

La polarización política durante la administración Obama

Political Polarization in the Obama Years

Ernesto Domínguez López^{1*}

¹Centro de Estudios Hemisféricos y Sobre Estados Unidos, Universidad de La Habana, Cuba.

*ernestodl@cehseu.uh.cu

Resumen

En este trabajo se propone una definición de polarización política en Estados Unidos con dos componentes clave: su condición de proceso y la centralidad de la diferenciación, donde la proximidad de los polos a los extremos de la distribución es un caso límite. Se definen también algunas expresiones específicas de polarización a nivel de elite, masas y partidos. Sobre esa base, se examinan datos provenientes de reportes acerca de preferencias políticas y de la Biblioteca del Congreso sobre la actividad legislativa durante la administración Obama. De ellos se hace evidente la diferenciación de posiciones en torno a los temas esenciales del periodo entre grupos de población identificados como liberales-demócratas y conservadores-republicanos, en una distribución claramente bimodal, que se refleja en una reducción de la producción legislativa, como consecuencia de la reducción de los compromisos bipartidistas en un ambiente polarizado.

Palabras clave: conflicto, Congreso, élites, partidismo.

Abstract

In this paper I propose a definition of political polarization in United States with two core ideas: polarization as a process, and differentiation as a central feature, where the location of the poles in the extremes of a distribution is a limit case. I also propose a definition of elite polarization, mass polarization and partisan polarization as specific expressions of the process. On this base I examine data published in reports on political preferences and on legislative activity in the

Obama years. The information makes apparent the degree of differentiation of political positions on core issues between liberals-democrats and conservatives-republicans. It shows a clear bimodal behavior that reflects on a reduction of the legislative production, as a consequence of a reduction in bipartisan commitments in a polarized environment.

Keywords: Conflict, Congress, Elites, Partisanship.

Recibido: 07/07/2018

Aceptado: 27/08/2018

Entre los aspectos más debatidos dentro del sistema político estadounidense se encuentra la polarización. El gran volumen de trabajos dedicados al tema se ha orientado en lo fundamental a tres áreas de indagación: la definición y tipología de la polarización política, las repercusiones de su existencia y la veracidad de su presencia como fenómeno histórico y como realidad contemporánea. En cada una de ellas se han presentado múltiples variantes, complementarias en algunos casos, abiertamente contradictorias en otros.

Este fenómeno tiene amplias implicaciones para un sistema político, en tanto factor estructurante de las relaciones que lo conforman. Las posibilidades de consenso y los potenciales de conflicto tienen claro vínculo con la presencia de polos distintos que atraen a los múltiples componentes del sistema. La etapa inicial del siglo XXI coincidió con las administraciones de George W. Bush y Barack Obama en Estados Unidos, dos presidentes y dos ambientes políticos muy distintos, marcados en su accionar en la Casa Blanca por una serie de acontecimientos y procesos de gran importancia, que llevaron a un periodo crítico en su historia, es decir, a una etapa de transición en la que las decisiones tomadas significaron la selección de opciones dentro de un espectro relativamente amplio de cursos para el desarrollo del país. Las fuerzas de cambio y las de la continuidad interactuaron en un escenario donde se definía el proyecto nacional para las décadas siguientes, con implicaciones para el resto del mundo, por la interconexión profunda asociada con la globalización y por el debate sobre política exterior incluido en el proceso.

Si se consideran esas circunstancias, es importante acercarse a este tema tratando de entender la dinámica de la polarización como parte de la evolución histórica del sistema político. Partiendo de la revisión de la definición y la presentación, en este texto propongo una revisión de las expresiones de polarización en Estados Unidos, en particular durante los mandatos de Barack

Obama, pero observando periodos anteriores para identificar los polos del sistema político y apreciar sus impactos sobre los procesos de toma de decisiones.

Definiciones, tipos y temas

El primer paso en este camino es la definición y la operacionalización del concepto de polarización y los conceptos derivados. La idea de polarización es, en esencia, una metáfora derivada del uso de una familia de conceptos («polo», «bipolar», «multipola») en diversas disciplinas científicas. Como toda traducción semiótica, su utilización en las ciencias sociales requiere una adecuación de su definición a las características de los sistemas que se estudian y, por supuesto, su adaptación para aprovechar sus posibilidades en los estudios concretos. Teniendo esto en cuenta, se propone la siguiente definición: «polarización es el proceso de organización de un sistema en torno a uno o más polos». Cuando se trata de dos o más polos, estos deben ser distinguibles entre sí y pueden ubicarse en puntos distintos de los extremos de la geometría del sistema, o en los extremos mismos. Por las especificidades del sistema político de Estados Unidos se da preferencia al modelo dipolar, que, por otra parte, se puede utilizar para explicar otros múltiples casos, siguiendo, por ejemplo, los habituales referentes de la distribución de las corrientes y formaciones políticas en un eje izquierda-derecha. Para este caso, la polarización se refiere entonces al proceso de estructuración del sistema y los procesos políticos según dos polos diferenciados, en torno a los cuales se distribuyen las posiciones y preferencias políticas e ideológicas de los diversos sujetos.¹

En las ciencias sociales, incluyendo las ciencias políticas, se han trabajado diversas variantes de polarización. Entre las distintas versiones disponibles, una de las más esclarecedoras y operativas desde la perspectiva de este trabajo es la propuesta de Esteban y Ray (1994), según la que la polarización es el resultado de la interacción entre la identidad intragrupo y la alienación intergrupo, lo cual esencialmente significa que en una sociedad polarizada los miembros de un grupo determinado se identifican entre sí ideológicamente o por otros motivos específicos, a la vez que se consideran separados de los miembros de otros grupos por el mismo sistema de motivos. En esa misma línea, otros trabajos más recientes demostraron que la intensidad de los conflictos generados en el sistema que se trabaje, se incrementa de manera directamente proporcional a la magnitud de la polarización (Esteban y Ray, 2008).

Igualmente, Esteban y Schneider ofrecen un refinamiento importante de la definición de polarización, especialmente útil para superar los falsos sobreentendidos que se pueden producir con el uso impreciso del término en el lenguaje académico o publicístico. Según ellos, en cualquier distribución de características, «polarización» sería la agrupación de la población en torno a un número reducido de polos distantes entre sí (Esteban y Ray, 2008), lo cual resulta además útil para el estudio de conflictos, pues proporciona un modelo para la localización y análisis de las tensiones en una sociedad dada. Si se sigue esta lógica, y se aplica al caso más simple, es posible encontrar un sistema polarizado en torno a dos posiciones que pueden situarse en posiciones extremas dentro del espectro ideológico y programático, o más comúnmente mucho más próximas, pero lo suficientemente distanciadas como para que sean diferenciables. Para el caso de Estados Unidos, se puede aplicar una variante particular del modelo, en el que se define la «polarización» como el proceso de aglutinamiento de los ciudadanos y políticos en torno a dos polos diferenciados en un eje configurado según un gradiente que va de liberalismo radical a conservadurismo radical, según las definiciones estadounidenses, que se identifica como un eje izquierda-derecha para ese escenario.

Las implicaciones de este fenómeno resultan muy importantes, pues en la medida en que se distinguen esos polos y se modifica la configuración para hacerse bimodal, en condiciones de una población distribuida de manera relativamente simétrica, el potencial de conflicto se incrementa y, consecuentemente, disminuye el potencial de concertación entre los actores implicados. Al situar esta idea dentro de los marcos fijados por el modelo político estadounidense, desde los controles y contrapesos hasta el sistema electoral, se llega de inmediato al corolario que en caso de una intensificación de la polarización, la toma de decisiones que requieran un nivel significativo de consenso o compromiso bipartidista se torna más difícil.

Entre las formas posibles de polarización interesan a los efectos de este trabajo tres variantes: «polarización de elite», «polarización de masas» –o popular– y «polarización partidista». La «polarización de elite», tal como se la define en la ciencia política estadounidense, es la polarización que se produce entre los políticos en ejercicio de mayor nivel, a partir de posicionamientos ideológicos y / o programáticos. Las evidencias más claras se encuentran en los registros históricos de las votaciones en el Congreso federal y los congresos estatales, conjuntamente con el tratamiento de temas clave en el discurso político (Butler, 2009; Ladewig,

2010; y Garand, 2010). En esta definición el uso del término «elite» amerita una mirada más cercana. Resulta evidente que «elite» se identifica con lo que también se denomina «clase política» (Mosca, 1975). Sin embargo, el concepto de «elite» desborda ese conjunto. El trabajo de autores como Mills (1958) y Domhoff (1990 o 2006) demuestra que el conjunto de individuos y grupos que pueden ubicarse dentro de esa categoría es más amplio y diverso, y tiene una gran capacidad de influencia en los procesos políticos (Wright Mills, 1958; y Domhoff, 1990 y 2006). La «polarización de masas» –también popular o pública–, por su parte, es el proceso de aglutinamiento de números crecientes de ciudadanos, habitantes o votantes en torno a polos ideológicos y / o políticos diferenciados. Este tipo de polarización se expresa, además, en una distribución geográfica de las preferencias, relacionada también con las peculiaridades del sistema electoral estadounidense. Las expresiones y fuentes de polarización política de masas distribuidas según esos criterios son referentes claros para la construcción del discurso político, especialmente durante las campañas electorales, en las cuales se produce un permanente ajuste de lo que se conoce como las narrativas de los candidatos a los escenarios concretos de acuerdo con el público que se quiere atraer. Un distanciamiento de las preferencias de los votantes producto de su estructuración en torno a polos diferenciados constituye una guía clara para los candidatos y otros componentes de la clase política, a la vez que estos pueden generar o reforzar esa configuración (Garand, 2010; Levendusky, 2010; y Hetherington, 2009, pp. 429-436).

