

## **INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICA**

ISSN: 1130-2887

---

**PETER M. SIAVELIS.** *The President and Congress in Post-authoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation.* Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2000. 245 pp.

---

La Constitución de 1980, heredada por el régimen postautoritario chileno, establece un presidencialismo extremo que, combinado con otros arreglos institucionales-legales y con ciertas dinámicas socioeconómicas existentes en el país, presenta grandes potencialidades de conflicto y de reducción de la colaboración entre las elites. Sin embargo, estos diez años de nueva democracia en Chile se han caracterizado por la colaboración, el consenso y la moderación. Ésta es la paradoja fundamental que Siavelis intenta explicar en su libro.

La discusión sobre formas de gobierno es el marco teórico fundamental en *The President and Congress in Post-authoritarian Chile*. En el trabajo se percibe la evolución de dicho debate. Junto a la variable independiente forma de gobierno, otras variables institucionales y no institucionales afectan a la dinámica política y son por tanto relevantes como variables explicativas de la variable dependiente: la pauta de colaboración entre cámaras y partidos en Chile durante los años noventa. A su vez, más que el cambio a una forma parlamentaria como se mantenía en el debate que Linz iniciara, el libro aboga por cambios no ligados directamente con la relación entre poderes (i.e. reforma del sistema electoral y cambio en la función de las «instituciones semiautónomas» creadas por la Constitución) que tendrían su efecto sobre el presidencialismo extremo y asegurarían la colaboración, la legitimidad y eficiencia del sistema.

En términos teóricos, la pregunta inicial del libro también entronca con los estudios sobre gobernabilidad democrática. Frente a explicaciones basadas exclusivamente en aspectos socioeconómicos, cultura política o instituciones políticas (con un peso variable de las elites), Siavelis apuesta por la interacción entre arreglos institucionales y características socioeconómicas como explicación más óptima de los niveles de gobernabilidad democrática. Así se analiza la interacción que en Chile se produce entre un presidencialismo extremo, un sistema electoral mayoritario, una sociedad con notables divisiones económicas y un complejo multipartidismo. El libro entronca también con la literatura más reciente sobre democratización, que destaca las oportunidades y constreñimientos que una transición genera *per se* en las posibilidades futuras de un régimen democrático.

La hipótesis central del trabajo es que determinados aspectos contextuales han permitido que los Gobiernos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei, a pesar de los bajos

incentivos constitucionales para la colaboración entre las dos cámaras y entre los partidos, hayan sido altamente exitosos. Al mismo tiempo, la probable futura ausencia de estos aspectos contextuales, diagnostica el autor, dejará de contrarrestar los efectos del presidencialismo extremo y del marco institucional, electoral y legal en su conjunto, afectando ello a la gobernabilidad y estabilidad política de Chile.

La contrastación de esta hipótesis convierte al libro en un interesante esfuerzo con no menos interesantes resultados. Esfuerzo porque en el proceso de argumentación el autor se enfrenta a algunos problemas a la hora de sustentar los subargumentos contenidos en esa hipótesis general. En primer lugar, si bien el libro presenta evidencia empírica que avala extensamente la idea de un presidencialismo fuerte, encontrar la evidencia empírica oportuna se torna complicado para comprobar la existencia de colaboración en Chile en la década de 1990. En este punto se hace clara la dificultad de operacionalizar la variable colaboración entre cámaras a través del número de leyes presentadas, discutidas y publicadas (440 durante el Gobierno de Aylwin) y su importancia cualitativa; señala también aspectos que demuestran la ausencia de amenaza de los militares; y las propias percepciones de senadores y congresistas respecto a la in/existencia de colaboración en el marco postautoritario.

Más difícil aún es articular el subargumento de un entramado institucional y legal que dificulta la colaboración cuando éste no ha tenido el efecto esperado: desincentivación de la misma. El texto en este punto se mueve en el nivel de las potencialidades –aspectos que eventualmente podrían impedir la colaboración que hasta ahora ha existido–. Junto a los peligros de una situación desigual entre poderes (propia del presidencialismo extremo descrito por Siavelis), la sobrerrepresentación de la derecha, el papel tutelar de las Fuerzas Armadas, la existencia de instituciones semiautónomas y senadores designados y las excesivas barreras para la modificación de la Constitución, son algunos de los aspectos potencialmente disfuncionales para el presidencialismo. En este espacio, los aspectos contextuales que explican la pauta de colaboración son de tipo político (combinación durante la Administración de Aylwin de ministro y secretaría pertenecientes a un partido diferente dentro de la Concertación, papel de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) como foro de discusión y eje crucial de coordinación, reuniones informales intra e intercoalicionales, la inesperada actuación de los senadores designados que no siempre se han opuesto a las propuestas del Gobierno, el liderazgo principalmente de Patricio Aylwin y su estilo de gestión, la cohesión partidista y el mantenimiento de las coaliciones) y de tipo socioeconómico (reducción del conflicto ideológico, consenso en el modelo político y económico básico, positivo resultado en términos macroeconómicos de los primeros años del régimen postautoritario –crecimiento económico y estabilidad, bajo desempleo, aumento de la demanda y de la producción del mercado doméstico, diversificación de la producción y cambios en la estructura ocupacional–). Quizás, el argumento debería haber sido iluminado más extensamente con otros casos de presidencialismo existentes en la región en los que analizar los incentivos/desincentivos que surgen para la colaboración.

