



El desafío a Washington

Los congresos estatales de los Estados Unidos asumen la formulación de políticas públicas

POR JOHN DINAN

Los gobiernos estatales han sido considerados desde hace mucho tiempo los principales innovadores en el área de políticas públicas de los Estados Unidos. Lo siguen siendo hoy en día, a pesar del control unificado del Partido Republicano tanto en el Congreso como en la presidencia y, hasta cierto punto, gracias a él.

Este ininterrumpido papel de liderazgo de los estados en las políticas públicas en parte se debe al enorme reto de promulgar la legislación federal, dada la polarización partidista y la proliferación de puntos de veto en Washington, en contraste con la situación prevaleciente en muchos estados. Además, un partido de minoría que no alcance sus objetivos en materia de políticas públicas a nivel federal con frecuencia puede asegurar sus metas a través de los gobiernos estatales en donde cuenta con apoyo mayoritario. Finalmente, son numerosas las áreas de políticas públicas que no están sujetas al control federal y que permanecen firmemente depositadas en las manos de los estados, a pesar de los continuos esfuerzos para llevarlos al nivel nacional.

Cómo acabar con la completa paralización nacional

Era de esperarse que el control republicano sobre la presidencia y ambas Cámaras del Congreso durante parte de 2001, y desde 2003 hasta las elecciones intermedias de 2006, hubiera facilitado la promulgación de leyes nacionales, especialmente después de las elecciones de 2004 cuando los republicanos aumentaron su margen de mayoría en la Cámara de Representantes y en el Senado. Hasta cierto punto, esta expectativa quedó confirmada con la aprobación por la 109 legislatura (2005-2006) de una ley general de política pública en materia de energía, un proyecto de reforma a la ley de demanda colectiva y un proyecto de ley para proteger a los fabricantes de armas de los juicios de responsabilidad civil. Cada uno de estos casos hubiera encontrado mayores dificultades en un gobierno dividido en partidos como los que hubo entre 1969-1976, 1981-1992, 1995-2000 y 2001-2002.

Pero, como se ha podido constatar, la promulgación de políticas públicas nacionales en otras áreas ha sido difícil de lograr, debido tanto a que los republicanos no siguen una misma línea como a las numerosas oportunidades de obstrucción que tiene el partido minoritario. En muchas de estas instancias, los estados han debido llenar el vacío creado.

Destaca el tema de la **inmigración ilegal** en el que los estados se vieron obligados a actuar en 2006 a causa de la división de la mayoría republicana en Washington. En diciembre de 2005, la Cámara de Representantes aprobó un proyecto de ley que hacía hincapié decididamente en el resguardo de la frontera y en la exigencia de que los empleadores verificaran el estatus legal de sus trabajadores. Pero en mayo de 2006 el Senado, con el apoyo del presidente George W. Bush, aprobó una iniciativa muy diferente que combinaba, por un lado, la seguridad fronteriza y las disposiciones para que los patrones fomentaran el cumplimiento de la ley (ambas medidas muy populares entre la gente) y, por el otro, un par de planes muy controvertidos: un nuevo e importante programa de trabajadores temporales y un proceso por el que la mayoría de los 11 millones de inmigrantes ilegales que actualmente se encuentran en el país pudieran adquirir

la residencia legal y, eventualmente, la ciudadanía. Aun cuando el procedimiento acostumbrado es dirimir este tipo de diferencias intercamerales en reuniones de comisiones, la convocatoria de una comisión de esta naturaleza se ha prolongado y, en consecuencia, el Congreso no expedirá ninguna ley importante sobre inmigración antes de las



Foto: Ciudad de Albuquerque, Nuevo México

El alcalde de Albuquerque, Martín Chávez, inauguró un autobús gratuito en el centro de la ciudad en julio de 2006.

