

Legal Foundations of Inequality: “Of course, there are many just and egalitarian objectives that are difficult to achieve. In this case, as in others, these difficulties do not give us a reason to abandon our worthy goals. On the contrary, they give us more reasons to defend and pursue them more firmly, with all our strengths” (p. 247).

.....
Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking, de Sebastián M. Saiegh, Nueva York, Cambridge University Press, 2011, 234 pp.

Por Barry Ames, Universidad de Pittsburgh

Los ejecutivos necesitan a las asambleas legislativas. En ciertas condiciones, los presidentes y los primeros ministros pueden ignorar al poder legislativo y gobernar por decreto. Sin embargo, el respaldo legislativo confiere un grado de legitimidad a las iniciativas del ejecutivo que los decretos no pueden ofrecer y, además, la participación legislativa ayuda a que las propuestas del ejecutivo queden fuera del control judicial. El nuevo e importante libro de Sebastián Saiegh, titulado *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*, aborda la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo como eje central de las políticas establecidas por la ley. *Ruling by Statute* busca res-

ponder las siguientes dos preguntas: ¿Por qué las legislaciones iniciadas por el ejecutivo nunca son rechazadas?, y ¿cómo se explica la variación en la habilidad de cada jefe del ejecutivo para promulgar sus agendas legislativas? El libro ofrece una serie de contribuciones importantes y sin duda estimulará la investigación en diversas áreas de las ciencias políticas institucionales.

Las votaciones individuales de un legislador pueden considerarse como el resultado de tres factores: su afiliación partidista, su ideología y la presión del electorado. El profesor Saiegh considera que la “opinión generalizada” es la siguiente: el jefe del ejecutivo conoce la estructura partidista de su asamblea legislativa y, por consiguiente, no tiene por qué perder una votación. En los casos en los cuales el partido o coalición del ejecutivo no obtenga una mayoría, el ejecutivo no enviará la propuesta a la legislatura. Por supuesto que esta visión de la opinión generalizada únicamente representa la perspectiva de un modelador formal mon causal. En el mundo real, los ejecutivos son perfectamente conscientes de que la afiliación partidista es un factor que varía en importancia y puede ocurrir que los copartidistas decidan desertar.

Las estrategias del ejecutivo se desarrollan en un mundo de incertidumbre. Aunque se conozca la tendencia partidista, la importancia de la ideolo-

gía y la posición del electorado varían según el caso y su medición siempre resulta difícil. Por lo tanto, la incertidumbre hace difícil predecir el comportamiento del voto en la legislatura.

Afortunadamente el mundo del ejecutivo no es tan sombrío como parece; este controla recursos con los que puede comprar votos, ya sea mediante sobornos directos o a través del patronazgo político. Por supuesto, el jefe del ejecutivo también puede modificar la legislación de manera sustancial mediante, por ejemplo, acuerdos que garanticen el mayor apoyo posible. Sin embargo, el análisis de Saiegh asume que ya se ha intentado, sin éxito, llegar a acuerdos para obtener una mayoría. “El contenido de un proyecto de ley no puede ser modificado una vez que el jefe del ejecutivo lo ha enviado a la Cámara legislativa” (p. 40). Claro que eso no puede ser literalmente cierto, aunque lo sugerido por Saiegh es que su análisis comienza cuando ya no existe la posibilidad de acuerdos. La compra de votos no siempre resulta exitosa. A veces los ejecutivos no cuentan con los recursos suficientes para comprar una mayoría y, como resultado, sus iniciativas no son aprobadas. Sin embargo, la compra de votos muchas veces sí tiene éxito y el ejecutivo logra crear una situación en la que puede prescindir de las supermayorías y lograr su objetivo mediante la creación de coaliciones mínimas que le garantizan el triunfo.