El tercer subargumento del libro encierra una consideración de futuro: los aspectos contextuales que han posibilitado la colaboración-moderación-estabilidad-consenso son coyunturales. Siavelis destaca algunas dinámicas que durante el Gobierno de Frei ya anunciaban la desaparición de esta pauta de moderación: los indicadores macroeconómicos enmascaran profundas divisiones socioeconómicas (porcentaje de población que vive en pobreza, la desigualdad en la distribución de ingresos, inseguridad laboral, sociedad dual en su acceso a salud, educación, jubilación y servicios sociales, un muy probable incremento de las demandas e intensidad del movimiento sindical); conflictos políticos no resueltos –como los temas vinculados a los Derechos Humanos–; continuidad de los clivajes tradicionales que diferencian a la izquierda y la derecha en muchos temas y un electorado todavía dividido políticamente. Sin embargo, es difícil para el lector entender el peso que se atribuye a estas dinámicas en el aumento del conflicto y, lo que es más, por qué son consideradas contextuales en el sentido de coyunturales. La atención desigual a los dos gobiernos que se suceden en Chile en la década de 1990, reconocida por el propio autor y justificada en el hecho de que el grueso del trabajo de campo que ha precedido a este libro se realizó entre 1992 y 1993, hace que esta parte del argumento se resienta por la escasez de evidencia empírica consistente.

Parte de los datos que se manejan en el libro son el resultado del trabajo de campo del autor: observación de debates, experiencia diaria de trabajo de investigación en el Congreso y entrevistas (a congresistas, senadores, altos puestos de diferentes ministerios, personal administrativo de las cámaras y personas que han trabajado para agencias-asesorías relacionadas con el Congreso). Junto a estos datos, el autor reúne una valiosa información de las leyes aprobadas y origen de las mismas, resultados electorales, así como información referente a aspectos socioeconómicos y de opinión pública.

Siavelis exhibe en esta obra un innegable conocimiento del sistema político chileno, especialmente de la dinámica entre Congreso y Ejecutivo. Pero lo más importante, *The President and Congress in Post-authoritarian Chile* proporciona una «comprensión cualitativa» del funcionamiento de los regímenes presidencialistas; contribuye a la idea de diferentes tipos de presidencialismo y con su estudio de caso proporciona evidencia empírica al argumento sobre los efectos de variables no institucionales sobre el presidencialismo.

LETICIA M. RUIZ-RODRÍGUEZ



FLAVIA FREIDENBERG y MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ. *Guía Bibliográfica de Partidos Políticos en América Latina (1990-2000)*. Working Papers Series Duke-University of North Carolina Program in Latin América Studies, n.º 31, 2000. 57 pp.

La *Guía Bibliográfica de Partidos Políticos en América Latina (1990-2000)* es un instrumento de gran utilidad para el investigador interesado en la realidad partidista de América Latina. Esta publicación es también la continuación de una guía de similares características y publicada en la misma serie de *Working Papers*<sup>1</sup> a la que mejora y complementa.

Con este trabajo se pretende cubrir la década de 1990 cuya producción bibliográfica ha sido más rica en lo atinente al universo partidista propiamente dicho, en parte, gracias a que han ganado protagonismo los estudios que analizaban los partidos en relación con los procesos electorales y, fundamentalmente, gracias al desarrollo mismo de la teoría, técnicas y métodos de la Ciencia Política, en especial de los estudios comparados que centran su atención en América Latina.

El documento de trabajo recoge las publicaciones que de una u otra forma han tenido y tienen más impacto en la comunidad académica, sin dejar de lado las más modestas, por su alcance mas no por su contenido, que pretenden ir llenando vacíos en países como los latinoamericanos en los que no ha habido una larga tradición de estudios politológicos.

La información está ordenada por países a partir de un esquema general de cinco puntos: el primero trata sobre la historia de los partidos, el segundo sobre la estructura y organización interna de los partidos con énfasis en los aspectos organizativos, el tercero a la relación partido-sistema de partidos, el cuarto trata sobre partidos y régimen político, y, por último, el quinto versa sobre estudios de casos individualizados, en los que se centra en el partido como unidad de análisis. Este esquema resulta suficiente para cubrir los distintos enfoques que se han usado para el estudio de los partidos. Aquí cabe una anotación al margen, sobre la carencia de investigación sobre el tema en algunos casos nacionales, lo que se hace evidente al observar algunas casillas vacías dentro de la guía.

Además de los casos nacionales, hay una parte que se dedica a la bibliografía general para América Latina en la que a los cinco puntos se suma un acápite dedicado a los trabajos que han hecho tipologías de partidos y otro para las guías y manuales de partidos. Finalmente, cabe resaltar que el ámbito geográfico estudiado deja fuera el Caribe no hispánico, entendiendo por tal no sólo las Antillas sino los territorios continentales de influencia no ibérica (Belice, Guyana y Surinam). Aun así, la información relevada se presenta como un material de sumo interés para todo aquel estudioso de los partidos políticos y revela la necesidad de continuar trabajando en el análisis de uno de los actores centrales de todo sistema político.

