

LA CENTRALIDAD DEL CONGRESO EN EL DISEÑO POLÍTICO DE LA AGENDA

Un espectador aficionado de la política estadounidense pensará erróneamente que el núcleo del país está en la Casa Blanca; sin embargo, encontramos el corazón en el Congreso, la institución que encarna directamente los dos pilares que cimientan al gobierno de ese país: la organización y la representación. Es en el Capitolio donde acontece toda la negociación política, donde se agregan y se negocian todos los intereses, donde se gestan las alianzas más importantes entre los subgrupos sociales, donde se aprueban los ingresos y se negocia el gasto público, donde se estructuran las leyes que afectan directamente las vidas cotidianas de los ciudadanos estadounidenses. Por lo anterior, este capítulo se inicia reflexionando sobre la centralidad del Congreso de Estados Unidos en el sistema al que incursionan las minorías.

Cómo aproximarse al estudio del Congreso estadounidense es una pregunta que ha ocupado las mentes y los textos de muchos politólogos durante varias décadas. Estos trabajos han constituido diferentes vertientes de estudio, aproximaciones teóricas, anteojos metodológicos y novedosas corrientes de análisis. Como David Mayhew explica, “si existe consenso alguno es en el punto de que los tratamientos académicos deben ofrecer explicaciones más allá de relatos descriptivos sobre las legislaturas y los legisladores para articular explicaciones sobre por qué hacen lo que hacen” (1987: 14). De acuerdo con esta premisa, es necesario entender cómo opera el Congreso a partir del análisis de los mecanismos, vehículos y diversas agencias que tienen influencia sobre él. Por ello, en este capítulo se explica cómo el proceso político no es sólo una hoja de ruta normativa y lineal, sino que múltiples agentes intervienen en la acción legislativa desde adentro y desde afuera.

Algunos autores aseguran que las instituciones políticas reflejan los estilos de vida, los valores y los intereses de sus creadores y que esto tiene efectos sobre la distribución del poder y la vida social (Herrick, 2017). Existe la

expectativa de que las instituciones reflejen la diversidad de un país; “la realidad es que la sociedad y el gobierno se influyen y se limitan entre sí, cada uno es un entorno para el otro” (Jacobs y Skocpol, 2005). Es decir, el gobierno tiene agencia política sobre los subgrupos sociales y la misma interacción sucede en sentido contrario. En particular, el Congreso es una institución muy sensible a la influencia social; aunque es maleable, está diseñado para asimilar el cambio a cuentagotas.

En este capítulo se reflexiona sobre cómo en el proceso político, los *insiders* tienen la capacidad de facilitar la incorporación o de fomentar la exclusión de las minorías. Esta investigación sugiere que sólo la observación cuidadosa de las actividades tanto de los gobernantes como de otros colectivos con agencia política puede proporcionar los mejores indicadores para analizar los reajustes en la distribución del poder, elucidar cómo sucede el cambio y entender quién obtiene qué en el proceso.

Las minorías son un agente colectivo más tratando de influir sobre el proceso, buscando participar en la distribución del poder y actuando a favor del cambio. En las investigaciones sobre la representación de minorías en el proceso político se tiende a seguir dos aproximaciones distintas: en la primera se usa un enfoque de grupos y se analiza sobre todo la competencia por influencia y recursos; la segunda se centra en el estudio de un colectivo específico, su agenda, sus estrategias de grupo y sus interacciones con otros *stakeholders* en un contexto macropolítico más amplio. Este texto ha seguido la última tendencia para articular el modelo de análisis que nutre a los casos empíricos, argumentación que se desarrolla a profundidad al final de este capítulo.

El Congreso de Estados Unidos y su protagonismo en el sistema político

El sistema estadounidense, en su proceso histórico de estructuración, adoptó como herencia el carácter asambleísta y deliberativo con el que se gestionaban las Trece Colonias que originaron a la nación. Por eso, la primera forma de gobierno que el país norteamericano adoptó fue precisamente un congreso. En 1774, cada una de las legislaturas locales de las Colonias envió delegados a Filadelfia para conformar el Congreso Continental. Las tres primeras resoluciones de este Congreso se convirtieron en los pilares fundacionales

del sistema estadounidense y afianzaron la centralidad del Congreso en el gobierno. Estas resoluciones fueron la invención de la república, el establecimiento de un gobierno basado en la división de poderes y el federalismo que surgió del Gran Compromiso de Connecticut.

Los estadounidenses encontraron en la democracia representativa el remedio a sus preocupaciones. Los padres fundadores llevaron a la práctica el ideal clásico de la república. Establecieron el primer sistema republicano de la historia, en el que el poder popular de la mayoría ciudadana descansaría en manos de una minoría de representantes electos mediante el voto directo. En *El Federalista X* (Hamilton *et al.*, 1776) se explica que hay dos factores identificativos de la república estadounidense: el primero es la delegación del poder en un pequeño número de ciudadanos por elección; el segundo, una cantidad superior de ciudadanos y grandes esferas de poder sobre las cuales esta minoría debe gobernar. Este cuerpo colegiado sería la rama de gobierno fundamental en la república, de la que deberían emanar todas las leyes y resoluciones.

Aunado al republicanismo, otro ingenio de los padres fundadores fue instaurar la división de poderes en el gobierno mediante mecanismos de contrapeso y vigilancia entre sus ramas. La Constitución de Estados Unidos innovó al construir un sistema de separación de poderes, donde la elaboración e implementación de políticas estuviera compartida entre el Congreso y el Ejecutivo. Estas acciones, inefablemente caracterizadas por episodios de colaboración y conflicto, serían mediadas y sancionadas por el Poder Judicial.

En sus orígenes, los fundadores estadounidenses dotaron de más poder al Congreso que a cualquier otra rama, al otorgarle facultades explícitas e implícitas; además, éstas se hallarían sujetas a interpretación flexible ante la incertidumbre de las necesidades futuras (Jacobson, 2009). Desde el principio, el Congreso se proyectó como la rama predominante; James Madison explicó en *El Federalista LI* (Hamilton *et al.*, 1776) que en el gobierno republicano la autoridad legislativa predomina. Al ser la única rama con representación directa tenía que ser a la que se adjudicaran más atribuciones.

La tercera resolución del Congreso, el llamado Gran Compromiso de Connecticut, dio lugar a la particular forma de federalismo estadounidense que regula la relación entre los estados y la nación. Esto deriva de dos visiones contrapuestas en torno a la naturaleza de la representación que nos remiten a una profunda discusión sobre si privilegiar la igualdad o la proporcionalidad

en sus órganos. Los estados más poblados de la naciente federación, encabezados por Virginia, proponían que el número de representantes en el Congreso se determinara por el tamaño de la población; por el contrario, los estados más pequeños, liderados por Nueva Jersey, proponían un número de representantes igual para cada estado. La delegación de Connecticut, encabezada por Robert Sherman, propuso que se creara un sistema bicameral, con una cámara que representara a los ciudadanos de forma proporcional y otra más que incluyera a los estados de forma igualitaria (Estes, 2011).

