deben reunirse para elegir al ganador; algo que no ha sucedido desde 1824, dado que actualmente solo dos partidos compiten en condiciones para ganar la elección presidencial.

Voto popular vs voto electoral

Este modo de votación del Presidente exagera el margen de victoria obtenida por el candidato exitoso en el colegio electoral y ha llevado a escenarios insólitos. Por ejemplo, en 1960 John F. Kennedy tuvo un voto popular mayoritario de solo 0,1 % sobre Nixon, pero terminó con el 62 % del colegio electoral frente al 36 % de Nixon. En 1964, el 61 % del voto popular del Presidente Johnson se convirtió en el 90 % del voto electoral. Por otro lado, también ha hecho posible la elección de un candidato que tenía menos voto popular que su rival, al haber contado con la mayoría del colegio electoral. Así ha sucedido en 1876, con la elección de B. Hayes y en 1888 con la victoria de B. Harrison. Recientemente se han vivido dos situaciones similares: en la elección del 2000 el entonces gobernador de Texas George W. Bush ganó por un solo voto del colegio electoral a pesar de tener medio millón menos del voto popular que su adversario, A. Gore. La última elección presidencial, en 2016, dio lugar a una circunstancia similar: D. Trump resultó vencedor en varios estados por márgenes de victoria muy escasos, de apenas 0,1 % de los votos de diferencia con su adversaria, Hillary Clinton. Es el caso de Arizona (45,5 frente a 45,4) y Florida (49,1 frente a 47,8), pero Trump consiguió todos los votos de estos estados. Clinton logró el voto por un amplio margen de victoria en estados muy poblados, como California. En total, el voto popular que apoyaba a esta candidata fue de algo más de 2,9 millones de votos más que para Trump, que fue elegido Presidente al contar con 306 votos del colegio electoral.

En cuanto al ámbito legislativo federal, todos los miembros del Congreso son elegidos por sufragio directo de los ciudadanos del estado al que representan. Pero no siempre fue así. Antes de aprobarse la 17.^a enmienda de la Constitución, en 1913, la elección de los miembros de la Cámara de Representantes era a través de voto directo, mientras que los senadores eran elegidos por los legislativos de cada estado.

Cada Cámara tiene un sistema electoral diferente. Las elecciones al **Congreso** siempre se llevan a cabo, cada dos años, el martes siguiente al primer lunes de noviembre en años pares. Se eligen un total de 435 miembros.

Este es el máximo tamaño alcanzado, desde los primeros 60 representantes en su creación, y es una cifra que se mantiene desde 1911. Cada diez años y siguiendo la actualización del censo, tiene lugar el proceso de asignación de representantes por estado. Para ello, la población de todo el país se divide entre los 435 miembros y es ese cociente el que se utiliza para establecer cuántos representantes le corresponde a cada estado. De este modo, las variaciones en la población acaban reflejándose en su representación. A día de hoy, California es el estado con más representantes, un total de 53. En el otro extremo está Vermont, con tan solo un escaño.

Una vez determinados los puestos por estado, los distritos electorales son delimitados por las comisiones de cada estado (es decir, son decisiones que lleva a cabo cada Gobierno estatal). En principio, se espera una distribución equitativa en el tamaño por población de cada uno de los distritos. Sin embargo, desde los primeros años de la República, la práctica de trazar las divisiones distritales en función de los apoyos partidistas que tiene cada zona ha sido bastante común. Tanto que, en 1812, el gobernador Elbridge Gerry promovió la ley para dividir en distritos el estado de Massachusetts con el objetivo de lograr las victorias de los candidatos del entonces Partido Demócrata-Republicano. Esto

fue denunciado por sus oponentes, que acuñaron el término *gerrymandering*, que ha llegado hasta nuestros días para indicar la modificación intencionada de los distritos electorales con el fin de favorecer una mayoría partidista. En cuanto al sistema de reparto, cada representante es elegido en circunscripciones uninominales por mayoría simple.

El **Senado** está compuesto por 100 miembros que representan a los estados y, siguiendo el principio de igual representación, cada estado tiene dos senadores. La circunscripción electoral es siempre la misma, el estado, por lo que no aplican las prácticas del *gerrymandering*. Los senadores tienen un mandato de seis años, pero en este caso las elecciones son escalonadas y se celebran cada año para renovar un tercio de los puestos de la Cámara Alta. Aquí encontramos mayores diferencias en cuanto a la fórmula de reparto porque, aunque la mayor parte lo hace por mayoría simple, algunos estados han implementado una segunda vuelta si ningún candidato ha logrado la mayoría absoluta.

En ambos casos, la legislatura comienza en el mes de enero posterior a las elecciones de noviembre. Esto quiere decir que, cada dos años, hay elecciones para elegir a los miembros de la Cámara de Representantes y a un tercio de los senadores. Todos los congresos están numerados. Por ejemplo, el primero se convocó entre 1789 y 1791. La legislatura actual es la número 116, comenzó sus funciones tras las elecciones de noviembre de 2018 y terminará su mandato en enero de 2021. En las últimas elecciones el Partido Republicano ganó 199 escaños en la Cámara de Representantes, con lo que perdió 36 respecto al anterior periodo, y el Partido Demócrata alcanzó los 235, 42 más. En el Senado se eligieron tan solo 35 de los 100, 10 para los republicanos y 25 para los demócratas. Con estos resultados, los republicanos siguen siendo mayoritarios, con 53, frente a los demócratas, con 47 independientes.