FRANCISCO SÁNCHEZ LÓPEZ

1. ALCÁNTARA, Manuel; CRESPO, Ismael y MARTÍNEZ, Antonia. *Procesos electorales y partidos políticos en América Latina (1980-1992)*. Working Papers Series Duke-University of North Carolina Program in Latin América Studies, n.º 8, July, 124 pp.

---

**JORGE LANZARO (coord.).** *La «Segunda Transición» en el Uruguay.* Montevideo: Instituto de Ciencia Política, 2000.

---

Esta obra colectiva coordinada por Jorge Lanzaro es el fruto de los trabajos presentados en las Jornadas de Análisis sobre «La segunda transición en el Uruguay» organizadas por el Instituto de Ciencia Política de Montevideo.

Ya en la presentación del libro, se indica que la preocupación central que éste articula es «el análisis del gobierno de partidos en el régimen presidencial uruguayo durante los procesos de la segunda transición». «Segunda transición» que está haciendo referencia a una serie de fundamentales reformas políticas y económicas que provocan importantes transformaciones en el Estado, unos cambios cuya matriz de análisis no se reduce al simple estudio de la afirmación del régimen democrático tras el fin de la dictadura. Se pretende ir mucho más lejos. Por esta razón la obra rastrea en las décadas pasadas para, desde una óptica comparada, poder explicar los desempeños actuales.

El subtítulo del libro que únicamente aparece en la contraportada permite posteriormente saber que la obra se desenvuelve en torno a las consecuencias que dichos cambios tienen para el «Gobierno» y los «partidos» en Uruguay. Unas transformaciones que se analizan en el libro bajo una estructura de cinco bloques.

Se inicia así la obra con el capítulo del coordinador de la misma, que le otorga el título para descifrar tras él las claves de la que se ha denominado «segunda transición». En una defensa por la democracia presidencialista, incluye en ella el análisis de caracterizaciones específicas para el caso uruguayo, que ha denominado el autor «presidencialismo de compromiso» o «presidencialismo de coalición», experiencias que, por otra parte, siempre se han considerado propias del parlamentarismo. Novedad en las instituciones comparativas desde un análisis exhaustivo es la gran aportación que hace Jorge Lanzaro en su estudio.

Continuando en esta misma línea, Gerardo Caetano y José Rilla en «El Gobierno como cogobierno. Despliegues y repliegues de la partidocracia uruguaya» retrotraen esos acuerdos de coalición, que Lanzaro señalaba en la experiencia democrática, al período que abarca desde la década de 1940 hasta la instalación de la dictadura, resaltando siempre el papel protagonista que en él ha supuesto el sistema partidista. Es un claro y acertado intento de crear antecedentes a la actual dinámica gubernamental del país.

El citado sistema partidista uruguayo, caracterizado siempre por su «fragmentación y fraccionalización», es en esta ocasión objeto de una nueva revisión por Daniel Buquet en el tercer capítulo de la obra. Dedicó así su trabajo a negar la idea de fraccionalización excesiva y creciente de los partidos políticos uruguayos así como la influencia de esta característica en las representaciones parlamentarias y en las producciones de gobierno.

En «Parlamento y Gobierno en el Uruguay», Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes proponen la elaboración de una teoría del ciclo político sobre sus determinantes

institucionales en base al análisis central de las relaciones entre poder ejecutivo y legislativo tras la restauración democrática. Dejan evidencias empíricas a través de un análisis de quince años, sobre producción legislativa, que contradicen las teorías clásicas que atribuyen los bloqueos del sistema político uruguayo a su régimen institucional (usos de gobierno y estructura de partidos enlazada con la normativa electoral).

El legado de la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) como génesis del proceso articulador de la «segunda transición» uruguaya, posible gracias al triple aprendizaje técnico, institucional y conductual de la elite política, es la tesis principal con la que Adolfo Garcé cierra este volumen.

La riqueza de esta obra parte de la heterogeneidad de sus autores. Recoge así las firmas tanto de consagrados politólogos como noveles en la Ciencia Política lo que otorga al libro un carácter novedoso, académico y a la vez cercano al lector experto y lego en la materia.

Esa falta de uniformidad en el estilo de la obra que puede representar uno de sus mayores atractivos también puede inducir a la confusión a la hora de examinar su contenido. Aunque en la obra se exploran todas las instituciones uruguayas en lo que llaman su «segunda transición», los autores no comparten un mismo criterio cronológico para su análisis. Así mientras algunos trabajos se centran únicamente en el período democrático, otros inician su análisis en la década de 1940 para finalizarlo antes del período democrático o incluso incluyendo el mismo. Aunque esto facilita la comparación de la evolución institucional puede crear desorden en el lector cuando intenta seguir la continuidad del análisis.

Pero lo que en realidad se debe destacar de la obra es el acuerdo de todos sus autores, en cada una de las facetas de sus estudios, en contradecir la idea de improductividad del sistema político uruguayo, de la que se culpaba siempre a las propias coordenadas institucionales del país. Una tarea revisionista que constituye el mayor acierto del volumen. Si bien parte de un estudio nacional, los distintos textos revisan junto a la problemática uruguaya algunas de las cuestiones teóricas mayores de la política contemporánea. Por todas estas razones este volumen no sólo invita a su lectura, sino que la hace imprescindible.