Para los padres fundadores, la existencia de dos cámaras protegería a los ciudadanos del ejercicio arbitrario del poder. Como bien comunica su lema *E pluribus unum* (“De los muchos uno”), el Congreso fue bosquejado para fungir como un cuerpo de representantes electos cuyas interacciones dieran lugar a una unidad que operaría mediante fuerzas atomistas. Por una parte, el Senado fue proyectado como un grupo de hombres selectos que encarnaran el sentido común razonado y fueran inmunes a las pasiones del momento. Por el otro lado, los representantes serían más vulnerables a los sectores sociales debido a sus periodos más cortos, los cuales permitían que la agenda se renovara y los cambios en la volátil opinión pública estuvieran actualizados en la Cámara de Representantes.

El Congreso es tan importante en el sistema político estadounidense que incluso el primer artículo de la Constitución trata sobre esta rama del gobierno, antes de ninguna otra, con el objetivo de afianzar su centralidad. Ningún otro cuerpo legislativo en el mundo tiene una fundación constitucional más fuerte que el Congreso de Estados Unidos.

El cuadro 1 sintetiza las diferencias principales entre la Cámara de Representantes y el Senado. Primero encontramos las distinciones formales establecidas en la Constitución, y posteriormente las divergencias informales derivadas del ejercicio político.

Como resultado de estas diferencias, históricamente las legislaciones que generan cambios estructurales más profundos han encontrado sus mayores obstáculos y más intensas negociaciones en el Senado. Tal como se verá más adelante en los estudios de caso seleccionados para este libro, el Senado ha sido menos permeable a la influencia de las minorías.

De acuerdo con el planteamiento de Nelson Polsby (1987), el grado de institucionalización de un organismo político se evalúa por medio de tres características fundamentales: la primera consiste en que debe estar bien

delimitado, lo que implica que se diferencie de su entorno; la segunda es que sea complejo, es decir, que sus funciones estén internamente separadas sobre una base regular y explícita, aunque sus partes sean interdependientes; la tercera se da cuando la organización tiende a utilizar criterios universalistas en lugar de particularistas, además de que en sus negocios internos use convenciones y reglas establecidas en lugar de discrecionales.

CUADRO I
PRINCIPALES DIFERENCIAS
ENTRE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y EL SENADO

	<i>Cámara</i>	<i>Senado</i>	
<i>Diferencias formales</i>	Miembros	435	100
	Periodo en el cargo	2 años	6 años
	Edad mínima	25 años	30 años
	Circunscripción electoral	distrito	estado
	Líder	<i>speaker</i>	vicepresidente presidente <i>pro temporae</i>
	Poderes exclusivos	Incrementar ingresos. Impuestos y presupuesto	Asesoramiento y consentimiento en política exterior y nominaciones
<i>Diferencias informales</i>	Prestigio institucional	más bajo	más alto
	Nivel de solemnidad	más bajo	más alto
	Dependencia del <i>staff</i>	más baja	más baja
	Grado de jerarquía	más alto	más bajo
	Grado de partidismo	más alto	más bajo
	Acceso	más alto	más bajo

FUENTE: Adaptado de Moen y Copeland (1999).

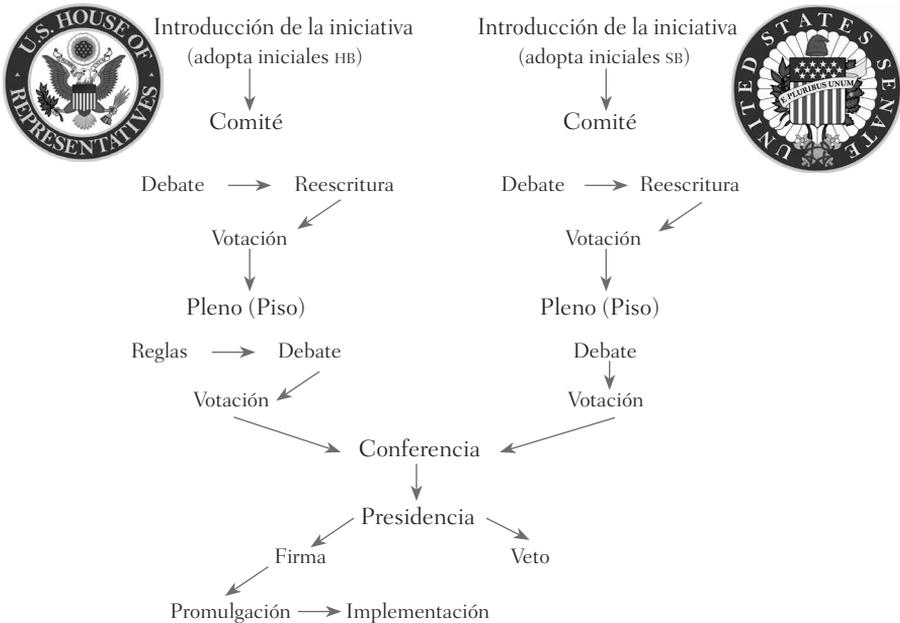
El Congreso de Estados Unidos alcanzó su institucionalización en el siglo XIX, y su funcionamiento tal como lo conocemos hoy en día data de la década de 1970 (Bailey, 1989). De hecho, la forma como opera el organismo en la actualidad se debe a las reformas promovidas por Newt Gingrich. Estas modificaciones fueron proyectadas para que la cúpula de liderazgo tuviera una mayor centralidad y para que el partido dominante dispusiera de mayor control sobre la agenda legislativa, sobre todo en la Cámara de Representantes (Strahan y Palazzolo, 2004). El Congreso ha cambiado mucho

en su administración desde su fundación hasta la actualidad, mas no en su naturaleza de representación y mediación política.

El proceso legislativo

Hay dos maneras principales para aproximarse al proceso legislativo en Estados Unidos, ambas útiles para entender esta rama de gobierno, pero con diferentes objetivos de análisis. La primera consiste en el estudio del extenso conjunto normativo de procedimientos conocidos y del cúmulo de reglas aceptadas, proceso que muy a grandes rasgos se resume en el siguiente diagrama.

FIGURA 2
¿CÓMO SURGE UNA LEY?



FUENTE: Elaboración propia.

La segunda aproximación consiste en adoptar un enfoque interaccional que reconoce la existencia de múltiples actores con intereses contrastantes que buscan influir en proceso, que en este enfoque se aborda con una connotación más amplia y menos normativa, en la que numerosas agencias y contingencias

moldean las decisiones y resultados; este enfoque es más compatible con el objeto de estudio de esta investigación y, por tanto, complementará la reflexión sobre el proceso legislativo en esta sección.

En el Congreso de Estados Unidos cualquier miembro puede introducir una iniciativa de ley, ya sea colocándola en una caja a la vista llamada *hopper* (tolva), o en la Cámara de Representantes puede ser entregada directamente al *clerk*, empleado que asiste en esta institución. En este punto vale la pena hacer una pausa para reconocer que, aunque los congresistas patrocinan las iniciativas de ley mediante su introducción a nombre individual o colectivo, pocas veces participan en su redacción. Frecuentemente, los grupos de interés encomiendan a los *think tanks* y prestigiados despachos la redacción de una iniciativa que luego hacen llegar a un congresista. Si no hay controversia sobre la forma en que se presenta la iniciativa, se manda a uno o más comités para que se evalúe, se discuta y se enmiende.

