

**John M. Carey y Matthew S. Shugart (eds.),
Executive Decree Authority, Cambridge
University Press, 1998**

Gabriel Negretto

Executive Decree Authority es un trabajo colectivo, liderado por John Carey y Matthew Shugart, destinado a explicar los orígenes de la autoridad legislativa del ejecutivo dentro de un amplio marco comparativo. La mayor parte de los trabajos abordan el estudio de las potestades legislativas del ejecutivo en regímenes presidencialistas típicos, como son los de Estados Unidos (Sala), Argentina (Ferreira Rubio y Goretti), Perú (Schmidt), Venezuela (Crisp) y Brasil (Power). Al mismo tiempo, sin embargo, se incluyen trabajos sobre la autoridad legislativa del ejecutivo en el régimen semipresidencial francés (Huber), el parlamentario italiano (Della Scala y Kreppel), y finalmente el caso híbrido del régimen presidencial-parlamentario ruso (Parrish).

Como lo demuestra la lectura del estudio introductorio de Carey y Shugart, el presente trabajo se inserta en una agenda de investigación iniciada años atrás por los autores con

la publicación de *Presidents and Assemblies* (Cambridge University Press, 1992). En tanto la literatura de los años ochenta estuvo liderada por el conocido debate que iniciara Juan Linz acerca de los peligros del presidencialismo para el sostenimiento de regímenes democráticos, la contribución de Shugart y Carey fue en ese momento demostrar que los consabidos riesgos de concentración de poder en el ejecutivo, inmovilismo y legitimidad dual supuestamente implícitos en un sistema presidencial, no necesariamente se aplican a todos los diseños posibles dentro de este tipo de régimen. Según los autores, por ejemplo, un régimen presidencial puede evitar los riesgos mencionados cuando el ejecutivo tiene autoridad primaria sobre la composición del gabinete pero carece de la capacidad de legislar en forma autónoma, cuando el mandato presidencial es breve y se permite la reelección, y cuando se reducen el número de elecciones no con-

currentes de presidente y asamblea legislativa (Shugart y Carey, 1992, pp. 165, 286). En este sentido, la conclusión fundamental de Shugart y Carey acerca de los peligros del presidencialismo fue que los regímenes más problemáticos desde el punto de vista de la estabilidad democrática son aquellos en los que el presidente tiene amplias potestades legislativas, como por ejemplo la capacidad de vetar leyes en forma parcial y promulgar el resto, sancionar decretos con fuerza de ley o proponer referenda vinculantes en materia de política legislativa (Shugart y Carey, 1992, pp. 154-158). Es en estos casos donde queda de hecho anulado el principio de separación de poderes inherente a un régimen presidencialista, dando lugar a conflictos entre ejecutivo y legislativo que pueden agravarse en circunstancias de gobiernos divididos.

Una segunda etapa de esta agenda de investigación fue lógicamente destinada a indagar, con mayor detalle, las distintas formas en que se manifiesta el poder del presidente sobre el proceso legislativo. Desde esta perspectiva, Scott Mainwaring y Matthew Shugart propusieron en 1997 una útil distinción entre poder partidario y poder constitucional del presidente en materia legislativa (*Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997). En tanto que el primero se refiere a la capacidad de los presidentes de controlar una sólida mayoría legislativa (determinada por el número de partidos, el liderazgo del presidente sobre su partido y la disciplina interna de este úl-

timo), el segundo se refiere a los poderes de tipo legislativo específicamente enumerados en una constitución, como pueden ser el poder de veto (en sus distintas variantes), la capacidad de iniciativa en materia legislativa, y los poderes de decreto (Mainwaring y Shugart, 1997, pp. 40-48). Con base en esta distinción, Mainwaring y Shugart contribuyen a dilucidar el aparente enigma de regímenes presidenciales en los que el presidente aparece como figura dominante en el proceso legislativo a pesar de carecer de poderes legislativos autorizados expresamente por la constitución (veáanse en este sentido los trabajos de Jeffrey Weldon y Brian Crisp sobre el presidencialismo mexicano y venezolano incluidos en Mainwaring y Shugart, 1997).

