

4. INFORMACION BIBLIOGRAFICA

KLIKSBERG, Bernardo: *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989. 103 págs.

En tan sólo cien páginas, Bernardo Kliksberg ha cumplido con la tarea de condensar las diversas propuestas e ideas que a lo largo de la década pasada fueron lanzadas de forma más o menos sistemática y progresiva, tanto por parte de la élite política de los distintos países latinoamericanos, como por parte de la comunidad científica correspondiente, en torno a un tema nada fácil de ser tratado como lo es el de la Reforma del Estado, aportando además algunas reflexiones propias a tener en cuenta. La brevedad enunciativa del tema abordado oculta las dificultades intrínsecas a la aproximación a un objeto de estudio -el Estado- no siempre bien definido, cuya sustancia ha generado en gran parte de aquellos que a él se acercaron desde los años veinte y de este siglo, adhesiones y rechazos radicales fundamentados en aproximaciones pasionales, más que en datos contrastados a través de la experiencia empírica.

El autor plantea en sus justos términos la problemática que conlleva el tema del Estado y su reforma, más allá de los tópicos y prejuicios existentes fruto del defectuoso entramado metodológico y epistemológico con que se ha abordado la cuestión.

El punto de partida se halla constituido por el diagnóstico de aquellas causas que convergen en la aparición de la idea de necesidad de reformar el Estado en el grueso de los países latinoamericanos. Así, la conveniencia de reexaminar el problema administrativo-institucional en orden a poseer un Estado eficaz, se mostrará en todas sus dimensiones cuando aparezcan dos hechos de forma casi yuxtapuesta: por un lado la fuerte crisis económica y social, y por otro la decidida tendencia hacia el avance de los procesos de democratización, que tienen como escenario común la década de los ochenta.

El esquema tripartito del trabajo aborda sucesivamente y en primer lugar las demandas sociales que, en términos de reformulación del aparato público, ha generado el impacto de la crisis. En segundo lugar revisa críticamente las tendencias básicas actuales y los comportamientos predominantes dentro de las políticas planteadas por la administración pública en búsqueda de las carencias estructurales puestas en evidencia a partir de las demandas insatisfechas. Por último, el autor expondrá aquellas directrices que a su juicio son conducentes a la puesta en práctica de una política "necesaria" y alternativa, para la correcta transformación del Estado en América Latina. Respecto al ámbito de análisis, a pesar de algunas referencias obligadas al mundo desarrollado, el estudio se centra en toda la región latinoamericana, sin abordar casuística comparada alguna, de modo que lo que el libro pierde en concreción específica, lo gana en generalidad y visión de conjunto al intentar comprender a todo el subcontinente en aquellos rasgos unificadores.

Una de las principales cualidades de este breve análisis radica en la puesta en evidencia con afán superador, de los muy extendidos topoi o lugares comunes existentes en torno al Estado y su funcionamiento en América Latina. Con este objetivo en mente, Kliksberg resalta todos los "debates-trampa" relativos al Estado; de esta forma relativiza el problema del tamaño del aparato estatal, resaltando por el contrario, el rol histórico del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y la democratización. Esta contextualización histórica es expuesta por el autor de forma explícita como modo de superar el ahistoricismo patente en la lógica interna del "discurso usual" sobre la supuesta ineficiencia congénita del aparato estatal. Dichas inexactitudes o "cuellos de botella" del discurso pondrían en evidencia las deficiencias metodológicas y los absolutos vacíos empíricos en los análisis realizados, según opinión del autor. Las políticas vigentes de administración pública dejarían traslucir implícitamente una política a la defensiva, que encontraría su plasmación en la tendencia a imitar de modo mecánico las novedades de todo tipo, venidas de los centros desarrollados, "consumismo" tecnológico, en terminología de Kliksberg. Por la misma razón son fáciles de deducir las virtudes que desde la administración Estatal se han destacado del modelo organizativo constituido por la empresa privada.