Con el objetivo de facilitar la gobernabilidad en el sistema estadounidense se proyectaron cámaras legislativas con una amplia descentralización a través de los comités.¹ El sistema de comités y subcomités fue delineado por los arquitectos de la política de ese país para asegurar cierto grado de balcanización que dotara al cuerpo de eficacia. Es en los comités donde ocurre la parte nuclear del trabajo legislativo, aunque lo que se sigue más de cerca y tiene mayor escrutinio es la acción en el pleno.

Entre las principales tareas de los comités destacan la división y canalización del trabajo, la mejora de alguna ley debido a que están muy especializados temáticamente, la definición de las prioridades para agendar las discusiones, y las labores de vigilancia hacia otras ramas de gobierno en su materia (*oversight*). Dentro de estos comités se llevan a cabo audiencias en las que pueden participar *think tanks*, grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil. Además de permitir la socialización, el sistema de comités ha dotado al Congreso de eficiencia y de especialización.

Cada uno de los comités tiene un jefe (*chair*) con autoridad para definir las prioridades, el orden del día y moderar la sesión (*gatekeeping authority*). “Los patrones de poder en el Congreso fluctúan a través del tiempo. En algunos periodos, los líderes electos de la Cámara ostentan el mayor poder y

¹ Esta descentralización para lograr la eficiencia y la especialización se replica en la Casa Blanca a través de los departamentos ejecutivos y las subdependencias de gobierno. Lo mismo sucede en el Poder Judicial con la organización de circuitos y cortes.

en otros los jefes de comité controlan la agenda legislativa” (Strauss, 2012: xvii). Hay comités considerados como más influyentes que otros por su grado de intervención en el gobierno; por ejemplo, en este nivel están los que se relacionan con el presupuesto, los que trabajan sobre las reglas y aspectos judiciales de la ley, sin cuya aprobación no puede pasar una iniciativa al pleno, y los que tratan asuntos relativos a la coyuntura por la que esté pasando la política federal.

Una vez salida del comité, la iniciativa se va al pleno (también llamado piso) para ser discutida y votada; ésta es la parte del proceso más visible para el público. Antes de esta fase culminante hay un procedimiento largo. En el caso de la Cámara de Representantes, el Comité de Reglas define los tiempos y condiciones del debate; en esta Cámara el cuórum se alcanza con doscientos dieciocho miembros, y cualquier miembro del partido de la mayoría puede ser designado por el *speaker* para presidir los procedimientos (U.S. House of Representatives, 2015). Por su parte, en el Senado las reglas indican que el debate es ilimitado en el piso y, al ser una entidad más pequeña, todos los procedimientos se deciden en el pleno. El Senado alcanza el cuórum con mayoría simple, es decir, con cincuenta y un senadores en la sala. Además, como es más compacto, alienta el desempeño individualista y protagónico de cada uno de sus miembros, a diferencia de la Cámara de Representantes, órgano más propicio para el desarrollo de la maquinaria partidista.

Un error frecuente de quienes desconocen la historia y naturaleza precisa del Congreso estadounidense consiste en denominar a la Cámara de Representantes como Cámara Baja y al Senado como Cámara Alta, asumiendo equivocadamente que la primera es generadora y la segunda ratificadora. En el caso del sistema de gobierno estadounidense, las iniciativas de ley pueden introducirse primero en cualquier cámara, pueden votarse de forma independiente versiones diferentes de una ley en ambas cámaras y luego reunirse en un comité conjunto para reconciliar las diferencias. La única excepción son las leyes relativas al presupuesto, que tienen que emanar de la Cámara de Representantes. A esta provisión constitucional se le denomina *origination clause*; implica que los ciudadanos y no los estados son quienes deben tener “el poder de la cartera”.

Christopher Bailey (1989) explica que mientras la Cámara de Representantes tiende a ser una institución jerárquica y vinculada a las reglas, el Senado, debido a su tamaño más condensado, es más igualitario y maleable.

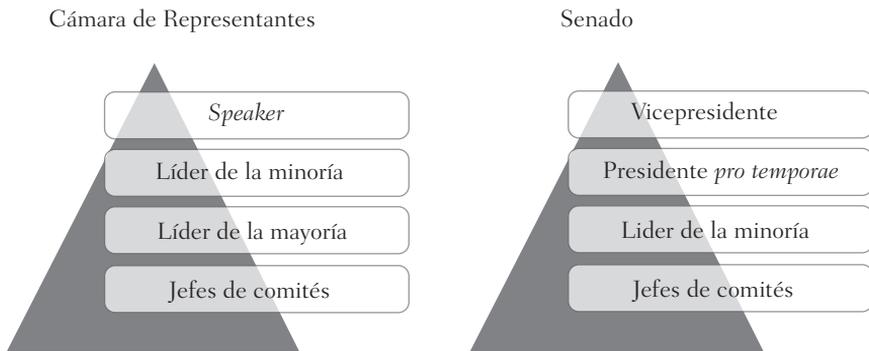
Bailey resalta que, mientras que un aproximado de noventa páginas contienen las reglas del Senado, hasta cuatrocientas páginas son necesarias para explicar las reglas de la Cámara.

En Estados Unidos, los partidos son instituciones poco rígidas en sus plataformas específicas. Sus diferencias no se reducen a liberales y conservadores, sino que hay muchos espectros ideológicos al interior del Partido Republicano y del Partido Demócrata. Su función en el Congreso es articuladora: construyen nodos entre los congresistas, agentes libres que tienen relación directa con los constituyentes que los mantienen en el cargo. Entonces, la principal atribución del partido es la negociación, que consiste en construir consensos entre sus miembros y estructurar el liderazgo.

En ambas cámaras el liderazgo es fundamental; la influencia de un congresista se incrementa mediante nombramientos clave en comités importantes o mediante cargos directivos dentro del comité. En estas decisiones, el partido con la mayoría en la Cámara tiene mayor peso, aunque debe negociar los nombramientos con el partido de la minoría. Además del partido, en el nombramiento de puestos clave en comités también influyen la experiencia en un área, el tiempo que lleva el representante en el escaño (*seniority*) y la afluencia económica de su distrito.

La siguiente figura ilustra las cúpulas de liderazgo en ambas cámaras del Congreso.

FIGURA 3
JERARQUÍA DEL LIDERAZGO EN EL CONGRESO



FUENTE: Elaboración propia.

Los congresistas se familiarizan inmediatamente con los esquemas de jerarquía y liderazgo y saben que la negociación es clave para influir en el órgano. Jacob Strauss (2012) explica que el papel de todos los representantes dentro del Congreso puede ser importante, pero lo es más entender cómo los líderes del partido y los encargados de comité utilizan su liderazgo en el procedimiento de piso para avanzar en la agenda legislativa. El autor agrega que controlar el piso es más un arte que una ciencia, y estas interacciones son clave para entender el funcionamiento del Congreso, ya que el representante está sujeto al escrutinio de sus constituyentes para la reelección y al de su partido para escalar a posiciones de liderazgo.