En el contexto de este análisis, *Executive Decree Authority* busca elaborar un esquema teórico para entender los casos en que la autoridad legislativa del ejecutivo es delegada por la legislatura y aquellos en los que aquél la ejerce por derecho propio, en virtud de la potestad constitucional de sancionar decretos con contenido de ley. La pregunta que lidera el nuevo trabajo difiere en forma significativa de la que enmarcaba los estudios precedentes. No se trata ahora de responder (al menos no principalmente) al interrogante de cuáles son los diseños constitucionales posibles ni cómo se manifiestan las distintas potestades legislativas del ejecutivo, sino cuál es su origen. El objetivo de *Executive Decree Authority* es desmitificar la interpretación convencional acerca de las potestades legislativas

del ejecutivo (muy difundida, por cierto, en América Latina), según la cual el origen de las mismas reside en la usurpación, es decir en la apropiación ilegítima por parte del ejecutivo de facultades que de acuerdo con la constitución corresponden a la legislatura.

En contra de esta teoría, Carey y Shugart argumentan, con razón, que en un gran número de casos el ejecutivo ejerce facultades legislativas, no por usurpación sino por delegación consciente y estratégica de los legisladores o bien de una expresa cláusula constitucional que así lo autoriza. Una vez determinado que éste es efectivamente el caso, la tarea que se proponen los autores es explicar las distintas motivaciones que pueden llevar a los legisladores a delegar facultades que les son propias, o bien a los miembros de una asamblea constituyente a conferir al ejecutivo la facultad de legislar por decreto. En cuanto a la facultad constitucional de los presidentes de legislar por decreto, los mismos autores esbozaron en su trabajo de 1992 una hipótesis que ahora aparece reformada. Partiendo de la comprobación de que presidentes con potestad constitucional de legislar por decreto (como en Colombia o Brazil) surgían en contextos de partidos débiles (en el sentido de bajo grado de centralización y poca disciplina interna) y de orientación localista, los autores afirman que existía una relación causal entre ambos factores. En particular, Shugart y Carey señalan que en tanto una asamblea constituyente se compusiera por representantes de este tipo de partidos, los mismos ten-

drían incentivos para conferir al ejecutivo amplios poderes de legislación con el fin de liberarse de responsabilidad en asuntos de política nacional y dedicarse a atender las necesidades de sus grupos de apoyo local (1992, p. 187).

Executive Decree Authority propone ahora como primera hipótesis una explicación más simple (e intuitivamente plausible) según la cual el ejecutivo (o aquellos que esperan controlar esta posición) obtiene autorización constitucional para legislar en los casos en que el mismo ejerció una influencia decisiva sobre el proceso constituyente. Fuera de esta hipótesis, sin embargo, el principal interés de Carey y Shugart sigue siendo demostrar que la autoridad constitucional de legislar por decreto, no menos que la delegación por medio de leyes ordinarias, puede ser fruto del interés mismo de los legisladores. Desde este punto de vista, Carey y Shugart argumentan que los incentivos de los legisladores para investir al ejecutivo de potestades legislativas son determinados por dos tipos de factores: los problemas de negociación que pueden experimentar en la construcción de mayorías legislativas estables y los problemas relativos a la posibilidad de perder control sobre el ejecutivo en tanto que "agente" de la legislatura ("agency loss", en términos de la teoría de agente-principal).

En cuanto a los problemas de negociación, los autores sugieren como principal hipótesis que mientras mayor sea el nivel de disciplina partidaria, menor será la probabilidad de que observemos tanto potestades constitucionales de legislar por parte del

ejecutivo como delegación por medio de leyes ordinarias. El fundamento lógico de esta hipótesis es que un alto nivel de disciplina partidaria facilita la construcción de mayorías legislativas sólidas y hace innecesario confiar a un agente externo la resolución de dilemas de coordinación entre los legisladores. Otras dos hipótesis relativas al mismo problema son que la potestad ejecutiva de legislar por autorización constitucional o por leyes ordinarias es más probable en sistemas bicamerales que en sistemas unicamerales, y que el incentivo a delegar por medio de leyes ordinarias aumenta conforme a la urgencia del asunto de que se trate. En cuanto a los problemas de pérdida de control sobre el ejecutivo, se sugiere como hipótesis que cuanto mayor es el apoyo del presidente en la legislatura, mayor será la probabilidad de que los legisladores le deleguen facultades por medio de leyes ordinarias, puesto que las mismas pueden ser retiradas en cualquier momento. Por razones similares, se sugiere asimismo que la autorización por medio de la constitución o leyes ordinarias es menos probable si el ejecutivo tiene un fuerte poder de veto, que la autorización constitucional es improbable si el proceso de enmienda constitucional es dificultoso, y que la delegación por medio de leyes ordinarias es más probable cuando la corte que entiende en materia constitucional es independiente del ejecutivo.

