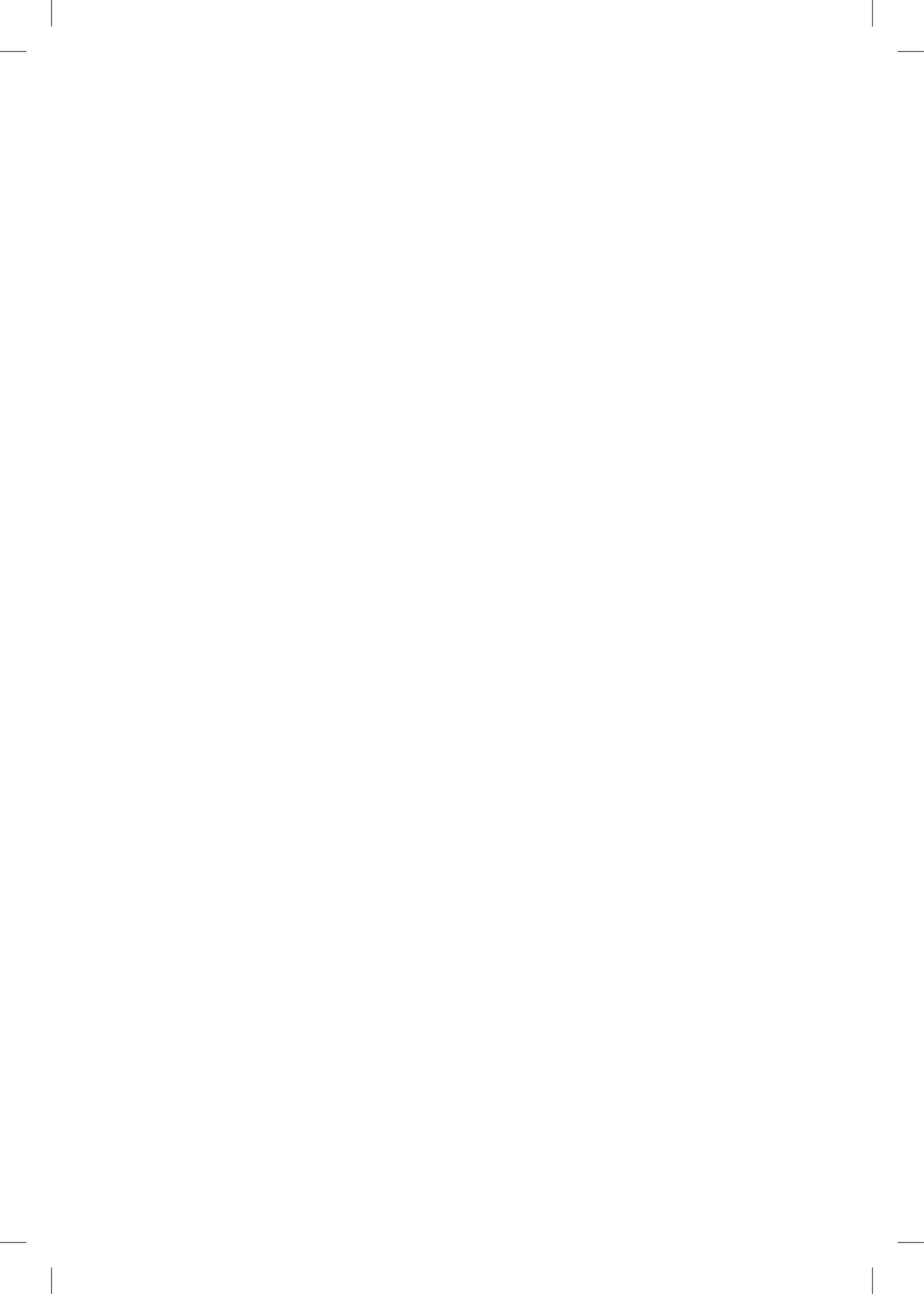


Comentarios y reseñas críticas



Making Constitutions: Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America

GABRIEL NEGRETTO

Cambridge University Press, Cambridge, 2013, 292 páginas.

Por Daniel Buquet*

El neo institucionalismo cuenta ya con una extensa trayectoria en los estudios de política comparada. La característica distintiva del enfoque consiste en asumir que las instituciones, entendidas como las reglas del juego político, establecen una serie de incentivos y restricciones para la conducta de los actores políticos, lo que permite hacer deducciones sobre sus comportamientos. Las deducciones se realizan basadas en el supuesto de que los actores utilizan criterios de decisión orientados a maximizar sus beneficios. Por esta razón el enfoque se distingue de otros neo institucionalismos con la denominación de neo institucionalismo de elección racional. Pero la mayor parte de los estudios que se encuadran dentro de este enfoque incluye otro supuesto: la estabilidad o, en todo caso, el cambio meramente incremental de las instituciones. Dicho de otra forma, las reglas del juego político son exógenas para los modelos que deducen comportamientos a partir de ellas.

Esta carencia del neo institucionalismo comparativo ha venido cobrando creciente importancia, ya que durante las últimas décadas, en diversas regiones del mundo, los cambios en las reglas se han tornado cada vez más frecuentes. De todos modos, hace ya unos cuantos años que la literatura en la materia ha incorporado el cambio institucional como objeto de estudio. Este viraje implica endogeneizar las reglas y dar vuelta el modelo; tratar a las instituciones como variable dependiente y explicarlas a partir de las características y los intereses de los actores que establecen las reglas. Los trabajos que adoptaron este enfoque dentro de la ciencia política comenzaron a aparecer a fines de la década de 1990 y se ocuparon fundamentalmente de explicar los sistemas electorales y su reforma.

Gabriel Negretto ha sido un animador destacado del debate que al respecto se ha venido desarrollando durante los últimos años, no sólo con relación a las reformas electorales (Negretto 2006) sino también respecto de las normas que regulan las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo (Negretto 2003). Ambos aspectos, la normativa electoral y la distribución de atribuciones entre los poderes del Estado constituyen el núcleo de las reglas del juego político que normalmente están establecidas en la constitución de cada país. Precisamente, el interés por las constituciones ha sido una constante en la trayectoria de Negretto como investigador, desde su tesis doctoral (Negretto 2000) hasta esta, su más reciente publicación. En este sentido,

* Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. Las opiniones incluidas en esta reseña solo comprometen a su autor.

lo primero que hay decir sobre este libro es que es el fruto maduro de más de una década de acumulación científica, por lo que está elaborado a partir de la masa crítica necesaria como para constituirse un producto acabado.

El trabajo de Negretto se ocupa del cambio constitucional, tanto en el terreno teórico como en el empírico, tomando a América Latina como el laboratorio donde verifica sus hipótesis. En el plano teórico se propone una tarea de gran envergadura que consiste en conciliar los diferentes puntos de vista que se han adoptado para estudiar el cambio institucional. Por un lado, existe un marco de análisis que se concentra en el estudio del origen de las instituciones y, por otro lado, un enfoque que privilegia el análisis de su evolución histórica. Estos últimos cuestionan la relevancia de conocer el origen de las instituciones, ya que sus consecuencias van mucho más allá de las razones que le dieron origen, se manifiestan en el largo plazo y dan lugar a procesos de cambio incremental limitados por el peso de la historia. Pero Negretto argumenta de forma convincente que tal punto de vista sólo tendría sentido si no observáramos cambios constitucionales frecuentes y relevantes como ocurre en nuestra región y otras partes del mundo. De esta forma, y sin descartar la importancia del legado institucional en los procesos de reforma, el autor concentra su teoría en el proceso estratégico por el cual se opta por unas reglas y se desechan otras.

Pero dentro del enfoque que privilegia los factores estratégicos para explicar el diseño institucional también existen visiones divergentes. Por un lado, existe un enfoque que privilegia el carácter cooperativo del proceso -que el autor atribuye fundamentalmente a la economía-, por el cual los actores constituyentes tienen preferencias comunes que se orientan a buscar un buen desempeño institucional. Por otro lado, el enfoque predominante en ciencia política asume que el diseño constitucional tiene un carácter distributivo, por lo que los reformadores buscarán obtener ventajas competitivas en el proceso. Argumentando que las reformas constitucionales son procesos complejos y que, por lo tanto, no pueden explicarse desde uno solo de esos enfoques, Negretto propone una teoría que combina ambos puntos de vista. Según el autor, el cambio constitucional depende tanto del desempeño institucional previo a la reforma, como de los intereses y el poder relativo de los reformadores. El espacio que ocupará la competencia distributiva en el proceso de diseño constitucional depende a su vez de dos factores: el tipo de evento que dispara el proceso de reforma y el nivel de incertidumbre de los reformadores con relación a su futuro desempeño electoral. En palabras del autor: “...*los objetivos cooperativos pueden debilitar la influencia de los intereses partidarios de corto plazo cuando la reforma constitucional ocurre como respuesta a una crisis de desempeño constitucional o cuando los reformadores experimentan altos niveles de incertidumbre electoral*”. (9)

La elaboración de Negretto se sostiene en dos tipologías: por un lado, el tipo de evento que motiva la revisión constitucional y, por otro, el peso relativo que ostenta el partido de gobierno dentro de la coalición reformista. La primera tipología establece tres tipos de disparadores del proceso reformista. El primer tipo consiste en las reformas que ocurren como consecuencia de cambios en el carácter del Estado o del régimen político, típicamente la creación de un Estado independiente o la transición de una dictadura a una democracia. En estos casos, tanto la excepcionalidad

de la coyuntura crítica institucional como los usualmente altos niveles de incertidumbre electoral durante la reforma, hacen prevalecer los incentivos cooperativos en el diseño constitucional. El segundo tipo de evento disparador de un proceso reformista consiste en un cambio significativo en el balance de fuerzas entre los partidos políticos del sistema y, el tercer tipo, una crisis derivada de un mal desempeño del régimen político en términos de la eficacia del gobierno o su capacidad de representar a la ciudadanía.