La polarización partidista es un proceso interesante en el escenario estadounidense. El carácter de coalición de hecho que tienen los principales partidos dentro de un sistema bipartidista hace que en su interior puedan encontrarse, y se hayan encontrado a lo largo de la historia, diversas posiciones ideológicas y plataformas que en no pocas ocasiones han cubierto todo o gran parte del espectro político disponible en el *mainstream*. En esos casos, las articulaciones ideológicas tienden a ser transpartidistas y, por tanto, la construcción de consensos de esa índole se hace más factible. La polarización a nivel de partido se describe, frecuentemente, como selección o distribución por partidos (*partisan sorting*) (Hetherington, 2009, pp. 429-436), y se refiere a la tendencia a la configuración de un predominio claro de un número reducido de ofertas de políticas y posiciones ideológicas dentro de cada partido, que concentra a una proporción creciente de afiliados, activistas, funcionarios y candidatos. Esto implica una mayor identificación de cada partido con un polo ideológico y político y, por ende, una mayor diferenciación entre sí, tanto en el discurso como en su comportamiento en los distintos cuerpos

del subsistema de gobierno. Claramente, esto significa una redistribución de miembros, simpatizantes y bases electorales entre los partidos, en la medida en la que estos se diferencian ideológicamente y programáticamente. Por tanto, también resulta una fuente de rivalidad y potencial conflictividad entre ellos (Wallner, 2013).

En la década de los años ochenta, Carmines y Stimson (1986), como parte de su estudio y discusión de los procesos de realineamiento, propusieron una síntesis teórica orientada a explicar la evolución de los temas que ocupan el centro de los debates dentro del sistema político y la atención de la población. En especial, se interesaron por la estructura y secuencia del proceso, y por la relación entre las elites y el público. En un trabajo posterior, Carmines y Wagner (2006) reafirmaron la validez que en su criterio tiene la perspectiva de *issue evolution* para entender los cambios a largo plazo del sistema de partidos, como parte de su versión de la teoría del realineamiento, pues ayuda a explicar los mecanismos que introducen nuevas dimensiones en la discusión y, potencialmente, en el conflicto. Por tanto, consideraron la polarización en torno a esos temas un factor importante del continuo ajuste del sistema político.

La visión tradicional plantea que los políticos profesionales identifican las demandas de la población, y estructuran sus campañas y proyectos como respuestas a esa demanda; de esta manera, se sigue la lógica primitiva de la representación, según la que los oficiales electos representan directamente los intereses y las preferencias de sus electores. Esta es también una perspectiva articulada que responde a la lógica tradicional de la relación oferta-demanda que supone que la segunda determina a la primera. Carmines y Stimson (1986) señalaron una relación diferente. Según su modelo, los políticos profesionales –la clase política de Mosca– introducen temas, criterios, posiciones y ofertas de política desde su ubicación en el sistema de toma de decisiones y a la vista del público. El papel de este último es prestar atención a algunos de esos temas y a otros no, en una especie de proceso de selección «natural», que los políticos no controlan per se, aunque lo lideren como parte proponente. Este es un espacio limitado por la inatención del público, en el que las distintas propuestas compiten por entrar y permanecer: dinámica que produce la renovación en el tiempo de los temas y las variaciones de sus definiciones, en la medida que algunas de ellas se demuestran más adecuadas que otras al ambiente presente, al estado del sistema. Por tanto, la evolución es un resultado de esa interacción elite-público, de carácter sistémico, sin que ningún actor la conduzca conscientemente.

Al modelo analítico de Carmines, Ensley y Wagner (2012) hay que agregar por lo menos dos factores: las elites que rodean a la clase política y los mecanismos de formación de opinión. En el primer caso hay que considerar las interacciones entre los políticos profesionales y los grupos empresariales de diferente tipo, las jerarquías militares, los diversos grupos de influencia social, que promueven sus intereses introduciendo objetivos de política con gran capacidad de influir sobre la toma de decisiones, y, por tanto, generando temas y definiciones que son absorbidos por el sistema y el discurso políticos. En el segundo, los medios de comunicación, las figuras públicas de distinto carácter, las instituciones especializadas y educativas, y el conjunto de las llamadas industrias culturales transmiten y legitiman propuestas, participan en la conformación de los estados de opinión y, por tanto, influyen en la selección de temas y definiciones, y en las posiciones respecto a ellos.

La evolución de los temas siguiendo patrones generados por este sistema de factores – especialmente con la ampliación propuesta en el párrafo anterior– explica la historia de, por ejemplo, el tratamiento de las relaciones raciales en el discurso y los proyectos políticos, o los derechos de los estados, entre otros. Cuando se habla del ambiente favorable o desfavorable a una u otra definición o tema, se está introduciendo en el modelo la evolución continua de las estructuras sociales, las construcciones ideológicas y, en general, las configuraciones del *complexus* cultural, a las que se deben ajustar las propuestas para poder insertarse en el debate político, o más exactamente deben co-ajustarse el entorno, el tema, las definiciones y los proyectos.

Entre los temas del debate político hay varios que han evolucionado para colocarse en el centro de la escena. Probablemente el tema de más impacto entre los que han estructurado las preferencias y políticas prácticas sea el de las relaciones raciales (Abramowitz, 1994; Kim, 2002; Austin, 2002; y Olson, 2008). Esto a su vez se imbrica con otros dos temas de gran importancia pero de distinto tratamiento. Uno de ellos es la inmigración, sobre todo cuando los flujos migratorios son percibidos como amenazas, ya sea para la identidad, el empleo o la seguridad de los ciudadanos. El otro, los cambios en los estatus sociales de diversos grupos de la población del país, implica una relación directa con las complejas y conflictivas relaciones entre macrosujetos sociales tipo clase. La desigualdad, la precariedad laboral, la persistencia de la pobreza, las dificultades para el acceso a servicios de especial importancia –como educación y salud–, la

inestabilidad de los estatus, los conflictos laborales, configuran opiniones de potencial polarizante (Francia y Orr, 2014; Esteban y Ray, 2011; y Klar, 2014).

Otro tema que históricamente ha sido eje de posiciones ideológicas y partidistas es el del tamaño y las funciones del gobierno federal. El debate más contemporáneo gira en torno a si el gobierno debe ser más grande y debe estar involucrado en múltiples actividades de regulación y gestión de la economía o la vida social, o si el gobierno debe reducirse al mínimo y, particularmente, mantenerse al margen de todos los aspectos de la vida de los individuos y dejar actuar a los estados (Lindqvist y Östling, 2010). La polémica en torno a leyes como la *Affordable Care Act* y otras iniciativas en ámbitos como la educación o los negocios se plantea frecuentemente en esta clave. Actualmente hay que incluir el aborto, que ha adquirido matices de conflicto cultural, fuertemente influido por el muy notable papel de la religión en la sociedad y la política estadounidenses, al punto de posicionarse en el centro de la discusión contemporánea en Estados Unidos como resultado de una acelerada evolución impulsada por extensos cambios sociales (Adams, 1997; Carmines y Woods, 2002; Mouw y Sobel, 2001; y Evans, 2002).

El Pew Research Center, importante tanque pensante, publica reportes basados en una selección de diez temas considerados medulares en la construcción de las identidades ideológicas y partidistas contemporáneas: eficiencia del gobierno, regulación de la economía, seguridad social, papel del gobierno en la vida social («tamaño» del gobierno y política fiscal), relaciones interraciales, inmigración, política exterior y seguridad nacional, beneficios empresariales (impuestos), política ambiental y tratamiento de los homosexuales. En este listado vemos la más reciente introducción de otros puntos en el debate público, como el cambio climático y las políticas destinadas a la protección ambiental, que ha pasado a ser uno de los factores polarizantes en la escena política estadounidense, y es también un caso interesante para estudiar las fuentes reales de esa polarización (Fisher, Waggle y Leifeld, 2013). Los derechos de los homosexuales tienen un amplio espacio en los medios, con extensos debates a todos los niveles, particularmente en torno al matrimonio homosexual y, junto con él, el derecho a la adopción. Y la cuestión de la seguridad nacional también implica una compleja discusión, particularmente sobre su definición y alcance, además de sobre los medios para protegerla.

Los criterios conservadores típicos serían: el gobierno es ineficiente y derrochador; la regulación de los negocios hace más daño que bien; los pobres tienen una vida fácil porque pueden obtener beneficios sin trabajar; el gobierno no puede financiar más ayuda a los necesitados; los negros

que no pueden progresar en Estados Unidos es por su propia responsabilidad; los inmigrantes actuales son una carga porque se apoderan de los empleos, las viviendas y la cobertura de salud; la mejor manera de asegurar la paz es mediante la fuerza militar; la mayor parte de las corporaciones tienen ganancias razonables; las leyes y regulaciones ambientales más estrictas cuestan muchos empleos y dañan la economía; la homosexualidad debe ser desalentada por la sociedad.