De los estudios de caso presentados en *Executive Decree Authority* surge que la hipótesis con mayor apoyo empírico es la que sugiere que la

presencia de autoridad constitucional de legislar por decreto deriva de procesos constituyentes realizados bajo el control directo de individuos o grupos que controlan o esperan controlar al ejecutivo, como fue el caso de Rusia en 1993 y de Francia en 1958, o bajo la influencia predominante de los mismos, como en Perú en 1993 y Argentina en 1994. No recibe el mismo apoyo, sin embargo, la hipótesis de que las facultades legislativas del ejecutivo sean fruto de una delegación estratégica de los legisladores, particularmente cuando ésta se hace por medio de una constitución. Como observa Schmidt en su estudio del caso peruano, a pesar de hallarse la asamblea constituyente de 1993 integrada por individuos que aspiraban a ocupar posiciones legislativas, la disciplina partidaria a que estuvieron sujetos los mismos no los llevó a disminuir sino más bien a aumentar las facultades legislativas conferidas al ejecutivo por medio de la constitución. Algo similar podría hacerse notar del caso argentino (véase, en este sentido, de Negretto, Gabriel, "The Reform of Presidentialism in the Argentine Constitution of 1994", *Archives Europeennes de Sociologie*, otoño de 1999). No queda clara, finalmente, la ubicación del proceso constituyente de Brasil en 1988 dentro de las categorías de análisis (véase el estudio de Power en la edición que comentamos).

El carácter inconcluso de algunas de las hipótesis elaboradas en *Executive Decree Authority* sugiere que nos hallamos ante una línea de investigación que apenas inicia. Dada la complejidad del tema, sin embargo,

esto no desmerece la calidad científica de la obra; por el contrario, tanto el estudio introductorio de los autores como los estudios de caso que incluye el trabajo son de imprescindible lectura para académicos y estudiantes interesados en cuestiones de diseño

institucional y sobre todo en analizar no sólo los efectos sino también los factores que llevan a los actores políticos a adoptar cierto tipo de instituciones de gobierno cuyas consecuencias pueden ser cruciales para la estabilidad de un régimen democrático.

**Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.),
*Presidentialism and Democracy in Latin
America*, Cambridge, Cambridge University
Press, 1997**

Jorge A. Schiavon

Este libro podría ser considerado como el tercero de una serie integrada por *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, Cambridge, Cambridge University Press, 1992) y *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), Stanford, Stanford University Press, 1995), cuyo objetivo fundamental es explorar las variaciones existentes dentro de los sistemas presidenciales y explicar las consecuencias que estas variaciones tienen en el funcionamiento de los mismos. Estos tres libros se encuentran inmersos en el debate académico sobre presidencialismo y parlamentarismo, iniciado por Juan J. Linz con su ensayo escrito en 1984, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference" (el cual circuló ampliamente, sin publicarse, durante varios años, y fue finalmente publicado en Juan J. Linz

y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87), donde afirma que la elección de un arreglo institucional presidencial o parlamentario tiene un enorme impacto en el funcionamiento de los sistemas políticos, y que los sistemas presidenciales dificultan la construcción y consolidación de democracias estables.

El argumento central de *Presidentialism and Democracy in Latin America* es que existen importantes variaciones institucionales dentro de los sistemas presidenciales, y que son estas variaciones las que explican las diferencias en las capacidades de funcionamiento de estos sistemas. En ese sentido, la crítica de Linz sería pertinente sólo para ciertos tipos de sistemas presidenciales. Según Mainwaring y Shugart, las principales dimensiones en las cuales varían los sistemas presidenciales son: 1) el grado al cual

se ajustan o varían con respecto al tipo ideal de presidencialismo "puro"; 2) los poderes legislativos del presidente; 3) el grado de fragmentación del sistema de partidos, y 4) el nivel de disciplina de los partidos políticos. Un sistema presidencialista "puro" se caracteriza por el hecho de que tanto el jefe del poder ejecutivo (el presidente) como el poder legislativo son electos directamente por un término constitucional fijo. Esto implica que existe una separación entre ejecutivo y legislativo en términos de su origen y supervivencia. Los sistemas presidenciales se pueden clasificar de acuerdo con los poderes con que cuenta el presidente para implementar su agenda política, los cuales son de tipo constitucional y partidario con respecto a la legislación nacional.