John Dinan es profesor asociado de ciencias políticas en la Wake Forest University de Carolina del Norte, EUA. Es autor de *The American State Constitutional Tradition [La tradición constitucional del Estado Americano]* y de *Keeping the People's Liberties: Legislators, Citizens, and Judges as Guardians of Rights [Salvaguardando las libertades ciudadanas: legisladores, ciudadanos y jueces como guardianes de los Derechos]*, entre otros libros.

elecciones de noviembre de 2006. Con esto se estimulan los esfuerzos de los gobiernos locales y estatales para la formulación de sus propias políticas públicas restrictivas en materia de migración. De hecho, la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales (NCSL, por sus siglas en inglés) informó que hasta julio de 2006, se habían promulgado alrededor de 57 leyes relativas a inmigración ese año, número muy superior a las aprobadas a nivel estatal en años previos. Entre otras cosas, con estas leyes estatales (y los ordenamientos locales) se niegan beneficios o servicios a quienes no puedan probar su residencia legal, se penaliza a los empleadores y propietarios que no verifiquen el estatus legal de los trabajadores y arrendadores y se aumenta la pena por tráfico de personas.

La política de salarios mínimos es

otro tema donde la parálisis en Washington ha obligado a los legisladores estatales a llenar el vacío. Desde hace casi una década, el salario mínimo federal se mantiene en 5.15 dólares estadounidenses la hora a pesar de los distintos esfuerzos — principalmente por parte de los demócratas en el Congreso— de aprobar un incremento. Sin embargo, en agosto de 2006, el Congreso estuvo a punto de lograr un aumento cuando la Cámara de Representantes combinó un alza al salario mínimo que lo llevaría a 7.25 dólares estadounidenses la hora (apoyado mayoritariamente por los demócratas) con reducciones importantes al impuesto estatal (apoyado mayoritariamente por los republicanos). Sin embargo, el Senado no aceptó este proyecto a pesar de que contaba con el apoyo de la mayoría de sus miembros.

La causa de esta derrota es un recurso que los observadores de la política estadounidense han testificado en demasiadas ocasiones en los últimos años: el obstruccionismo, es decir la intervención parlamentaria hecha con el propósito de impedir que un asunto se someta a votación y que obliga a que prácticamente todas las medidas no presupuestarias requieran contar con el apoyo de una mayoría ampliada de 60 senadores. En este caso, el líder de la mayoría en la Cámara alta, Bill Frist, sólo pudo reunir 57 votos a favor del paquete que, por lo tanto, fracasó. Una vez más, los gobiernos estatales tuvieron que llenar el hueco y al día de hoy 18 estados cuentan con un salario mínimo superior al federal. Además, los electores de siete estados acudieron a las urnas en noviembre de 2006 para votar por medidas que se tradujeran en mayores incrementos al salario mínimo. Un caso es el de California donde el gobernador Arnold Schwarzenegger, un republicano moderado, alcanzó un acuerdo con los legisladores demócratas en agosto de 2006 para elevar el salario mínimo a 8 dólares estadounidenses la hora, por encima de cualquier otro estado.

La respuesta al control de un solo partido en Washington

Desde antes de las elecciones de noviembre de 2006, los demócratas estaban firmemente afianzados en varios capitolios estatales, además de ocupar 22 gubernaturas en comparación con las 28 en manos de los republicanos. Por lo que respecta a las legislaturas estatales, los demócratas controlaban tanto la Cámara de Representantes como el Senado en 19 estados, mientras que los republicanos tenían el control de ambas Cámaras en 20 estados; en otras 10 legislaturas el control

...doce estados del noreste, medio oriente, y lejano oeste buscan obligar al gobierno federal a regular las emisiones de bióxido de carbono al amparo de las Enmiendas a la Ley del Aire Puro.

estaba dividido entre los dos partidos. La legislatura de Nebraska, el único órgano unicameral a nivel estatal, es apartidista.

Los demócratas cuentan con una excelente oportunidad para aprobar las políticas bloqueadas a nivel nacional por los republicanos, gracias a su amplia representación en varios de los capitolios estatales y a que constituyen una mayoría en varios de ellos, en particular en el noreste y el lejano oeste de los Estados Unidos. Para dejarlo en claro, los demócratas, en términos generales, siguen siendo el partido que apoya la centralización y el poder federal, mientras que los republicanos tienden a pronunciarse a favor de la descentralización y del poder estatal en la mayoría de los casos.

Pero a lo largo de la historia de los Estados Unidos, las posturas de los partidos sobre el federalismo han sido determinadas tanto por consideraciones pragmáticas con miras a la obtención de ventajas políticas como por principios relativos a las virtudes de la centralización o la descentralización. Por ello, no es de sorprender que a partir de que los republicanos ascendieran al poder en Washington hace unos cuantos años, empezaran a adoptar la centralización para determinados aspectos, y que, en ciertos temas, los demócratas adquirieran un nuevo aprecio por la innovación gubernamental en el ámbito estatal.