ELENA MARTÍNEZ BARAHONA

---

**GERMÁN PÉREZ y ANTONIA MARTÍNEZ (comps.).** *La Cámara de Diputados en México.* México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, FLACSO y Miguel Ángel Porrúa, 2000. 241 pp.

---

Considerar como objeto de estudio al Congreso mexicano ha sido tentador para politólogos y especialistas en este campo, especialmente cuando en México se ha transitado a un sistema multipartidista, dejando por el momento para la historia, la otra hegemonía del Partido Revolucionario Institucional. Una composición más plural de la Cámara de Diputados es resultado de estos cambios, dando lugar a un Gobierno compartido en el que pueden distinguirse, claramente, nuevos comportamientos políticos entre los actores en juego: partidos, poder ejecutivo y poder legislativo.

Los desafíos actuales para una gobernabilidad más democrática se encuentran en el fortalecimiento de estas instituciones políticas. El libro coordinado por Germán Pérez y Antonia Martínez ofrece distintos puntos de vista –sustentados con análisis empírico–, con la finalidad de contribuir a este debate. Se coincide en que la transformación política tiende hacia un ejercicio más responsable de los legisladores con una representatividad más diversa, una revalorización de sus funciones y un papel más protagónico de los partidos en su conjunto.

Rescatando lo esencial de cada artículo publicado en esta obra, Germán Pérez con «La gobernabilidad en México: una materia de ingeniería constitucional», sostiene que la legitimidad derivada de unas votaciones no basta por sí misma para garantizar la gobernabilidad, la cual puede darse desde tres esferas: sistemas electorales, de representación y de formación y relación entre los poderes. Una estructura constitucional con el ideal presidencialista, comparado con la actualidad mexicana, le lleva a afirmar que México contiene elementos opuestos a la racionalidad funcional del presidencialismo, por lo que se requiere repensar la actual ingeniería constitucional.

Sobre organización interna y funcionamiento de la Cámara de Diputados, Susana Thalía Pedroza se ocupa de describir los antecedentes constitucionales de la Cámara de Diputados (1812 a 1917); así como las principales reformas constitucionales (1923-1996). Evalúa el funcionamiento actual de este órgano legislativo, proponiendo, entre otros puntos, la necesidad de reelección inmediata de los diputados; reducir el número de diputados de representación proporcional; realizar foros públicos antes de discutir un proyecto de ley; determinar un procedimiento específico para la aprobación del Presupuesto de Egresos y crear comisiones ordinarias permanentes relativas a la reforma del Estado.

Benito Nacif escribe sobre las comisiones permanentes en la Cámara de Diputados. Se centra en la esfera de la autoridad –dirigentes de los grupos parlamentarios– sosteniendo que existe un bajo nivel de institucionalización del Sistema de Comisiones debido a la ausencia de un marco institucional que regule sus actividades; y al poder discrecional para asignar éstas a los diputados. El nuevo papel que hoy juegan los partidos de oposición ha logrado convertir a las comisiones en cuerpos de deliberación, y

a las comparecencias de funcionarios del Ejecutivo en foros formales para expresar diferencias intrapartidistas.

Por su parte, Rafael Loyola y Antonia Martínez, se ocupan de estudiar las opiniones de los diputados mexicanos acerca de su relación con los grupos parlamentarios en los que están integrados, y la valoración que ellos tienen sobre sus funciones. Resultando que la Cámara de Diputados puede caracterizarse por la falta de autonomía de los diputados en relación con sus partidos; a excepción del PRI, los partidos muestran debilidad, escasa institucionalización y frágil identificación con la sociedad. La actual composición de la Cámara de Diputados en la que la oposición tiene mayor representatividad, está definiendo una política de mayor control del Gobierno por parte de esta institución.

Analizando el cambio político, presidencialismo y producción legislativa de 1988 a 1998, María del Carmen Nava, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yáñez tienen ocasión de derrumbar, empíricamente, el mito de que el presidente es responsable del 98 por ciento de las leyes aprobadas; que más del 54 por ciento de los proyectos del Ejecutivo han sido modificados por los diputados; que el presidente no es el gran reformador constitucional porque las leyes secundarias y reformas constitucionales son iniciativas que, en su mayoría, provienen de los diputados y no del Ejecutivo.

En cuanto a la no reelección legislativa, Miguel Carbonell recomienda abordar el tema menos superficialmente y con más racionalidad democrática. Propone, en primer lugar, crear un diseño institucional en el que se permita la reelección inmediata de diputados, evitando que éstos se sientan más comprometidos con su partido que con su electorado, al depender su futuro del primero. En segundo lugar, un período razonable (para diputados y senadores, ejercer por 12 años máximo) para evitar –citando a Lujambio–, el fortalecimiento excesivo de las oligarquías de los partidos.

Un tema que parece cobrar mayor importancia, actualmente, es la oposición en México. Yolanda Meyenberg considera que hasta ahora los partidos opositores no se han planteado una alternativa de representación más distributiva (en sus discursos y acciones), más bien aspiran al poder para reproducir el esquema del presidencialismo «gana todo». Afirma también que México es un caso especial de rendimiento parlamentario porque hay actividad legislativa dinámica, pero es precaria su incidencia en la toma de decisiones; persisten aún rasgos del autoritarismo dúctil –concentración del poder en el Ejecutivo; binomio presidencialismo-hegemonía parlamentaria en un solo partido y el conflicto como principio de las negociaciones interpartidistas– por lo que se hace indispensable la reinstitucionalización del proceso de democratización a favor de un equilibrio de poderes.