Además de la descentralización a través del sistema de comités y del protagonismo de las cúpulas, los tiempos legislativos también abonan a la parsimonia legislativa. El periodo legislativo dura dos años, con dos sesiones de un año cada una. En ambas cámaras las iniciativas que han pasado por los comités se calendarizan para debatirse y votarse en el pleno; sin embargo, no hay un orden cronológico, se usa una agenda en la que las prioridades son determinadas por la cúpula de liderazgo de la Cámara. Para facilitar la difusión ordenada de la información, ambas cámaras cuentan con diferentes y variados calendarios legislativos que se sintetizan en el siguiente cuadro.

CUADRO 2
CALENDARIOS LEGISLATIVOS

<i>Senado</i>		<i>Cámara de Representantes</i>	
<i>Executive Calendar</i>	Contiene los tratados y nominaciones que deben ser ratificadas	<i>Union Calendar</i>	Incorpora las legislaciones que incluyan impuestos, presupuesto y apropiaciones
		<i>House Calendar</i>	Contiene las iniciativas de ley más importantes
<i>Business Calendar</i>	Incluye todas las iniciativas de ley	<i>Consent Calendar</i>	Incluye las leyes poco controversiales y de vía rápida
		<i>Private Calendar</i>	Reúne los reclamos en contra del gobierno de agentes privados y mociones particulares
		<i>Discharge Calendar</i>	Es el menos usado; incluye mociones de despido, silencios administrativos y otras mociones especiales

FUENTE: Elaboración propia con datos de U.S. House of Representatives (2019a) y Bailey (1989).

Cualquier contingencia como una guerra internacional, una crisis o una emergencia nacional retrasa aún más las iniciativas que no son consideradas prioritarias, aunque ya se haya manifestado un consenso sobre ellas en la Cámara. Entre otras razones, debido a estas cuestiones procedimentales el cambio político sucede a cuentagotas.

Aunado al sistema de comités, el Congreso echa mano de un equipo amplio para cumplimentar su mandato. El Congreso de Estados Unidos es la institución con mayor *staff* del mundo debido al personal que trabaja para las oficinas de los congresistas (en Washington, D. C. y en su respectivo distrito), y al personal que asiste a la institución en su conjunto.

Además del sistema de comités y del *staff*, el Congreso de Estados Unidos ha establecido otras agencias que complementan las labores del día a día de la institución. Destacan las encargadas del mantenimiento de la infraestructura, como el Arquitecto del Capitolio, así como la Biblioteca del Congreso. También hay oficinas importantes que ayudan con la labor operativa del Congreso, como la Oficina de Presupuesto (Congressional Budget Office), la Oficina de Contabilidad (Government Accountability Office) y la imprenta (Government Publishing Office). Las agencias más relevantes son aquellas que ayudan en la labor legislativa directamente, como la Oficina del *Clerk* y el Congressional Research Service, las cuales proveen respectivamente de estructura e información a la organización.

El Congreso es una institución muy compleja; es un universo de reglas, de actores, de intereses y de procesos cuyas interacciones tienen efecto en Estados Unidos y en todo el orbe. Larry Bartels y otros autores (2005) describen al sistema constitucional estadounidense como aquel que “ha ayudado a crear uno de los rompecabezas más duraderos de gobierno representativo: por abrazar la igualdad (fervientemente, a veces) y por una aparente complacencia en aceptar profundas desigualdades en los recursos económicos y políticos” (Bartels *et al.*, 2005: 136). Es decir, a pesar del dinamismo de la institución hay cuestiones criticables, como su alto grado de burocratización y la estratificación que genera desigualdades tanto entre los representantes como entre los representados.

En el ámbito de la vida pública, los derechos políticos están garantizados para todos los ciudadanos, pero la participación institucional es ampliamente limitada. El sistema estadounidense fue diseñado para ser perdurable ante el cambio social y las transformaciones. Lo anterior implica que es flexible

y maleable, pero asimila a cuentagotas los cambios estructurales, la redistribución del poder y otros movimientos en las convenciones.

El mandato político de los representantes

Una de las principales lecciones de la historia estadounidense es que la articulación de un gobierno implica un conjunto de arreglos sobre la delegación y delimitación del poder. Dicho proceso acontece entre un conjunto de personas que pertenecen a un imaginario social y la minoría sobre la que depositan responsabilidades. Este acto voluntario de delegación de poder público, legitimado por los procesos electorales, deriva en un mandato político hacia sus representantes.

El mandato político de los congresistas se refiere a todas las obligaciones y autoridades que conlleva la representación. Nos referimos tanto a un proceso interaccional entre gobernantes y gobernados, como a un conjunto amplio de actividades y acciones, que significan, entonces, tanto dinámicas como resultados.

Hay siete rubros claramente distinguibles para las actividades que un congresista realiza en Estados Unidos. Legislar es, sin duda alguna, el principal mandato del representante; sin embargo, los congresistas necesitan desarrollar otras acciones, como el cabildeo en aras del liderazgo, la vigilancia (*oversight*), la educación ciudadana, el trabajo de caso (*casework*), la recaudación de fondos y las propiamente electorales. Cada una de éstas implica actividades de distinta naturaleza; sus efectos en la relación con los representados son diferentes. Por ello, deben analizarse cuidadosamente por separado.

Crear leyes y políticas es la principal tarea de los congresistas; es para esta misión que hacen más compromisos con sus electores, y a la que deberían dedicar más tiempo y esfuerzo. Las circunscripciones electorales pueden dar seguimiento al desempeño legislativo de sus congresistas a través de tres indicadores: el número de iniciativas de ley introducidas, sus discursos en las audiencias y debates plenarios, y el registro del sentido de sus votos. En la actualidad es relativamente fácil acceder a todos estos datos, ya que las sesiones del pleno son videograbadas y retransmitidas; además, los congresistas proveen esta información en sus sitios web personales mediante la publicación de sus discursos, la transmisión en directo en redes sociales y la publicidad de sus actividades.

Posteriormente a la introducción de la iniciativa y el trabajo en las mini-legislaturas que son los comités, viene una segunda discusión del proyecto de ley en la que los congresistas pueden debatirlo frente al pleno. En el caso de la Cámara de Representantes, el debate se distribuye de forma equitativa entre los miembros de ambos partidos con un tiempo limitado, cuestiones que son establecidas desde el principio por el Comité de Reglas. En el caso del Senado no hay límites de tiempo para las discusiones, lo que permite el “filibusterismo”.² Los congresistas usan estos discursos y debates para posicionarse en los reflectores de los medios y para llamar la atención de otros representantes (Fenno, 1982).

Como anteriormente se describió, los numerosos filtros, las prioridades de la agenda y el acotado término del periodo legislativo hacen que las iniciativas de ley en el Congreso de Estados Unidos tengan una tasa de supervivencia muy corta. En lo que va de este siglo, en promedio, cada uno de los congresistas ha introducido quince iniciativas por legislatura (Heitshusen, 2018). Generalmente, los congresistas introducen las iniciativas de forma colectiva para demostrar fuerza e incluso buscan aliados del otro partido para evocar consenso. La gráfica 1 demuestra el dinamismo de las iniciativas introducidas frente a aquellas que llegaron a ser promulgadas en las últimas legislaturas.