El cambio climático es un área en donde los demócratas (y algunos republicanos moderados) han desplegado bastante actividad a nivel estatal, a diferencia de lo que sucede con las políticas conservadoras de Washington. La administración del presidente Bush y los congresistas republicanos han tenido dudas para actuar en forma expedita, si acaso hacen algo, para ordenar una reducción de las emisiones de gas invernadero, responsable del calentamiento global.

Además de que el presidente Bush no presentó el Protocolo de Kyoto ante el Congreso para su ratificación, su administración se ha negado a considerar el bióxido de carbono como un contaminante que deber estar regulado por las Enmiendas a la Ley del Aire Puro. Los congresistas demócratas tampoco han logrado que en los últimos años se promulguen reducciones obligatorias de emisiones de gas invernadero.

Pero ante la oposición republicana a nivel nacional, los funcionarios estatales y locales han seguido adelante. Un número creciente de estados del noreste son ya signatarios de la Iniciativa Regional sobre Gas Invernadero (RGGI, por sus siglas en inglés), que procura la reducción de las emisiones de bióxido de carbono en las plantas generadoras de energía de la región. Al fin, en junio de 2006, la Corte Suprema de los Estados Unidos admitió para su siguiente periodo el caso de *Massachusetts contra EPA*, a través del cual doce estados del noreste, medio oriente, y lejano oeste buscan obligar al gobierno federal a regular las emisiones de bióxido de carbono al amparo de las Enmiendas a la Ley del Aire Puro.

Durante el mes de julio de 2006, Schwarzenegger, el gobernador republicano de California, de tendencia moderada, se reunió con el primer ministro británico, Tony Blair, y convinieron en trabajar en forma conjunta en mecanismos que permitan a California y a Gran Bretaña reducir las emisiones de gas invernadero. Incluso hay gobiernos locales que han adoptado la ley. El alcalde de Albuquerque, Nuevo México, Martin J. Chávez, declaró al *Washington Post* en agosto de 2006:

“Como la mayoría de los alcaldes, me siento decepcionado de que el gobierno federal no haya asumido el liderazgo en este tema, pero así es. Nosotros estamos avanzando”.

La investigación sobre las células madre embrionarias

es otro de los temas en que los funcionarios estatales han seguido adelante ante la oposición conservadora de Washington. El presidente Bush anunció en agosto de 2001 que permitiría el financiamiento federal para la investigación de líneas de células madre existentes pero que no permitiría la asignación de fondos federales para apoyar la investigación de células madre creadas después de ese momento. Posteriormente, en julio de 2006, hizo uso de su poder de veto —por primera vez durante su presidencia— para bloquear una ley que autorizara el uso de fondos federales en nuevas células madre. Sin embargo, los gobiernos estatales están en libertad de destinar fondos a esta investigación, y muchos de los estados lo han hecho. Sobresale el caso de California, donde los electores aprobaron una iniciativa en 2004 para autorizar la emisión de bonos estatales por tres mil millones de dólares estadounidenses para la investigación en este campo durante la próxima década. Varios estados más han autorizado el financiamiento para este tipo de investigación, aunque en menor escala, incluyendo una serie de préstamos que fueron anunciados en respuesta al veto presidencial de julio de 2006. En noviembre de ese mismo año, los ciudadanos de Missouri votaron a favor de una enmienda constitucional para asegurar que la investigación sobre las células madre embrionarias continuara en su estado.

Medidas en áreas fuera del control federal

Puesto que el gobierno federal tiene facultades limitadas y determinadas, recae en los estados la responsabilidad absoluta de varias áreas de políticas públicas, como quedó suficientemente claro en 2006 con relación a las leyes sobre el matrimonio y el uso de la tierra. En ambos casos, fueron vanos los esfuerzos que se habían iniciado un año antes para centralizar estos temas y lograr una resolución de carácter nacional, por lo que la consideración de estos asuntos quedó en manos de los estados, que se han mantenido muy activos en ambos frentes a lo largo de este año.