Más allá de los radicalismos propios de las posturas extremas que conciben el problema en términos maniqueos en pro del Estado o del ámbito de desenvolvimiento de la organización privada, el autor opta por un planteamiento realista en el que sólo sean aceptables aquellas políticas nacionales de administración pública que contribuyan a dar correcta respuesta a las demandas de transformación estructural del aparato del Estado que surgen de la crisis económica y social y de los procesos recientes de democratización. Este tipo de demandas serán la base para establecer una adecuada agenda volcada a lo que Kliksberg denomina una política “necesaria”. En este orden de cosas, algunas de las cuestiones que estructurarían esta propuesta de política, alejada de las directrices tradicionalmente características en el ámbito de la administración pública latinoamericana, pasarían por el mejoramiento de la toma de decisiones en los máximos niveles del sistema democrático, la formación sistemática del personal superior de la función pública, la mejora de la productividad de las empresas públicas, el desarrollo de los modelos de descentralización, la gestión de programas sociales, un nuevo modelo de relacionamiento entre la administración y la ciudadanía, democratización del aparato público, etc.

Por último, debemos señalar la utilidad y claridad axiomática expositiva de un texto conciso y equilibrado, que huye de planteamientos pasionales e interesados, acercándose al problema con grandes dosis de realismo y pragmatismo.

José Antonio de la Fuente Portugal.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando. *Ciudadanos Imaginarios*. Ed. El Colegio de México, México D. F., 1992, 293 págs.

En el presente ensayo, el autor se propone hacer una reinterpretación de la historia mexicana durante el período que va desde 1821 hasta 1880, reescribiendo la historia a través de conceptos sociológicos que precisan las nociones clásicas de Estado, Sociedad Civil, Opinión Pública. Este período se ve demarcado por una estabilidad con formas sociales evidentes de racismo, reflejos coloniales y formas de organización corporativa. Por otro lado, el autor aclara las circunstancias que motivaron los cambios como fruto de la independencia: la reorganización de la autoridad política, la participación del ejército, los mecanismos de representación y gestión de intereses, la manipulación de la información periodística, las desviaciones nocivas de comercio y aduanas. Corresponde al Porfiriato la estabilización de una situación general que depende de las relaciones concertadas entre el Ejército, las autoridades locales y los grandes propietarios.

El autor, basándose en una extensa bibliografía y en un agudo análisis historiográfico, destaca los momentos de ruptura y la dirección del proceso evolutivo de la historia mexicana en su tiempo. Este ensayo resulta brillante por su capacidad de confluencia entre los hechos sociales e históricos.

El análisis redimensiona las suposiciones exageradas sobre los efectos del orden posrevolucionario en la vida pública mexicana, evidenciando las elecciones fraudulentas, la venalidad de la prensa, el poder de los intermediarios políticos, la agitación controlada del “pueblo”.

El ensayo nos permite abordar la similitud entre la política decimonónica y la actual, ayudándonos en la explicación de algunos elementos característicos del orden político y de la moral pública mexicana. El autor parte del principio de que la moral no es un valor abstracto, sino una forma social que refleja intereses comunes, el cual tiene su origen en el estudio comparado del comportamiento cívico. De esta forma establece que la conducta comunitaria del campesinado, aunque recurra a otras formas de participación, no se contrapone a la lealtad cívica. La aptitud de los hacendados comporta tradicionalmente el clientelismo que sobrepasa las relaciones de orden económico. En el caso del clero y del ejército coincide la defensa corporativa de intereses, destacada por los militares por la naturaleza patrimonial de su poder. Los políticos se presentan como intermediarios, desconociendo su carácter de representantes de los ciudadanos y provocando la desobediencia sistemática de sus clientelas. La autoridad pública es ejercida para provocar las conspiraciones y deslealtades personales como un recurso civil para afianzar intereses personales.

El autor supone que el otorgar el Estado de Derecho a los ciudadanos estaba en contradicción con la necesidad de mantener el control político sobre los territorios. Por eso el Estado imaginario es una quimera, siempre y cuando esté apoyado por mecanismos informales (clientelismo, corrupción, control político etc.) y no por la moral cívica.

Todo esto hace que este método de transcribir la sociología a través de la historia aporta un instrumento muy útil para los investigadores sobre las reformas y los cambios en los procesos de América Latina.

Maria Pia Scarfo.