Estos argumentos se proponen mediante modelos formales simples, pero elegantes. Saiegh entonces se enfoca en los factores que conducen al éxito general del ejecutivo. La variable dependiente central es el *Box score* (cuadro sumario de resultados o puntaje); es decir, el porcentaje de las iniciativas propuestas por los ejecutivos, aprobadas por la legislatura durante un periodo específico. No es sorprendente que este tipo de medición del éxito del ejecutivo tenga sus críticos. ¿Acaso el ejecutivo buscará mejorar ese puntaje mediante la supresión de los proyectos de ley cuya aprobación les parezca poco probable? La evidencia sugiere que no lo harán. ¿Combinan dichos puntajes iniciativas triviales con las importantes? Es posible que esto ocurra en Estados Unidos, en donde todos los proyectos de ley tienen patrocinadores en el Congreso más que en otros países. ¿Las legislaciones aprobadas reflejan las preferencias del ejecutivo, o acaso los proyectos de ley cambian sustancialmente después de haber concretado los acuerdos necesarios para lograr su aprobación? En mi opinión, ese es el mayor problema al utilizar los *box scores*. El profesor Saiegh defiende este tipo de medición con el siguiente ejemplo: la afirmación de Andrew Barrett³ de

³ Andrew W. Barret, “Are all Presidential Legislative Successes Really Victories? Examining the Substance of Legislation”, *White House Studies*, 5, pp. 133-151.

que la mayoría de los éxitos presidenciales se caracterizan como *victorias* presidenciales en función del contenido de la legislación. Según Barrett, en Estados Unidos “en aproximadamente el 69 por ciento de los proyectos de ley que terminan por convertirse en ley, los presidentes consiguen casi todo lo que querían” (p. 69). De algún modo, esa afirmación no parece apoyar de manera contundente la utilización de los *box scores*.

Al momento de escribir esta reseña, el presidente Barak Obama envió al Congreso estadounidense su presupuesto para el año 2013. Con toda probabilidad su propuesta no será aceptada por el Congreso a menos que cambie varias cosas, y el presidente indudablemente lo sabe. De hecho, lo propuesto es en realidad un documento de campaña. Algun presupuesto emergirá de ese proceso legislativo, pero será sustancialmente diferente al propuesto originalmente por Obama. ¿Deberíamos entonces evaluar dicha propuesta de presupuesto como un éxito o como un fracaso?

Aun así, mis reservas sobre los *box scores* apelan más a la cautela que al rechazo: creo que pueden ser muy útiles en ciertas situaciones, es decir, en combinación con otras formas de medición del éxito del ejecutivo y con el entendimiento particular de lo que un determinado ejecutivo está intentando hacer.

¿Es el jefe del ejecutivo más exitoso en ciertas estructuras institucionales? El conjunto de datos del “gran-N” de Saiegh incluye a gobiernos tanto autocráticos como democráticos. Los regímenes autocráticos algunas veces permiten que la legislatura exista y, en ocasiones, dichas legislaturas rechazan ciertas iniciativas del ejecutivo. Sin embargo, el análisis en este punto solamente demuestra que algunos regímenes autoritarios son más autoritarios que otros, al no intentar explicar por qué los índices de aprobación varían dentro del contexto del autoritarismo. La legislatura de Brasil es un ejemplo revelador: en 1967, cuando la legislatura rechazó el llamado del presidente militar a despojar de su inmunidad parlamentaria a un congresista polémico, el régimen militar respondió a la obstinación de la asamblea legislativa con la clausura de la misma e incrementando la coerción y la brutalidad.

En los regímenes democráticos, las características institucionales ejercen una gran influencia en el índice de aprobación de los proyectos de ley. Los gobiernos parlamentarios ostentan mayores índices de éxito que los de gobiernos presidenciales. Los gobiernos parlamentarios constituidos por coaliciones entre partidos minoritarios tienen el mismo índice de éxito que las administraciones de partidos mayoritarios. Los presidentes de partidos únicos minoritarios a veces

también pueden ganar. Un jefe del ejecutivo es más exitoso cuando los legisladores representan a un electorado nacional y no local.