7. Sistema de partidos, partidos y elecciones en Estados Unidos

Estados Unidos cuenta con uno de los sistemas bipartidistas más estables y sólidos del mundo. Dos partidos políticos, el Partido Demócrata y el Partido Republicano, dominan el escenario político sin ningún rival serio en el horizonte.

Son varias las razones que explican la permanencia y el arraigo del bipartidismo estadounidense. Por un lado, sabemos que el bipartidismo es uno de los resultados esperados tras la aplicación de un sistema mayoritario. Sin embargo, también hay que buscar la explicación en las complejas relaciones entre la configuración constitucional y de gobierno, la estructura organizativa de los partidos políticos y las bases ideológicas del comportamiento político estadounidense. Para una parte de los expertos, el sistema de partidos estadounidense no es un sistema bipartidista en un sentido clásico, sino que es una aglomeración de facciones que llevan su actividad política en los cincuenta estados y que se articulan en dos grandes coaliciones para operar en la Presidencia y en el Congreso.

En sus orígenes, los partidos políticos nacionales, tal y como los entendemos hoy, no existían durante los primeros años de la República. La mayor parte de la política durante la época de la fundación era de naturaleza local y estaba basada en los intereses de una élite, donde el sufragio estaba limitado en función de la propiedad. Los residentes de las diversas colonias, y más tarde de los diversos estados, estaban mucho más interesados en los sucesos de sus esferas estatales que en lo que ocurrían en el ámbito nacional o, más tarde, en la capital de la nación. Los problemas nacionales se limitaban a unir esfuerzos para tratar con los británicos o los franceses, o para lidiar con las amenazas internas percibidas, como fueron los conflictos con los nativos estadounidenses.

Sin embargo, poco después de la creación de Estados Unidos, comenzaron a surgir las primeras diferencias entre dos grupos que tenían puntos de vista muy distintos sobre la dirección que debía seguir la política del país. Por un lado, estaban los federalistas, que fueron en gran parte responsables de redactar y ratificar la Constitución de los Estados Unidos, lo cual favoreció la idea de una República más fuerte y centralizada que tuviera un mayor control sobre la regulación de la economía. Por otro lado, estaban los antifederalistas, que defendían un sistema más confederado basado en la igualdad estatal y en la autonomía.

La facción federalista, dirigida por Alexander Hamilton, dominó en gran medida el Gobierno de los años inmediatamente posteriores a la ratificación de la Constitución. En este grupo de federalistas estaba también el Presidente George Washington, que inicialmente estaba en contra de la existencia de los partidos políticos. De hecho, cuando Washington decidió abandonar la política, advirtió sobre los posibles efectos negativos de los partidos en su discurso de despedida a la nación, haciendo hincapié en su naturaleza potencialmente divisiva y en el hecho de que no siempre buscarían el bien común, sino sus propios fines partidistas.

Desde ese momento surgen **dos coaliciones de partidos**, conocidos como los federalistas y los republicanos demócratas. Los federalistas lograron que su primer líder, John Adams, alcanzara la Presidencia en 1796. Thomas Jefferson venció cuatro años después bajo la bandera del Partido Demócrata-Republicano. Los republicanos demócratas (en su mayoría aristocráticos y virginianos) mantuvieron la Presidencia desde 1800 hasta 1828.

Las crecientes tensiones regionales erosionaron la capacidad del Partido Federalista para coordinar a las élites y, eventualmente, colapsó tras su oposición a la guerra anglo-estadounidense de 1812. El Partido Demócrata-Republicano, que representaba el antifederalismo, también estaba dividido en torno al uso de los recursos nacionales, o ante la posible eliminación de los requisitos de propiedad del Estado, que habían impedido que muchos hombres votaran.

La *elección de Andrew Jackson* en 1824, tras una ajustada y controvertida victoria que fue decidida por la Cámara de Representantes, marcó el comienzo de lo que los historiadores llaman el segundo sistema de partidos, con la división de los republicanos-demócratas y la formación de dos nuevos partidos políticos. Una mitad, llamada simplemente el **Partido Demócrata**, fue el partido de Jackson y sus partidarios. Este grupo continuó defendiendo la expansión hacia el oeste y oponiéndose a la creación de un banco nacional. La rama de los republicanos demócratas que creían en un Gobierno nacional fuerte para alentar el desarrollo económico (principalmente industrial) fue brevemente conocida como republicanos nacionales, que luego se convirtieron en el Partido Whig. En la elección de 1828, nuevamente Andrew Jackson fue ganador.

Un burro y un elefante, símbolos electorales

En esa época comenzó a vincularse al Partido Demócrata la figura de un burro, en alusión a su candidato, Jackson, que tenía fama de tozudo y no muy inteligente. Este mote fue utilizado por el propio Jackson y lo empleó como símbolo electoral para las elecciones de 1828. Por su parte, el Partido Republicano usó durante la Presidencia de Lincoln la figura de un elefante en varios carteles durante la guerra civil. Años más tarde, el ilustrador Thomas Nast recuperó la figura del elefante, animal inteligente pero dócil, para referirse a los republicanos tras las elecciones de 1877, en las que el Partido sufrió una severa derrota. Ambos símbolos todavía hoy se utilizan para referirse a los dos partidos.