Luis Carlos Ugalde aborda la supervisión legislativa de las finanzas públicas, ventila las deficiencias jurídicas y técnicas que han impedido la fiscalización adecuada de la Cámara de Diputados al poder ejecutivo, así como las políticas (motivaciones de los diputados, escasa presencia de la oposición, comportamiento estratégico del PRI).

Respecto a los servicios de información y asesoría en el poder legislativo, Héctor Díaz deja claro que es un tema en el que hay que prestar atención para reivindicar las

facultades del Parlamento si éste quiere recobrar el peso que le corresponde en la balanza entre los poderes del Estado. Para ello, se hace necesaria la modernización del poder legislativo: una profunda reforma técnico-legislativa sustentada en la voluntad política de los legisladores.

Por último, las nuevas formas de construcción de consenso son ilustradas por Mónica Casalet y María Luisa Torregrosa, ilustrándolas con su análisis de la Comisión de Ciencia y Tecnología de la LVII Legislatura. Lo novedoso es que se inició un proceso interno de negociación y externo de establecimiento de redes (actores públicos, privados e investigadores), lo que llevó a una dinámica inédita –en voz de las autoras–, logrando un diseño institucional del sector Ciencia y Tecnología para fortalecer las capacidades locales de innovación que favorezca la descentralización institucional.

En sí, como los compiladores de este libro han advertido, con las conclusiones obtenidas del caso de México, se corrobora que estamos ante un proceso de revitalización de la institución parlamentaria en este país y en América Latina, en donde los parlamentos han de ejercer un papel cualitativamente diferente al que venían desempeñando dentro del sistema político.

MARGARITA JIMÉNEZ BADILLO

---

ANGELINA CHEIBUB FIGUEIREDO Y FERNANDO LIMONGI. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

---

Parece ser lugar común en la literatura internacional el argumento de que la legislación brasileña imprime conflictos institucionales de difícil solución entre el presidencialismo y el Legislativo. Tal argumento asume que el presidente sería impotente y débil frente un Legislativo lleno de partidos carentes de disciplina y cohesión.

El estudio de Angelina Cheibub Figueiredo y Fernando Limongi halla en el análisis del impacto de la Constituyente de 1988 y en el análisis interno del proceso legislativo en el Congreso brasileño la falsedad del argumento arriba señalado que no resistió a la prueba de los datos recolectados en sus investigaciones, una vez que en promedio el 89,4 por ciento del plenario del Congreso vota de acuerdo con la orientación de su líder partidario, tasa suficiente para predecir con acierto el 93,7 por ciento de las votaciones nominales. Los autores argumentan que esto se da básicamente por el hecho de que la Constituyente de 1988 amplió los poderes del presidente de la República y aumentó los recursos a disposición de los líderes de los partidos por los reglamentos internos de las casas legislativas.

El estudio trata de cómo a partir de la Constituyente de 1988 se conforman los partidos en la Cámara y en el Senado, o mejor de cómo en esta arena se comportan los partidos brasileños desde una perspectiva del análisis del proceso de cambio entre el

Ejecutivo y el Legislativo, permitiendo una cierta gobernabilidad, lo que falsea la idea generalizada de que los partidos frenan las actividades del Congreso brasileño y, más, evitan las frases de efectos para definir ideológicamente los partidos y buscan en la composición de los bloques ideológicos de los grandes partidos políticos un referencial empírico que refute la idea de que no existe cohesión a la hora de votar las materias enviadas por el Ejecutivo a las dos casas: Senado y Cámara de los Diputados.

El libro está dividido en textos, que a pesar de publicados en momentos diferentes, traen una característica común, son partes constitutivas de una investigación desarrollada por los autores en la búsqueda de direccionamiento a algunas cuestiones teóricas y normativas, como: «¿Cuál es el equilibrio óptimo entre las funciones básicas –legislativas y ejecutivas– de gobierno en un proceso de consolidación democrática? ¿En la organización del sistema decisorio nacional, como garantizar eficiencia gubernamental y al mismo tiempo atender la diversidad de intereses representados en el Congreso Nacional? ¿Cómo formar mayorías en una institución donde cada uno de sus miembros tienen mandatos que les garantizan derechos iguales? ¿Cuál es el equilibrio óptimo entre la formación de mayorías y la garantía de los derechos de la minoría?».

Pero, los autores advierten que no pretenden dar respuestas definitivas a estos cuestionamientos y sí identificar los efectos de las instituciones en el sistema político brasileño de forma a aclarar mejor este debate institucional. Para esto ponen a prueba una serie de pretendidos postulados que no obedecen a criterios de utilización de datos empíricos para definir los problemas del sistema político brasileño, comprobando así la poca consistencia de tales enunciados teóricos al enfrentarnos con la extensa recolección de datos empíricos existente en esta investigación.