El matrimonio entre personas del mismo sexo ha sido un tema debatido álgidamente desde que en 2003 el Tribunal Judicial Superior de Massachusetts interpretó la Constitución estatal en términos de que debían otorgarse licencias de matrimonio a las parejas del mismo sexo, con lo que Massachusetts se convirtió en el único estado en el que se legalizó el matrimonio entre homosexuales. Muchos otros estados permiten las uniones civiles entre personas del mismo sexo. Aunque este dictamen inspiró a los partidarios del matrimonio entre personas del mismo sexo a entablar demandas judiciales similares en otros tribunales estatales en todo el país, también fomentó que sus adversarios propugnaran por una enmienda constitucional federal que estableciera que el matrimonio en los EUA debía celebrarse entre un hombre y una mujer, y que prohibiera a los jueces emitir fallos en contra. Esta enmienda federal sobre el matrimonio no obtuvo en 2004 el voto necesario de las dos terceras partes de la Cámara de Representantes y el Senado para que se sometiera a la ratificación de los estados, y volvió a fracasar en las votaciones de junio y julio de 2006. En consecuencia, se dejó a la decisión de los estados legalizar o no el matrimonio entre personas del mismo sexo, y durante

Se dejó a la decisión de los estados legalizar o no el matrimonio entre personas del mismo sexo...

2006 el tema ha estado en primer plano en la lista de casos de los sistemas judiciales estatales, así como en la agenda legislativa y constitucional. Sus partidarios siguen ejerciendo presión sobre los jueces de otros estados para que se legalice el matrimonio entre personas del mismo sexo, aunque sin éxito hasta el momento y con una derrota clave: en julio de 2006 este argumento fue rechazado por el Tribunal de Apelaciones de Nueva York. La labor de los opositores a través de las legislaturas estatales para evitar la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo ha tenido un

éxito considerable y han logrado consolidar estas prohibiciones mediante la promulgación de enmiendas constitucionales estatales. Antes de este año, 19 estados habían promulgado disposiciones constitucionales similares, y en una votación celebrada en junio de 2006, Alabama se convirtió en el vigésimo estado que aprobó una enmienda de este tipo.

La expropiación por causa de utilidad pública es un tema que, en general, uno no esperaría que llegara al primer plano de la agenda política nacional, pero eso es exactamente lo que sucedió tras la decisión tomada en junio de 2005 por la Suprema Corte en el caso *Kelo contra Nueva Londres*. Se trataba de establecer si la Constitución de los EUA prohíbe al gobierno estatal o a los gobiernos locales hacer uso de sus facultades para expropiar una propiedad privada (con la justa compensación) para llevar a cabo un plan de desarrollo económico. Los demandantes de este caso, y otros grupos de interés que los apoyaban, querían que la Corte estableciera como política nacional la prohibición de este tipo de actos. Pero en una votación de cinco contra cuatro votos la Corte denegó la petición, dejando así el asunto en manos de los estados. Motivados a actuar por un público que no tenía conocimiento previo del alcance total del uso que podría darse al derecho de expropiación por causa de utilidad pública, los gobiernos estatales respondieron con una cascada de leyes de amplio espectro para dar mayor protección a los propietarios y limitar el uso de esta facultad de expropiación. En cuatro estados se aprobaron leyes de este tipo en los meses restantes de 2005, y 2006 trajo consigo una actividad aún mayor. La Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales informó que para el mes de agosto, 23 estados habían aprobado la legislación durante su periodo de sesiones de 2006.

Laboratorios de democracia

Los estados de la Unión Americana han sido reconocidos durante largo tiempo como laboratorios de democracia, lo que generalmente significa que las políticas experimentadas en algunos estados después se implementan en otros y, finalmente, a nivel federal. Pero, como puede apreciarse a través de un repaso a los sucesos políticos de 2006, las políticas públicas innovadoras en los estados también sirven a otros propósitos, tales como dar salida a las políticas bloqueadas en Washington por estancamientos o por la predominancia de un solo partido y encontrar diversas soluciones políticas para atender los asuntos controvertidos al interior de los diferentes estados. Esta podría ser una solución feliz, si pensamos en lo difícil que sería gobernar un país tan extenso y diverso si el gobierno nacional alguna vez llegara a considerarse el único incubador de políticas públicas, y no hubiera recurso alguno ante el bloqueo de las propuestas en Washington o si se impusieran medidas uniformes para todos los asuntos controversiales que crean amargas divisiones entre los ciudadanos. ©