La formación del Partido Demócrata marcó un cambio importante en la política estadounidense. En lugar de ser construido para coordinar a la élite, el Partido Demócrata se esforzó en estructurar sus bases electorales cuando varias leyes estatales habían extendido el sufragio de los propietarios masculi-

nos a casi todos los hombres blancos. Este cambio marcó el nacimiento de lo que a menudo se considera el primer partido político moderno. Este partido construyó una estructura enfocada en organizar y movilizar a votantes para las elecciones en todos los niveles de gobierno. No hay que olvidar que este periodo se caracterizó por una gran afluencia a Estados Unidos de inmigrantes provenientes de diferentes países (muchos de ellos europeos) que acababan residiendo en las zonas urbanas. El partido también perfeccionó un sistema de reparto de puestos en el Gobierno, según el cual el apoyo al partido durante las elecciones era recompensado con puestos de trabajo en el Gobierno y la burocracia. Es lo que se conoce como la *Machine Politics*.

El movimiento abolicionista del norte dio a luz a un nuevo partido en 1854, los **republicanos**, poco después de la desintegración del Partido Whig como resultado de sus conflictos internos, entre otros, sobre la posición ante la esclavitud. Además de sus posiciones abolicionistas, los republicanos estaban de acuerdo en el proteccionismo comercial y en otorgar poder al Gobierno federal para estimular la economía. **Abraham Lincoln** fue el primer candidato republicano que ganó la Presidencia en 1860. Los republicanos del norte ocuparon la Casa Blanca durante 72 años hasta 1933, con la excepción de los dos periodos no consecutivos del demócrata Grover Cleveland (1884-1888 y 1892-1896) y Woodrow Wilson, elegido Presidente en 1912 y 1916.

Es importante tener en cuenta que la naturaleza de las diferencias entre los dos partidos ha cambiado drásticamente desde 1864. Las diferencias iniciales fueron sobre la esclavitud y el industrialismo y el dominio del sur (más pobre y menos poblado) por el norte. Las diferencias a finales del siglo XIX se centraban en la pertinencia o no del estándar de oro y si las deudas debían pagarse con dinero más barato o más caro. En la década de 1910, las diferencias partidistas se centraron en el aislacionismo y en la intervención en la Primera Guerra Mundial. En la década de 1930, nuevamente después del comienzo de una depresión, los demócratas se convirtieron en el partido defensor de la clase baja y del movimiento obrero, mientras que los republicanos eran vistos como el partido de los ciudadanos de mayores recursos.

La Gran Depresión (1929) cambió radicalmente el escenario partidista. Franklin Delano Roosevelt ganó las elecciones presidenciales en 1932 y puso en marcha el *New Deal*, un conjunto de medidas destinadas a luchar contra los efectos de la crisis en Estados Unidos y que afectó a diferentes ámbitos de la economía, la industria o políticas sociales. Su mandato también significó la expansión de los poderes federales y, en particular, de la figura del Presidente. En esta etapa comenzó el Gobierno centrado en el Poder ejecutivo, lo que debilitó la capacidad de los partidos en el control de la agenda política. Los demócratas se mantuvieron en el poder hasta 1968, con la excepción de los dos términos presidenciales de Dwight Eisenhower (1952-1960).

En la década de los años sesenta tuvo lugar uno de los cambios más importantes para el sistema de partidos, caracterizado por el trasvase del apoyo brindado de la población afroamericana y otras minorías del sur al partido demócrata. Hay que tener en cuenta que tras la guerra civil los republicanos fueron vistos como el partido que había liberado a los esclavos. Sus esfuerzos se centraron entonces en proporcionar a los afroamericanos mayores derechos legales y ese gesto les valió su apoyo tanto en el sur, donde lograron su libertad, como en el noreste. Cuando los demócratas, el partido de la Confederación, perdieron el control del sur después de la guerra civil, los republicanos gobernaron la región durante un tiempo. Sin embargo, los demócratas recuperaron el control del sur después de la eliminación del ejército de la Unión en 1877.

Tabla 6. Etapas de realineamiento del sistema de partidos de Estados Unidos

Primera etapa (1796-1824)	Los federalistas (élites urbanas, plantadores del sur, Nueva Inglaterra) se oponen a los republicanos demócratas (campesinos, pequeños agricultores y artesanos, el sur y el oeste).
Segunda etapa (1828-1856)	Los demócratas (el sur, las ciudades, los agricultores y los artesanos, los inmigrantes) se oponen a los Whigs (exfederalistas, el norte, la clase media, los nativos estadounidenses).
Tercera etapa (1860-1892)	Los republicanos (antiguos Whigs más afroamericanos) controlan la Presidencia. Solo un demócrata, Grover Cleveland, es elegido Presidente.
Cuarta etapa (1896-1932)	Los republicanos controlan la Presidencia. Solo un demócrata, Woodrow Wilson, es elegido Presidente (1912, 1916).
Quinta etapa (1932-1964)	Los demócratas controlan la Presidencia. Solo un republicano, Dwight Eisenhower, es elegido Presidente (1952, 1956). Realineamiento importante del partido a medida que los afroamericanos se vuelven parte de la coalición demócrata.
Sexta etapa (1964-presente)	Ningún partido controla la Presidencia.

Fuente: Gregory S. Mahler (2019). «United States». En: *Comparative Politics. Exploring concepts and institutions across nations*. Colorado: Lynne Rienner.