Respecto a estos dos últimos tipos de eventos disparadores de procesos de reforma, el autor reconoce que “...una crisis constitucional puede coincidir con una redistribución de poder entre los partidos” (47), pero sostiene que es fundamental distinguir analíticamente cuál es el tipo de evento que dispara la reforma para “entender la orientación general de las reformas y la importancia relativa de los objetivos cooperativos y distributivos en la selección de instituciones” (47). En este punto el argumento presenta cierta debilidad ya que, más allá de que ambos aspectos coincidan en el tiempo, la cuestión relevante sería saber en qué medida están vinculados entre sí. Es perfectamente posible pensar que una crisis de eficacia o de legitimidad conduce, a su vez, a una reconfiguración de las preferencias electorales, con su consiguiente expresión en el balance relativo de fuerzas entre los partidos políticos. El punto es relevante ya que, en lugar de tratarse de dos tipos diferentes de eventos que motivan una reforma constitucional, cada una con su correspondiente consecuencia, se trataría más bien de una cadena causal, donde el tipo de resultado dependería del momento dentro de ese proceso en el que se concreta la reforma (Buquet 2007).

La otra tipología que propone el autor sirve para evaluar la forma en que los intereses partidarios de corto plazo van a manifestarse en el nuevo diseño constitucional. Para ello elige establecer tres situaciones en las que puede encontrarse el partido de gobierno dentro de la coalición reformista. Para el autor esta es la variable determinante para explicar la variación en la selección de las reglas electorales y de toma de decisiones en el diseño constitucional. El primer tipo de situación es cuando el partido de gobierno tiene una mayoría propia que le permite aprobar por sí mismo una nueva constitución. En este caso el resultado esperado es un diseño constitucional que tienda a la concentración de poder. El segundo tipo corresponde a una situación donde el partido de gobierno tiene cierto predominio sobre el proceso reformista, pero necesita aliados para aprobar la nueva constitución. En este caso el diseño institucional resultante combinará instrumentos tanto de concentración como de dispersión de poder. Finalmente, el tercer tipo de situación ocurre cuando el partido de gobierno tiene una posición débil o directamente ha sido excluido de la coalición reformista. En este tipo de situación debe esperarse un proceso de reforma basado en el consenso y con una tendencia a la distribución de poder en el diseño constitucional.

El aporte de este trabajo en el plano empírico también resulta extraordinariamente valioso. En primer lugar porque proporciona una visión muy completa del cambio constitucional en América Latina¹, que sirve, por un lado, como justifi-

1 El autor construyó una formidable base de datos que incluye todas las reformas constitucionales realizadas en 18 países de América Latina entre 1900 y 2008 (disponible en <http://la-constitutionalchange.cide.edu/>).

cación para la elaboración teórica pero, por otro, muestra cuáles han sido las principales modificaciones constitucionales que se han producido en nuestra región. En este sentido el capítulo que describe la evolución constitucional en América Latina muestra como la región se fue alejando del diseño original y deja a la vista algunas tendencias en la materia que pueden parecer contradictorias. Precisamente la teoría que propone Negretto busca dar cuenta de estas aparentes contradicciones que se plasman en lo que el autor denomina diseños híbridos. A lo largo del libro el autor argumenta que “...las tendencias aparentemente contradictorias observadas en América Latina reflejan, por un lado, los diversos problemas de gobernabilidad que han enfrentado las nuevas democracias y, por otro, los intereses heterogéneos de los actores que tuvieron influencia sobre la decisión constitucional” (237) de tal modo que “esos diferentes problemas de gobernabilidad proporcionan la lógica para reformar constituciones y modificar diseños en direcciones potencialmente opuestas, tales como establecer reglas electorales más inclusivas y fortalecer los poderes de contralor de los legislativos y judiciales al mismo tiempo que se incrementa la permanencia de los presidentes en sus cargos y se acrecientan sus poderes legislativos” (238).

Por otra parte, la base de datos sirve para verificar las hipótesis del autor utilizando técnicas estadísticas. En este sentido no sólo logra mostrar que su teoría resiste la confrontación con la evidencia sino que pone de manifiesto la debilidad de otras teorías sobre cambio institucional. Por ejemplo la llamada teoría de la difusión que sostiene que los países adoptan reglas por imitación de otros países vecinos o con similares antecedentes culturales no encuentra sustento estadístico. Asimismo el peso de los legados institucionales, si bien aparece con algún grado de significación en los modelos estadísticos muestra un poder explicativo débil. Finalmente la idea de que la heterogeneidad social promovería diseños más inclusivos tampoco encuentra sustento en la evidencia, utilizando como variable la fragmentación étnica de las sociedades. Al mismo tiempo el análisis estadístico muestra otros factores políticos y económicos que resultan influyentes en el tipo de reglas que se aprueban. En particular, un mayor nivel de descentralización de los partidos favorece la adopción de reglas más inclusivas y la existencia de un contexto económico crítico, medido a través de la inflación del año anterior a la reforma, favorece reformas que tienden a concentrar el poder.

Finalmente el libro de Negretto ofrece un excelente aporte empírico al complementar el análisis estadístico con un estudio en profundidad de algunos casos especialmente seleccionados. La principal finalidad de esta parte del trabajo es verificar la forma en que los eventos que disparan el proceso de reforma y el nivel de incertidumbre respecto al futuro electoral establecen limitaciones para que los intereses partidarios determinen el resultado de la reforma. Para ello desarrolla una estrategia de investigación cualitativa que utiliza la técnica de *process tracing* para analizar las reformas constitucionales en Argentina en 1949 y 1994, en Colombia en 1991 y en Ecuador en 1998. Allí el autor muestra cómo se conectan lógicamente los rasgos de una situación crítica previa y los niveles de incertidumbre electoral con el tipo de normas introducidas en las nuevas constituciones, que no resultan plenamente consistentes con los intereses de corto plazo y los pesos relativos de los partidos en el proceso reformista.

La obra de Negretto constituye hoy por hoy la elaboración teórica más ambiciosa y satisfactoria para explicar el cambio constitucional y contiene el más completo análisis de reformas constitucionales realizadas en América Latina que se haya producido hasta la fecha. Adicionalmente se trata de un emprendimiento muy exitoso en la medida en que la elaboración teórica navega adecuadamente en la confrontación con la evidencia empírica a través de variados tratamientos metodológicos. No cabe ninguna duda de que este libro será por mucho tiempo una referencia obligada, tanto para los estudiosos del cambio institucional como para los investigadores de la política en nuestra región.

Referencias

- Buquet, Daniel (2007). "Entre la legitimidad y la eficacia: Reformas electorales en América del Sur". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16:35-49.
- Negretto, Gabriel L. (2006). "Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America". *The Journal of Politics* 68(2): 421-433.
- Negretto, Gabriel L. (2003). "Diseño Constitucional y Separación de Poderes en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología* 1:41-76.
- Negretto, Gabriel L. (2000). *Distributing Power Between Government and Opposition. Three Constitution-Making Processes in Argentina*. Ph. D. Dissertation, Columbia University, New York.



Welfare and Party Politics in Latin America**JENNIFER PRIBBLE**

Cambridge University Press. Cambridge, New York, 214 páginas.

Por Gustavo De Armas*

En las últimas tres décadas los procesos de conformación, desarrollo, crisis o retracción y, por último, reconfiguración de los regímenes de bienestar (o la construcción de nuevos sistemas de protección social) en América Latina han concitado el interés de la ciencia política, la economía y la sociología histórico-comparativa. En particular, desde esas disciplinas y desde distintos enfoques metodológicos se ha ido acumulando conocimiento sobre las configuraciones o combinaciones causales que han determinado los *outcomes* de las reformas que han experimentado los regímenes de bienestar de la región en ese tiempo. Pese a la acumulación de trabajos dedicados a estos asuntos, es posible advertir aún, tras una rápida revisión de la literatura consagrada al tema, algunas omisiones –o a lo sumo, objetos y problemas que han sido parcialmente abordados–, como el peso explicativo que los partidos –sus ideologías, estructuras y vínculos con las bases electorales– y la competencia política tienen en las trayectorias de los regímenes de bienestar y en los resultados de las reformas. En ese sentido, la investigación comparativa realizada por Jennifer Pribble, cuyos resultados se recogen en *Welfare and Party Politics in Latin America*, contribuye junto a otros trabajos recientes (entre otros, Huber y Stephens 2012; Haggard y Kaufman 2008; Castiglioni 2005) a saldar esa deuda.