Este estudio no es sobre la estructura, organización, ideologías o modo de gobernar de los partidos políticos brasileños, sí es una investigación de carácter novedoso –en la literatura brasileña y por no decir en la internacional– de cómo se da la actuación de los partidos políticos y del Ejecutivo brasileño en su *loci* apropiado, el proceso legislativo. Los autores admiten que una parte de la investigación, desde el punto de vista analítico, tiene más puntos negativos que positivos, ya que muestra un desacuerdo con la literatura especializada sobre el sistema político brasileño y solamente esboza los argumentos explicativos de que existe un control ejercido por los líderes partidarios sobre la agenda a ser votada en el Congreso, lo que permite predecir una cierta disciplina partidaria, cosa por sí sola ya novedosa, llevando en consideración la simplificación de las teorías respecto de la poca cohesión y casi ninguna disciplina de los partidos políticos brasileños, simplificación que suele muchas veces dar margen a un comportamiento, incluso de los ciudadanos, negativo sobre el Parlamento brasileño.

Otra novedad de la investigación es la disposición de los autores en no concordar con las teorías que afirman que en sistemas presidencialistas las coaliciones no pueden formarse y funcionar de manera satisfactoria para dar sustentación a la agenda del Ejecutivo, los autores refutan este argumento con los datos de las votaciones que ocurrieron en el período de la investigación, que arrojaron una media de nueve entre diez parlamentarios de la coalición gubernamental votando en las materias enviadas por el presidente, descubriendo que raras fueron las veces en que el presidente fue derrotado,



mostrando de esta manera que el Ejecutivo controla la agenda, contando muchas veces con el ejercicio del «clientelismo parlamentario» para ofrecer cargos a los miembros de la coalición, transformando estos recursos en medios para amenazar e imponer sanciones a su base de sustentación y obtener el apoyo necesario, incluso, a la función legisladora de la Presidencia en este tipo de sistema.

El trabajo también permite un análisis minucioso de uno de los mecanismos introducidos por la Constituyente de 1988, las llamadas Medidas Provisionales, estatuto que dota al Ejecutivo brasileño de un poder legislativo, una vez que es un decreto con fuerza de ley en el acto de su publicación. El análisis descriptivo que los autores hacen de las sucesivas Medidas Provisionales y de los mecanismos introducidos por los parlamentarios para cohibir el uso abusivo de tal mecanismo, permite asumir que este instituto es más una delegación que una abdicación del Congreso brasileño en el sentido de fortalecer *vis-a-vis* los dos poderes, al tiempo que afirman ser tal delegación un mecanismo que visa garantizar más estabilidad a las decisiones de políticas y que esto no impediría al Legislativo alcanzar los objetivos por él buscados. Asumen el principio de separación de los poderes, pero apuntan que el acto de actuar se debe dar de forma cooperativa entre ambos y que por esto, las ventajas de la delegación del Legislativo al Ejecutivo deben ser evaluadas por dos parámetros: un positivo y otro negativo, o sea, las ganancias de tal delegación deben ser acompañadas de una capacidad de evitar pérdidas. Estos argumentos son ilustrados con el análisis en el trabajo de las sucesivas Medidas Provisionales, desde el momento de la Constituyente en 1988, hasta inicio del primer Gobierno de Fernando Henrique Cardoso. De esta parte de la investigación se podría hablar mucho más, pero lo que más llama la atención es el direccionamiento que la investigación da a los estudiosos del tema de las Medidas Provisionales para la posibilidad de que éstas produzcan efectos positivos y negativos al Legislativo y dejar de lado el simplismo que caracteriza los estudios del instituto de las MP's como un juego de suma cero en que solamente gana el Ejecutivo; es emblemático cómo en el análisis del Gobierno de Collor (1990-1992) se establece un embate político que fue un oxigenador del debate entre los partidos y el Gobierno. Pero, el Legislativo todavía no encontró la solución definitiva para limitar el uso del mecanismo de las MP's, los autores advierten que esto sólo será posible si cambia el escenario favorable al Ejecutivo y para saber qué escenario es éste había que asumir la perspectiva de los autores en el sentido de afirmar que existen presidencialismos y no solamente presidencialismo y que las relaciones Legislativo/Ejecutivo en Brasil son muy complejas para encuadrar en tipologías sin el análisis apurado de datos empíricos que comprueben afirmaciones de cómo se comporta tal sistema.

ERMICIO SENA DE OLIVIERA



**EUGENIO KVATERNIK (comp.).** *Elementos para el análisis político. La Argentina y el Cono Sur en los '90.* Buenos Aires: Paidós, 1998. 527 pp.

*Elementos para el análisis político. La Argentina y el Cono Sur en los '90* es el resultado de un trabajo colectivo que demuestra el desarrollo de la Ciencia Política argentina en la década de los '90. Coordinada por Eugenio Kvaternik, docente de la Universidad de El Salvador y la Universidad de Buenos Aires, esta obra reúne a dos generaciones de politólogos –senior y jóvenes– en torno a las problemáticas políticas latinoamericanas y argentinas planteadas a partir de la crisis de los autoritarismos y los procesos de redemocratización. Estos dos tópicos introducen discusiones y análisis complementarios sobre cuestiones teóricas actuales en torno a la concepción de los sistemas de partidos, las coaliciones y la gobernabilidad, la definición de la democracia, el comportamiento político; todos ellos reelaborados a partir de diferentes enfoques como los de la acción racional y el individualismo metodológico, el neocontractualismo y el marxismo analítico, por nombrar sólo algunos.