Las posiciones liberales tipo son: el gobierno frecuentemente hace un mejor trabajo que lo que se le reconoce; la regulación de los negocios es necesaria para proteger el interés público; los pobres tienen vidas difíciles porque los beneficios distribuidos por el gobierno no son suficientes; el gobierno debe hacer más por ayudar a los necesitados, aunque eso signifique endeudarse; la discriminación racial es el principal motivo por el que muchos negros no pueden progresar en la actualidad; los inmigrantes fortalecen el país con su trabajo duro y sus talentos; una buena diplomacia es la mejor manera de asegurar la paz; las corporaciones obtienen ganancias demasiado grandes; leyes y regulaciones ambientales más estrictas justifican el costo; la homosexualidad debe ser aceptada por la sociedad (Pew Research Center, 2014, pp. 82-84).

La evolución de la polarización y sus impactos

Entre 2006 y 2008 se produjo un interesante intercambio sobre la existencia de polarización de masas, originada por la publicación en 2006 del libro *Culture War? The Myth of Polarized America* (Fiorina, Abrams y Pope, 2006). Como el título indica, esos tres autores afirmaron que la polarización política en Estados Unidos es esencialmente un mito. Entre sus argumentos señalaron que aunque las diferencias entre los factores identitarios de demócratas y republicanos se habían incrementado, estas eran solo ligeramente mayores que en el pasado. Según consideran, la polarización partidista era solamente un fenómeno de elites, los únicos realmente polarizados en sus perspectivas y criterios. En su opinión, el público está dividido, pero las divisiones son poco profundas, debido a que la mayor parte de los estadounidenses son ideológicamente moderados, y combinan visiones liberales y conservadoras, sin que se hubiese registrado un incremento de la polarización. También consideraron que las configuraciones sociales no favorecían la polarización: las divisiones dentro del público basadas en características como edad, raza, género y filiación religiosa habían disminuido. Otras relacionadas con creencias y prácticas religiosas habían crecido, pero su impacto seguía siendo modesto y no

tenían evidencia suficiente de que hubiesen suplantado divisiones sociales y económicas como determinantes de la identificación partidista o el comportamiento electoral. Finalmente, afirmaron que el crecimiento de la polarización de las elites partidistas generaba rechazo de los votantes y tendía a reducir la participación electoral (Fiorina, Abrams y Pope, 2006).

El análisis se centró en la polarización de masas, pues hay un obvio reconocimiento de la polarización de elites, la cual se separa, además, de la polarización partidista. Hay un aspecto neurálgico: estas consideran que la polarización es directamente proporcional a la distancia entre las posiciones respecto a temas y principios. Sería interesante también preguntarse si la alienación creciente de la ciudadanía con respecto a los procesos políticos no contribuye a la polarización efectiva, en tanto que esto excluiría a los «moderados», dejando los mecanismos de influencia en manos de los sectores más radicales. Además, Fiorina, Abrams y Pope (2008) evidentemente suscriben la conocida tesis de Anthony Downs (1957) sobre el comportamiento de los electores, que postula que el votante típico sufraga en favor del candidato más cercano a sus posiciones ideológicas sin importar necesariamente el partido al que representa. Y se puede observar otro punto polémico: asumiendo que las diferencias al interior del electorado hayan sido sobredimensionadas por los formadores de opinión, utilizar esa idea como argumento contrario a la existencia de la polarización implica desconocer el papel de esos agentes en el proceso político, pues su misma función les permite generar percepciones que refuercen los fenómenos que identifican o crean.

En 2008, Abramowitz y Saunders publicaron una crítica al texto de Fiorina, Abrams y Pope. Inicialmente estudiaron el nivel de identificación de las personas con conjuntos de políticas claramente liberales o claramente conservadoras, y sus resultados mostraron que este segmento representaba el 24 % del total de encuestados entre 1982 y 1990, y ascendía a 33 % en 2002-2004. Cuando esta cifra se desagrega se aprecia que la tendencia aparece en todas las categorías utilizadas, con excepción de los no votantes (Abramowitz y Saunders, 2008, p. 544). Este último punto es interesante, pues asocia directamente el interés por participar en los procesos electorales, y el conocimiento sobre los temas y procesos con los niveles de polarización, o en otra interpretación, de selección coherente dentro de la oferta de políticas existente.

Esto se hace aun más evidente cuando establecen correlaciones positivas entre el interés en las campañas electorales, el conocimiento sobre política y el grado de participación con la incidencia de la polarización por razones ideológicas en 2004. En sus resultados se muestra el

comportamiento bimodal entre el sector de la ciudadanía con mayor nivel de involucramiento en los procesos electorales –el tercio superior en este aspecto–, con una distinción visible entre republicanos y demócratas, que sigue siempre el eje liberalismo-conservadurismo (Abramowitz y Saunders, 2008, pp. 545, 546 y 548). La implicación es evidente: estos datos indican la existencia de una tendencia a una mejor identificación de las preferencias políticas de los ciudadanos con constructos definidos por líneas ideológicas, lo cual contradice la idea del predominio estable de la mezcla de criterios liberales y conservadores en los electores estadounidenses. Tendencia que los mismos autores identifican claramente cuando muestran la curva que indica el fortalecimiento de la identificación de los ciudadanos, según el eje liberal conservador en el periodo 1972-2004 (Abramowitz y Saunders, 2008, p. 546). También hallaron considerables diferencias ideológicas y de preferencias políticas entre grupos de la población determinados por su pertenencia étnica –o racial, según la práctica estadounidense–, filiación religiosa, nivel de involucramiento en las prácticas religiosas, género y nivel de escolaridad (Abramowitz y Saunders, 2008, pp. 549-551).

Del estudio de Abramowitz y Saunders (2008) se llega con rapidez a la conclusión de que la diferenciación ideológica entre ciudadanos mostraba en el periodo 1972-2004 una consistente tendencia al crecimiento, es decir, que puede observarse el desarrollo de la polarización a lo largo de ese periodo. No se debe olvidar que en el periodo 2001-2004, es decir, durante la mayor parte del primer mandato de George W. Bush, Estados Unidos había experimentado los efectos del 11 de septiembre, que al menos en un primer momento tuvieron un impacto moderador sobre las distinciones políticas, al generar grados significativos de acercamiento entre actores políticos y ciudadanos en torno a temas como la seguridad nacional, el terrorismo y su manejo dentro del discurso oficial, con matices de exaltación del nacionalismo estadounidense. Es difícil determinar el impacto concreto de estos acontecimientos y más aun imaginar cómo habría evolucionado el sistema político estadounidense si no se hubiesen producido, pero no se pueden desconocer cuando se estudia la historia de Estados Unidos desde el inicio del tercer milenio.

En el mismo año 2008, Fiorina, Abrams y Pope publicaron una respuesta a la crítica de Abramowitz y Saunders, con la que se propusieron aclarar lo que consideraban concepciones y lecturas erróneas. El artículo, organizado en torno a respuestas a los aspectos fundamentales señalados por los segundos, parte de una revisión de la información, de la cual se deduce que la variación en los indicadores es pequeña. «¿Cuánto han cambiado las distribuciones? No mucho.

Y lo poco que han cambiado difícilmente sugiere polarización. Las desviaciones estándar de las distribuciones tienden a disminuir ligeramente con el tiempo, y adoptando la noción del sentido común de la polarización como un movimiento desde el centro hacia los extremos, uno busca en vano evidencia de incremento de la bimodalidad» (Fiorina, Abrams y Pope, 2008, p. 557).

Estas líneas encierran lo que creo es una de las claves para comprender la diferencia de posiciones entre ambos equipos. Sin entrar en discusiones extensas, estos tres autores asumen una definición de polarización que se concentra en el acercamiento a los extremos, y no tanto en la diferenciación entre las posiciones. Por supuesto, de ubicarse en extremos opuestos, las propuestas y preferencias serían claramente distinguibles entre sí, y satisfarían la condición fundamental de la definición planteada en el apartado anterior, pero se reduce a un caso particular. También, lógicamente, el distanciamiento entre las posiciones las acerca a los extremos, o al menos acerca a una de ellas al extremo correspondiente. Pero no se requiere llegar a los extremos para que se diferencien. Y lo que es más importante, los trabajos coinciden en que hay variaciones medibles, si bien difieren en su interpretación.