El trabajo de Pribble explora las trayectorias que han recorrido algunos sistemas políticos de la región que en los últimos años han sido conducidos por gobiernos de izquierda o centro izquierda (Chile y Uruguay, por una parte, y Argentina y Venezuela, por otra), en dirección a reconfigurar sus regímenes de bienestar o a construir nuevos sistemas de protección social. Asimismo, procura explicar los resultados alcanzados en cada uno de estos casos en términos de construcción de regímenes de bienestar universalistas.

Se podría afirmar que la inquietud de fondo que dispara el trabajo de Pribble –de gran relevancia para la disciplina pero también para el debate político– es la siguiente: cuáles son las trayectorias o posibles combinaciones de factores causales que permitirían alcanzar en los sistemas políticos de la región regímenes de bienestar de carácter universal (en un contexto menos favorable a los emprendimientos *pro-welfare* que el de la era keynesiana), que contribuyan a revertir algunos de los rasgos que históricamente han exhibido: en especial, la desigualdad entre sectores sociales en el acceso a políticas y servicios, y la disparidad en la calidad de las prestaciones que reciben; o como diría Pribble: el “dilema de América Latina”, la construcción de políticas sociales equitativas y sustentables.

* Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. Las opiniones incluidas en esta reseña sólo comprometen a su autor.

A partir de esa inquietud última, el libro busca determinar en qué medida las reformas sociales han universalizado —o al menos expandido en forma significativa— la cobertura de las políticas o prestaciones, si las políticas han sido administradas en forma transparente o discrecional, si han contribuido a reducir los niveles de segmentación de las transferencias y a asegurar la calidad de los servicios públicos, y, por último, si han estado basadas en mecanismos de financiación equitativos y sustentables. He aquí una de las primeras contribuciones teóricas y metodológicas del trabajo: hacer medible un concepto multidimensional (se podría decir, su variable dependiente), trascendiendo la simple —y tan utilizada— medición de la prioridad macroeconómica o fiscal del gasto público social, identificando cuatro dimensiones en las que se expresa el grado o nivel de universalismo que alcanza un régimen de bienestar en general o una política en particular: la cobertura, la transparencia o discrecionalidad en la administración de los servicios y las políticas (dimensión estrictamente politológica), la contribución a la reducción de la segmentación de las prestaciones que reciben los ciudadanos, y la sustentabilidad financiera de las políticas o reformas. Esas cuatro dimensiones le permiten a Pribble construir una tipología que expande el rango teórico de variación de la variable y así clasificar a las reformas según se orienten a un “universalismo puro”, “avanzado”, “moderado” o “débil”, o sean “neutras”, “regresivas” o “fracasadas”.

A la hora de identificar las posibles variables independientes o causas de los diferentes outcomes alcanzados en cada uno de los países y en las diversas áreas de política, el libro tiene quizás su mérito principal: procurar una explicación a partir de factores causales estrictamente políticos: a) los legados de política, entendidos como encadenamientos de decisiones que configuran o condicionan las trayectorias que los casos describen y como itinerarios en los que se fortalecen los recursos de poder de algunos actores y debilitan los de otros; b) la competencia electoral que condiciona el comportamiento de los partidos, en tanto una contienda pareja genera incentivos para comprometerse con reformas de carácter universalista que beneficien a un grupo amplio de ciudadanos; c) el carácter de los partidos políticos, entendido como la combinación de sus ideologías, su organización interna y sus vínculos con actores sociales y económicos que pueden formar parte de coaliciones de apoyo a las reformas o bloques de veto. A partir de las tres dimensiones que constituyen la variable carácter del partido, Pribble identifica los siguientes tipos de partidos: (i) orgánico-movilizado apoyado en bases electorales coordinadas (*constituency-coordinating*) de izquierda/centro-izquierda o (ii) de derecha/centro-derecha; (iii) profesional-electoral de izquierda/centro-izquierda o (iv) de derecha/centro derecha; (v) movimiento-carismático de izquierda/centro-izquierda o (vi) de derecha/centro-derecha; (vii) no programático-electoral basado en un liderazgo carismático, (viii) basado en la incorporación electoral de sectores o (ix) basado en una legitimación “clientelista” (estos tres últimos exclusivamente identificados con formaciones de “izquierda-centro izquierda”, de acuerdo a las unidades partidarias estudiadas).

La identificación de estas tres variables independientes (legados de política, competencia electoral y carácter de los partidos) constituye otra de las principales contribuciones que el trabajo realiza, en tanto los trabajos sobre *welfare* desarrollados

desde el campo de la sociología histórico-comparativa o la economía –y, aunque en menor medida, también desde la ciencia política– han construido argumentos explicativos basados en otro tipo de variables: entre otras, los procesos socioeconómicos de carácter estructural (la industrialización, la modernización, la apertura comercial, la globalización, etc.); los recursos de poder de los actores (en particular, los sindicatos o los movimientos de trabajadores y campesinos); el poder de las instituciones financieras internacionales para influir en el *policy-making*; la transferencia de paradigmas o modelos de política por parte de los técnicos o analistas simbólicos. La literatura en la que se apoya el trabajo de Pribble y, por lo tanto, las variables que examina pueden despertar el interés de dos ramas de la ciencia política, a menudo distantes: la que se dedica al estudio de los partidos y la competencia electoral y aquella que orienta su interés a los modelos de *welfare*, las políticas y las reformas sociales.

Como ya se señaló, Pribble selecciona cuatro casos (Chile, Uruguay, Argentina y Venezuela) que han formado parte en los últimos años de ola de gobiernos de izquierda en América Latina (Lanzaro 2006 y 2008), por lo que se inscribe y acumula en una línea de investigación que se ha venido desarrollando de manera vigorosa durante la última década. La selección de los casos y la comparación entre los dos pares en los que los agrupa (por una parte, Chile y Uruguay –con mayor profundidad y parsimonia– y, por otra, Argentina y Venezuela) permite contestar las preguntas que orientan la indagación con una aceptable varianza con respecto a los patrones, trayectorias o combinaciones de factores causales, de acuerdo a los cánones de un estudio comparativo de corte cualitativo que pretende –como se reconoce en el libro– producir generalizaciones o inferencias causales limitadas. A su vez, la selección de cuatro casos clave y el análisis a su interior de las distintas arenas de política permiten un análisis en profundidad de los casos y los procesos, que brinda mayor validez a la construcción del argumento causal, con el mérito de haber realizado un levantamiento cualitativo de información primaria extenso y exhaustivo.

Finalmente, algunas de las observaciones o cuestionamientos que se podrían señalar refieren a la atribución de valores a los casos –algunas de las reformas o arenas de política dentro de los casos-país– en la variable “universalismo” y, por lo tanto, a la comprobación de las hipótesis planteadas. A título de ejemplo, los valores diferentes que asumen en variable “universalismo” la reforma educativa desarrollada en Uruguay en la segunda mitad de los años noventa y las políticas –claramente, no un intento integral de reforma– durante el primer gobierno del Frente Amplio (respectivamente, “universalismo avanzado” y “neutral”) a partir de su disímil desempeño con respecto a la calidad de las políticas podría, al menos, generar debate. Claramente, se trata de una de las dimensiones más complejas que ha seleccionado la autora para medir el concepto de “universalismo”, ya que –en particular, en las políticas educativas– su operacionalización resulta una materia aún por laudarse. Se podría, en tal sentido, argumentar que hacer operativa o medible la calidad de políticas o servicios sociales que tienen por objeto la formación de capital humano o la capacitación, y la reducción de la segmentación o estratificación en la calidad de tales políticas y servicios, resulta una tarea compleja. Otro aspecto que se podría señalar refiere, naturalmente, a la capacidad de generalizar algunas de las conclusiones a las que arriba el

trabajo, reconociendo que la propia autora explicita en las páginas que dedica a las consideraciones metodológicas los límites que en ese sentido tiene el trabajo.

Como cierre de esta reseña, se puede sostener que el trabajo de Pribble constituye uno de los trabajos sobre los procesos de transformación de los regímenes de bienestar en la región de mayor calidad, sistematicidad y rigurosidad entre los que se han publicado en los últimos años, y que acumula en la línea que intenta abordar este objeto desde una perspectiva propia de la ciencia política, asignando un peso clave a los partidos y la competencia electoral. En ese sentido, este libro será, seguramente, una referencia obligada para quienes pretendan examinar la política de las políticas de bienestar –trascendiendo los sistemas políticos de la región e incluso a los de los países de ingresos medios–, con el propósito de identificar los diferentes patrones que pueden conducir a regímenes de bienestar de carácter universal.

Referencias

- Castiglioni, Rossana (2005). *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998*. New York: Routledge.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (2008). *Development, Democracy and Welfare States*. Princeton: Princeton University Press.
- Huber, Evelyne y John D. Stephens (2012). *Democracy and the Left*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lanzaro, Jorge (2008). “La social democracia criolla”, *Nueva Sociedad* 217: 40-58.
- Lanzaro, Jorge (2006). “La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social democracia”. *Las izquierdas latinoamericanas y el gobierno*. Madrid: Pablo Iglesias.

Making Brazil Work. Checking the President in a Multiparty System**MARCUS ANDRÉ MELO Y CARLOS PEREIRA**

Palgrave MacMillan, New York, 2013, 212 páginas.