Los poderes legislativos del presidente, consagrados en la constitución, pueden ser de tipo propositivo o reactivo. Los primeros son aquellos que permiten al presidente establecer un *statu quo* nuevo, como el poder de decreto, mientras que los segundos son aquellos que permiten al ejecutivo defender el *statu quo* existente ante iniciativas de ley propuestas por la mayoría en la legislatura, como el poder de veto (débil o fuerte, en caso de que la legislatura lo pueda invalidar por mayoría absoluta o un requerimiento superior a la mayoría absoluta, respectivamente) y de introducción de iniciativas de ley en áreas reservadas exclusivamente al ejecutivo. Mainwaring y Shugart proponen la siguiente clasificación de los sistemas presidenciales latinoamericanos de acuerdo con los poderes que de-

tenta el presidente en materia legislativa: 1) potencialmente dominante (con poder de decreto y veto fuerte), como Argentina, Chile (1980), Colombia (1968) y Ecuador; 2) propositivo (con poder de decreto y veto débil), como Brasil (1988), Colombia (1991) y Perú; 3) reactivo (con poder de veto fuerte), como Bolivia, Chile (1925), El Salvador, Panamá, República Dominicana y Uruguay, y 4) potencialmente marginal (sin poder de veto en el área presupuestaria), como Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. La clasificación anterior podría ser provocativa para aquellos politólogos que han considerado al presidente mexicano virtualmente omnipotente.

Por otra parte, los poderes partidarios del presidente dependen del porcentaje de curules que controla el partido del presidente en el congreso y de la disciplina en su partido. Entre mayor sea la fragmentación en el sistema de partidos, menor será la probabilidad de que algún partido, incluido el del presidente, tenga una mayoría en el congreso. A la vez, entre mayor sea la disciplina partidaria, mayor será la probabilidad de que los miembros de un partido, incluido el del presidente, voten en el mismo sentido para aprobar o desechar una iniciativa de ley. Los autores sostienen que las reglas electorales tienen un fuerte impacto en el número de partidos en el sistema y en la disciplina interna de éstos y, por lo tanto, en los poderes partidarios del presidente.

Es particularmente interesante que los autores propongan que las

principales variables electorales que afectan el número de partidos son la fórmula para elegir al presidente y el ciclo electoral (la relación entre el calendario electoral presidencial y legislativo), y no la magnitud de los distritos o la fórmula electoral (mayoría o representación proporcional). Cuando las elecciones son simultáneas y el presidente es electo por mayoría relativa, el sistema de partidos tenderá a ser bipartidista, mientras que si las elecciones no son simultáneas o el presidente es electo mediante una fórmula de mayoría absoluta, con segunda vuelta en caso de que ningún candidato alcance esta mayoría, el sistema de partidos tenderá a ser multipartidista en ambos casos. Los autores encuentran que el número efectivo de partidos legislativos (N) —una medida que sopesa el número de partidos en el Congreso por el tamaño relativo de éstos, calculado mediante la siguiente fórmula: $N = 1/\sum p_i^2$, donde p_i es el porcentaje de curules que tiene el partido i — en cada uno de estos tres casos en América Latina, es 2.53, 5.14 y 4.88 respectivamente.

Con respecto a la disciplina partidaria, Mainwaring y Shugart sostienen atinadamente que ésta depende de tres aspectos de las reglas electorales: control de la selección de candidatos, control del orden en que son electos los candidatos dentro de la lista partidaria, y agregación de votos entre los candidatos de esta lista. Argumentan convincentemente que: 1) si los líderes de los partidos controlan el acceso y el orden de elección de los candidatos en las listas partidarias, entonces pueden premiar o castigar

selectivamente a los miembros de su partido por estos medios, lo cual afianza la disciplina partidaria, y 2) si los votos son agregados entre los candidatos de las listas partidarias, los incentivos para cultivar la reputación colectiva del partido son mayores que en el caso en el cual los candidatos son electos exclusivamente por los votos personales que obtengan, fortaleciéndose la disciplina partidaria en el primer caso.