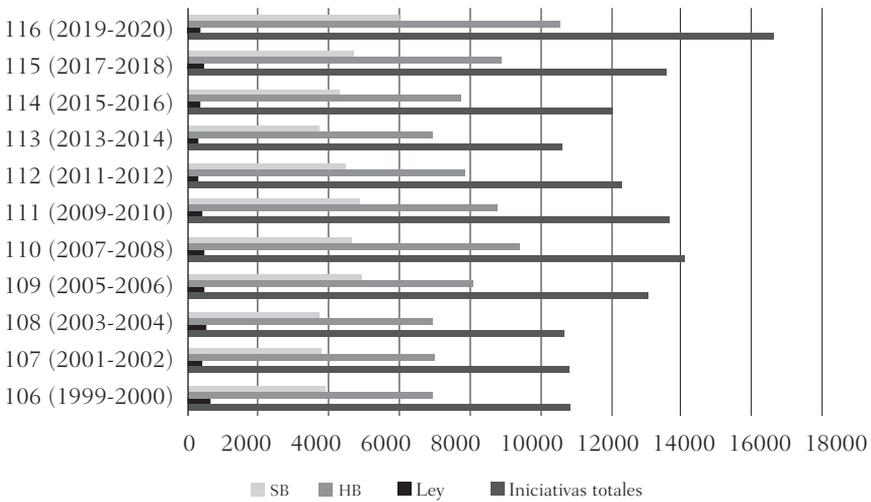
La brecha entre iniciativas y leyes es más amplia en tiempos de gobierno dividido. Un estudio del Pew Research Center (Desilver, 2019) encontró que entre 1890 y 2018, el Congreso pasó un promedio de dos tercios de leyes sustantivas, mientras que un tercio correspondió a leyes ceremoniales y cuestiones de reglas. También, se encontró que cuando hay modificaciones radicales en la integración del gobierno (por ejemplo, las que involucran un cambio de partido en la presidencia acompañado de una mayoría en el Poder Legislativo), el número de leyes aprobadas aumenta, porque una proporción importante está encaminada a anular algunas leyes del gobierno anterior.

El proceso de votación es la actividad sujeta a mayor escrutinio por parte de los electores. A pesar de las variadas formas de votación que existen, el llamado *roll call vote* (voto por llamado) es el mecanismo que más se usa, lo

² Se denomina filibusterismo a cuando un senador extiende su discurso en el pleno para evitar llegar a la votación o para agotar los tiempos legislativos. Sólo los votos de tres quintas partes de los senadores presentes pueden retirarle la palabra. El récord de filibusterismo es de Strom Thurmond, de Carolina del Sur, por hablar durante veinticuatro horas y dieciocho minutos en el debate en torno a la Ley de Derechos Civiles de 1957 (U.S. Senate, 2020a).

cual permite que siempre haya un registro del sentido de los votos (éste, además, es de libre consulta). Las votaciones de determinado congresista son tan importantes que, tanto los contendientes que desafían a un representante en la elección como las organizaciones en su distrito, utilizan esto como el principal mecanismo para evaluar su desempeño en la Cámara (Fenno, 1978).

GRÁFICA I
NÚMERO DE INICIATIVAS QUE LLEGARON A LEY
POR LEGISLATURA



FUENTE: Elaboración propia con datos del Congressional Record (U.S. Congress, 2021).

Existe una tendencia de transformación en las carreras de los representantes desde que son candidatos novatos hasta que tienen una cómoda ventaja en la reelección. Al principio, el candidato toma distancia de la sociedad, atraviesa un proceso en el que se diferencia a sí mismo como miembro del gobierno; posteriormente, se familiariza con el esquema de liderazgo y reglas del juego de la institución, y al final adopta estructuras procedimentales claramente definidas de toma de decisiones y resolución de conflictos, abonando así a la reproducción institucional.

En este sentido, la segunda actividad más distinguible entre los congresistas es la construcción de alianzas y conexiones a través del cabildeo y el despliegue del liderazgo. De acuerdo con Cherie Mestas y Melissa Stewart, en

Estados Unidos “la débil estructura de partidos, las políticas centradas en el candidato y el relativo acceso abierto a la boleta llevan a que todo tipo de candidatos entren al gobierno” (2012: 41); sin embargo, todos los congresistas, para poder tener éxito en sus objetivos de reelección, deben lograr que las iniciativas que promueven se conviertan en ley, para lo cual necesitan alianzas con los líderes de comités y muchas veces con legisladores de otros partidos.

Un importante instrumento para esos fines de liderazgo y de acceso de las minorías al proceso legislativo son los *caucus* congresionales. Se trata de grupos transversales de legisladores, es decir, son organizaciones dentro de ambos partidos pero que comparten otras variables como la ideología (House Freedom Caucus, Blue Dog Coalition, New Democrat Coalition, Progressive Coalition), etnia (Congressional Black Caucus, Congressional Hispanic Caucus, Asian Pacific American Caucus), profesión (GOP Doctors Caucus, Congressional Wine Caucus, Cooperative Business Caucus), tema o interés concreto (Bike Caucus, Beef Caucus, Aerospace Caucus, Cancer Prevention Caucus). Además de constituir vehículos de socialización política, los *caucus* sirven para establecer posturas conjuntas, fijar hojas de ruta y consensuar votos.

Hay una paradoja entre las alianzas y la permanencia del congresista en el escaño. Una buena relación de un representante con las cúpulas de liderazgo de su partido es fundamental para obtener recursos y nombramientos; sin embargo, el representante también desea independencia para poder actuar a discreción. Como Matthew Moen y Gary Copeland observaron, “ellos quieren tener capacidad para moldear la política; pero también [con la finalidad de], poder cumplir las demandas de su electorado para ser reelectos” (1999: 147). En Estados Unidos los políticos tienden hacia orientaciones independientes de sus partidos; por eso, es común que veamos alianzas que atraviesan a las organizaciones partidistas en torno a determinadas políticas de interés del distrito al que los congresistas representan. Esta dinámica es clave en el proceso de representación de las minorías; por tanto, será estudiada con más detenimiento a lo largo de este libro.

La tercera actividad que desarrollan los legisladores consiste en el mandato de vigilancia e investigación sobre el gobierno (*oversight*). De acuerdo con el artículo primero de la Constitución, el Congreso de Estados Unidos tiene la autoridad de llamar a comparecer a cualquier persona de interés dentro o

fuera del gobierno. También se pueden iniciar o encomendar investigaciones a otras agencias federales como el Departamento de Estado y el FBI (Federal Bureau of Investigation, Buró Federal de Investigaciones), para reunir información sobre algunas materias nuevas y el rumbo que deberán seguir las futuras legislaciones. Por ejemplo, durante 2018 se citó a Mark Zuckerberg, director ejecutivo (*chief executive officer*, CEO) de la red social Facebook, para comparecer sobre la protección de datos sensibles y acerca de la injerencia de los llamados *bots* en los procesos electorales. Igualmente, se encomiendan investigaciones y reportes por parte del Senado para apoyar al Ejecutivo en la consejería sobre política exterior (Jewell, 2015). También se lleva a cabo investigación y vigilancia para iniciar procesos de *impeachment*.