Por Daniel Chasquetti*

Hace veinte años, dos expertos en Brasil escribieron categóricas sentencias sobre el funcionamiento del sistema político. Scott Mainwaring sostuvo que la combinación de presidencialismo y multipartidismo supone una estructura institucional que no contribuye a la estabilidad democrática porque favorece la elección de presidentes minoritarios y no estimula la formación de coaliciones de gobierno. Barry Ames arribó a conclusiones similares pero poniendo la atención en el sistema electoral proporcional de lista abierta y su influencia en el desarrollo de partidos débiles y políticos particularistas orientados a satisfacer las demandas de sus electorados. Hace también veinte años, Matthew Shugart y John Carey mostraron que los colapsos de la democracia modernas suelen estar asociados con la existencia de presidentes con fuertes poderes legislativos. Este conjunto de formulaciones teóricas generó una visión académica pesimista acerca del futuro de la democracia brasileña dadas las características de su sistema institucional.

Mientras los politólogos del mundo desarrollado acopiaban estudios orientados a confirmar el diagnóstico negativo sobre desempeño democrático del Brasil, la academia local comenzó a desarrollar un enfoque alternativo basado en el análisis empírico de otros factores. Argelina Figueiredo y Fernando Limongi publicaron un libro donde mostraban que el desempeño institucional de la democracia de Brasil no era tan pobre como habitualmente se creía y que sus partidos políticos se solían comportar en forma cohesionada en el Congreso. En los siguientes años, una camada de politólogos brasileños (Octavio Amorim Neto, José Cheibub, Fabiano Santos, Jairo Nicolau, Carlos Pereira, Ranulfo Melo, André Marengo, etc.), aportó evidencia respecto a las crecientes mejoras de la democracia y sobre todo, consiguió formular un conjunto de robustas hipótesis que explicaban la racionalidad escondida tras el peculiar puzzle institucional del país. Desde entonces, quedaron establecidas dos miradas sobre la política del gigante sudamericano: por un lado, la visión pesimista impulsada por los comparativistas estadounidenses especializados en Brasil, y por otro, la visión optimista, sostenida por la mayoría de los académicos locales.

El libro *Making Brazil Work* de Marcus Melo y Carlos Pereira se inscribe en este segundo campo de estudios, pero con una distinción especial: es tal vez la obra más completa y fundamentada respecto a las fuentes de estabilidad de la política brasileña. Como sostiene Ernesto Calvo en el prefacio del libro: "...con aliento teóri-

* Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. Las opiniones incluidas en esta reseña solo comprometen a su autor.

co y atención empírica, que desacreditan los viejos prejuicios en relación con el funcionamiento de la democracia brasileña, Melo y Pereira demuestran que los regímenes presidenciales multipartidistas pueden producir estabilidad y generar resultados previsibles de política económica...”.

Antes de entrar en los contenidos del libro, conviene señalar que Marcus André Melo es profesor de Ciencia Política de la Universidad Federal de Pernambuco (Fellow de la Fundación Guggenheim y de la Fundación Fulbright en el MIT y en la Universidad de Yale) y Carlos Pereira es profesor de Instituciones Políticas y Políticas Públicas de la Fundación Getulio Vargas de Río de Janeiro (Fellow en la Universidad de Oxford y Assistant Professor de la Universidad del Estado de Michigan). O sea, ambos autores son dos calificadísimos politólogos con una vasta formación académica y con un amplio conocimiento de la política brasileña.

El libro está organizado en siete amenos capítulos que desgranar el funcionamiento del sistema político brasileño considerando tanto la política del nivel nacional como la del nivel sub-nacional. El libro sostiene una hipótesis central fundamentada en los dos primeros capítulos: el inesperado éxito del presidencialismo multipartidista de Brasil se explica por su capacidad para formar gobiernos de coalición y en ello incide el diseño institucional. En el vértice del sistema se encuentra un presidente con importantes poderes legislativos que además maneja un set de bienes transables en materia de cargos y asignaciones presupuestales. A esto se suma, el desarrollo de una red de fuertes instituciones diseñadas para garantizar los *checks and balances* (Congreso, la Corte Federal, el Ministerio Público, etc). Según los autores, la Asamblea Nacional Constituyente de 1988, que definió las reglas de la actual democracia brasileña, corrigió uno de los principales problemas del experimento democrático desarrollado entre 1946 y 1964: creó una presidencia fuerte, provista de amplios poderes legislativos (poder de decreto, iniciativa exclusiva y poder de veto) y una potente caja de herramientas para negociar y mantener acuerdos de coalición. Pero para evitar que el sistema se transformara en un régimen hiperpresidencialista (o en una típica democracia delegativa), la Constitución estableció una serie de instituciones que favorecen la fiscalización horizontal (controles y balances) y el desarrollo de autonomías (federalismo y burocracia).

El tercer capítulo del libro presenta un formidable examen de cómo los presidentes brasileños construyen y mantienen coaliciones mediante el uso de una caja de herramientas estratégicas compuesta por diferentes recursos institucionales. Este ejercicio tiene valor porque muestra en forma concreta cómo el diseño contribuye a la estabilidad y la productividad del gobierno. Las cuatro herramientas estratégicas principales son la capacidad de manipular el tamaño de la coalición, la proporcionalidad en la distribución de carteras entre los socios del gobierno, el diseño de gobiernos con diferente diversidad ideológica y la capacidad para manejar asignaciones presupuestales como moneda de cambio (poder de compra) con los legisladores en el congreso. Este *toolbox* se utilizan en forma combinada pues existe un *trade off* entre los diferentes recursos, los cuales persiguen siempre un mismo fin, o sea ganar o mantener apoyo legislativo.

Los siguientes tres capítulos también son importantes porque demuestran cómo el diseño institucional impacta en las políticas sub-nacionales. En forma sucesiva se analiza el vínculo entre instituciones estatales que garantizan *checks and balances*, competencia política y provisión de bienes públicos; competencia política y desarrollo de agencias regulatorias independientes; e instituciones de *checks and balances* y política presupuestal.

En el capítulo 4 se presenta un modelo centrado en la teoría de la delegación, que explica que los resultados de políticas públicas a nivel estadual dependen de las características del diseño institucional y el nivel de competencia. La sabiduría convencional sostiene que los gobernadores estatales son actores dominantes del juego político local, pero la evidencia empírica presentada en el capítulo muestra que su poder varía de acuerdo al contexto institucional (*checks and balances*) y el nivel de competencia. El modelo por tanto cuenta con dos variables que explican las características de las políticas públicas: institucionalización del sistema de *checks and balances* y nivel de competencia política (*contestability*). Con niveles altos de institucionalización y de competencia entre los partidos, las políticas públicas se volverán volátiles debido a la alternancia y la polarización (Estado de Rio Grande do Sul); con niveles bajos en ambas variables, se crearán condiciones para el desarrollo de gobiernos patrimonialistas y políticos orientados a la provisión de bienes particularistas (Estado de Bahía); con un bajo nivel de institucionalización del sistema de *checks and balances* y altos niveles de competencia política se genera un ambiente político dominado por políticos con cortos horizontes políticos y una tendencia predatoria de los bienes públicos (Estado de Rondonia); y con niveles altos de institucionalización y nivel bajo o moderado de competencia, se crearán condiciones para el desarrollo de gobiernos estables con incentivos al desarrollo (Estado de Minas Gerais).