El capítulo 1 «Regla de la mayoría y conflictos políticos: el peronismo y la oposición (1946-1955)» de Carla Carrizo indaga, como señala su autora en el primer párrafo, sobre «la problemática institucional que generó la incorporación y/o exclusión del peronismo, entre 1955 y 1966». Tomando como punto de partida las principales hipótesis que surgieron para explicar la situación generada luego del golpe de 1955 (que puso en peligro la aptitud de los partidos políticos para reconstruir el escenario democrático), Carrizo profundiza en el tema proponiendo un enfoque alternativo. Según la autora, las dos hipótesis más conocidas que han sido utilizadas para explicar la situación política argentina con posterioridad a 1955 apuntan a dos escenarios diferentes: 1) el que plantea Juan Linz<sup>1</sup> y que analiza la quiebra de un orden democrático como consecuencia del papel desempeñado por los políticos ante un problema que aparece como irresoluble, es decir, como resultado de la inoperancia de la dirigencia democrática; y 2) el que propone Guillermo O'Donnell<sup>2</sup> que apunta específicamente a los contextos en los que los actores políticos, electores y partidos deben ejercer la racionalidad democrática.

La autora plantea dudas sobre la capacidad de estos dos modelos de explicar la inestabilidad que se instala en el sistema político argentino a partir del golpe de ese año y ofrece una visión alternativa aplicando el enfoque de *public choice* a la génesis del conflicto peronismo/antiperonismo.

Lo que Kvaternik ha denominado «el libro dentro del libro» es un minucioso análisis en torno –especialmente, aunque no sólo– al concepto de voluntad general a través de un recorrido extenso por las corrientes de pensamiento político más significativas de

1. LINZ, Juan. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza, 1987.

2. O'DONNELL, Guillermo. *Un juego imposible: competición y coaliciones entre partidos políticos en Argentina (1955-1966)*. Buenos Aires: Paidós, 1972.

los últimos dos siglos. «La democracia y sus teóricos» de Ariel Colombo es un capítulo que comienza el recorrido por los desafíos de la democracia planteados por Rousseau para ir avanzando en el tiempo sobre las reflexiones que, con base en el concepto de democracia, han dominado el espacio político teórico contemporáneo.

«Militares y sistemas de partidos» de Andrés Clérico es el tercer capítulo. Este texto busca analizar la participación de los militares en política y el funcionamiento de las instituciones políticas. Así, el trabajo de Clérico navega sobre un tema fundamental en el contexto latinoamericano que relaciona la esfera militar con la política. A partir de un recorrido histórico por las realidades argentina y chilena de 1976-95 y 1973-95 respectivamente, el autor analiza las causas, consecuencias y tipos de participación de los militares en política y los efectos para el funcionamiento de los partidos políticos antes, durante y después de dicha intervención. La vinculación establecida entre estas dos variables permite a Clérico proponer un diagnóstico y un pronóstico sobre las posibilidades de institucionalización de las nuevas democracias en estos dos países con base en diferentes posibles escenarios.

El trabajo de César Tcach también aborda el tema de los militares y los dos principales partidos políticos argentinos durante la última transición democrática, pero desde una óptica diferente. La pregunta que guía este texto puede ser enunciada en los siguientes términos: por qué las dictaduras militares fracasaron en su intento de destruir, diluir o cooptar a los partidos. La respuesta que ofrece Tcach apunta a que la fortaleza de las identidades colectivas forjadas por el radicalismo –por su contribución a la ciudadanía política– y el peronismo –por su contribución a la ciudadanía social– constituyen, según palabras del autor, «el soporte de expectativas sobre el que se cimentó la actividad partidaria en la adversidad». Así, las dictaduras podían prohibir por decreto las actividades de los partidos políticos, pero no lograban hacer desaparecer mediante este procedimiento la existencia de un espacio político latente en el que ambos actores seguían moviéndose.

El capítulo 5 de Javier Zelaznik analiza la crisis de una de las instituciones centrales dentro de los procesos políticos democráticos: los partidos políticos. A partir de una concepción más amplia de la problemática, como la que plantea Manin (1992) sobre la manifestación de la crisis de las formas tradicionales de representación, el autor organiza el texto sobre tres ejes fundamentales: 1) la evolución histórica de los partidos políticos como organizaciones –por medio de un recorrido por las contribuciones teóricas más importantes abordadas desde esta perspectiva–; 2) los sistemas de partidos –apoyándose principalmente en las tesis de Duverger y Sartori– y 3) las características peculiares de América Latina y, en el contexto de estas peculiaridades, el sistema de partidos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay a partir de los últimos procesos democratizadores. En este último eje, sobre las peculiaridades de los sistemas de partidos latinoamericanos, Zelaznik opera con los niveles de fragmentación, polarización e institucionalización y en el análisis particular de los casos escogidos con la forma en la que los diferentes tipos de sistemas de partidos impactan sobre el funcionamiento de la democracia.