La realineación de los partidos tuvo consecuencias positivas para los demócratas (tabla 6). Los afroamericanos se convirtieron en un sector cada vez más importante del voto demócrata en la década de 1940 hasta la década de 1960, a medida que el Partido asumió pasos para apoyar los derechos civiles. La **Ley Federal de Derechos Civiles** se aprobó en 1964 para garantizar que todos los hombres y mujeres de 21 años o más, independientemente de su raza, religión o educación, tengan derecho a votar. La mayoría de los cambios se limitaron en un principio al nivel estatal, pero conforme la reforma de los derechos civiles se trasladó a la escena nacional, comenzaron a surgir divisiones entre los demócratas del norte y del sur. Finalmente, los demócratas del sur se convencieron de que los esfuerzos nacionales para proporcionar bienestar social y alentar la integración racial violaban la soberanía estatal y las normas sociales, y se pasaron al Partido Republicano (Aldrich, 1995).

En 1964 comienza la última etapa de realineamiento del sistema de partidos, que continúa en la actualidad y que se caracteriza por que ningún partido tiene *a priori* el control por la Presidencia. Hay un realineamiento continuo a medida que los blancos del sur y la clase trabajadora del norte han comenzado a votar por el Partido Republicano. A esto se puede añadir el impacto de la inmigración latina y asiática, que con pocos matices suelen votar por el Partido Demócrata.

En los últimos años de la década de los sesenta comienza un cambio muy relevante en el modo de hacer política, especialmente en lo relativo a la nominación de candidatos. El Partido Demócrata fue el primero que creó una comisión para modernizar el proceso de nominación, permitiendo, desde 1972, que los votantes participaran como delegados en la convención nacional del Partido donde se elegía al candidato. El resultado fue que muchos estados cambiaron su modo de elección de los *caucus* a las primarias. El Partido Republicano poco después llevó a cabo las reformas para la celebración de elecciones primarias en varios estados. Comenzó una etapa caracterizada por un mayor enfoque en el candidato y menor visibilidad del partido, así como el incremento del uso de los medios de comunicación y la profesionalización de las campañas, que ha llegado hasta nuestros días.

Casi cincuenta años después de que comenzara el último periodo de realineamiento de las lealtades a los dos partidos políticos, hay algunos patrones que se mantienen elección tras elección. Actualmente, el sistema electoral proporciona a los republicanos unas ventajas considerables en las zonas rurales y en la mayor parte del sur. Por su parte, los demócratas dominan la política urbana y aquellas partes del sur, conocidas como el *cinturón negro*, donde la mayoría de los residentes son afroamericanos.

Tabla 7. Votos obtenidos por los candidatos presidenciales (1932-2016)

Año	Demócratas			Republicanos			Otros	
	Candidatos	Voto popular (miles)	Colegio electoral	Candidatos	Voto popular (miles)	Colegio electoral	Voto popular (miles)	Colegio electoral
1932	F. D. Roosevelt	22.829	472	H. Hoover	15.760	59	1.163	
1936	F. D. Roosevelt	27.758	523	A. M. Landon	16.684	8	1.215	
1940	F. D. Roosevelt	27.313	449	W. Willkie	22.348	82	262	
1944	F. D. Roosevelt	25.612	432	T. E. Dewey	22.017	99	347	
1948	H. S. Truman	24.179	303	T. E. Dewey	21.991	189	2.616	39
1952	A. Stevenson	27.315	89	D. D. Eisenhower	33.936	442	149	

En otros, se indica el tercer candidato en votos.

Fuente: Maurice J. C. Vile (2007). *Politics in the USA* (6.ª ed.). Nueva York: Routledge Madison, y elaboración propia.

Año	Demócratas			Republicanos			Otros	
	Candidatos	Voto popular (miles)	Colegio electoral	Candidatos	Voto popular (miles)	Colegio electoral	Voto popular (miles)	Colegio electoral
1956	A. Stevenson	26.023	73	D. D. Eisenhower	35.590	457	402	1
1960	J. F. Kennedy	34.227	303	R. M. Nixon	34.108	219	502	15
1964	L. B. Johnson	43.129	486	B. Goldwater	27.178	52	337	
1968	H. H. Hump	31.275	191	R. M. Nixon	31.785	301	10.145	46
1972	G. McGovern	29.170	17	R. M. Nixon	47.170	520	1.345	1
1976	J. Carter	40.831	297	G. R. Ford	39.148	240	1.527	1
1980	J. Carter	35.484	49	R. Reagan	43.904	489	7.128	
1984	W. Mondale	37.577	13	R. Reagan	54.455	525	621	
1988	M. S. Dukakis	41.809	111	G. Bush	48.886	426	899	1
1992	W. J. Clinton	44.909	370	G. Bush	39.104	168	20.412	
1996	W. J. Clinton	47.402	379	W. Dole	39.199	159	9.677	
2000	A. Gore	51.004	266	G. W. Bush	50.459	271	3.949	1
2004	J. Kerry	59.028	251	G. W. Bush	62.040	286	1.175	
2008	B. Obama	69.498	365	J. McCain	59.948	173	726	0
2012	B. Obama	65.915	332	M. Romney	60.933	206	1.275	0
2016	H. Clinton	65.853	227	D. Trump	62.984	304	4.404	0

En otros, se indica el tercer candidato en votos.