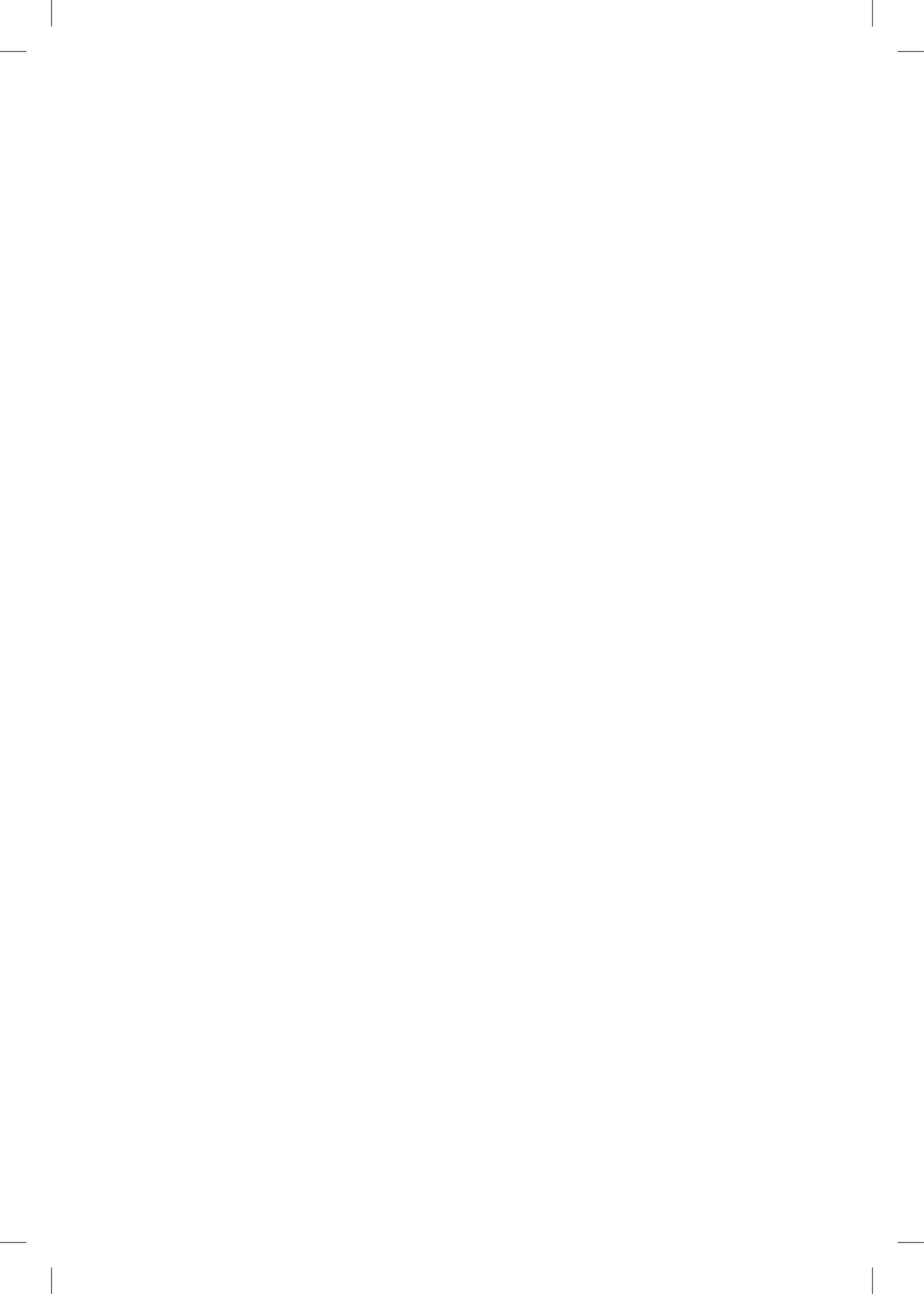
El capítulo 5 proporciona otra prueba importante acerca de la influencia de las instituciones y la competencia política en el rediseño estatal. A fines de los años noventas y principios de este siglo, la mayoría de los estados sub-naciones crearon agencias regulatorias independientes del gobierno, que cumplieron un rol crucial en los procesos de privatización de ciertos servicios públicos. Sin embargo, no todos los estados establecieron los mismos niveles de autonomía para esas instituciones. El modelo allí presentado explica la variación en los grados de autonomía de 31 agencias de regulación de todo el país. La hipótesis señala otra vez que la incertidumbre política cumple un rol primordial en el nivel de delegación de autoridad que los gobernadores realizan en estas instituciones. El principal estímulo que tiene un gobernador sin reelección para desarrollar agencias independientes es el deseo o la voluntad de atarle las manos al gobernador que será electo (o sea, evitar que el nuevo cambie el status quo). El examen empírico se destaca por la construcción de índice de autonomía (variable dependiente) a partir de una encuesta aplicada a los directivos de las agencias. Los resultados muestran que cuanto mayor es la competencia política y por tanto el riesgo que enfrenta la élite política en el gobierno, mayor será la probabilidad de que un gobernador saliente delegue funciones y potestades en las agencias.

El capítulo 6 retorna brevemente a la arena nacional para mostrar que en el país las instituciones de auditoría presupuestal funcionan en forma eficiente. Los datos presentados, basados en *International Budget Partnership*, muestran que Brasil se destaca primordialmente en el contexto latinoamericano, hecho nada frecuente en la mayoría de los rankings de desempeño institucional. Pese a este apunte relevante, la intención central del capítulo es determinar la influencia de la competencia política y la fragmentación política sobre la calidad del control presupuestal en el nivel estadual. El procedimiento desarrollado por los autores es más o menos el mismo. Un modelo teórico basado en la estructura de incentivos de los actores, una ingeniosa operacionalización de las variables y pruebas econométricas adecuadas a los objetivos. Los resultados muestran que los ambientes dominados por importantes niveles de competencia política tenderán a desarrollar fuertes instituciones de auditoría presupuestal. También se observa una muy consistente relación inversa entre la volatilidad electoral de los partidos y el grado de fortaleza de las auditorías. Por tanto, podría suponerse que el proceso virtuoso consiste en que la competencia estable (con baja volatilidad) contribuye al diseño de instituciones poderosas de control y fiscalización. En este escenario, habrá condiciones para la emergencia de gobernantes orientados a proveer bienes públicos a la población y desarrollar agencias autónomas y burocracias estables.

El capítulo 7 cierra el libro con un título que revela la opinión de los autores acerca del estado de desarrollo del sistema político brasileño: el medio vaso lleno, el medio vaso vacío. Este punto es sumamente importante porque el lector desinformado podría concluir en que este país cuenta en la actualidad con una democracia ejemplar. Por esa razón, los autores se encargan de aclarar que los avances han sido importantes pero que aún existen muchas materias pendientes. Es cierto que la democracia en Brasil ha alcanzado la mayoría de edad, porque no solo se ha consolidado sino también ha alcanzado resultados económicos importantes. Esos auspicios logros responden a la elección de instituciones correctas y eso puede constituir una enseñanza para otros presidencialismos con partidos políticos fragmentados. Brasil optó por un presidente con poderes legislativos sustantivos que cuenta con recursos para desarrollar transacciones en la búsqueda de apoyos en el congreso. Pero además decidió construir una red institucional poderosa que favorece los controles y balances entre poderes. Esto ha servido para alcanzar un primer nivel de estabilidad. Quedan todavía pendientes cuestiones importantes, sobre todo aquellas vinculadas con el modelo de desarrollo económico, los resultados en materia de inclusión social, y la calidad de las prestaciones públicas. Las movilizaciones de masas desarrolladas en mayo y junio de 2013 avalarían la existencia de ese medio vaso de agua vacío. Como complemento de ese reconocimiento, los autores escribieron un *post-scriptum* donde se encargan de separar las movilizaciones mencionadas de la denominada primavera árabe pues en Brasil la democracia existe y funciona y en esos países el reclamo estaba dirigido contra gobiernos autoritarios. Los reclamos son bastante más parecidos a los ocurridos en Chile y estarían vinculados con las expectativas generadas por el propio desarrollo democrático. La exigencia de una provisión de bienes públicos de mayor calidad (educación, salud o transporte público) se vincula con la expansión

económica vivida por Brasil en la pasada década y con la mejora de las condiciones de vida de su clase media.

En suma, este es un libro fundamental para comprender como funciona la democracia en Brasil. El lector podrá comprender las peculiaridades de su trama institucional, los hallazgos alcanzados por la élite brasileña y las enseñanzas que esta experiencia brinda a otros sistemas aquejados de los problemas que el país tenía a fines de los años ochenta. Su lectura también provee conocimientos teóricos de primera línea para explicar la interacción de instituciones y actores políticos y ofrece ejemplos fantásticos de aplicación econométrica, ampliamente recomendables para aquellos que desean ingresar en este campo de la ciencia política empírica.



Presidencialismo y Parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional
JORGE LANZARO (EDITOR)

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, 359 páginas.

Por Antonio Octavio Ciantra*

O debate sobre as instituições políticas foi bastante vivo na segunda metade do século XX, em particular nos seus decênios finais. Nesses anos, houve a superação das ditaduras e regimes autoritários latino-americanos e a necessidade de reconstruir, em bases democráticas, os principais marcos institucionais dos países. No continente europeu, caíram as velhas ditaduras ibéricas e, depois, desagregou-se o império soviético, com os países de sua órbita precisando reorganizar-se politicamente.

Samuel Huntington batizou o período como sendo a “terceira onda de redemocratização”. Convocaram-se assembleias constituintes e, não raro, houve prévias rodadas de negociação entre os novos líderes e os dos regimes que se extinguíam, para delimitar os caminhos da transição. Entre outras coisas, visava-se a garantias aos representantes da ordem autoritária, mediante leis de anistia e a permanência de algumas instituições do velho regime nas novas ordenações. Haveria transição, sim, mas, segundo o então presidente do Brasil, general Ernesto Geisel, deveria ser “lenta, gradual e segura”.

Questões antigas nas preocupações dos pensadores políticos e politólogos voltaram ao prosaíco. Entre elas, as de como se organizaria o poder político, como se efetuariam, e em que grau, a separação de poderes, quais seriam as relações entre seus componentes, como se escolheriam os representantes e como deveriam estruturar-se os sistemas de partidos.

Nesse momento, Juan Linz, visando, sobretudo, aos debates latino-americanos, entrou na liça, com importante e polêmico texto, apresentado originariamente em 1984. Nele, expôs enfáticas objeções à adoção, pelas novas democracias, do sistema presidencial, tradicional na área, e defendeu uma reorientação para o parlamentarismo. Seguiu-se aceso debate, não apenas nos círculos acadêmicos, mas também nos próprios meios políticos, pois era o momento de redação de novas constituições e das leis balizadoras dos regimes, e as propostas de Linz ambicionavam influir nas decisões.

O livro ora comentado se publica mais de dois decênios depois de a contribuição de Linz ter aparecido. Seu organizador, Jorge Lanzaro, e colaboradores deram-lhe o caráter de homenagem ao precursor Linz. Não se trata, porém, de um laudatório convencional às suas idéias. Ao contrário, constitui substancial e coletiva

* Ph.D. en Political Science del MIT (1983). Profesor de Ciencia Política en la Universidad Federal de Minas Gerais y la Universidad de Brasilia. Consultor Legislativo en la Cámara de Diputados de Brasil (hasta 2012). Autor de numerosas publicaciones, en particular *O Sistema Político Brasileiro*, editada com Lucia Avelar.

de ensaios sobre os governos de um conjunto de países que, no processo de democratização ou redemocratização pelo qual passaram, fizeram opções constitucionais significativas. Ao longo do caminho, desde então, como assinala Lanzaro, mudaram os eixos do debate e os caminhos da investigação, e as contribuições de agora procuram dar conta das mudanças, e o fazem com proficiência.