Con base en lo anterior, los autores proponen un índice de los poderes partidarios del presidente, calculado a través del porcentaje promedio de asientos que mantiene el partido del presidente en la legislatura, sopesado por el grado de disciplina partidaria en el sistema. El método para sopesar utilizado por los autores es un tanto cuestionable, ya que asumen que el nivel de control del liderazgo partidario sobre sus miembros en un partido indisciplinado es aproximadamente dos tercios del existente en uno disciplinado. De esta manera, Mainwaring y Shugart llegan a la importante conclusión de que existe una relación inversa entre poderes presidenciales de tipo constitucional y partidario: las presidencias potencialmente dominantes y propositivas están asociadas con bajos niveles de poderes partidarios (Brasil, 1988; Chile, 1980, Colombia, Ecuador y Perú), mientras que las presidencias potencialmente marginales y reactivas poseen altos niveles de poderes partidarios (Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Además, con la finali-

dad de mejorar el funcionamiento de los sistemas presidenciales, los autores proponen un conjunto de reglas electorales que establezcan elecciones presidenciales y legislativas simultáneas con una elección del ejecutivo por mayoría relativa, o en su defecto por una fórmula donde se proceda a la segunda vuelta cuando ningún candidato alcance una mayoría un poco menor a la absoluta (40-45% por ejemplo). Aunado a lo anterior, proponen que se encuentre un punto medio entre las listas partidarias abiertas y cerradas, para generar incentivos de disciplina partidaria sin afectar la representación de intereses de los electorados locales.

Además de contar con un fundamento teórico sólido y de tratar un tema muy relevante y poco estudiado dentro de la disciplina, este libro contiene nueve estudios de caso sobre los sistemas presidenciales en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile antes y después de Pinochet, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela. Los estudios de caso están escritos por especialistas en los países tratados, quienes analizan detalladamente y con apego al marco teórico postulado en el libro, el arreglo institucional en cada país y sus consecuencias para el funcionamiento del sistema político. Los capítulos sobre

Brasil (Mainwaring), Colombia (Archer y Shugart) y México (Weldon) son particularmente interesantes, ya que proponen ideas novedosas y bien fundamentadas sobre cómo analizar los sistemas políticos de estos países con base en sus arreglos institucionales.

Este libro es también muy valioso como fuente de información, ya que sus capítulos cuentan con varias tablas de resultados electorales para cada uno de los países analizados, y al final se incluye un apéndice muy detallado sobre las provisiones constitucionales que regulan las relaciones entre ejecutivo y legislativo en 23 constituciones latinoamericanas.

Finalmente, aun cuando sea de la mayor importancia y relevancia el análisis que se hace sobre la influencia de factores institucionales en el funcionamiento de los sistemas presidenciales latinoamericanos, cabe mencionar que ignora otros factores que son determinantes para el funcionamiento del presidencialismo y la democracia, como la calidad del liderazgo político, la naturaleza de los *clivajes* sociales y conflictos políticos, el nivel de desarrollo económico y la cultura política. Aun siendo así, se trata, indudablemente, de un libro de cabecera para todos los latinoamericanistas y estudiosos de las instituciones políticas.

**George Tsebelis y Jeannette Money,
Bicameralism, Cambridge, Cambridge
University Press, 1997**

Saloie Moreno Jaimes

A raíz de la publicación de la obra *Rediscovering Institutions*, de March y Olsen, sostener que las instituciones importan se ha vuelto algo común. Pero a pesar del consenso que pudiera existir en torno a esta idea, lo que no resulta tan sencillo es explicar la manera como lo hacen. No obstante, el libro *Bicameralism*, de George Tsebelis y Jeannette Money es un claro ejemplo de que el reto puede afrontarse, particularmente cuando se combinan varios instrumentos teóricos y metodológicos con un respaldo empírico sólido. En este libro, los autores muestran que a pesar de la enorme diversidad de las instituciones bicamerales de todo el mundo, tanto en términos geográficos e históricos, como en cuanto a su diseño institucional, el bicameralismo constituye una variable que por sí misma arroja mucha luz sobre los resultados del proceso legislativo.