El Presidencialismo Puesto a Prueba por Nino, Gargarella, M.V. Rodríguez, Krsticevic, Lerer, Sabsay, De Riz y Smulovitz. Editado por el Centro de Estudios Constitucionales (Colección Estudios Políticos), Madrid 1992, 255 páginas.

Esta obra es el resultado de una investigación sobre el presidencialismo llevada a cabo por el Centro de Estudios Institucionales, con sede en Buenos Aires, por encargo del Centro de Estudios Constitucionales (Madrid). El trabajo se inserta en una línea de debate e investigación que surge paralelamente a la oleada de redemocratización en América Latina y que centra su interés en el estudio de las condiciones propicias para la transición y consolidación democráticas, prestando especial atención a la incidencia de variables de tipo institucional, hasta entonces consideradas como mero reflejo de la estructura socioeconómica.

El primer capítulo del libro es el escrito por Carlos Santiago Nino, director del Centro de Estudios Institucionales, acerca del hiperpresidencialismo argentino. A partir de una revisión de las diversas concepciones de la democracia se examina la incidencia de la existencia de un determinado entramado institucional en el acercamiento a uno u otro tipo de concepciones democráticas: la pluralista o la deliberativa. Asimismo son analizadas ciertas características asociadas al presidencialismo tales como la rigidez del sistema, su poca capacidad de adaptación a consensos mayoritarios cambiantes, la deficiente coordinación entre el presidente y el parlamento y el deficiente procesamiento del consenso político. La conclusión principal de este primer trabajo es que la dispersión temporal, espacial y funcional de la soberanía popular, consecuencia, en gran medida, de un diseño institucional hiperpresidencialista, aparta al sistema político argentino de la consideración de democracia deliberativa. El interés principal del trabajo de C.S.Nino reside en la profundidad teórica del mismo, ya que no sólo aborda aspectos prácticos del entramado institucional asociado al presidencialismo argentino sino que analiza los presupuestos y conceptos teóricos en la base del sistema tales como la representación, legitimidad, concepción de la democracia, etc.

En el segundo trabajo del libro R.Gargarella analiza el carácter contramayoritario del sistema presidencialista, entendido como un ordenamiento institucional que tiene entre sus principales rasgos la existencia de mecanismos formales que dificultan la formación, expresión, y puesta en práctica de la voluntad de las mayorías. El autor de este artículo analiza asimismo el impacto de una estructura política contramayoritaria en las relaciones gobierno-oposición y las posibles estrategias de actuación de esta última. Llega a la conclusión de que si bien el hecho de que generalmente se trate de sistemas en los que el consenso es difícilmente alcanzable, no sólo es achacable a la existencia de un régimen presidencialista, lo cierto es que este tampoco procura incentivos institucionales para la existencia de unas relaciones de consenso mínimo y cooperación gobierno-oposición.

Partiendo de la base de que la cooperación de los diversos partidos que intervienen en un sistema depende, en última instancia, de la utilidad que esta actitud les depara en el proceso político, M.V. Rodríguez analiza en el siguiente trabajo las consecuencias que resultan de la adopción de sistemas parlamentarios, presidencialistas o mixtos en el sentido de provocar una dinámica de confrontación o de estimular la cooperación entre los partidos que intervienen en la arena democrática. Se intenta mostrar así que las condiciones estructurales de las instituciones políticas juegan un rol relevante en la determinación de una modalidad más conflictiva o conciliadora de la dinámica política de un determinado sistema. El análisis de los rasgos de los sistemas presidencialistas llevan a la autora a caracterizarlos como sistemas que no alientan la formación del consenso, ni de coaliciones, ni de una estrategia de cooperación entre los actores que intervienen en el proceso político.

En el siguiente trabajo V.Krsticevic analiza el presidencialismo latinoamericano a través de la revisión de la normativa constitucional para estudiar así dos características fundamentales de este: el predominio del Poder Ejecutivo por un lado (operacionalizado en cuestiones relativas a la capacidad de veto parcial o total, la habilitación legislativa, sus prerrogativas en caso de Estado de excepción, etc.) y la conflictiva relación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo por otro. A lo largo de su trabajo evita el riesgo de una excesiva generalización a todo el área latinoamericana mediante la sistemática mención a países y la inclusión de un apéndice con tablas detalladas para cada país de las variables que se utilizan en el análisis.