¿Cómo se compara el desempeño entre gobernantes individuales? Podemos comparar fácilmente los *box scores* de los ejecutivos. Sin embargo, los líderes operan dentro de contextos políticos que presentan diferentes niveles de favorabilidad. Para explicar su técnica de medición, el profesor Saiegh ofrece una comparación entre Pelé y Maradona. Maradona, afirma Saiegh, fue el mejor jugador; alcanzó un mayor número de logros con un equipo con jugadores menos estelares que los que jugaron con Pelé. A pesar de que el razonamiento detrás de este argumento queda claro, este ejemplo en particular genera dudas sobre la validez de la afirmación, puesto que no es un secreto que el profesor Saiegh es un seguidor apasionado del equipo nacional argentino de fútbol. (Aclaración: en lo personal, yo soy seguidor del equipo brasileño.) En todo caso, después de una discusión arcana sobre estadísticas de béisbol (“sabermetría”), Saiegh implementa una regresión en la cual la unidad de observación es el año de administración específico y en donde los *box scores* denotan una regresión en las características del país y el tamaño del contingente legislativo del ejecutivo, es decir, el grado de apoyo partidista.

Después observamos a un grupo

de “muy exitosos” y a un grupo de “poco exitosos”. Es posible percibirse de que cada grupo no necesariamente está conformado por sus mejores exponentes, sino que sus miembros han sido seleccionados simplemente porque provienen de diferentes tipos de régimen; es decir, del presidencial, parlamentario, etc. En ese sentido, Raúl Alfonsín es un presidente muy exitoso porque su *box score* real está 20 puntos por encima de su puntaje pronosticado (80 vs. 60). Indira Gandhi, por otro lado, es poco exitosa, al haber obtenido un *box score* real de solamente 63 puntos, muy por debajo de su puntaje pronosticado de 89 puntos.

Hasta este punto todo está bien. Sin embargo, Saiegh quiere validar el uso de los “muy exitosos” y de “los poco exitosos” mediante la consulta de récords históricos. Sus ejemplos incluyen a Clement Atlee —ampliamente considerado como el más exitoso primer ministro de Gran Bretaña y quien gobernó durante el periodo entre la Segunda Guerra Mundial y el mandato de Margaret Thatcher— y a James Callaghan, cuyos fracasos aseguraron la victoria de Margaret Thatcher durante los comicios de 1979. No obstante, el análisis “sabermétrico” muestra que Atlee tenía un puntaje pronosticado de 97.3 y un puntaje real de 99.03. Por otra parte, Callaghan tenía el mismo puntaje pronosticado de 97.3, pero su puntaje real era de 93.24. En mi opinión, estos números sugie-

ren que los *box scores* no revelan mucho sobre el desempeño del ejecutivo en el Reino Unido, ya que todos los primeros ministros obtienen resultados extremadamente buenos en el Sistema de Westminster.

El enfoque del *box score* de Saiegh representa una estrategia de investigación realmente prometedora. ¿Existe un ciclo de vida de los *box scores* dentro de las administraciones? ¿Se desempeñarían mejor los ejecutivos si alcanzaran un segundo término? ¿De qué forma afectan las malas noticias económicas a los *box scores*?

Dos ejemplos históricos muestran que los ejecutivos que no se encuentran respaldados por sólidas mayorías partidistas pueden sobornar a un grupo de legisladores suficientemente grande como para obtener una coalición, garantizando así la promulgación de un determinado proyecto de ley. Basándose en el brillante trabajo histórico de Sir Lewis Namier,⁴ Saiegh muestra la manera en que el rey Jorge III y sus ministros garantizaban la mayoría mediante la compra de lealtades —a través de modestas y cuidadosamente bien distribuidas pensiones, entre otras formas de pago— de un número suficiente de miembros del parlamento notorios por su volubilidad. En el caso de Alberto Fujimori

en Perú, su asesor, Vladimiro Montesinos Torres, tuvo el detalle de grabar en video los encuentros con legisladores que aparecen físicamente recibiendo los sobornos. La publicación de estas grabaciones en video y la evidencia concreta de los sobornos llevaron a Fujimori a abandonar la presidencia. Sin embargo, la evidencia también muestra que Fujimori y Montesinos fueron acertados en sus cálculos; es decir, pagaron solamente la cantidad necesaria para construir una coalición ganadora.