Fuente: Maurice J. C. Vile (2007). *Politics in the USA* (6.ª ed.). Nueva York: Routledge Madison, y elaboración propia.

En definitiva, la historia de Estados Unidos muestra el **impacto de los procesos de realineamiento** derivados del cambio de un bloque de los votantes hacia el otro partido de manera permanente. La literatura especializada en el comportamiento electoral estadounidense ha clasificado los diferentes tipos de elección en función del tipo de realineamiento que ha tenido lugar (tabla 7). Una de las más reconocidas es la que propuso V. O. Key (1955) en función del impacto que la elección tenía sobre el alineamiento político existente. Este autor identificó **cuatro tipos de elecciones**:

1) Las **elecciones de mantenimiento o de preservación**, que son las más frecuentes y cuya característica es que mantienen el mismo patrón de quien ostenta el poder. Un ejemplo serían las elecciones de 1936, 1940 y 1944 y 1948, todas ellas ganadas por Roosevelt como candidato del Partido Demócrata.

2) Las **elecciones de desviación** son aquellas que se apartan de manera temporal del patrón habitual, fruto del atractivo de un candidato o de algún acontecimiento sobrevenido. En estas elecciones no se produce un realineamien-

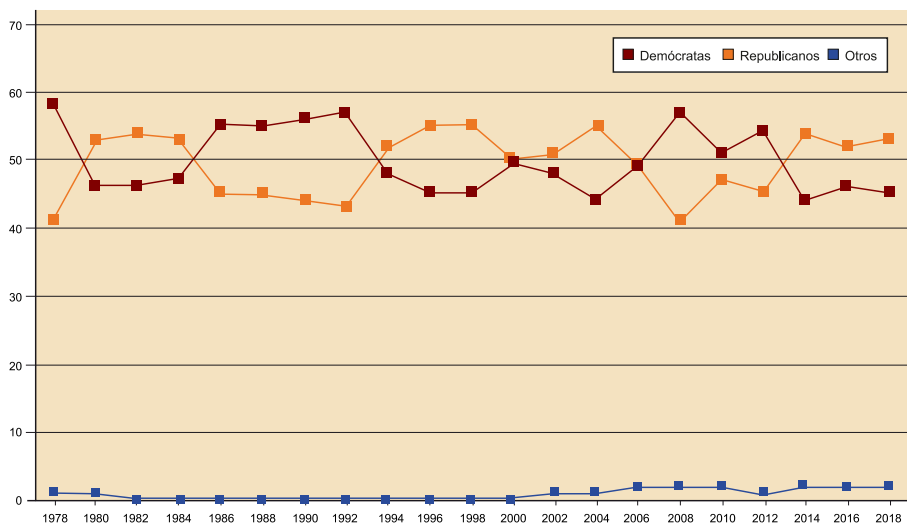
to de las preferencias electorales. Así ocurrió en el intermedio republicano de 1952 y 1956 con D. Eisenhower, volviendo en 1960 a la victoria demócrata con J. F. Kennedy.

3) Las **elecciones críticas**, en las que ocurre una realineación a largo plazo del electorado. Esto se refleja en el cambio de un partido que controla el Gobierno nacional al control del otro. Fueron elecciones críticas las de 1932, que supusieron un cambio de ciclo dominado por el Partido Republicano. críticas, en las que ocurre una realineación a largo plazo del electorado. Esto se refleja en el cambio de un partido que controla el Gobierno nacional al control del otro. Fueron elecciones críticas las de 1932, que supusieron un cambio de ciclo dominado por el Partido Republicano.

4) Las **elecciones de restablecimiento del alineamiento actual** después de una serie de desviaciones. Una elección de reinstalación tiene lugar después de una o más elecciones desviadas y marca el regreso al poder del partido de control desplazado temporalmente.

Una de las consecuencias más visibles de la separación de poderes del presidencialismo, y especialmente de la existencia de elecciones y mandatos diferentes del Ejecutivo y Legislativo, es la **posibilidad de Gobierno dividido**. A diferencia de lo que ocurre en los regímenes parlamentarios, el Poder legislativo (una o las dos Cámaras) puede ser controlado por un partido y el Ejecutivo, por otro (ved figuras 2 y 3). Una situación que puede plantear dificultades considerables tanto para el partido como para el Gobierno en su conjunto, puesto que el cumplimiento de muchas de las promesas de campaña depende del acuerdo o cooperación del Congreso y del Presidente.

Figura 2. Resultado de votos en el Senado



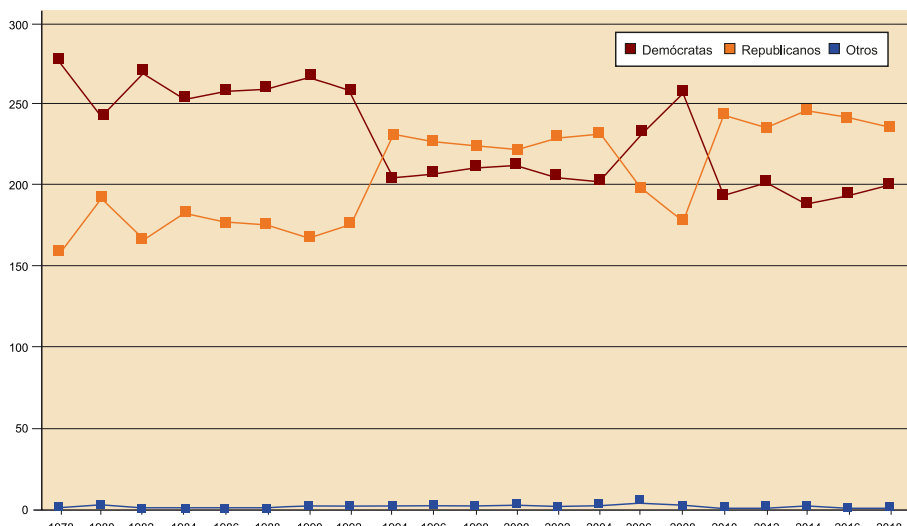
Fuente: elaboración propia a partir de <https://www.usa.gov/election-results>.