Con frecuencia se piensa que las cámaras altas no tienen gran relevan-

cia, a menos que cuenten con el poder de veto sobre la legislación y que su composición sea distinta a la de la cámara baja. De lo contrario, se les describe como órganos débiles o insignificantes. Pero a partir de esta idea no podría explicarse, por una parte, la permanencia de los arreglos bicamerales en una gran variedad de sistemas políticos, y por la otra, su reciente adopción por parte de los países que han rediseñado sus respectivos marcos constitucionales.

La gran aportación de Tsebelis y Money en esta obra consiste, entonces, en mostrar la importancia de los arreglos bicamerales en la producción de ciertos resultados legislativos. El hecho de que algunos de sus descubrimientos parezcan desafiar la intuición prevaleciente en muchos estudios sobre la organización legislativa proviene de la adopción de una perspectiva distinta para el análisis. Así, desde un primer momento los autores alertan al lector sobre la necesidad de

privilegiar la interacción entre las dos cámaras como objeto de estudio, evitando considerar las estructuras de cada una de ellas de manera aislada.

A partir del enfoque de la elección racional y haciendo uso de la herramienta proporcionada por la modelación espacial y la teoría de juegos, los autores formulan varias hipótesis que van contrastando a lo largo del libro. No hay un uso excesivo de argumentos formales en la obra, y las demostraciones matemáticas se envían a los apéndices, lo que contribuye a que su lectura sea relativamente sencilla. Sin embargo, un conocimiento previo de la literatura sobre acción colectiva por parte del lector redundará en una mejor comprensión del alcance e implicaciones que se derivan de los postulados teóricos.

El libro revela un enorme esfuerzo de recopilación y sistematización de datos concernientes a una gran diversidad de arreglos bicamerales. Así, las formas de resolución de un conflicto entre las cámaras tienen que ver con dónde se introduce primero la iniciativa, si alguna cámara (y cuál) tiene el poder de decisión final y los mecanismos que existen para resolver un desacuerdo. Uno de los más utilizados es el de la *navette*, es decir el sistema mediante el cual una iniciativa "navega" entre una cámara y otra mientras se logra un acuerdo. Cuando esto no ocurre, es frecuente el uso de un comité de conferencia (*conference committee*) como un mecanismo alterno para resolver el conflicto. En este caso, cada una de las cámaras envía una delegación que la representará en el comité, donde se elabora una nue-

va legislación que posteriormente será sometida a la aprobación de las cámaras. El uso del sistema de regla cerrada —mediante el cual las cámaras sólo pueden aprobar o rechazar una iniciativa, pero no enmendarla— confiere un enorme poder a los miembros de este comité para definir una agenda. Pero esta autoridad también depende de la regla de decisión que se emplee y las opciones al respecto abarcan desde los casos de Estados Unidos o la Unión Europea, donde el uso de la regla de unidad facilita el establecimiento de un acuerdo, hasta casos como el de Francia, donde la discrecionalidad que se les confiere es prácticamente nominal, pues los acuerdos logrados por éste puede ser fácilmente socavados. La combinación de todos estos elementos determinará el margen de acción de este tipo de comités en los diferentes sistemas.

Para comprender la forma como se desarrolla la negociación intercameral sobre cierta legislación, a decir de los autores, es preciso atender tanto a la esfera de la cooperación como a la del conflicto. De hecho, los dos hilos conductores de toda la obra están estrechamente vinculados a estos conceptos. En primer lugar, la noción de eficiencia alude a una especie de "control de calidad" asociado al bicameralismo, es decir al perfeccionamiento de la legislación como resultado de la participación de dos órganos legislativos distintos en el proceso. Es en este terreno donde puede esperarse una cooperación entre ambas cámaras.

No obstante, es la segunda dimensión, la eminentemente redistributiva o política, la que tiene un mayor peso

en la producción de los resultados legislativos. Ésta apunta al balance de poder entre una y otra cámara respecto de la decisión que habrá de prevalecer, por lo que necesariamente supone un conflicto entre ambas. Así, mientras la interacción bicameral hace que los resultados del proceso sean relativamente eficientes, mejorando la calidad de las leyes, en la esfera política el juego es de "suma cero", por lo cual las estrategias, los movimientos y la secuencia del juego cobran importancia para definir el comportamiento de los actores.