Lanzaro não apenas escreve o capítulo sobre o Uruguai, mas também nos oferece o ensaio teórico sobre como se configura atualmente a questão dos sistemas de governo democráticos. Em particular, seu ensaio constitui uma abrangente análise do presidencialismo latino-americano, a partir dos dados extraídos de alguns dos países-chave do subcontinente.

Num enfoque diverso do que orienta o debate clássico sobre os sistemas, desde Bagehot até Linz, entre outros, sustenta Lanzaro ser decisiva, mais do que as características do sistema -- se parlamentar, presidencial ou semipresidencial -- a existência de partidos consistentes, plurais, competitivos e com bons graus de institucionalização. A diferença básica entre os sistemas de governo, no que diz respeito à qualidade democrática, estabilidade, relacionamento das instituições de governo e dinâmica dos processos políticos, dar-se-ia, então, entre as democracias com e as sem partidos (ou as em que eles sejam fracos ou estejam em colapso).

Contrariamente, pois, à rejeição aos partidos, existente quando se lançavam os fundamentos da moderna democracia, Lanzaro se alinha com os vários autores contemporâneos – Schattschneider, Duverger, Sartori, Robertson e Aldrich...-- que os valorizam. Relembra, entre outros pontos, o papel de les para a consolidação democrática de numerosos países no período que se seguiu à Segunda Guerra mundial.

Nessa perspectiva, a morfologia dos sistemas de partidos configura os governos, que têm de ser vistos seja como majoritários, seja como minoritários ou, também, de coalizão, nenhuma dessas alternativas sendo exclusiva de um ou de outro dos sistemas.

No caso latino-americano, quando encaramos os presidencialismos pós-autoritários, a presença da variável partidária é crucial na caracterização do estilo e desempenho do sistema. Dessa modalidade de presidencialismo poder-se-ia também falar, recorrendo ao conceito usado para os sistemas parlamentares europeus, ser um “presidencialismo racionalizado”. Esse sistema tem sido capaz de obviar uma das dificuldades do presidencialismo classicamente apontadas pelos críticos, inclusive Linz, ou seja, a exacerbação da separação de poderes e a conseqüente tendência à sabotagem mútua ou à paralisia nas decisões. Em vez de verem assembleias e presidentes adstritos a um script de conflito, os analistas hodiernos apontam para o fator partidário, como promotor do enlace entre os poderes, de modo a permitir a execução de uma agenda governamental. Formam-se maiorias de apoio ao governo, muitas vezes, como no Brasil, mediante o arranjo do “presidencialismo de coalizão”, destinado a obviar, no caso desse país, o problema de um sistema partidário muito fragmentado, conjugado, ademais, com a organização federal.

O enlace entre assembleia e governo, permitido pela composição partidária, facilita o uso de instrumentos, alguns até advindos dos tempos autoritários, como seja o poder de editar decretos-lei, intitulados “medidas provisórias” no Brasil. Ade-

mais, reservam as constituições, ao Executivo, amplos poderes, iniciativas privativas e poder de veto, além de recursos fiscais e capacidade de atrair apoios. O conceito de “decisionismo”, empregado no parlamentarismo italiano para os momentos em que o governo lograva por em prática sua agenda, com a colaboração parlamentar, parece ter uso pertinente nos novos presidencialismos latino-americanos, nos quais, ao contrário das previsões de conflitos paralisantes entre os poderes, tem sido possível governos ativos.

Desse novo equilíbrio, resulta a tão discutida questão do esvaziamento das assembleias, de seu papel marginal na nova ordem. Os sistemas europeus analisados mostram, também, o fenômeno entre eles. Uma visão mais nuançada levaria a ver novos papéis para o parlamento, que não há que continuar concebendo dentro dos moldes dualistas do século XVIII.

Para Lanzaro, os regimes presidenciais, sejam pluralistas, sejam majoritários ou populistas, se diferenciam por sua estrutura jurídica, com base nas normas que regulam a distribuição de poderes institucionais, mas se distinguem, outrossim, pela “partidicidade” que apresentam. Faz-se necessário, então, para explicá-los, referência à consistência do partido governante, assim como ao grau de institucionalização do sistema de partidos, a seu caráter plural e competitivo – com a existência ou não de uma oposição efetiva – que afeta o equilíbrio de poderes partidários e, por esse meio, efetiva os freios e contrapesos do regime institucional.

A imagem do parlamentarismo europeu tampouco se ajusta à descrição clássica do sistema. Os ensaios do livro centram-se numa pequena amostra de países, com as análises dos sistemas espanhol, italiano e português, este de molde semi-presidencial. Caso também fossem focalizados os casos britânico, alemão, francês, além dos casos dos países baixos e dos escandinavos, a diversidade encontrada justificaria o que, nas análises comparativas mais recentes, tem ocorrido: das extensas listas de critérios para distinguir entre parlamentarismo e presidencialismo, como a que apresentou Douglas Verney cinquenta anos atrás, só subsiste a confiança parlamentar ao governo como critério distinguidor.

Um ponto importante de aproximação entre os modelos advém do que tem sido identificado como a presidencialização dos primeiros-ministros. Não se trata apenas de uma tendência da Europa meridional. Há anos se fala, na Alemanha, da “democracia de chanceler”. As eleições parlamentares germânicas hoje se assemelham às presidenciais. Elege-se o chanceler, em campanhas bastante personalizadas. Na própria Inglaterra, Philip Norton denunciava, tempos atrás, em termos candentes, o que lhe parecia, também, ser a presidencialização do cargo de primeiro-ministro, levada a cabo por Tony Blair.

Nos exemplos europeus analisados, chama a atenção, primeiramente, para evidenciar a tendência à presidencialização, o caso italiano. Nele, diferentemente do ocorrido, por exemplo, na democratização espanhola, em que se visou a um governo forte e estável, o primeiro desenho institucional, no imediato pós-guerra, em reação ao sistema fascista e à figura do ditador, contemplou um sistema sem concentração de poder na figura do chefe de governo. Evitou-se, até mesmo, a designação do cargo como sendo o de Primeiro Ministro. Trata-se, lembra Pasquino, de um *primus inter*

pares e não supra pares, ou seja, simplesmente Presidente do Conselho de Ministros, o coordenador de um órgão coletivo.

Contudo, após 1993, impelido pelas mudanças no sistema eleitoral, o sistema conheceu uma inflexão. A eleição parlamentar assumiu definitivamente o formato de uma eleição do chefe de governo, que, em particular na pessoa de Berlusconi, passou a considerar-se portador de uma legitimidade presidencial, a mesma dos presidentes diretamente eleitos nos sistemas presidenciais e semi-presidenciais.

Independentemente de como se encarem as personagens, os fatos indicam a forte presença, em todo o espectro dos vários sistemas, de fatores que, a despeito, não raro, da formalidade constitucional, os aproximam. Existe, de longa data, a concentração gradual de poderes no chefe de governo, nos vários campos e nos três regimes. Essa concentração no Executivo pode responder a normas jurídicas, pois as cartas constitucionais sucessivas o vão incrementando. Em paralelo, dá-se o crescimento da administração do estado, não, porém, o do parlamento. E, na base, estão as relações de partido, que reforçam as faculdades do governo e dos titulares executivos, ao impor disciplina, quando não uma dura arremetida, nas atuações do parlamento.

Assim, observa Lanzaro ser o tema da presidencialização dos regimes parlamentares a versão europeia do que há muito ocorre nos latino-americanos, que são presidencialistas, rótulo sob o qual se oculta grande variedade de conteúdos. Os parlamentos veem atribuições sistematicamente diminuídas e se colocam de maneiras distintas, com maior ou menor capacidade reativa, em sua competência perante os órgãos executivos.

Também nos casos europeus, a variável sistema partidário se mostra com todo o vigor na conformação política dos países. Na Itália, dentro da filosofia que inspirou a reorganização nacional no pós-guerra, adotou-se o sistema eleitoral proporcional. O sistema partidário era fragmentado, mas a Democracia Cristã o organizava, estando no centro de coalizões. Distribuíam-se os cargos públicos entre os partidos e também uma miríade de organizações que, de algum modo, gravitavam ao redor do estado. Constituiu-se, então, o que passou a conhecer-se como partidocracia. A reforma eleitoral de 93, que instituiu, para 2/3 das cadeiras parlamentares, o sistema majoritário, em distritos uninomiais, teve um efeito não antecipado e de grande alcance político. Se antes as coalizões se constituíam no momento pós-eleitoral, agora, dadas as estrituras para alcançar a maioria distrital, tinham de ser estabelecidas antes, já no momento eleitoral. Berlusconi captou bem o sistema e conseguiu chegar à primazia, enquanto velhas lideranças se perdiam.