El Gobierno dividido puede ser una amenaza para el funcionamiento del Gobierno, por ejemplo, si la división entre Legislativo y Ejecutivo es muy aguda y los desacuerdos alcanzan al presupuesto; en estos casos puede haber un cierre total o parcial del Gobierno (*government shutdown*). Así sucedió durante la Pre-

sidencia de Ronald Reagan, cuando el Gobierno federal cerró ocho veces. En siete de esas ocasiones el cierre fue causado por desacuerdos entre Reagan y el Senado (controlado por los republicanos, por un lado, y los demócratas en la Cámara, por el otro) sobre temas como recortes de gastos, el aborto y los derechos civiles. Más disputas y cierres gubernamentales tuvieron lugar durante las Administraciones de George H. W. Bush, Bill Clinton y Barack Obama, cuando diferentes partidos controlaban el Congreso y la Presidencia.

Ahora bien, ¿cuáles son las diferencias ideológicas entre los republicanos y los demócratas? No es una pregunta fácil de responder, pues ambos partidos han favorecido posiciones más bien centristas (en oposición a las radicales), donde caben los valores esenciales de la cultura estadounidense, así como sus principios de libertad, democracia e igualdad de oportunidades (Ranney, 2008).

Figura 3. Resultado de votos en la Cámara de Representantes



Fuente: elaboración propia a partir de los resultados.

Los estudiosos de los partidos de Estados Unidos han marcado, no obstante, algunos **contrastes entre las posiciones más liberales de los demócratas y más conservadoras de los republicanos**. Generalmente, el Partido Demócrata defiende un papel más activo del Gobierno en los asuntos nacionales, algo que rechaza con vehemencia el Partido Republicano. Una posición que fue especialmente visible durante la Presidencia de R. Reagan, quien solía afirmar que «El Gobierno no puede resolver el problema. El problema es el Gobierno». Por su parte, los republicanos han mantenido tradicionalmente un mensaje más coherente a favor del capitalismo y defienden especialmente la limitación de la intervención del Gobierno en la vida de los ciudadanos. Otra diferencia marcada entre ambos partidos tiene que ver con el igualitarismo, porque, aunque los republicanos apoyan medidas para la igualdad de oportunidades, los demócratas hacen énfasis en lograr condiciones iguales para garantizar a los ciudadanos un mínimo estándar de vida.

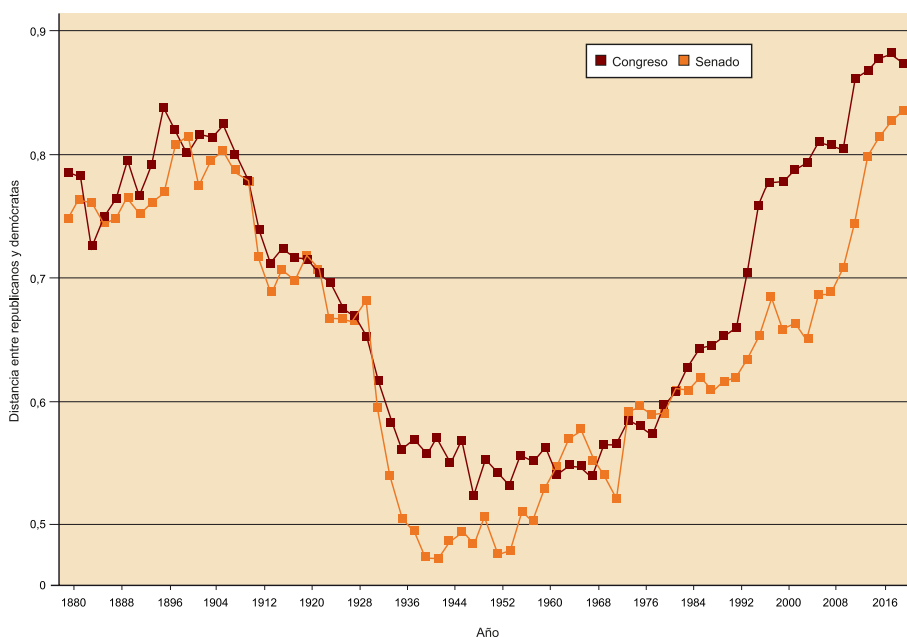
Por otro lado, los demócratas muestran una mayor defensa en aumentar el gasto del Gobierno en cuestiones sociales, como la educación, la pobreza, la vivienda social o la salud, al tiempo que son menos intervencionistas en los temas morales y religiosos. Al contrario que los republicanos, que defienden los valores más conservadores en términos sociales. Por ejemplo, tienen posturas firmes en la prohibición del aborto, el uso de armas para la defensa personal, o la presencia de valores religiosos en las escuelas. En este sentido, más que posiciones ideológicas claras, los partidos desarrollan plataformas políticas donde se posicionan en los diferentes temas que afectan a la vida de los ciudadanos. Es ahí donde los electores pueden encontrar cuáles son los compromisos adquiridos de cada partido si resulta electo.