Sobre esta misma temática indaga el trabajo de Victoria Itzcovitz «La Ucedé y las teorías sobre los partidos políticos», que forma parte de un trabajo más amplio sobre el

desarrollo organizativo y su inserción en el sistema de partidos argentino desde su fundación. La pregunta planteada por la autora explora el «porqué de la inexistencia en Argentina de un partido de centro-derecha en el nivel nacional, capaz de agrupar a todas las fuerzas políticas ideológicamente afines, con un peso electoral suficientemente grande como para establecerse cómodamente en un tercer lugar, y disputar a los dos partidos mayoritarios algunos de los dos primeros puestos». El texto recorre la historia de la Ucedé –su origen y constitución, su intento de conformación como partido de masas, su política de alianzas, su organización interna, etc.– a la luz de diferentes enfoques.

Mario Maurich y Gabriela Liendo profundizan en una cuestión de crucial importancia dentro de la realidad política argentina. «¿Estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno? La Argentina de Alfonsín y Menem» es el capítulo 7 que analiza, con base en las medidas excepcionales de gobierno –principalmente decretos de necesidad y urgencia– emitidos por el poder ejecutivo durante las presidencias de Raúl Alfonsín (1983-1989) y la primera de Carlos Menem (1989 hasta 1993), los estilos políticos que se plantean en las nuevas democracias latinoamericanas. La cuestión de la relación entre poderes y el protagonismo de unos sobre otros no sólo ha formado parte de la literatura politológica del dilema presidencialismo-parlamentarismo sino que ha llevado a autores como Guillermo O'Donnell a hablar de «democracia delegativa» en las democracias postautoritarias de América Latina. El trabajo de los autores reflexiona sobre la gestión menemista y concluye que no se trata, como subraya Kvaternik en la introducción del libro, «de un soberano que decide, nos topamos con estilos que se inscriben o forman parte de estrategias de actores múltiples embarcados en juegos de cooperación y conflicto».

Germán Lodola plantea un texto eminentemente teórico sobre la teoría de juegos en la primera parte y un trabajo sobre las relaciones entre el sindicalismo y el Gobierno durante las presidencias de Alfonsín y Menem en la segunda. Principalmente utilizada para predecir conductas económicas, la teoría de juegos ha terminado aplicándose a un conjunto amplio de disciplinas. En este estudio, como en otros muchos del ámbito de la Ciencia Política, los cálculos y las ecuaciones intentan dilucidar el comportamiento político. En este caso particular, el autor lo aplica como herramienta analítica para comprender el fenómeno complejo de la lógica de acción de dos actores fundamentales del espacio político: el Gobierno y los sindicatos.

El compilador de este libro presenta un capítulo titulado «Ciclos políticos en la Argentina». Basándose en dos trabajos clásicos de O'Donnell<sup>3</sup> y Mora y Araujo<sup>4</sup> sobre esta temática, Kvaternik discute algunas de sus posturas e intenta explorar por qué y cómo el populismo surge dentro del liberalismo (y no es un obstáculo contrariamente a lo que planteaban los dos autores antes mencionados). El trabajo busca, entonces, observar y explicar los ciclos analizados por O'Donnell y Mora y Araujo «desde la

3. O'DONNELL, Guillermo. Estado y alianzas sociales en la Argentina 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 1977, n.º 64.

4. MORA Y ARAUJO, Manuel. El ciclo político argentino. *Desarrollo Económico*, 1982, n.º 86.

perspectiva liberalismo cum populismo o, como diría el doctor Menem, desde la economía popular de mercado» siguiendo el enfoque del *public choice*.

Por último, Sebastián Mazzuca, en el último capítulo «Los poderes del régimen político. La política exterior de la nueva democracia argentina» plantea tres desafíos por los que discurre el texto: 1) pasar del plano descriptivo al explicativo en la discusión planteada sobre los tipos de regímenes políticos y especialmente en la pertinencia o no de la clasificación que se posiciona sobre el eje de la consolidación democrática. Sobre la determinación de una sistematización de tipos de democracia, busca explicar diferencias en otros fenómenos políticos; es decir, procura que opere como variable explicativa; 2) clasificar la historia reciente argentina basándose en las distinciones operadas en el punto anterior; y 3) corroborar que las diferencias en las situaciones históricas identificadas previamente afectaron significativamente el contenido y la orientación de la política exterior.

Un atractivo singular presenta la obra *Elementos para el análisis político. La Argentina y el Cono Sur en los '90*, y lo hace por diferentes motivos: porque se trata de un impecable ejercicio intelectual por parte de los autores; porque combina de manera equilibrada la justa dosis de reflexión teórica y trabajo empírico; porque aborda seriamente la realidad política latinoamericana, y especialmente argentina, desde posturas y ópticas diferentes; y porque permite al lector reconstruir los procesos histórico-políticos más importantes del Cono Sur latinoamericano en las últimas décadas.

Estudiantes, docentes y especialistas de diferentes disciplinas, a quienes va dirigida la obra según las palabras de su compilador, encontrarán en ella una fuente sumamente útil para la comprensión de los procesos políticos latinoamericanos más actuales y un sobresaliente trabajo capaz de combinar de manera seria y exhaustiva la utilización de los modernos instrumentos del análisis político aplicado a los acontecimientos recientes de la historia argentina.

PATRICIA MARENGHI