En otros aspectos, Fiorina, Abrams y Pope (2008) señalan que en su texto inicial ellos no habían desconocido el papel de las diferencias religiosas en el comportamiento de los votantes, sino que habían declarado no poseer en ese momento métodos lo suficientemente refinados para determinar el balance de estos en comparación con el ingreso y otros factores sociales. Pero en su criterio, estos son temas en los que la respuesta de los ciudadanos depende de la interacción entre su valoración de estos y las ofertas de política existentes (p. 559). En este punto coincido con Fiorina y sus colegas, toda vez que el comportamiento de los votantes, sus preferencias políticas y su posicionamiento ideológico depende obviamente de un complejo sistema de factores sociales, económicos y psicológicos, que incluyen las pertenencias clasistas, el estatus social, la situación económica, el nivel de educación, las concepciones religiosas e ideológicas de todo tipo, las percepciones sobre problemáticas diversas, la información disponible y asimilada, entre otros. Reducirlo a uno o dos elementos es insuficiente. No obstante, los datos que manejan todos los autores y fuentes indican la existencia de una fuerte correlación entre los aspectos medibles y la distribución de los sujetos en el eje liberal-conservador. Respecto a la polarización partidista afirman que las elites partidistas habían devenido más claramente diferenciadas, lo cual había inducido una organización por partidos (*Party Sorting*) más acusada. No obstante, señalan que en este ámbito hay grandes diferencias de tema a tema, algunos con importantes cambios y

otros con escasas diferencias, y se refieren a un estudio del Pew Research Center que arrojaba que entre 1987 y 2007 la diferencia promedio entre demócratas y republicanos había crecido en solo cuatro puntos porcentuales (de 10 % a 14 %) (Fiorina, Abrams y Pope, 2008, pp. 557-558). Esta polémica entre dos equipos de importantes autores tiene muchas aristas, pero creo que la conclusión más importante que se puede extraer de ella es que, a pesar de las diferentes interpretaciones, ambos reportan una diferenciación entre las posiciones medias en el eje liberal-conservador con tendencia al crecimiento, traducida en una mayor coherencia interna en este aspecto de los dos partidos principales. Y coinciden en que, sin dudas, existía una fuerte polarización a nivel de las elites partidistas, pero difieren en la expresión de ese fenómeno en el público general. Por demás, también reflejan las dificultades que emanan de hacer un estudio con un evidente contenido histórico cuando la información disponible se limita a un periodo relativamente corto, que inevitablemente deja fuera comportamientos y configuraciones desarrollados en otras circunstancias.

En informe de 2014, el Pew Research Center (pp. 27-29) sobre polarización política confirmó la tendencia a la polarización de elites, e incluyó datos que demostraron el desarrollo de la polarización de masas y la polarización partidista. Según los datos obtenidos en sus sondeos, la mediana de los republicanos se colocaba en una posición más conservadora que la de la gran mayoría de los demócratas (94 %) y la mediana de los demócratas era más liberal que el 92 % de los republicanos. En 1994 las cifras eran respectivamente 70 % y 64 %, mientras en 2004 alcanzaban un 68 % y 70 %. Igualmente, se registró un incremento de los grupos situados en los extremos del eje liberal conservador (Pew Research Center, 2014, pp. 19-22). En general, en los diez temas incluidos (ver epígrafe anterior) se habían producido incrementos importantes de la diferencia entre las preferencias partidistas; el menor crecimiento se registró en el tema homosexualidad, donde ambos se movieron en un sentido más liberal, pero la brecha pasó de dieciséis puntos en 1994 a veintiuno en 2014 (Pew Research Center, 2014, pp. 27-29).

Este estudio también mostró una diferenciación más acusada entre los ciudadanos mejor informados e involucrados en política,² con una mayor y sólida correlación entre posicionamiento ideológico y filiación partidista. En ese segmento, el 99 % de los que se definen como republicanos eran más conservadores que la mediana de los demócratas, mientras que el 98 % de los demócratas se mostraron como más liberales que la mediana de los republicanos. Esas cifras representan un crecimiento significativo, pues en 2004 resultaban, respectivamente, 88 %

y 84 %. Y los consistentemente liberales o conservadores en ese sector se sitúan en un 38 % de los demócratas (20 % en 2004) y un 33 % entre los republicanos (10 % en 2004) (Pew Research Center, 2014, pp. 24-25). Uno de los rasgos del proceso es que la diferenciación ideológica y la identificación partidista trajeron también un crecimiento sostenido de la antipatía hacia los miembros del otro partido, que se expresó a ambos lados del espectro unidimensional utilizado. El número de demócratas con visiones desfavorables sobre los republicanos se incrementó de 57 % en 1994 a un 79 % en 2014, entre los cuales las visiones muy desfavorables pasaron del 16 % al 38 %. Entre los republicanos, las cifras equivalentes pasaron de 68 % a 82 % y de 17 % a 43 %. Es interesante que en ambos casos se registraran reducciones leves en torno a 2004, para volver a incrementarse después (Pew Research Center, 2014, p. 32).

Una actualización de este reporte, publicada en 2016, encontró que las cifras eran aun más altas, con el 86 % de los demócratas declarando tener visiones desfavorables de los republicanos, lo que incluye un 55 % de visiones muy desfavorables, en tanto que entre los republicanos las figuras eran 91 % y 58 %. Y lo que es muy significativo: cifras en torno o por encima del 50 % en ambos partidos reportaban sentimientos de temor, ira y / o frustración respecto a sus rivales políticos, particularmente entre los ciudadanos más involucrados políticamente. Significativamente, en ambos partidos había visiones negativas respecto a los funcionarios electos de Washington, significativamente más marcadas entre los republicanos (70 % a 54 %).

Estos estudios están diseñados para determinar el nivel de consistencia de las posiciones conservadoras o liberales en las respuestas de las personas a los cuestionarios utilizados en estas dimensiones del pensamiento político, también conocido como constricciones ideológicas. Esto no quiere decir que necesariamente haya correspondencia entre posiciones ideológicas, filiación partidista y autodefinición como liberales y conservadores. Sin embargo, hay evidencia de un crecimiento de la selección «correcta» de etiquetas políticas por parte de los ciudadanos, particularmente entre los conservadores (84 %), y menos entre los liberales (62 %), entre los que mantienen posiciones consistentes en ese espectro de temas (Pew Research Center, 2014, pp. 18-30). En otros trabajos encontramos que a esos niveles se llegó tras una larga evolución, con una marcada tendencia al incremento de la identificación de los partidos con un conjunto de posiciones de tipo liberal o conservador para demócratas y republicanos, respectivamente. También se encuentra una correlación fuerte entre los comportamientos conservadores y los niveles de religiosidad en la población blanca, lo cual indica, además, algunas diferencias que

siguen líneas raciales (Garner y Palmer, 2011).³ En décadas más recientes, los demócratas pasaron por un proceso de consolidación en torno al polo liberal que en 2014 tenía al 56 % de ellos como liberales en todos o la mayoría de los temas, en comparación con un 30 % en 1994, y entre ellos los consistentemente liberales aumentaron en ese periodo de 5 % a 23 % (Pew Research Center, 2014, p. 23). En otras palabras, en la identificación entre liberalismo y Partido Demócrata alcanzó una fase relativamente avanzada hacia mediados de la segunda década del siglo XXI.

El núcleo de ese polo liberal proponía enfoques sobre el papel del Estado y la gestión económica, apoyados en las experiencias históricas estadounidenses y europeas, para restablecer formas de equilibrio social donde se redujeran algo las asimetrías como vía para mantener la estabilidad del sistema. Aquí pueden encontrarse legisladores y otros políticos, que han tratado de promover una agenda progresista, como los senadores Bernie Sanders y Elizabeth Warren. También encontramos a algunas figuras del mundo intelectual, que pueden tener alguna influencia por su prestigio personal y el alcance público de sus discursos, como Joseph Stiglitz o Paul Krugman, ambos ganadores del premio Nobel de Economía. Las interacciones con el *establishment* demócrata, y con el resto de la clase política y las elites son sumamente complejas. Un ejemplo es el caso de los Clinton, una fuerza de gran peso dentro del liderazgo demócrata, fundamentalmente moderados, que en el escenario estadounidense pueden ubicarse en una posición centrista. Sin embargo, con el desplazamiento hacia la derecha del núcleo del GOP y la debilidad de propuestas a su izquierda, el Partido Demócrata y su *establishment* tendieron a constituirse en un polo liberal.

Existen grupos más radicales, pero como norma se hallan fuera del escenario político o, para decirlo mejor, fuera de los mecanismos del poder político establecido, formal o informalmente. En esta posición se encuentran, por ejemplo, formaciones políticas de izquierda clásica, y los movimientos y redes que se movilizaron de forma más o menos espontánea bajo el *Occupy Wall Street* en New York, más tarde extendidos a otras áreas. También pequeñas agrupaciones de intelectuales y estudiantes con base en las universidades, que intentan generar discursos alternativos. El *Occupy* es particularmente interesante, pues representa una tendencia mucho más radical que el *establishment*, desarrollada particularmente entre segmentos jóvenes, educados y de clase media. El impacto de estas fuerzas sobre los procesos políticos formales es limitado, en gran parte, producto de su rechazo a las estructuras partidistas y las formas de organización, y su

preferencia por dinámicas horizontales (Dionne, 2016, pp. 337-338). Su importancia radica en su condición de expresión de descontento en esa masa amorfa que se conoce como «clase media». Los procesos electorales de 2016 le dieron una mayor visibilidad a estos sectores, en la medida en que se movilizaron por la candidatura de Bernie Sanders a la nominación por el Partido Demócrata.

