

= = = = =

BENITO NACIF

Keith Krehbiel (1998), *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago, Chicago University Press, 258 p.

El libro de David Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Law Making and Investigations, 1946-1990* (Chicago, Chicago University Press, 1993), fue un golpe desconcertante para quienes adoptaron acríticamente la visión convencional acerca de los gobiernos divididos y unificados en Estados Unidos. De acuerdo con esta visión, el control partidario sobre el Congreso y la presidencia fueron el factor clave para explicar el resultado del proceso legislativo. Si un solo partido "unifica" estas dos ramas del gobierno, entonces tendría lugar la cooperación necesaria para producir el cambio legislativo. En contraste, si el Congreso y la presidencia estuvieran en manos de partidos diferentes, la cooperación se volvería difícil de conseguir y, con frecuencia, el resultado del proceso legislativo sería la "parálisis" (*gridlock*).

Mayhew demostró que durante el periodo que va de la Segunda Guerra Mundial a 1990, el hecho de que el gobierno fuera dividido o unificado no tuvo ningún efecto importante en la producción legislativa o en las investi-

gaciones del Congreso sobre el Ejecutivo. En la ecuación que predice la "aprobación de leyes importantes"—lo contrario de parálisis—, las variables que resultaron estadísticamente significativas fueron "inicio del periodo presidencial" y "ánimo de los activistas". Los hallazgos de Mayhew echaron abajo la asociación convencional entre gobierno dividido y parálisis legislativa, pero quedaron sin una explicación. ¿Por qué la existencia de gobiernos divididos no alteró la producción legislativa en Estados Unidos? Finalmente, la evidencia analizada por Mayhew prendió con fuego nuevo una añeja discusión que ha dividido a los estudiosos de la política de Estados Unidos: ¿importan los partidos políticos?

En *Pivotal Politics: a Theory of U.S. Lawmaking*, Keith Krehbiel presenta una teoría sencilla y provocadora que da cuenta de los hallazgos de Mayhew. Los ingredientes de la teoría son: las preferencias de los legisladores y del presidente, las instituciones que regulan el proceso legislativo, la localización del *statu quo* y los pivotes supramayoritarios. ¿Cómo se guía la legislación de acuerdo con la teoría de Krehbiel? Primero, localizar las políticas ideales de los legisladores y el presidente ordenadas en un mismo eje que va de las más liberales, en un extremo, a las más conservadoras, en el otro. Si se tratara de un sistema puramente mayo-

ritario, la iniciativa que derrotaría a todas las demás, incluyendo el *statu quo*, en comparaciones binarias sería la que coincidiera con el punto ideal del legislador mediano.

Sin embargo, el sistema de toma de decisiones de Estados Unidos no es puramente mayoritario. Aquí entra el segundo ingrediente: las instituciones. El presidente tiene un poder de veto que sólo puede ser superado si se forman mayorías calificadas de dos tercios en el Congreso. Es decir, con el respaldo de una tercera parte de los legisladores, el presidente puede evitar la aprobación de cualquier iniciativa. Asimismo, el Senado tiene un procedimiento interno conocido como el "filibustero", que le permite a un legislador bloquear la aprobación de una iniciativa haciendo uso de la palabra en el pleno. Para callar a un filibustero, se requiere el voto de tres quintas partes de los senadores, lo cual quiere decir que una minoría de 41% puede detener a la mayoría y evitar que apruebe la iniciativa en cuestión.

Con estos contrapesos a las mayorías en el Congreso, ¿cómo es posible aprobar cambios a la legislación existente? La localización del *statu quo* en relación con las preferencias de los legisladores y del presidente es el tercer factor que se debe considerar para predecir el resultado del proceso legislativo. El *statu quo* tiene dos características. En primer lugar, es la legislación vigen-

te en el momento y es resultado de un proceso de toma de decisiones previo. En segundo lugar, es la legislación que seguirá vigente si la propuesta de cambio no se aprueba. En ausencia del veto presidencial y del filibustero, la única condición necesaria para que se produzca un cambio legislativo sería que la posición del *statu quo* fuera distinta de la del legislador mediano. En ese caso, el resultado del proceso legislativo sería siempre idéntico a la política ideal del legislador mediano.