No obstante, es importante destacar que la década de los años noventa ha dado paso a un periodo en el que las diferencias entre republicanos y demócratas se han profundizado, disparando los niveles de polarización del sistema, como muestra la figura 4. De este modo, estamos asistiendo a una mayor exposición pública de los líderes, que muestran opiniones sobre temas divisivos especialmente a nivel nacional (Mahler, 2019). Un ejemplo de ello fue el trámite parlamentario en el Congreso sobre el sistema de salud una vez que los demócratas apoyaron el *Protection and Affordable Care Act* avalado por B. Obama en 2010. En relación con estas cuestiones, la política está siendo más de **confrontación entre los partidos políticos** y especialmente entre sus líderes, tal y como atestiguan las noticias que recogen diferentes declaraciones y acciones del actual presidente Trump, así como de la oposición demócrata. Al mismo tiempo, la disciplina del partido es ahora mucho más férrea que en el pasado. En el partido en el Gobierno, esto significa que los miembros del Congreso votan de manera mucho más consistente en la línea del partido.

Polarización en la sociedad

Es importante destacar que esta polarización también se ha trasladado a la sociedad. Ved, por ejemplo, los informes del Pew Research Center sobre el incremento de la polarización en los estadounidenses: <https://www.people-press.org/interactives/political-polarization-1994-2017/>.

Figura 4. Evolución de la polarización en la Cámara de Representantes y Senado (1880-2017) (diferencias en actitudes liberales y conservadoras entre demócratas y republicanos)



Fuente: Lewis, Jeffrey B., Keith Poole, Howard Rosenthal, Adam Boche, Aaron Rudkin, Luke Sonnet (2019). *Voteview: Congressional Roll-Call Votes Database* [en línea]. Disponible en: voteview.com

La literatura reciente ha ofrecido dos razones a este fenómeno (Krutz, 2017). La primera es que muchos conservadores del sur del país han ido virando sus preferencias políticas del Partido Demócrata hacia el Partido Republicano. De manera que lo que en el pasado significaba una división interna entre liberales y conservadores, pero se discutía y permanecía dentro de ambos partidos, ahora se manifiesta entre ellos, mostrando así una división más clara en términos de partido político. En segundo lugar, se observa el surgimiento de movimientos conservadores a los que se han acogido muchos republicanos, lo que añade un matiz ideológico a la política estadounidense que no se observaba desde la década de los años treinta con F. D. Roosevelt.

El Tea Party

Un ejemplo de lo anterior sería el surgimiento del Tea Party. Nacido en parte de un antiguo movimiento conocido como el Partido Libertario, el Tea Party es muy hostil al Gobierno y ve en la intervención del Gobierno, sobre todo, en los impuestos y en la regulación de los negocios, una amenaza al capitalismo y a la democracia. Aunque una facción antiimpuestos dentro el Partido Republicano existe desde hace tiempo, algunas facciones del movimiento Tea Party también son muy beligerantes en la confluencia de la libertad religiosa y las cuestiones sociales, especialmente al oponerse a iniciativas como el matrimonio de las personas del mismo sexo y el derecho al aborto. No obstante, también en su interior se encuentran miembros que defienden el liberalismo libertario y el individualismo.

A su vez, hay que señalar la aparición de movimientos a la izquierda del espectro ideológico que han ayudado al incremento de la polarización. Un ejemplo fue el movimiento Occupy Wall Street (OWS), que nació ante la respuesta del Gobierno a la gran recesión de 2008 y su asistencia a instituciones financieras en peligro, y tuvo una actividad intensa entre los años 2011 y 2012.

Los enfrentamientos entre los partidos no han sido los únicos resultados de la polarización. Diferentes análisis muestran que **el Gobierno en general y el Congreso en particular** se han vuelto **menos efectivos** en los últimos años. El Congreso ha sido menos productivo en términos legislativos. Por ejemplo, el 106.º Congreso (1999-2000) aprobó 463 leyes sustantivas, el 107.º Congreso (2000-2001) aprobó 294 leyes de este tipo. Para el periodo 2013-2014, el total había caído a 212 (Krutz, 2017).

Por último, otro aspecto característico de los partidos estadounidenses se refiere a su **organización interna**.

En cada uno de los partidos existe una estructura formal organizativa que va del nivel local al nacional, en forma de comités que comienzan en el barrio, los pueblos y las ciudades y va ascendiendo a través de los comités de los condados, estatales y posteriormente al comité nacional del partido.

Hay que tener en cuenta que dentro de cada estado puede haber una enorme variación en cómo se constituyen estos comités. La práctica más frecuente es que en los niveles inferiores los comités son elegidos por los miembros del

partido y los de niveles más altos se eligen a partir de los comités inferiores. El comité nacional es el responsable de llevar a cabo la campaña de las elecciones presidenciales en cada partido y de organizar la convención nacional que elegirá al candidato presidencial. Además de estos, hay comités de campaña del Congreso y del Senado, que llevan un calendario diferente.