Barack Obama, como candidato en las elecciones de 2008, se proyectó como el representante de la voluntad de cambio de una gran parte de la ciudadanía, y esto le atrajo el apoyo de diversos sectores (Newport, 2012; Gallup, 2012). En tal condición, logró aglutinar un conjunto de fuerzas sociales y políticas situadas en torno al polo liberal y otros más radicales, recibió el apoyo de parte de los medios de prensa y de gran parte de la intelectualidad –a la cual pertenece– y, especialmente, movilizó a las minorías étnicas. Pero aun más interesante es la actitud de las elites económicas. Obama recibió el apoyo –incluyendo donaciones– de un segmento significativo de los principales ejecutivos de Wall Street y otras figuras de la gran empresa.⁴ Las implicaciones de esta «coalición» son considerables, pues demuestran que las propuestas de corte liberal en toda una serie de temas, incluyendo la reforma de salud, la inmigración, el papel del gobierno en la recuperación de la economía, el enfoque más balanceado en términos de alianzas y de la combinación de métodos diferentes en política exterior –el Smart Power–, están en condiciones de atraer un amplio espectro de estratos sociales, pues encuentran en ellos beneficios potenciales. La legislación y las políticas promovidas por la administración, a pesar de los continuados intentos por construir un programa bipartidista, incluyeron una parte de las posiciones del polo liberal. El conocido Obamacare, los proyectos de reforma migratoria, los paquetes de estímulo económico, el rediseño de la política exterior y la promoción de los mega acuerdos de libre comercio con Europa occidental, y Asia oriental y el Pacífico, son muestras de la promoción de esos diversos intereses. Uno de los núcleos de la política de la administración representó la aceptación de la forma contemporánea de la globalización y la intención de colocar a Estados Unidos en la mejor posición posible para beneficiarse de ella con el menor costo posible en términos de recursos materiales y humanos, según la lógica evolutiva general del sistema internacional.

Entre los republicanos, por su parte, el sondeo del Pew Research Center (2014, p. 23) mostró que, en 2014, el 53 % de ellos eran conservadores en todos o en la mayoría de los temas; y un 20 %, consistentemente conservadores, en comparación con el 45 % y el 13 %, respectivamente en

1994. Las cifras de 2014 son notoriamente similares a las de los demócratas y la variación neta en 20 años es menor. Sin embargo, 1994 fue un pico en la consolidación conservadora de los republicanos, y en 2004 se habían movido hacia el centro en una buena parte de los temas, para luego moverse a la derecha, lo cual arroja un desplazamiento hacia el conservadurismo en diez años, que excedió al de los demócratas en dos decenios.

Una buena parte de esa evolución está asociada con la emergencia de tendencias conservadoras radicales, fomentadas desde sectores de las elites, que se concretaron en la formación de agrupaciones y plataformas de ese corte, insertadas mayormente dentro del Partido Republicano. Las primeras expresiones concretas de las nuevas corrientes conservadoras radicales se conformaron en torno a la candidatura de Barry Goldwater en las elecciones presidenciales de 1964 (Volle, 2010). En las décadas siguientes se formaron y desarrollaron múltiples organizaciones y plataformas que reforzaron la corriente conservadora, y atraieron a amplios sectores de la población, con un notable impacto entre los trabajadores y los estratos inferiores de la sociedad, mayormente blancos. A los problemas económicos y sociales se sumaron radicalismos religiosos de gran capacidad movilizativa y organizativa.⁵

A partir de 2009, la más influyente de las fuerzas conservadoras radicales fue el *Tea Party*, surgido como continuidad de la evolución de algunos de los movimientos anteriores. Reflejó en esencia los intereses de un sector muy conservador dentro de la población estadounidense, que colocó a algunos de sus miembros en puestos públicos y ganó influencia sobre otros políticos más moderados.⁶ Es importante no perder de vista que este movimiento, aunque se presenta a sí mismo como un fenómeno popular, fue promovido, financiado y en gran medida conducido por sectores de las elites. Esa función la desempeñaron, por ejemplo, los hermanos Koch – fundadores de Koch Industries–, clasificados ambos entre las personas más ricas del mundo, quienes fueron los principales donantes para candidatos de ese corte en numerosas campañas electorales.

La importancia de la emergencia de esta corriente en las elecciones de medio término de 2010 es difícil de sobreestimar, tras convertirse en uno de los principales motores de la conquista de la Cámara de Representantes por los republicanos. Particularmente, tuvo un papel fundamental en la formación de las candidaturas republicanas en las elecciones primarias. Los *Tea Partiers* promovieron un giro radical del discurso y la acción políticos, que fue llevado al Congreso federal por sus representantes, pero su efecto desbordó ese segmento de la bancada, pues otros

congresistas republicanos, ante la amenaza de perder sus puestos, asumieron gran parte del enfoque radical. Un buen ejemplo es el del entonces speaker de la Cámara de Representantes Joseph Bohener (Dionne, 2016, pp. 291-322).

La estrategia empleada por los congresistas y otros políticos conservadores radicales fue simple: obstruir en la medida de sus posibilidades todos los proyectos legislativos y las políticas promovidas por la administración Obama y negarse a apoyar, incluso, propuestas necesarias.⁷ Desde el mismo 2009 los legisladores republicanos se opusieron a apoyar el paquete de estímulo económico propuesto por la Casa Blanca, a pesar de que este había sido diseñado en términos que pudiesen acomodarse a las demandas y las modificaciones del GOP. Finalmente debió ser aprobado solamente con el voto demócrata, en lugar del apoyo bipartidista que se deseaba; ello en medio de una fuerte crisis económica. Aun más difícil fue el caso del *Affordable Care Act*, presentado por sus oponentes como un ataque a las libertades civiles, especialmente por el «mandato individual» que obligaba a adquirir un seguro de salud. Y algunos de los momentos más reveladores se vieron con el bloqueo de la ley de presupuesto, como resultado de las deferencias sobre los impuestos, la estructura de gastos y, por tanto, de los programas que debían introducirse, mantenerse, ampliarse o eliminarse (Dionne, 2016, pp. 291-322). La continuidad de esta política llevó al cierre temporal de las agencias gubernamentales y a la amenaza del llamado «abismo fiscal» (Kenny, 2016; Moore y Rushe, 2012; y Calmes, 2012).

Resulta claro que el *Tea Party*, a pesar de que en muchas ocasiones se supone surgió como reacción a la elección de Obama, en realidad es el resultado de procesos profundos desplegados durante décadas, que encontraron espacios para emerger en un contexto crítico, pero cuyas manifestaciones pueden ser observadas a lo largo de los años. Este se basó en gran medida en las reacciones de distintos sectores, fundamentalmente de la población blanca, ante la percepción de amenazas y afectaciones derivadas de políticas gubernamentales, la inmigración, las minorías y la marcha general de la política del país. Además, los efectos del deterioro sostenido de los niveles de vida de la clase obrera industrial blanca, sobre todo la concentrada en los estados del Medio Oeste, como resultado de los procesos estructurales de deslocalización industrial y la quiebra de los sindicatos, que se reflejaron de manera muy clara en las ciudades que fueron parte del corazón de la industria manufacturera, como Detroit, Cleveland y Flint, añadieron nuevas capas de descontento, que paulatinamente fueron capitalizados por un discurso conservador con matices populistas. Y a la mezcla se suman también posiciones y enfoques nacionalistas

radicales, que asocian las problemáticas percibidas con la presencia de inmigrantes y con lo que pudiera definirse como los efectos de la globalización y la construcción de las cadenas globales de valor, mediante el desplazamiento a otros países de la industria –con la subsecuente pérdida de empleos– y los acuerdos comerciales que, en su criterio, no protegen los intereses estadounidenses.

Es también importante recordar que el *Tea Party* no es todo el conservadurismo, ni siquiera todo el conservadurismo radical, sino solo una parte muy visible. Como todo movimiento similar, ha pasado por un proceso de formación, desarrollo y, eventualmente, debilitamiento. El polo conservador es mucho más amplio, pues incluye en primer lugar a las elites que lo conducen, desde los hermanos Koch hasta los grupos neoconservadores, directivos empresariales vinculados con la industria petrolera con fuertes intereses de política exterior, política ambiental y energética, y tratamiento de los derechos laborales. Dentro de él se situaron figuras como Marco Rubio, Paul Ryan, Michele Bachmann, Sarah Palin, Mike Pence, Scott Walker, Ted Cruz, Mike Huckabee, Rick Perry, Newt Gingrich, la familia Bush, entre otros. Este núcleo, que cuenta con notables bases sociales, está en condiciones de promover políticas internas conservadoras, orientadas a deteriorar los remanentes del limitado estado social estadounidense, de conjunto con una política exterior con mayor presencia de los instrumentos del poder duro.

Los datos también muestran que Estados Unidos en su conjunto se había movido levemente en el sentido liberal a lo largo del periodo 1994-2014, fundamentalmente como resultado de los cambios hacia la aceptación de la homosexualidad y las visiones más positivas sobre los inmigrantes (Pew Research Center, 2014, p. 23). Es importante ser claro en esta discusión: los resultados de los estudios no significan que hayan desaparecido las posiciones intolerantes en esos ámbitos, sino la reducción de su incidencia en el conjunto de la población. Pero las transformaciones experimentadas por el país durante décadas generaron notables cambios en las percepciones sobre estos temas a los largo de la escala social. Y lo que es más importante para los objetivos de este trabajo, las diferencias entre los polos habían crecido, según vimos anteriormente.