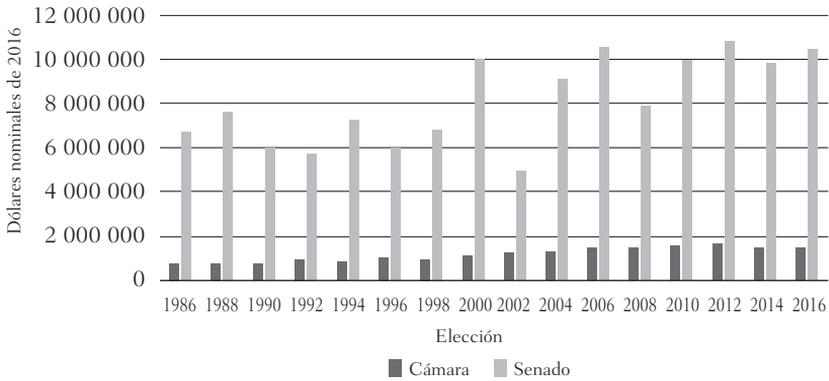
Un cuarto componente del mandato de los congresistas consiste en su obligación de explicar temas del ámbito político y mecanismos gubernamentales a los ciudadanos para que puedan asumir posturas al respecto. A esta actividad se la ha denominado como educación ciudadana en Estados Unidos (Mayhew, 1987), e implica diseminar información confiable y de primera mano ofrecida por parte de los *insiders* políticos. Muy frecuentemente, este mecanismo se reduce a que el representante fije una postura oficial frente a materias y temas específicos que se consideran polémicos o divisivos en el país; también es una actividad recurrente realizada por el congresista o su oficina en distritos con bajos niveles educativos, circunscripciones de estatus migratorio mixto, o en aquellas con ciudadanos de bajos niveles de socialización.

La quinta actividad, muy relacionada con la anterior, se refiere al trabajo de caso en el distrito (*casework*). Este tipo de trabajo se realiza para fortalecer la conexión electoral con sus circunscripciones. Morris Fiorina (1978: 38) explica que “los congresistas pueden ganar crédito electoral al tomar posiciones sobre los asuntos, ‘trayendo a casa el tocino’ y proveyendo favores individuales. La primera opción es inherentemente controversial, las últimas dos necesitan serlo”. El trabajo de caso implica beneficios directos como el financiamiento de proyectos locales, el otorgamiento de becas a nombre de su oficina, audiencias y reuniones con grupos de interés y organizaciones comunitarias, asistencia en trámites burocráticos a los miembros de su distrito, así como respaldo directo a organizaciones e individuos para nominaciones a pasantías, universidades o a las fuerzas armadas.

Otra actividad a la cual los congresistas dedican mucho tiempo es a la colecta de fondos, ya sea en beneficio de organizaciones filantrópicas y

comunitarias, para su propia plataforma o para el partido, a través de los comités de acción política (*political action committees*, PAC) y de los superPAC. La siguiente gráfica ilustra cuánto gastaron en promedio los congresistas en cada elección, ajustada al valor del dólar en 2016.

GRÁFICA 2
GASTO PROMEDIO POR CONGRESISTA EN CADA ELECCIÓN



FUENTE: Elaboración propia con datos de Kramer (2019).

El siguiente cuadro nos informa sobre los candidatos que reunieron más fondos antes de las elecciones de 2020 y el porcentaje que recibieron de los PAC.

CUADRO 3
CONGRESISTAS CON MÁS APORTACIONES

	Nombre	Distrito/Partido	Total (dólares)	Recibido de PAC %
Senado	Jon Ossoff	GAS1 D	153 630 112	0.52
	Jaime Harrison	SCS2 D	130 542 234	0.56
	Raphael Warnock	GAS2 D	124 278 472	0.64
	Lindsey Graham	SCS2 R	108 916 223	2.84
	David Perdue	GAS1 R	102 253 913	5.46
Cámara	Steve Scalise	LA01 R	37 262 827	5.16
	Kevin McCarthy	CA23 R	27 780 643	8.76
	Nancy Pelosi	CA12 D	27 359 508	6.89
	Devin Nunes	CA22 R	26 825 212	5.40
	Elise Stefanik	NY21 R	13 287 247	12.71

FUENTE: Elaboración propia con datos de *Open Secrets* (2021).

Las reglas del juego y los comodines de la política del dinero no siempre están al alcance de la mayoría de las minorías, en particular en los casos de este estudio. Por el contrario, la política del dinero es un mecanismo de exclusión para grupos vulnerables que intentan alguna influencia sobre los escenarios políticos, como se verá más adelante en los estudios de caso.

Finalmente, una actividad permanente de los congresistas estadounidenses es permanecer en campaña. Aunque el principal mandato de los representantes son las actividades legislativas, lo cierto es que dedican la mayor parte de su tiempo y energía a actividades electorales (Mayhew, 1987). Una de las formas más utilizadas es el *advertising* en cada aparición para publicitar su figura y su trabajo. Un segundo mecanismo es el *credit claiming*: cuando los congresistas se atribuyen la autoría de los éxitos del Congreso.

Richard Fenno (1996) considera que la política representativa comienza con el interés de involucrarse en los procesos de toma de decisiones públicas que motivan al individuo a postularse como candidato; esto es, el procesamiento de la representación empieza con una ambición, pero termina en dispositivos de rendición de cuentas. Finalmente, la relación positiva y durable de representación se da sólo si el congresista ha sobrevivido a por lo menos una reelección y si hay participación ciudadana en sus distritos, pues son sus constituyentes activos quienes tienen los mecanismos de responsividad política.

Representación y mediación política de las minorías en el Congreso

Dos de los pilares constitutivos del sistema estadounidense son la organización y la representación. Fenno (1996: 238) describe a la democracia representativa como un gran experimento, ya que “la idea de que ciudadanos ordinarios libremente electos por otros ciudadanos ordinarios para tomar ciertas decisiones en su beneficio no es predestinada, no se debe dar por hecho, no es fácil de mantener y no se aprecia de inmediato”. Debido a esto, el politólogo requiere observar cuidadosamente y entender el comportamiento de dos conjuntos de ciudadanos que hacen funcionar las democracias representativas: los ciudadanos que quieren ser electos y los que los eligen. Tal y como Gaetano Mosca (1939) lo explicara con antelación, es necesario analizar la naturaleza de las interacciones entre gobernantes y gobernados.

En este punto surge un cuestionamiento central sobre la relación entre los congresistas y sus electores: ¿para quién deben gobernar los representantes?, ¿para la mayoría de sus electores, sólo para sus constituyentes políticamente activos, o para todos los subgrupos del país, incluso aquéllos fuera de su distrito? La respuesta es simple y compleja a la vez: para todos ellos. Los dos primeros casos se han denominado como representación diádica; el último se refiere a la representación sistémica (Manza *et al.*, 2002).