Tanto Espanha quanto Portugal adotam o sistema eleitoral proporcional, mas com listas fechadas. Tal sistema induz e permite a formação de partidos disciplinados, e dá grande poder a suas cúpulas. Essas características são decisivas para o domínio governamental da atividade parlamentar. No parlamentarismo espanhol, a concepção do sistema visou garantir a estabilidade, sendo os sistemas eleitoral e partidário instrumentos para esse fim. O presidente do governo exerce o cargo sem nada dever aos presidentes da república de sistemas presidenciais. Ainda que o sistema partidário se tenha organizado ao redor das duas grandes agremiações nacionais, o PSOE e o PP, num país crescentemente federalizado com as Comunidades Autôno-

mas, partidos localmente enraizados (nacionalistas) têm sido necessários às coalizões parlamentares na formação de maiorias.

No caso português, após a reforma constitucional de 82, sobretudo depois de 87, a fragmentação partidária foi sendo substituída pela organização do sistema ao redor dos dois partidos mais centristas, à esquerda à direita, capazes de formar maiorias e tornar o parlamento um agente confiável da política governamental. A evolução desses partidos tem sido no sentido diagnosticado por Richard Katz e Peter Mair nas modernas democracias europeias, ou seja, têm-se tornado partidos governamentais. Membros dos partidos no governo integram também os órgãos superiores de suas direções nacionais. Assim, passa a ser o governo a controlar o partido, não o inverso. Donde a crescente irrelevância dos partidos, meros reflexos das opiniões do governo.

Se considerarmos tanto os sistemas latino-americanos, quanto os da Europa meridional, evidencia-se a capacidade de as instituições, em ambos os lados do Atlântico, proverem os países de instituições estáveis e de governabilidade. Importante que seja esse critério na avaliação, outras dimensões não se podem ignorar, entre elas a apreciação, pela população, da política e das lideranças do país, o que crescentes índices de abstenção poderiam revelar. A presente crise europeia pode dar-nos indicações dessa faceta da vida política, em geral pouco consideradas nas avaliações mais comuns.

A situação de crise nos leva a outro ponto, os limites do enfoque institucional. Muito da visão negativa dos sistemas parlamentares, sobretudo entre as duas grandes guerras do século XX, adveio do fracasso das instituições de lidarem com a grande sobrecarga que sobre elas pesou. Não apenas tiveram de lidar com a maciça incorporação à vida política de setores antes dela excluídos, mas também com as conseqüências da crise econômica. Ou seja, as instituições têm um papel básico a desempenhar, mas não podem tudo. Há, pois, que acompanhar com atenção como evoluem os sistemas europeus analisados.

Uma observação final: está praticamente ausente a menção do “fator militar” nas análises. Com exceção do estudo de Costa Lobo sobre Portugal, os demais silenciam sobre esse aspecto ou passam por ele perfunctoriamente. No caso português, a autora mostra, por exemplo, a influência militar na opção pelo semi-presidencialismo. Os primeiros presidentes foram oficiais-generais, e a influência militar era explícita no Conselho Revolucionário, detentor de extensos poderes e encarregado de zelar para que os “ideais revolucionários” permanecessem influentes. Só com a reforma constitucional de 82 ocorreu a desmilitarização da política e a extinção do Conselho.

Tendo os sistemas estudados, tanto os latino-americanos quanto os europeus, sucedido a ditaduras militares ou nas quais houve forte presença das forças armadas, esperar-se-ia menção a seu papel na estruturação dos novos regimes e às formas de sua acomodação na nova ordem. Como têm lidado os sistemas democráticos com a herança das ditaduras? Tal expectativa ganha maior sentido, ademais, diante da importância que as pesquisas comparativas mais recentes, em particular as de discípulos de Adam Przeworski, como José Antonio Cheibub e Marcelo Lacombe, atri-

buem à variável militar na aceitação dos sistemas. Lacombe, por exemplo, procede a uma exploração histórica de como o estamento militar, nos países europeus, aceitou submeter-se a primeiros ministros partidários. Em geral, o fizeram relutantemente, quando forçados a fazê-lo. A solução mais aceita, nas monarquias, foi a de continuarem os militares vinculados ao monarca, aliás ele próprio hierarca nas forças armadas.

Não foi possível, nos limites de uma book review, fazer justiça à excelência dos estudos de caso reunidos neste livro. Bonvecchi e Zelaznik, no estudo da Argentina, Amorim Neto, no do Brasil, Siavelis, no do Chile, Valadés, no do México e Lanzaro, no do Uruguai, nos oferecem textos informativos e analiticamente instigantes sobre uma realidade diversificada, para a qual as noções usadas até trinta anos atrás se mostram de todo insuficientes. Da mesma forma, Paniagua e Tudela Aranda, nos dois estudos sobre a Espanha, Pasquino no sobre a Itália e Costa Lobo, no sobre Portugal, nos provêm com uma rica descrição e interpretação evolutiva dos governos de seus países.

Por todas essas razões, é este um livro fundamental, sem favor uma das melhores obras de política comparativa dos últimos anos, em particular a dedicada aos sistemas de governo.

Clases medias y procesos electorales en América Latina**LUDOLFO PARAMIO (EDITOR)**

Los libros de la Catarat, Madrid, 2012, 304 páginas.

Por Rosario Queirolo Velasco*

El voto en América Latina ha sido tradicionalmente caracterizado como volátil e impredecible, personalista y clientelar (Ames 2001, Echegaray 2005, Remmer 1993, Weyland 2003). A pesar de esta descripción general, recientes trabajos encuentran evidencia de que existe voto económico: los latinoamericanos toman en cuenta las evaluaciones de la situación económica, tanto nacional como propia, a la hora de votar (Roberts y Wibbels 1999, Queirolo 2013). Sin embargo, la evidencia de que exista un clivaje de clase al pronunciar el voto es escasa (Torcal y Mainwaring 2003 para explicar Chile antes de la dictadura de 1973; Roberts 2003 para la elección de Chávez en Venezuela; Cantón y Jorrot 2002 para Argentina). Entonces, si a diferencia de los países europeos, prácticamente no existen clivajes de clase en América Latina con la excepción de algún país en algún año, ¿por qué escribir un libro sobre las clases medias y los procesos electorales?

En ninguno de los once capítulos de este libro el lector va a encontrar evidencia que lo lleve a cambiar la idea predominante de que en la región la definición de clase no es determinante a la hora de votar. Los casos analizados en esta volumen editado: Argentina, Uruguay, Chile, Colombia, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Brasil, El Salvador y Costa Rica indican que en la región el voto de clase no es muy importante y confirman que no hay clivajes de este tipo. Por ejemplo, el capítulo de Uruguay escrito por Lanzaro y De Armas deja claro que no hay una atadura entre la distribución del voto y las clases medias, no hay voto clasista. Los partidos tradicionales en Uruguay siempre fueron *catch all*, y actualmente el Frente Amplio también lo es (aunque menos que en la elección de 2004).

Por lo tanto, ¿por qué nos debería importar la relación entre clases medias y procesos electorales si no hay clivajes de clase en América Latina? Este libro plantea que las clases medias latinoamericanas son importantes en las definiciones electorales porque, como dice su editor Ludolfo Paramio, la clase media creció en la última década. El crecimiento económico, la reducción de la pobreza, e incluso la disminución de la desigualdad experimentada por algunos países en los últimos años, han generado una clase media más numerosa y con algunas características distintas a las que solía tener antes. No sólo los datos más duros u “objetivos” indican que la clase media tiene un rol que en la década pasada no tenía, sino las percepciones. Según datos del Barómetro de las Américas 2012, la mayoría de los latinoamericanos se sienten perteneciente a la misma. Por lo tanto, según los propios ciudadanos, es la

* Profesora de la Universidad Católica del Uruguay.

clase mayoritaria. Esta es la principal razón para la relevancia de un libro sobre este el tema. La clase media puede decidir una elección, aunque no vote en bloque y no haya voto clasista, se vuelve relevante para cualquier elección. Esto es lo interesante del análisis de cada uno de los casos del libro.

Tanto en la introducción escrita por Ludolfo Paramio como en la mayoría de los capítulos que presentan los casos (lamentablemente no en todos) se plantea que existe una nueva clase media, y se formulan dos preguntas: ¿en qué se diferencian las clases medias tradicionales y emergentes? y ¿modifica el mapa político la aparición de las nuevas clases medias? Estas noveles clases medias son heterogéneas en su composición social. Algunos capítulos indican que se han beneficiado del reciente crecimiento económico y tienen intereses distintos a los de las viejas clases medias. Las evaluaciones económicas son decisivas, pero no lo único. Por ejemplo en Argentina, las clases medias también deciden por el miedo o la desconfianza ante la posibilidad de asegurar el modo de vida de ellos y sus hijos. En Colombia incide más el tema de la seguridad que los temas económicos. En Brasil, la ascensión de millones de brasileños a la clase C, indica diferencias entre estos sectores nuevos y los anteriores, principalmente en aspectos culturales y estilos de vida. De la lectura de los capítulos se concluye que no hay voto de clase, sino una clase que vota según la economía y algunos otros temas: seguridad, educación, y la posibilidad de seguir dándole determinada vida a sus hijos.