De este proceso de estructuración polar de las preferencias políticas de elites y parte de la ciudadanía se deriva también un alto grado de polaridad dentro del aparato legislativo. Si observamos esa etapa como parte de la historia política estadounidense, la creciente polarización registrada dentro del Congreso a partir de la década de los setenta parece ser la tendencia normal

en esa rama del subsistema de gobierno, con la excepción del periodo entre la Segunda Guerra Mundial y los setenta, es decir, la postguerra, cuando se redujeron notablemente las diferencias (Hetherington, 2009, pp. 413-419).

La figura 1 muestra una clara tendencia a la reducción del total de leyes aprobadas a partir de la década de los setenta. En particular, los años comprendidos por la administración Obama, más exactamente los tres periodos congresionales entre 2010 y 2016, son los de más baja producción legislativa en los cuarenta y cuatro años recogidos en la base de datos de la Biblioteca del Congreso en el momento de redactar estas líneas. Si comparamos estos datos con los presentados antes respecto al posicionamiento de ciudadanos y políticos profesionales, se aprecia la consistencia entre los dos conjuntos. Y las fluctuaciones en el volumen de actividad pueden ser explicadas por las variaciones en la distribución de escaños y la relación con el ejecutivo. Un estudio más detallado al desglosar este total según los temas, permitiría seguir relaciones más específicas pero el comportamiento del indicador general es elocuente por sí solo.

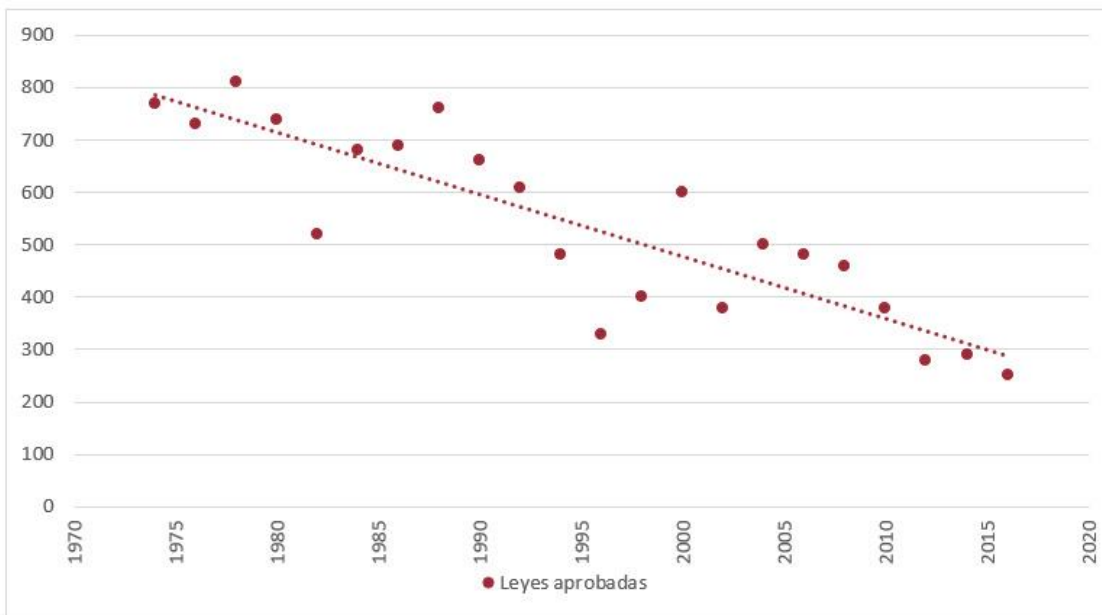


Figura 1. Total de leyes aprobadas por bienio congresional (1972-2016)

Fuente: elaborado a partir de los datos de la Biblioteca del Congreso

La figura 2 muestra que, después de totales de proyectos muy altos, por encima de 20 000, en los años setenta –el periodo de las administraciones Nixon, Ford y Carter–, este indicador descendió considerablemente para oscilar en una franja entre aproximadamente 8000 y 15 000. El

porcentaje de los proyectos que llegó a convertirse en ley fue siempre bajo (inferior al 7 %), pero su comportamiento sigue un patrón algo diferente, según se aprecia en la figura 3. Habría que considerar que los valores notablemente bajos de los años setenta se corresponden con la mayor cantidad de proyectos de todo el periodo, por lo que un porcentaje más bajo no sorprende. Además, de acuerdo con las reglas y prácticas congresionales, en situaciones de creciente polaridad se hace más difícil encontrar co-patrocinadores para un proyecto de ley de importancia que necesite un nivel de apoyo mayor y, preferiblemente, bipartidista. Con todo, los valores más bajos en este indicador se concentran en los años de la administración Obama.

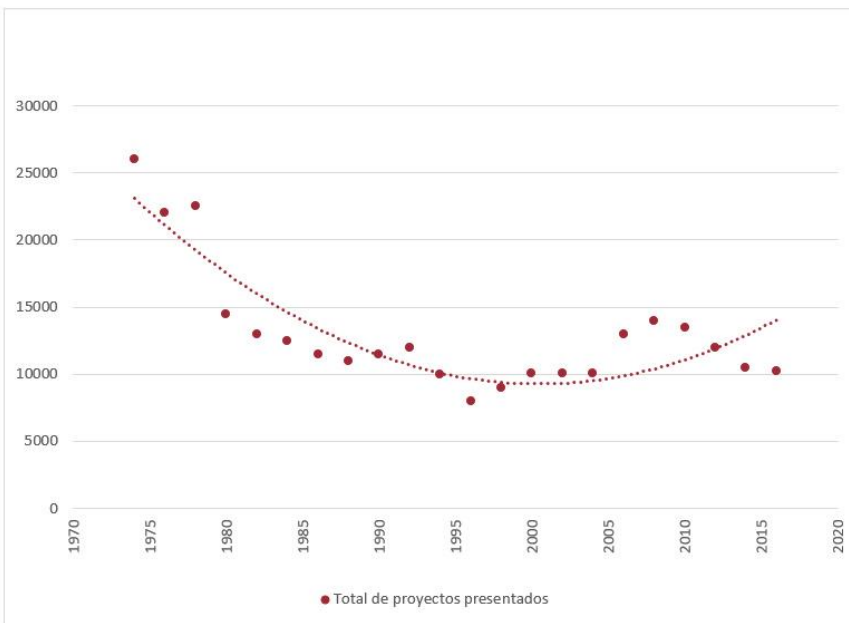


Figura 2. Total de proyectos presentados por bienio congresional (1972-2016)

Fuente: elaborado a partir de los datos de la Biblioteca del Congreso

El efecto de la polaridad sobre el proceso legislativo depende también de otros factores, como la distribución de escaños entre partidos y grupos dentro de las cámaras, las negociaciones que se desarrollen, las influencias externas y los imperativos múltiples que conducen la actividad legislativa. En especial, dada la estructura del sistema, influye la correlación objetiva de fuerzas entre los partidos en las cámaras y la filiación partidista del ejecutivo. Aún en tiempos de gran polaridad, si un sector controla la presidencia y el Congreso con mayoría suficiente para evitar el *filibuster* (obstruccionismo) en el Senado, existen grandes probabilidades de que se apruebe un gran volumen de proyectos de ley que se correspondan con las preferencias de las elites y, en

parte, las demandas del electorado aglutinado en torno a uno de los polos. En cambio, en condiciones de gobierno dividido, particularmente cuando cada una de las cámaras está controlada por un partido diferente, incluso cuando un partido controla el Senado y la Cámara de representantes pero el otro sobrepasa los cuarenta senadores; más aun, si tiene una minoría no demasiado lejana de la mitad de los representantes, existen probabilidades elevadas de que se aprueben menos leyes y se produzcan más bloqueos (Jones, 2001, pp. 125-141). Y el gobierno dividido, en sus diversas variantes, se convirtió en un fenómeno frecuente a partir de los años ochenta (Thurber, 1995).

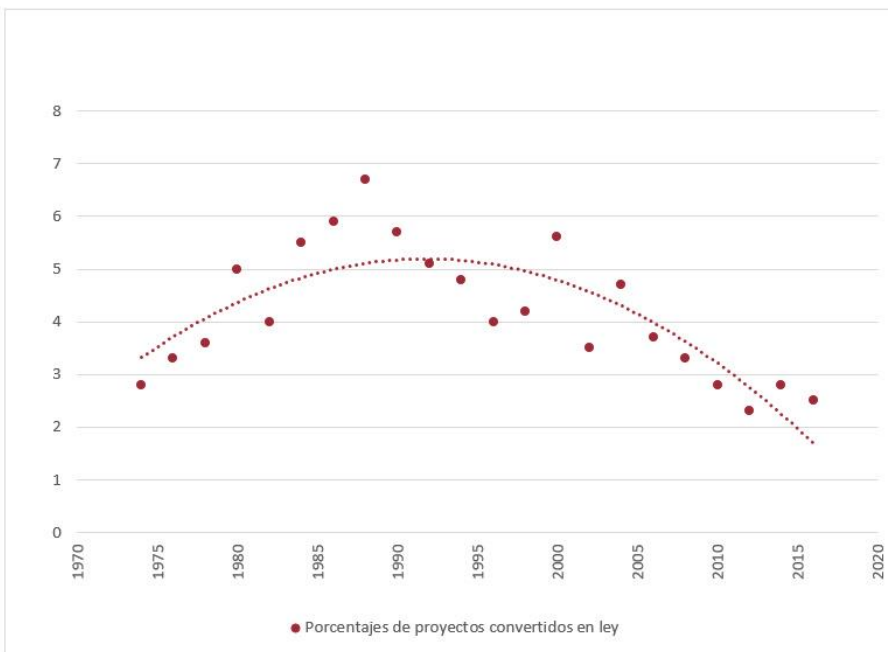


Figura 3. Porcentaje de proyectos convertidos en ley por bienio congresional (1972-2016)