Ruling by Statute se enfoca después en el reglamento electoral. El acceso a las boletas puede ser clasificado como no restringido o restringido; lo que se traduce como el grado de control de los líderes partidistas sobre el acceso de los candidatos a posiciones competitivas dentro del sistema de votación. En el régimen parlamentario, las reglas sobre el acceso restringido (reglas que fortalecen a los líderes de los partidos), afecta negativamente el índice aprobatorio de los proyectos de ley en los gobiernos minoritarios, mientras que lo contrario sucede cuando se trata de gobiernos mayoritarios. Por otra parte, en los regímenes presidenciales, las reglas de acceso restringido inciden negativamente en el índice aprobatorio, pero no tienen una incidencia positiva en el éxito de los gobiernos mayoritarios. El acceso al sistema de votación también puede llegar a afectar la unidad ideológica de los legisladores. En dos casos,

⁴ Sir Lewis Namier, *The Structure of Politics at the Accession of George III*, Londres, Macmillan, 1957, 514 pp.

Colombia y Chile, Saiegh demuestra que los índices aprobatorios de los proyectos de ley son mayores —debido a que el ejecutivo puede predecir el apoyo legislativo de manera más certeza— cuando los diputados demuestran una unidad ideológica.

El análisis concluye con una reflexión en torno a la relación entre los índices aprobatorios y el descontento social. En las democracias, los índices aprobatorios de los proyectos de ley impulsados por el ejecutivo y el descontento social mantienen una relación en forma de U: el descontento social se manifiesta en mayor medida cuando los índices aprobatorios son muy bajos o muy altos. En la opinión del profesor Saiegh, la gobernabilidad se ejerce mejor “cuando el jefe del ejecutivo puede promulgar parte de su agenda a través de la legislatura y, al mismo tiempo, cuando la oposición puede objetar de forma realista algunas de esas propuestas” (p. 161). La situación en las autocracias es completamente opuesta: “los niveles intermedios de la autoridad legislativa pueden señalar a la oposición que la autocracia ha perdido control [...] [mientras que] los *box scores* por encima del promedio [...] pueden ser observados como parte de las medidas drásticas en contra de la oposición” (p. 166). Este razonamiento es atractivo, aunque debe ser considerado como preliminar. La relación entre los índices aprobatorios y la inconformidad social es sumamente

endógena: aunque los índices aprobatorios pueden llegar a tener un efecto en el descontento social, no cabe duda que el descontento social definitivamente afecta los índices aprobatorios. No obstante, el análisis de Saiegh señala el camino hacia una pregunta de investigación muy importante.

En suma, *Ruling by Statute* es un libro muy bueno y muy importante. El hecho de que deja muchas preguntas sin resolver no es una crítica; los libros buenos generalmente generan más preguntas que respuestas. Los modelos formales utilizados por el profesor Saiegh son simples pero poderosos. El autor es oportunista al utilizar ejemplos empíricos tan disparatados como la Gran Bretaña del siglo XVIII o el Perú contemporáneo. Y Saiegh va detrás de preguntas normativas importantes a través de su análisis gran-N, así como mediante la utilización de ejemplos bien escogidos. *Ruling by Statute* deja abierta una importante agenda de investigación.

Mexico and Its Diaspora in the United States: Polices of Emigration since 1848, de Alexandra Délano, Nueva York, Cambridge University Press, 2011, 288 pp.

Por Rafael Alarcón
El Colegio de la Frontera Norte

A México se le define correctamente como un país de emigración, retorno,