La organización de los partidos sigue una forma piramidal, pero esto no significa que exista una jerarquía de los niveles superiores sobre los inferiores. Por ejemplo, la selección de candidatos del partido a nivel estatal y local está fuera de la órbita de influencia o control de los líderes nacionales. Así ocurrió durante la Presidencia de F. Roosevelt, por más que intentó sin éxito influir en la derrota de candidatos que no quería (Vile, 2007). Si bien el patronazgo es un arma que todavía pueden utilizar los líderes nacionales para tratar de influir en los locales, lo cierto es que los cada vez más altos requisitos junto con la reducción de empleos federales han limitado su uso.

En definitiva, la separación de poderes y la estructura federal impide cualquier intento por parte de los líderes para centralizar la autoridad en pocas manos. El Presidente no puede dominar al Congreso disolviéndolo si la situación es perjudicial, así como tampoco puede usar su posición para socavar el poder de senadores o congresistas en sus distritos. De este modo, la organización nacional de los partidos de alguna manera gravita sobre la política local y estatal. Por lo que los dos partidos nacionales pueden verse también como grandes coaliciones de organizaciones estatales y locales (Vile, 2007).

8. Conclusión: la democracia según la fórmula norteamericana

Este módulo ha analizado el sistema político más poderoso en el tablero mundial. Se han estudiado las claves fundamentales de la fórmula que, desde hace más de doscientos años, organiza a los Estados Unidos de América. Dotado de un sistema presidencial que en su momento constituyó un punto de ruptura con respecto a la Corona británica, y de un sistema de pesos y contrapesos, los Estados Unidos de América constituyen un caso de estudio permanente para los comparativistas.

Además de reseñar los principios políticos, los hitos de su historia y los nombres que la han escrito, el módulo se ha detenido en los aspectos más relevantes de su diseño institucional. Entre otras cuestiones, se ha explicado el modelo federal y sus ecos sobre el sistema de justicia, así como sobre la organización bicameral del Poder legislativo. Como una gran potencia, los Estados Unidos de América cuentan con defensores y detractores de su forma de gobierno y de su concepción de la democracia. Pero, sea como fuere, es de gran utilidad la comprensión de las fórmulas de gestión de un país federal y de los retos que entraña el funcionamiento autónomo de los diferentes estados en combinación con la generación de unidad como país en determinadas políticas. Diferentes procesos de integración política y económica, como el de la Unión Europea, en la búsqueda de una mayor madurez institucional y política, utilizan como punto de reflexión el modelo norteamericano.

Asimismo, se han detallado los principales factores y etapas del proceso de elección del Presidente de Estados Unidos, que, elección tras elección, tiene al mundo pendiente de sus sucesivas etapas. Además, se han ofrecido las claves para comprender las características propias de dos partidos estables a lo largo del tiempo que han sabido perdurar en una situación interna de gran heterogeneidad, que los dota de matices muy diferentes en función de los sucesivos liderazgos.

También se han presentado algunos de los grandes debates que están presentes en la sociedad norteamericana, tales como la sanidad universal, la intervención y tamaño del Estado o la política exterior y de defensa, por citar algunos de los más recurrentes. En todos ellos es sugerente reflexionar sobre el modo en que el omnipresente principio del respeto a la libertad individual casa con la búsqueda de un funcionamiento armónico del conjunto de la sociedad.

A su vez, el módulo ha presentado el legado y los principales rasgos de algunas de las Presidencias que más han marcado el devenir de los Estados Unidos.

Con todos estos elementos, tras la lectura de estas páginas, el lector puede enfrentarse, con una posición más informada y contextualizada, a la actualidad de un país siempre vibrante.

Bibliografía

Aldrich, John (1995). *Why Parties?*. Chicago: University of Chicago Press.

Casado, Yolanda (2011). «El Sistema político de los Estados Unidos de América». En: P. Chávarri; I. Delgado (eds.). *Sistemas políticos contemporáneos* (págs. 503-552). Madrid: UNED.

Jenkins, Philip (2002). *Breve historia de Estados Unidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Krutz, Glen (2017). *American Government*. Houston: Rice University.

Lewis, Jeffrey B.; Poole, Keith; Rosenthal, Howard; Boche, Adam; Rudkin, Aaron; Sonnet, Luke (2019). «Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems». En: Edward L. Gibson (ed.). *Voteview: Congressional Roll-Call Votes Database* [en línea]. Disponible en: voteview.com

Mahler, Gregory S. (2019). «United States». *Comparative Politics. Exploring concepts and institutions across nations*. Colorado: Lynne Rienner.

Paletz, David L.; Owen, Diana; Cook, Timothy E. (2012). *21st Century American Government and Politics*. Boston, MA: FlatWorld.

Ranney, Austin (2008). «Politics in the United States». En: G. Almond; Russell J. Dalton; G. Bingham Powell; Kaare Strom. *Comparative Politics Today. A World View*. Nueva York: Pearson Longman.

Stepan, Alfred (2004). «Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems». En: Edward L. Gibson (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore/Londres: John Hopkins University Press.

Vile, Maurice J. C. (2007). *Politics in the USA* (6.ª ed.). Nueva York: Routledge Madison.

Vladimer Orlando O. Key, Jr. (1955). «A Theory of Critical Elections». *Journal of Politics* (vol. XV, núm. II, págs. 3-18).