Hay otra razón que hace a este libro interesante y es el argumento tradicional que plantea que las clases medias favorecen la democracia. En ese caso, sería bueno en sí mismo tener clases medias grandes, ya que son el *sine qua non* para la democracia. Sin clases medias, no hay democracia. Como dicen Lanzaro y De Armas en el capítulo sobre Uruguay: “la formación de clases medias fue un designio compartido por buena parte de las élites uruguayas en las fases fundacionales”. Detrás está la creencia de que las clases medias favorecen el desarrollo económico y el desarrollo político, otorgan bases de estabilidad, mayor igualdad e integración social. Pero, ¿es en realidad así? ¿Favorecen la democracia ahora que también hay nuevos sectores de clase media y no necesariamente comparten las mismas preferencias o pautas culturales que los anteriores?

Este libro plantea la pregunta pero no la responde. Algunos primeros análisis indican que las actuales clases medias no son diferentes a otras clases en el apoyo a la democracia, participación electoral e interés político. Aún más, presentan menos tolerancia política (Zechmeister, Sellers y Seligson 2012). *Clases medias y procesos electorales en América Latina* tiene la virtud de poner el tema en la agenda de investigación, queda mucho por profundizar en torno a los efectos políticos y comportamiento electoral de las actuales clases medias latinoamericanas.

Referencias

- Ames, Barry (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Cantón, Darío y Jorge Raúl Jorrot (2002). "Economic Evaluations, Partisanship, and Social Bases of Presidential Voting in Argentina, 1995 and 1999". *International Journal of Public Opinion Research* 41 (4):413-427.
- Echegaray, Fabián (2005). *Economic Crises and Electoral Responses in Latin America*. Maryland: University Press of America.
- Queirolo, Rosario (2013). *The Success of the Left in Latin America. Untainted Parties, Market Reforms, and Voting Behavior*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Remmer, Karen (1993). "The Political Economy of Election in Latin America, 1980-1991". *American Political Science Review* 89 (1):393-407.
- Roberts, Kenneth M. y Erik Wibbels (1999). "Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations". *American Political Science Review* 93 (3):575-590.
- Roberts, Kenneth M. (2003). "Social Polarization and the Populist Resurgence in Venezuela". En *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization, and Conflict*, editado por S. E. a. D. Hellinger. Boulder: Lynne Rienner.
- Torcal, Mariano, y Scott Mainwaring. 2003. The Political Recrafting of Social Bases of Party Competition: Chile, 1973-95. *British Journal of Political Science* 33:55-84.
- Weyland, Kurt. 2003. Economic Voting Reconsidered. Crisis and Charisma in the Election of Hugo Chávez. *Comparative Political Studies* 36 (7):822-848.
- Zechmeister, Elizabeth J.; Laura Sellers y Mitchell A. Seligson, 2012. Assessing the impact of the new middle class on politics and democracy. *Americas Quarterly*, Fall 2012. (www.americasquarterly.org)



Dilemas de la intervención estatal en la economía. Autonomía administrativa y control político en la temprana historia del Banco República (1896-1931)

MARCOS BAUDEAN

Editorial Biblos, Buenos Aires, 2011, 190 páginas.

Por Isabel Clemente*

La importancia del papel del Banco de la República en la historia uruguaya ha sido destacada en la literatura especializada en historia económica y en el estudio de la política exterior de Uruguay. El BROU constituye, sin duda, un tema central en la medida en que durante un largo período asumió el control de las negociaciones de deuda externa y la supervisión de la ejecución de los tratados de comercio exterior. Sin embargo, son escasos los trabajos sobre la historia de esa institución.

El libro de Baudean es una contribución importante a cerrar esta brecha. Desde una perspectiva teórica que incorpora categorías e hipótesis weberianas y neoinstitucionalistas, el autor analiza la construcción de la burocracia pública y las relaciones entre administración y políticas públicas en el Banco República, desde su fundación hasta 1931, concentrando particularmente el estudio en el período de vigencia de la constitución de 1919. Si bien ese período se cierra con el golpe de Estado del 31 de marzo de 1933, el autor justifica el corte en 1931 por entender que el llamado “pacto del chinchulín” impuso un cambio de lógica en las relaciones entre sistema político y burocracia estatal que tuvo efectos negativos sobre el desarrollo del BROU como actor burocrático autónomo.

Uno de los ejes del análisis es el concepto de autonomía de gestión que aparece en la carta orgánica de 1896 y es posteriormente desarrollado en la Constitución de 1919 e incorporado en las empresas públicas. Baudean argumenta que el BROU habría creado el modelo de organización de las empresas públicas, fundadas a medida que se expandía la intervención del Estado en la economía dando origen a lo que la segunda constitución designó como “el dominio industrial del Estado.” Pero el origen de este concepto no habría sido la voluntad de dar respuesta a un dilema entre burocracia meritocrática y gobierno democráticamente elegido sino el resultado de un compromiso entre Estado y capital financiero: la autonomía del BROU garantizaba que la nueva institución no sería empleada para socorrer al gobierno en situaciones de penuria financiera ni para la emisión monetaria incontrolada. Sin embargo, Baudean establece cómo en la defensa posterior de la autonomía, se construyó una tradición que la fundamentaba en términos de eficiencia organizacional e interés público.

El libro examina el proceso de encuentros y desencuentros entre BROU y Poder Ejecutivo en torno al presupuesto y el estatuto de los funcionarios de la

* Profesora e investigadora del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

institución y revela la existencia de dos visiones enfrentadas durante el período estudiado: una lógica de la coparticipación política en el gobierno que percibía la administración estatal como un botín a repartir entre los partidos, sostenida por los “caudillos”, y una lógica que subordinaba la administración al desarrollo económico, sostenida por los sectores “principistas” de los partidos.

El capítulo 2 analiza los antecedentes de la fundación del BROU y los avances hacia una administración técnica de los institutos estatales, examinando los escritos de la época. Esa tendencia fue fortalecida con el peso de la tradición orista, defendida por bancos privados, alto comercio y organizaciones de hacendados, que, luego de la crisis bancaria y financiera de 1890 y la quiebra del Banco Nacional, logró imponer una visión conservadora y prudente del manejo bancario en la creación del BROU.

El capítulo 3 estudia la organización autonómica del BROU y su estructura de gobierno basada en tres elementos principales, la libre elaboración del presupuesto de la institución, la potestad de nombrar y remover a todos sus empleados y la independencia en gestión económica. Baudean encuentra que al amparo de esa autonomía se generó un funcionariado especializado y dotado de fuerte “*esprit de corps*” y un consenso compartido en la institución sobre principios y metas de la gestión bancaria estatal, en especial la idea de moneda sana como condición necesaria para el desarrollo nacional.

La reforma constitucional abrió un intenso debate sobre descentralización administrativa y carácter de los entes autónomos. El capítulo 4 aborda las sucesivas instancias de ese debate: en la discusión parlamentaria previa, en la comisión de Constitución, en la Convención Constituyente y finalmente en las controversias que suscitó la interpretación del nuevo texto constitucional, en particular su artículo 100. En ese nuevo contexto, la defensa de la autonomía administrativa y del rol del BROU, adquirió el carácter de un enfrentamiento entre “burócratas” y “políticos”.

Los debates constitucionales colocaron a la burocracia pública en la agenda del sistema político y produjeron documentos que sintetizaban posiciones diversas. El capítulo 5 revisa las tesis defendidas por “técnicos” del batllismo como Pedro Cosío y José Serrato, políticos y futuros presidentes como Baltasar Brum y Juan José de Amézaga, el nacionalista Martín C. Martínez, y el socialista Emilio Frugoni. De la confrontación de argumentos y visiones se arribó a un consenso sobre lo que Baudean llama la segmentación o tratamiento compartimentado de la burocracia estatal: la máxima autonomía y reclutamiento técnico de funcionarios para las empresas públicas “del dominio industrial y comercial del Estado”, especialmente aquellas que generaban recursos propios, y reclutamiento político para la Administración central. Algunos temas en discusión entonces han perdurado hasta el debate actual sobre reforma del Estado.

La controversia sobre autonomía y estatuto de los funcionarios no estuvo restringida al sistema político sino que involucró también a los propios actores de ese proceso: el capítulo 6 trata de la perspectiva de la burocracia expuesta en los escritos de Octavio Morató. Funcionario de carrera del BROU desde su fundación en 1896, Morató llegó al cargo de gerente en 1921. La revisión de sus obras permite a Baudean

establecer los ejes que articulan la argumentación de Morató sobre el sentido de la autonomía en la vida política nacional, la razón científica en la división de funciones dentro de la administración pública y el estatuto específico de los funcionarios del BROU.

Finalmente, el último capítulo está dedicado al examen de las consecuencias del pacto de 1931 entre batllistas y nacionalistas independientes en el tratamiento de la autonomía y la burocracia con los inicios de la politización de la administración.

En síntesis, la obra de Baudean aporta elementos nuevos al análisis histórico de la autonomía y la descentralización administrativa en Uruguay, en particular en la coyuntura de reforma constitucional de 1919 y durante la década en que la nueva constitución estuvo vigente; renueva en forma significativa el conocimiento sobre el Banco de la República y la evolución interna de sus estructuras organizativas y formación de su cuerpo de funcionarios; y finalmente, a partir del estudio de las ideas expuestas en las obras de Octavio Morató, realiza una contribución interesante a una línea de investigación todavía incipiente: los estudios sobre el pensamiento de los servidores del Estado.