Por su parte D. A. Sabsay, en su trabajo sobre el semipresidencialismo, llama la atención sobre la característica fundamental de este sistema, su "plasticidad", es decir, la capacidad de adaptación a situaciones institucionales frente al presidencialismo. Se trata de un sistema que combina la capacidad del presidencialismo de generar cambios cuando el país cuenta con un líder o partido con suficiente apoyo, pero también con la capacidad del sistema parlamentario de adaptar flexiblemente la formación del gobierno a las variaciones de la opinión pública y a los apoyos mayoritarios cambiantes, complementando así el consenso con el que cuenta el presidente cuando este es insuficiente.

Finalmente en el resto de los artículos se analizan proyectos concretos de reforma institucional como los de Brasil en el capítulo escrito por A. Lerer, y en el último capítulo del libro, L. de Riz y C. Smulovitz analizan de forma comparada los procesos de reforma planteados en Argentina y Uruguay.

El hilo conductor de los trabajos que integran esta obra es la consideración del diseño como un factor que si bien por sí sólo no es determinante de la estabilidad, legitimidad o eficacia de un sistema político, sí constituye una de las variables más relevantes en el condicionamiento de la dinámica y prácticas políticas de los sistemas. El cambio del diseño institucional adquiere así relevancia como objeto de debate académico y político por su posibilidad de influir en la generación de nuevos hábitos políticos que faciliten los procesos de consolidación democrática en América Latina.

GODOY, Oscar (ed.): *cambio de régimen político*, Ediciones Universidad Católica, Santiago de Chile, 1992, 375 págs.

En América Latina, las transiciones que tuvieron lugar a lo largo de la década de los años ochenta, han dado paso a procesos de profunda redemocratización del sistema político, que se han cuestionado desde un principio el tema de la forma de gobierno, tomando cuerpo el debate Presidencialismo-Parlamentarismo. El interés por este aspecto de la reforma política no responde sólo a un fortalecimiento de los estudios teóricos más recientes, que han privilegiado el contexto de las instituciones políticas y su papel de mediadoras entre el Estado y la sociedad, sino que obedece también a una preocupación constante de los científicos políticos latinoamericanos por la recurrente inestabilidad e ineficiencia gubernativa de los regímenes presidenciales del continente, que copiaron, quizás con excesivo rigor y devoción, las instituciones del régimen presidencial norteamericano y del constitucionalismo europeo.

El presidencialismo puro, o el tipo norteamericano de sistema presidencial, se caracteriza por la división y separación del poder entre el Presidente y el Congreso, estableciéndose toda una compleja red de pesos y contrapesos institucionales que limitan los poderes de Estado pero que a la vez también permiten a éstos, la cooperación, resultando en un sistema bipartidista estable y, más o menos, efectivo. Por el contrario, las tempranas Constituciones latinoamericanas fortalecieron los rasgos presidencialistas de sus regímenes - llegando a calificar a éstos de ultrapresidencialistas-, acentuando los rasgos personalistas de la vida política y concentrando el poder en torno a la figura presidencial.

En este marco general, los autores recogidos en el presente volumen, tratarán de determinar los elementos institucionales que juegan un papel esencial en la estabilidad política, por un lado, y en la eficacia gubernativa, por otro, de estos regímenes. Y, en el caso del cambio desde un régimen a otro, o del establecimiento de un nuevo régimen, concretar el proceso de decisión mismo, es decir, cómo se eligió o se instauró un determinado sistema político, y si la decisión fue correcta o equivocada.

Partiendo de una causalidad general para el caso latinoamericano, los autores se centran en el análisis del presidencialismo chileno. Una revisión de la historia política chilena permite señalar que la estabilidad de su sistema político, procede de mediados del siglo XIX y de la aprobación de la Constitución portaliana, que favoreció un Poder Ejecutivo fuerte centrado en un Presidente autoritario, dotado de amplios poderes discrecionales, Poder Legislativo débil y una participación ciudadana restringida. Estos elementos fueron determinantes en el período de consolidación de la nacionalidad chilena, así como de la constitución de un espacio territorial; en definitiva, de la plena instauración de la soberanía y del Estado.