Fuente: elaborado a partir de los datos de la Biblioteca del Congreso

Los datos presentados son consistentes con lo que indican estudios anteriores y la lógica subyacente en el proceso de polarización: en la medida en que este último se desarrolla, la toma de decisiones se hace más difícil por las restricciones que enfrentan las políticas bipartidistas y, más ampliamente, la construcción de consenso. Aunque en este trabajo estudié la actividad legislativa, este fenómeno se extiende a todos los ámbitos donde se necesita articular mayorías y generar acuerdos. Incluyendo la interacción ejecutivo-Congreso. Más aun, la formulación e implementación de políticas desbordan los procesos formales; en ellas intervienen otras consideraciones, en primer lugar los balances entre grupos de poder, intereses específicos,

preferencias de los electorados, opinión pública en general, imperativos concretos de acuerdo al ámbito para el que se tome la decisión. Ello significa que el impacto de la polarización se expresa en diversos niveles, como factor que limita las probabilidades de encontrar apoyo para un proyecto político determinado, además de tender a generar conflictos que pueden amenazar la viabilidad de las propuestas, o a forzar modificaciones de forma y contenido.

Conclusiones

La polarización como proceso y la existencia de polaridad como estado del sistema dependen de la existencia de polos diferenciados, pero no necesariamente muy distanciados. Esto debe interpretarse de la siguiente manera: la polarización puede producirse dentro de marcos relativamente estrechos en términos de alternativas políticas. En tal caso, a pesar del potencial de conflicto que encierra y de sus impactos sobre los procesos de toma de decisiones, los efectos se centrarían en la configuración de variantes de un mismo proyecto o modelo, que son de interés de uno u otro sector. En la medida en que los polos se distancien, las modificaciones posibles resultantes de esa interacción serían de mayor amplitud, pero esto no es una condición necesaria para la existencia del fenómeno en sí mismo.

La combinación de procesos de orden político desarrollados durante décadas con las transformaciones estructurales registradas en la economía y la sociedad, conjuntamente con la emergencia de neoformaciones dentro del sistema de pensamiento en el terreno fértil de una periodo crítico marcado por la crisis global de 2007-2008, que estimularon la diferenciación de los polos. Las elecciones presidenciales de 2008 fueron un momento clave del proceso, con un candidato que aparecía como una imagen de cambio, y quien planteó su campaña electoral en torno a la idea del cambio, lo cual generó reacciones múltiples, incluyendo fuertes resistencias. Esta evolución incluyó el mantenimiento, la resignificación o la emergencia de un grupo de temas. La diferenciación visible en torno a ellos es un indicador fundamental del grado de desarrollo de la polarización en el sistema político.

El sistema político estadounidense atravesó una continuada polarización a todos los niveles a, como mínimo, partir de los años setenta, acelerado a partir de 2008. La formación de un polo conservador desplazado hacia la derecha, frente a un polo liberal que, en una visión que desborda

los partidos, se desplazó hacia el centro a partir de los años noventa, marcó la configuración del sistema. Producto de sus características específicas, el polo conservador se aprecia más claramente en cuanto a organización e influencia, pero el polo liberal tiene capacidad suficiente para contrapesar esa influencia y superarla en condiciones favorables. Cada uno de los polos articula a su alrededor elites, partes de la clase política y sectores de la ciudadanía relativamente equilibrados, si atendemos a los resultados de los procesos políticos. Y la diferenciación conllevó un crecimiento de la hostilidad entre los dos polos, que en un contexto de más estricta identificación y coherencia ideológica de los partidos se tradujo también en hostilidad y, por tanto, conflicto entre los partidos.

Los efectos de la polarización se hicieron visibles en el funcionamiento del subsistema de gobierno, particularmente a partir de 2010. La estructura bicameral del parlamento estadounidense con poderes repartidos entre las dos cámaras, la relación formal con el ejecutivo, y las tendencias a la formación de gobiernos divididos crearon condiciones para la constricción de la actividad legislativa. La tendencia a la reducción en esa actividad demuestra que el fenómeno tiene un carácter histórico acumulativo, con una tendencia descendente. No obstante, durante la administración Obama los niveles alcanzados constituyeron mínimos para el periodo a partir de 1972. Este comportamiento de las bancadas partidistas es además una muestra de la dificultad inherente de la toma de decisiones en un contexto donde el consenso se hace continuamente más difícil de alcanzar. Ello también implica un menor grado de bipartidismo, incluso en decisiones de alcance estratégico que en principio responden a demandas de tipo estructural.

Es notorio que esto se produce dentro de marcos definidos por los fundamentos organizacionales de larga duración del sistema. Es decir, los polos representan variantes de funcionamiento del capitalismo estadounidense en su etapa contemporánea, con la incorporación de los factores estructurales vigentes, y con propuestas de ajuste en diversos aspectos acordes a las circunstancias específicas del desarrollo coetáneo. Las propuestas que impliquen un cambio de los axiomas, es decir, un cambio de modo de producción, no forman parte del espectro de propuestas permisibles. Todos los sistemas políticos están diseñados para la reproducción de las relaciones de poder a las que responden, con los ajustes necesarios, pero se requiere un cambio de esa relación de poder para pasar a un nuevo estadio. La polarización registrada entre 2000 y 2016 condiciona el funcionamiento de las estructuras y se enmarca en un periodo crítico, donde

otros cambios son posibles, pero en sí misma no es la fuente del cambio, sino una expresión de tendencias, transformaciones y contradicciones.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRAMOWITZ, ALAN I. (1994): «Issue Evolution Reconsidered: Racial Attitudes and Partisanship in the U.S. Electorate», *American Journal of Political Science*, vol. 38, n.º 1, febrero, pp. 1-24.

_____ (2010): *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy*, Yale University Press, New Haven.

ABRAMOWITZ, ALAN I. y SAUNDERS, KYLE L. (2008): «Is Polarization a Myth?», *The Journal of Politics*, vol. 70, n.º 2, abril, pp. 542-555.

ADAMS, GREG D. (1997): «Abortion: Evidence of an Issue Evolution», *American Journal of Political Science*, vol. 41, n.º 3, julio, pp. 718-737.

AUSTIN, RORY ALLAN (2002): «Seats That May Not Matter: Testing for Racial Polarization in U.S. City Councils», *Legislative Studies Quarterly*, vol. 27, n.º 3, agosto, pp. 481-508.

BALDASSARRI, DELIA y BEARMAN, PETER (2007): «Dynamics of Political Polarization», *American Sociological Review*, vol. 72, n.º 5, octubre, pp. 784-811.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO (SITIO WEB):
<<https://www.congress.gov/search?q={%22source%22%3A%22legislation%22%2C%22search%22%3A%22acts%22%2C%22congress%22%3A%22114%22}>> [8/11/2016].

BUTLER, DANIEL M. (2009): «The Effect of the Size of Voting Blocs on Incumbents' Roll-Call Voting and the Asymmetric Polarization of Congress», *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, n.º 3, agosto, pp. 297-318.

CALMES, JACKIE (2012): «Demystifying the Fiscal Impasse That Is Vexing Washington», *The New York Times*, <<http://www.nytimes.com/2012/11/16/us/politics/the-fiscal-cliff-explained.html>> [5/10/2016].

CARMINES, EDWARD G.; ENSLEY, MICHAEL J. y WAGNER, MICHAEL W. (2012): «Who Fits the Left-Right Divide? Partisan Polarization in the American Electorate», *American Behavioral Scientist*, n.º 56, pp. 1631-1653.

CARMINES, EDWARD G. y STIMSON, JAMES A. (1986): «On the Structure and Sequence of Issue Evolution», *American Political Science Review*, vol. 80, n.º 3, septiembre, pp. 901-920.