La representación diádica surge de la relación de responsividad directa y recíproca entre el congresista y las preferencias que percibe como comunes y prioritarias entre los electores de su distrito (Hill y Hurley, 1999). Este proceso, tanto de selección como de sanción de temas y posturas, se hace tras un balance que el representante realiza a partir de sus experiencias en el distrito, de la opinión pública local y de las demandas que le han hecho llegar las organizaciones comunitarias y los ciudadanos (Mansbridge, 2009).

Por otro lado, la representación sistémica incluye múltiples formas en las que un congresista abanderará asuntos generales que no necesariamente emergen de las demandas específicas de su electorado. También se denomina “representación subrogada”, ya que implica cristalizar asuntos cuyos intereses aún no están bien representados o suficientemente articulados, pero que pueden tener éxito legislativo (Mansbridge, 2003). Este tipo de representación se basa en la idea de que, por ejemplo, no puede haber un distrito sólo de mujeres y, por tanto, los congresistas pueden innovar con legislaciones en favor de la agenda política de ellas. Su motivación consiste en obtener posiciones de liderazgo o ser recompensados por su desempeño mediante el incremento del apoyo en su distrito. Las minorías raciales, étnicas y religiosas, siguiendo la articulación de redes de solidaridad o mediante políticas urbanas y de reasentamiento, tienden a concentrarse en comunidades geográficas condensadas. Ya que las minorías se movilizan en bloque, los distritos se dibujan de forma que estos colectivos minoritarios sumen el menor número de representantes posible (distritos mayoría-minoría) o, por el contrario, para que se diluyan entre otras comunidades en las que su representación descriptiva sea menor o nula (Hero y Tolbert, 1995). Estos arreglos dependerán de los intereses de los partidos y otras estructuras de poder dominantes, pero también del grado de agencia política y organización de los constituyentes.

Parker (1990) explica que los distritos mayoría-minoría no fueron creados en un vacío, son un producto histórico resultado de la lucha por el acceso

de algunos y el establecimiento de barreras para los otros. El autor sostiene que, a pesar de que la Ley de Derecho al Voto de 1965 fue un proceso histórico para las minorías, en la práctica los estados siguen utilizando mecanismos para diluirlas, en particular por medio del *gerrymandering*.³ En el mismo sentido, John Farley (2005) recalca que en la historia de Estados Unidos hay patrones históricos recurrentes de discriminación, segregación, exclusión y explotación hacia las minorías para suprimir su influencia en la política. Ahora bien, Farley agrega asimismo que las minorías siempre han reaccionado a la subordinación con respuestas orientadas tanto a la adaptación como al cambio.

Algunos autores como Sarah Binder (1997) aseguran que el diseño de las instituciones políticas estadounidenses previene que el poder de las mayorías rijan absolutamente y que las minorías puedan atemperar sus excesos. Las instituciones legislativas encarnan uno de los objetivos principales de los intereses de los agentes políticos; por tanto, los grupos entrantes buscan incrementar su influencia colectiva (Gronke, 2001). El padre fundador Thomas Jefferson, en su manual legislativo, explicaba que “como sucede siempre con el poder de las mayorías, debido a su número, para detener cualquier medida en su contra, las únicas armas con que la minoría cuenta para defenderse de los que están en el poder son las normas y las leyes” (1840: 3). Como se explicó en el capítulo anterior, en el proceso de agregación de intereses, los grupos tienen variados grados y niveles de influencia que movilizan dependiendo tanto del contexto como de su grado de madurez política.

Los sistemas políticos han encontrado dos principales remedios para incorporar a las minorías: el primero consiste en el establecimiento de cuotas; en este caso, la relación clave de las minorías es con los partidos. El segundo —más compatible con la cultura política estadounidense— es incentivar la conformación de intereses de grupo específicos y fomentar su representación directa en los congresos. De lo anterior deriva la discusión sobre si el objetivo normativo de más representación directa de las minorías es lo deseable, o si la calidad de la representación y una agregación más equitativa de los intereses de las minorías debe ser la meta.

³ La Constitución establece que los distritos electorales estarán delineados por polígonos proporcionales que, además, deberán ser continuos y compactos. Lo anterior permite que se pase arbitrariamente por encima de vecindarios y comunidades, dependiendo de los intereses del partido en el poder; se denomina a este proceso *gerrymandering* (manipulación de la distritación).

Estas dinámicas han dado lugar a una línea de estudios muy común en las investigaciones sobre el tipo de representación de las minorías visibles en las instituciones legislativas. Al respecto, Hanna Pitkin (1967) explica que primero está la representación descriptiva, que se refiere a la proporcionalidad a modo de espejo de grupos visibles que integran a la sociedad en los órganos gubernamentales; luego está la representación sustantiva, que se refiere a la representación de los temas y las agendas de las minorías; finalmente, una tercera variable es la representación simbólica, que incluye visibilizar a grupos y agendas que usualmente están subrepresentados.

El acceso político de representantes directos de las minorías tiene efectos en las instituciones y en las comunidades. Los primeros representantes de las minorías en llegar al Congreso tienen que abrirse paso en una institución que ha marginalizado al colectivo al que se adscriben y cuyas convenciones pueden serles desconocidas. Su desempeño podrá originar que más representantes minoritarios ingresen al cuerpo legislativo, alianzas clave con otros grupos, la adopción de una política de la identidad o, incluso, su marginalización.

En su estudio sobre la influencia del electorado sobre los congresistas, Larry Bartels (2002) encontró que los senadores tienden casi tres veces más a favorecer las preferencias de sus electores más privilegiados. Esto significa que “Todos los ciudadanos adultos disfrutan de los mismos derechos para votar, unirse a una organización, reunirse con los legisladores, presionar por otros medios para expresar sus intereses y preocupaciones, pero el ejercicio actual de estos derechos está sesgado hacia aquéllos con altos niveles de ingreso, educación, y otras ventajas sociales y atributos económicos” (Bartels *et al.*, 2005: 136). Entonces, ¿qué influencias externas experimenta un representante? Primera, la de aquellos sectores que le dan fondos; segunda, la del partido político y la cúpula de liderazgo, relación nutrida por la ambición hacia posiciones más importantes; tercera, sus electores y su capacidad para mantenerlo en el cargo a través del voto popular. En este oscuro panorama para los grupos con menor influencia hay una esperanza, ya que un sistema electoral competitivo dota a las minorías de por lo menos un mecanismo de reemplazo efectivo.

En sus estudios sobre representación de intereses particulares en el Congreso, Grossmann (2012) descubrió que la eficacia política de una minoría para organizarse es fundamental para dotar de influencia a sus representantes. Por ejemplo, sectores como los profesionistas y los granjeros hacen que sus

representantes participen más en el Congreso; lo contrario sucede con colectivos como los estudiantes y los grupos religiosos. El mismo autor agrega que la explicación más probable es que la confianza política ayuda a que circunscripciones más activas tengan mayores recursos para demandar inclusión en el sistema. Entonces, las minorías sí pueden medir de manera acuciosa su eficacia en la política con respecto a la frecuencia con la que sus representantes hablan públicamente o legislan directamente sobre sus preocupaciones.