Si bien históricamente este reforzamiento del Presidencialismo, resultó funcional a los intereses del Estado chileno, a lo largo plazo, la fuerza del desarrollo democrático no permite la perduración de este ultrapresidencialismo. Partiendo de este hecho, Oscar Godoy formula el hilo conductor de todo el volumen: un desfase entre el grado o nivel de democracia que alcance el país y sus instituciones políticas, no sólo va a generar inestabilidad política, sino también ineficacia gubernativa. Pero, sobre todo, graves peligros de involución política hacia fórmulas autoritarias.

La restauración de la democracia en Chile en 1990 se cionó a un proyecto, más o menos consensuado, que abarcaba la constitución de un régimen presidencialismo fuerte, la inclusión de las instituciones armadas en la institucionalidad política, la reducción del pluralismo político y la reestructuración del sistema de partidos, para lo cual se dotó al nuevo régimen de un sistema electoral mayoritario binominal. Pero a pesar de que todos estos

procedimientos operativos aseguran el funcionamiento real de la democracia chilena, existen algunas limitaciones importantes que vienen dadas por el contexto.

Por un lado, el control militar sobre la sociedad y el Estado, que entraña una subordinación atenuada de ellas al poder civil y su participación en órganos decisorios del Estado. Una segunda serie de limitaciones se refieren a las condiciones o prerrequisitos económicos y sociales que encaran todas estas democracias. Y en tercer lugar, hay que tener también en cuenta el posible efecto centrífugo de las subculturas o grupos autónomos que conviven en una misma comunidad política.

Tanto Genaro Arriaga como José Luis Cea y Francisco Cumplido, critican el Presidencialismo reforzado chileno, describiendo y analizando con minuciosidad la inserción de los cuerpos armados chilenos en las instituciones políticas, y los poderes que se les atribuyen para participar directa e indirectamente el proceso de decisión política.

Enrique Barros hace una excelente descripción y evaluación del régimen semipresidencial de la V República francesa, como un modelo mixto de distribución del poder. Y Hernán Larraín habla de la posible emergencia de una modalidad parlamentaria descentralizada y desconcentradora.

Partiendo de un análisis histórico, Ana María Stiven hace un estudio de los valores que han conformado históricamente la percepción de los actores políticos, como una explicación necesaria y complementaria a cualquier proyecto de construcción constitucional. Tomás Moulian revisa el sistema de partidos políticos en el régimen presidencial chileno, y René Millar, el régimen llamado parlamentario en Chile entre 1891 y 1924.

Tanto Manuel Antonio Garretón como Angel Flisfisch encaran el problema desde otra perspectiva. Garretón analiza los dos procesos sociopolíticos que concurren a la articulación del problema del régimen político: la crisis y el derrumbe de la democracia y su posterior reconstrucción. Flisfisch discute las alternativas que ofrecen a los regímenes parlamentarios y presidencialismos, para construir coaliciones gubernamentales fuertes, en un contexto de sociedades pluralistas y prácticas multipartidistas.

En líneas generales, todos los autores mencionados, así como Oscar Godoy y Giovanni Sartori tratan de contestar a la pregunta de ¿cuál sería el régimen que en el futuro debería desplazar al presidencialismo autoritario vigente en Chile?. Todos ellos optan por fórmulas mixtas, como señala Sartori cuando nos dice que: "el Parlamentarismo puede fallar tanto y con tanta facilidad como el presidencialismo. Si queremos que la alternativa del Presidencialismo sea un sistema parlamentario (una preferencia, no una necesidad) tenemos todavía que decidir cuál Parlamentarismo, y asegurarnos que la salida del Presidencialismo puro no conduzca naturalmente - en la senda de la menor resistencia- al Parlamentarismo puro, a saber, al gobierno de asamblea y al desgobierno" (pág. 40). Todos los autores terminan destacando también la importancia del contexto, es decir, la necesidad de tener en cuenta aspectos institucionales tales como, el sistema electoral, el sistema de partidos, la cultura política y/o el grado de polarización política y social.

Esther del Campo