Sin embargo, el veto presidencial y el veto del filibustero alteran por completo el proceso. En este punto, debe añadirse el cuarto ingrediente del proceso legislativo para entender el resultado: los pivotes supramayoritarios. Se trata de los legisladores cuyos votos son necesarios para superar el veto presidencial y callar al filibustero. Si el *statu quo* resulta una mejor alternativa para los pivotes supramayoritarios que cualquier iniciativa que la mayoría pudiera preferir, entonces bloquearán el cambio. Por el contrario, si el *statu quo* se encuentra muy alejado de las políticas ideales de los pivotes supramayoritarios, entonces estarán dispuestos a aceptar la iniciativa que la mayoría propone y cambian el *statu quo*.

La teoría de los pivotes de Krehbiel explica por qué son posibles los cambios legislativos importantes aun en presencia de gobiernos

divididos, como sucedió en los gobiernos de Reagan y Bush. Más aún, aclara también por qué puede producirse la parálisis incluso bajo gobiernos unificados, como ocurrió durante el primer gobierno del presidente Clinton. La teoría de los pivotes muestra por qué los cambios de legislación ocurren con mayor frecuencia al inicio de una administración. Las elecciones suelen inducir cambios en las preferencias de los actores tanto en el Congreso como en la presidencia. Los cambios de preferencia ponen algunas políticas fuera de equilibrio y los actores responden moviéndolas hacia el centro.

Finalmente, la teoría de los pivotes también tiene una respuesta para el problema del tamaño de las coaliciones legislativas. El hecho de que las coaliciones que respaldan los cambios de legislación en el Congreso suelen ser bipartidistas y más grandes que el mínimo necesario había permanecido sin una explicación clara. A la luz de la teoría de los pivotes, el tamaño de las coaliciones se explica por la existencia de vetos supramayoritarios y por la localización del *statu quo*. Los primeros hacen necesaria la formación de coaliciones más grandes que el 50% más uno. Por otro lado, la localización del *statu quo* en posiciones extremas tiene el efecto de ampliar el tamaño de la coalición de legisladores interesados en aprobar un cambio.

La parte provocadora y polémica de la teoría de los pivotes tiene que ver con el papel de los partidos políticos. Palabras más, palabras menos, Krehbiel sostiene que si queremos entender el proceso legislativo en Estados Unidos debemos olvidarnos de los partidos y volver a la teoría del legislador mediano. Krehbiel polemiza directamente con los autores del modelo del "gobierno condicional de partido", la teoría más influyente acerca del papel de los partidos políticos en el Congreso de Estados Unidos. Sus críticas y objeciones, sin bien no son definitivas, exponen las deficiencias metodológicas y empíricas de los trabajos que, en la década de 1990, reformularon el argumento de que los partidos importan en Estados Unidos, utilizando instrumentos novedosos como las teorías de la marca y de la delegación.

Por último, la polémica de Krehbiel termina en el terreno normativo. De manera inevitable, el modelo del partido responsable se cruza en su camino. Dicho modelo presenta un argumento normativo en favor del fortalecimiento de los partidos políticos en Estados Unidos, a fin de facilitar la producción de los cambios legislativos que la mayoría demanda. Krehbiel, sin embargo, en vez de partir de la premisa de que la parálisis es mala por definición, argumenta en favor de evaluar los costos y los beneficios del sistema de vetos supramayoritarios de

Estados Unidos. Este sistema logra en la práctica un equilibrio entre estabilidad y presiones del electorado, cuyo resultado es una combinación de cambios incrementales, moderación en las políticas del gobierno y parálisis. Este resultado, concluye Krehbiel con un modesto optimismo, "no está del todo mal".

*Pivotal Politics: a Theory of U.S. Law-making* es un magnífico trabajo de ciencia política que combina el rigor teórico con el análisis sofisticado de los datos en el estudio de uno de los problemas más relevantes y controvertidos de la política de Estados Unidos. Se trata de una lectura obligada no

sólo para el especialista en la política de Estados Unidos, sino para todo aquel interesado en el análisis del equilibrio constitucional de los poderes y del efecto de las instituciones sobre el comportamiento estratégico de los actores políticos. A pesar de que es un estudio de "un solo caso", resulta de especial interés para el análisis comparado de las democracias presidenciales. El modelo de los pivotes supramayoritarios de Krehbiel puede ayudar a comprender los efectos de los gobiernos divididos en las democracias de América Latina y corregir el pesimismo que prevalece respecto a la parálisis entre los críticos del presidencialismo.