El proceso político estadounidense oscila entre la inacción y la respuesta positiva hacia grupos particularistas bien organizados. Bartels y otros investigadores explican que “esto ha creado múltiples y desafiantes centros de influencia y su correspondiente entramado de políticas contradictorias e incompletas” (2005: 89).

En la misma dirección, Lawrence Jacobs y Theda Skocpol consideran que “el campo de juego político sigue siendo muy desigual, y los beneficios inmediatos de la revolución de los derechos no dieron como resultado una ampliación sostenida de la voz política y la influencia en el proceso de gobierno” (Jacobs y Skocpol, 2005: 12). Son los colectivos los que progresivamente despliegan mecanismos, unos más contenciosos que otros, para incursionar en la política. El llamado sistema madisoniano de gobierno tiene numerosos puntos de veto para excluir grupos, pero también múltiples fisuras y nichos que las minorías han utilizado para colocar agendas y tratar de transformar los arreglos y acomodos de poder.

La articulación de la agenda política: ¿quién tiene qué en el proceso?

A lo largo de este capítulo se ha explicado cómo en el marco de la política institucional, los *outsiders* están prácticamente imposibilitados para cambiar directa y abruptamente la estructura y las convenciones de órganos bien afianzados como el Congreso. Lo que sí pueden hacer es modificar la composición y la operación del gobierno volviéndolo más representativo, tanto en el plano descriptivo (los miembros) como en el sustantivo (los temas). Entonces, una forma de desplegar directamente su agencia política, ya sea consciente o involuntariamente, consiste en la articulación, movilización y agregación de sus demandas minoritarias a las agendas nacionales.

Hay asuntos que motivan mayor atención por ser generadores de cambios sociopolíticos importantes o porque son materias novedosas en la esfera pública, y que por eso mismo han desarrollado un debate en torno a alternativas viables y vías posibles para ser resueltos. La agenda política, en palabras simples, equivale al conjunto de temas relevantes por consenso, susceptibles de debate y sujetos de actuación dentro del sistema. La agenda dota al gobierno de un margen de acción, delimita el universo de materias y sujetos sobre los que se debe priorizar la legislación y la política pública. La estructuración de la agenda legislativa es el equivalente al proceso de negociación y ajuste de un conjunto de demandas de los diversos subgrupos con influencia en los escenarios políticos (Cox y McCubbins, 2005). Entonces, ¿cómo se coloca un asunto en la agenda legislativa y qué influencia tienen los diversos agentes políticos en este proceso?

Éste no es un proceso automático ni arbitrario; tampoco lo llevan a cabo exclusivamente los representantes, si bien, las instituciones gubernamentales influyen sobre las posturas, orientaciones y alianzas de los grupos sociales. Igualmente, los grupos y movimientos tienen agencia sobre las instituciones y las políticas que se implementan. Entonces, la negociación de la agenda involucra agentes diversos, factores internos de la política institucional convencional y externos como la presión, la movilización y la acción ciudadana (Jacobson, 2009; Zoizner *et al.*, 2017). La negociación de la agenda implica tensiones y conflictos de largo plazo, pero también nuevas materias, la reciente incorporación de controversias, y hasta la naciente apertura de espacios públicos y novedosos instrumentos políticos.

Los *agenda setters* o diseñadores de la agenda son quienes tienen capacidad iniciadora en el proceso; son los sastres del contenido político, allanan el camino para incorporar nuevas materias y agentes de cambio. El impacto del *agenda setter* se mide a partir de su habilidad para influenciar las leyes introducidas y por la naturaleza de su injerencia en las reformas y en torno a los debates más divisivos (Mouw y Mackuen, 1992). Los diseñadores de la agenda legislativa también pueden ejercer un poder negativo, es decir, utilizar su influencia mayormente para evitar la discusión y legislación sobre ciertos temas, en lugar de movilizarla para introducir tópicos al proceso. Por todo lo anterior es importante reflexionar sobre los efectos de la movilización de los grupos para influenciar la agenda. Los partidos son articuladores de la agenda por naturaleza, y su éxito en este proceso aumenta su reputación y les suma

militantes. Luego están los *caucus* que, al ser grupos de interés horizontales en el Congreso, tienen como objetivo moldear el diseño de la agenda conforme a la plataforma que les da sentido de existir. También los *lobbies* son *agenda setters*: los intereses son los que guían su acción, y esos intereses concretos son impulsados mediante los recursos económicos con que cuentan.

Finalmente, otros *agenda setters* son los ciudadanos activos en política a través de la movilización de la opinión pública, la acción electoral y la participación cívica. Entre ellos destacan las minorías que, como ya se explicó, combinan acción contenciosa y no contenciosa para influir sobre la agenda, ya sea desde su posición de exclusión o desde su reciente incursión, según sea el caso. Las minorías han articulado una voz y una agenda dinámica, las cuales pretenden agregar a escenarios más amplios.

Absolutamente todos los sistemas políticos tienen puntos de acceso para los grupos minoritarios que buscan influenciarlos, debido a sus estructuras descentralizadas y fragmentadas. Como Robert Lieberman explica, “los múltiples puntos de acceso generalmente no han sido empoderadores para los grupos minoritarios raciales y étnicos en la política estadounidense, pero tampoco han sido uniformemente restrictivos” (Lieberman, 2013: 87); sin embargo, estos puntos de acceso y la estructura institucional fragmentada pueden ser un arma de doble filo cuando la minoría está ubicada en el lado perdedor en la política dominante. En este contexto, la minoría corre el riesgo de convertirse en una clientela política y no poder posicionar su agenda.

Para inferir sobre cómo opera la influencia de las minorías en la agenda es necesario situar casos empíricos. A partir de esto, para este libro se han seleccionado estudios de caso que coinciden con las esferas entrantes en la política estadounidense. Son colectivos que están al tanto del proceso, que han aprendido entre éxitos y fracasos cómo influir sobre la agenda. Estas minorías tienen capacidad de incidir movilizando tanto votos como manifestantes; incluso tienen la habilidad de desplegar formas de presión convencionales hacia sus representantes (el voto, el respaldo, la alianza, el reemplazo y otros mecanismos de rendición de cuentas), pero también han desarrollado una masa crítica que los representa directa y sustantivamente en los corredores del poder.

Los afroamericanos, las mujeres, los latinos, los progresistas y *Alt-right* constituyen fuerzas sociales que han politizado cuestiones que antes eran consideradas arbitrarias o apolíticas. Constituyen minorías que incuban demandas

“desde abajo”, las cuales muchas veces desafían las convenciones establecidas. En los siguientes capítulos se analiza grupo por grupo el proceso de articulación de la agencia política, se explica cómo han formado *clústeres* con su propia personalidad colectiva y cultura distintiva. También se reflexiona sobre el sinuoso camino de estas minorías hacia la agregación de demandas a las agendas en Estados Unidos.