- CARMINES, EDWARD G. y WOODS, JAMES (2002): «The Role of Party Activists in the Evolution of the Abortion Issue», *Political Behavior*, vol. 24, n.º 4, diciembre, pp. 361-377.
- CARMINES, EDWARD G. y WAGNER, MICHAEL W. (2006): «Political Issues and Party Alignments: Assessing the Issue Evolution Perspective», *Annual Review of Political Science*, n.º 9, pp. 67-81.
- CRAWFORD, ALLAN (1980): *Thunder on the right. The «New Right» and the politics of resentments*, Pantheon Books, New York.
- DIONNE JR., E. J. (2016): *Why the Right Went Wrong*, Simon & Schuster, New York, Londres, Toronto, Sydney, New Dehli.
- DOMHOFF, G. WILLIAM (1990): *The Power Elite and the State. How Policy Is Made in America*, Aldine De Gruyter, New York.
- _____ (2006): *Who Rules America? Power, Politics and Social Change*, McGraw-Hill, New York.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York.
- Esteban, Joan y Ray, Debraj (1994): «On the measurement of polarization», *Econometrica*, vol. 62, n.º 4, pp. 819-851.
- _____ (2008): «Polarization, Fractionalization and Conflict», *Journal of Peace Research*, vol. 45, n.º 2, marzo, pp. 163-182.
- _____ (2011): «Linking Conflict to Inequality and Polarization», *The American Economic Review*, vol. 101, n.º 4, junio, pp. 1345-1374.
- ESTEBAN, JOAN y SCHNEIDER, GERALD (2008): «Polarization and Conflict: Theoretical and Empirical Issues: Introduction», *Journal of Peace Research*, vol. 45, n.º 2, marzo, pp. 131-141.
- EVANS, JOHN H. (2002): «Polarization in Abortion Attitudes in U.S. Religious Traditions, 1972-1998», *Sociological Forum*, vol. 17, n.º 3, septiembre, pp. 397-422.
- FIORINA, MORRIS; ABRAMS, SAMUEL y POPE, JEREMY (2008): «Polarization in the American Public: Misconceptions and Misreadings», *Journal of Politics*, vol. 70, n.º 2, pp. 556-560.
- _____ (2006): *Culture War? The Myth of Polarized America*, Pearson Longman, New York.
- FISHER, DANA R.; WAGGLE, JOSEPH y LEIFELD, PHILIP (2013): «Where Does Political Polarization Come From? Locating Polarization within the U. S. Climate Change Debate», *American Behavioral Scientist*, vol. 1, n.º 57, pp. 70-92.

FOLEY, ELIZABETH PRICE (2012): *The Tea Party. Three Principles*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapur, Sao Paulo, Delhi, Tokyo, México.

FRANCIA, PETER L. y ORR, SUSAN (2014): «Labor Unions and the Mobilization of Latino Voters: Can the Dinosaur Awaken the Sleeping Giant?», *Political Research Quarterly*, vol. 67, n.º 4, diciembre, pp. 943-956.

GALLUP (2012): *US Presidential Election Center*, <<http://www.gallup.com/poll/154559/US-Presidential-Election-Center.aspx>> [31/1/ 2017].

GARAND, JAMES C. (2010): «Income Inequality, Party Polarization, and Roll-Call Voting in the U.S. Senate», *The Journal of Politics*, vol. 72, n.º 4, octubre, pp. 1109-1128.

GARNER, ANDREW y PALMER, HARVEY (2011): «Polarization and Issue Consistency over Time», *Political Behavior*, vol. 33, n.º 2, junio, pp. 225-246.

GENTILE, MARÍA ROSA (1982): *Los conservadores en el contexto político norteamericano*, Inédito, DISEU, La Habana.

_____ (2008): «La derecha religiosa, el contexto ideológico y el proceso político estadounidense» en Hernández Martínez, Jorge (coord.): *Los EE.UU. a la luz del siglo XXI*, Ciencias Sociales, La Habana, pp. 240-275.

GENTILE, MARÍA ROSA y HERNÁNDEZ, JORGE (1984): *El conservadurismo contemporáneo en la sociedad norteamericana*, CESEU, La Habana. Inédito.

HALPERIN, MARK y HEILEMANN, JOHN (2013): «Double Down, Game Change 2012», *The Penguin Press*, New York.

_____ (2010): *Game Change. Obama and the Clintons, McCain and Palin and the Race of a Lifetime*, Harper Collins, New York.

HETHERINGTON, MARC J. (2009): «Putting Polarization in Perspective», *British Journal of Political Science*, vol. 39, n.º 2, abril, pp. 413-448.

JONES, DAVID R. (2001): «Party Polarization and Legislative Gridlock», *Political Research Quarterly*, vol. 54, n.º 1, marzo, pp. 125-141.

KENNY, THOMAS (2016): «Explanation of a Fiscal Cliff», *The Balance*, <<https://www.thebalance.com/what-is-the-fiscal-cliff-416872>> [5/10/2016].

KIM, CLAIRE JEAN (2002): «Managing the Racial Breach: Clinton, Black-White Polarization, and the Race Initiative», *Political Science Quarterly*, vol. 117, n.º 1, primavera, pp. 55-79.

KISSINGER, HENRY (1994): *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York, London, Toronto, Sidney, Tokyo, Singapur.

_____ (2014): *World Order*, Penguin, New York.

KLAR, SAMARA (2014): «Partisanship in a Social Setting», *American Journal of Political Science*, vol. 58, n.º 3, julio, pp. 687-704.

LADEWIG, JEFFREY W. (2010): «Ideological Polarization and the Vanishing of Marginals: Retrospective Roll-Call Voting in the U.S. Congress», *The Journal of Politics*, vol. 72, n.º 2, abril, pp. 499-512.

LEVENDUSKY, MATTHEW S. (2010): «Clearer Cues, More Consistent Voters: A Benefit of Elite Polarization», *Political Behavior*, vol. 32, n.º 1, marzo, pp. 111-131.

LINDQVIST, ERIK y ÖSTLING, ROBERT (2010): «Political Polarization and the Size of Government», *The American Political Science Review*, vol. 104, n.º 3, agosto, pp. 543-565.

MILLS, CHARLES WRIGHT (1958): *The Power Elite*, Oxford University Press, New York.

MOORE, HEIDI y RUSHE, DOMINIC (2012): «The fiscal cliff explained: what to know about the biggest story in Washington», *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/world/2012/nov/27/fiscal-cliff-explained-spending-cuts-tax-hikes>> [5/10/2016].

MOSCA, GAETANO (1975): *La clase política*, Fondo de Cultura Económica, México.

MOUW, TED y SOBEL, MICHAEL E. (2001): «Culture Wars and Opinion Polarization: The Case of Abortion», *American Journal of Sociology*, vol. 106, n.º 4, enero, pp. 913-943.

NEWPORT, FRANK (2012): *Structure of U.S. Presidential Race Shows Little Change So Far*, <<http://www.gallup.com>> [11/6/2012].

OLSON, JOEL (2008): «Whiteness and the Polarization of American Politics», *Political Research Quarterly*, vol. 61, n.º 4, diciembre, pp. 704-718.

PEW RESEARCH CENTER (2014): *Political Polarization in the American Public*, <<http://www.people-press.org/2014/06/12/political-polarization-in-the-american-public/>> [10/11/2015].

_____ (2016): *Partisanship and Political Animosity in 2016*, <<http://www.people-press.org/2016/06/22/partisanship-and-political-animosity-in-2016/>> [6/8/2016].

POOLE, KEITH T. y ROSENTHAL, HOWARD (1984): «The Polarization of American Politics», *Journal of Politics*, vol. 46, n.º 4, pp. 1061-1079.

THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT (s. a.): *Presidential Election Data*, <<http://www.presidency.ucsb.edu/elections.php>> [28/11/2016].

THURBER, JAMES A. (1995): *La Democracia Dividida. Cooperación y conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Heliasta, Buenos Aires.

VOLLE, JEFFREY J. (2010): *The Political Legacies of Barry Goldwater and George McGovern. Shifting Party Paradigms*, Palgrave-MacMillan, New York.

WALLNER, JAMES I. (ed.) (2013): *The Death of Deliberation. Partisanship and Polarization in the United States Senate*, Rowman and Littlefield, Boulder.

Notas aclaratorias

1. Una discusión del concepto necesita mucho más espacio del que puedo disponer aquí, por lo que me limito a presentar la definición utilizada en este trabajo. Algunos textos a consultar son *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy* (Abramowitz, 2010); «Dynamics of Political Polarization» (Baldassarri y Bearman, 2007); «Who Fits the Left-Right Divide? Partisan Polarization in the American Electorate» (Carmines, Ensley y Wagner, 2012); «Polarization in the American Public: Misconceptions and Misreadings» (Fiorina, Abrams y Pope, 2008); *Culture War? The Myth of Polarized America* (Fiorina, Abrams y Pope, 2006); «Putting Polarization in Perspective» (Hetherington, 2009); y «The Polarization of American Politics» (Poole y Rosenthal, 1984).
2. En el estudio, ciudadanos altamente involucrados en los procesos políticos se definen sobre la base de tres indicadores: estar registrados para votar, votar siempre o casi siempre, y darle seguimiento continuo o casi continuo a la actuación del gobierno y los asuntos públicos. Este segmento representa aproximadamente un tercio de la ciudadanía, de manera consistente (Pew Research Center, p. 26).
3. Probablemente existen también condicionamientos clasistas superpuestos, pero no se reportaron datos al respecto.
4. Este tema aparece reflejado en la literatura dedicada a las campañas electorales de Barack Obama. Véase, por ejemplo, Halperin y Heilemann (2010 y 2013).
5. Estudios amplios se encuentran, entre otras obras, en Gentile y Hernández (1984), Gentile (1982 y 2008) y Crawford (1980).
6. Para un acercamiento a algunas de los principios sobre los que se erige el *Tea Party*, véase Price Foley (2012).
7. Es ilustrativo que en una rueda de prensa transmitida por televisión, el entonces líder de la minoría republicana en el Senado, Mitch McConnell, declarara que su objetivo era hacer a Obama un presidente de un solo mandato.