A fin de llevar a cabo comparaciones entre los sistemas bicamerales, en diferentes circunstancias políticas y respecto de diferentes tipos de legislación, los autores operacionalizan el concepto de la impaciencia (como un factor de descuento temporal) que servirá como motor de la negociación bicameral. Asumir que los legisladores son impacientes significa que prefieren que el acuerdo se produzca ahora a que se produzca después. A medida que aumenta el número de rondas transcurridas dentro de la *navette*, la cámara más impaciente estará dispuesta a hacer más concesiones a la otra con tal de lograr la aprobación de la iniciativa en cuestión. La impaciencia referida proviene de las dificultades de la coalición gobernante para conseguir mantenerse en el tiempo. Mientras mayores sean las divisiones internas (el peso de los aliados de la coalición) y la amenaza externa (la presencia de los partidos de oposición), mayor importancia cobrará también el riesgo de que se produzcan defecciones. La verificación de

esta hipótesis se lleva a cabo con referencia a algunos episodios concernientes a la Quinta República francesa, atendiendo a ciertas variaciones en el ciclo electoral, la relación entre el presidente y el Senado y la legislación sujeta a debate.

Una cuestión interesante planteada en la obra se refiere a la noción de incertidumbre: con frecuencia los legisladores de una cámara se enfrentan a la imposibilidad de formular juicios ciertos sobre el comportamiento que asumirán los legisladores del otro cuerpo legislativo. El ejemplo más claro de esta situación es el de los juegos con equilibrios múltiples. Sin ser éste el espacio adecuado para discutir una cuestión de tal relevancia para el enfoque de la elección racional, Tsebelis y Money dejan planteada esta cuestión como uno de los asuntos sobre los que, sin lugar a dudas, aún falta mucho por discutir.

La primera conclusión expuesta en la obra resulta simple e intuitivamente lógica: el bicameralismo, en comparación con el unicameralismo, hace más difícil un cambio en el *statu quo*. Puesto que es más complejo lograr un acuerdo entre dos órganos legislativos cuya composición y vínculo electoral pueden ser distintos, es evidente que existe la posibilidad de que se produzca un desacuerdo entre ellas, lo que en muchos casos significaría la conservación de la política en curso. No obstante, la segunda conclusión es bastante paradójica y teóricamente muy reveladora. A pesar de que, intuitivamente, podría creerse que la existencia de dos cámaras, en lugar de una sola, requeriría de mo-

delos más complejos para su estudio —puesto que habría que considerar la presencia de más actores en la negociación: la cámara alta, la cámara baja, los comités legislativos de cada una de ellas y el comité de conferencia—, los autores demuestran que la estructura institucional del bicameralismo selecciona una sola dimensión de conflicto en un espacio que de suyo es multidimensional. La buena noticia, entonces, es que el bicameralismo puede estudiarse a partir de los modelos unidimensionales.

Los autores evitan a lo largo de la obra emitir alguna recomendación desde un punto de vista normativo. No obstante, al final de su estudio

ofrecen una recomendación muy valiosa en términos de diseño institucional: los arreglos bicamerales constituyen mecanismos muy adecuados para procesar aquellos conflictos que representan un *clivaje* (*cleavage*) no resuelto en las sociedades, puesto que sitúan la discusión bicameral en la dimensión política o redistributiva entre los dos órganos involucrados, reduciendo la importancia de otros factores. Si las dos cámaras representan, de alguna forma, electorados distintos y existe algún *clivaje* que merezca la atención de una sociedad, el bicameralismo resulta muy efectivo para ubicar el debate en esa dimensión específica.

**Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell
y Paulo Sergio Pinheiro (eds.),
*The (Un)Rule of Law and the Underprivileged
in Latin America*, Notre Dame, Indiana,
University of Notre Dame Press, 1999**

Xochitl Lara Becerra

El surgimiento de regímenes democráticos en la mayoría de los países latinoamericanos advierte una realidad caracterizada por prácticas arbitrarias y abuso de poder. Este libro, que será publicado en español por Paidós, Argentina, captura esa realidad al examinar diversos temas relacionados con el fracaso del Estado de Derecho en América Latina, particularmente en relación con las minorías y los sectores excluidos de la sociedad. La brecha entre lo que la ley estipula y lo que las instituciones encargadas de implementar y proteger la ley efectivamente practican es un problema grave en América Latina, especialmente cuando se reconoce la existencia de un sistema judicial ampliamente desacreditado por su ineficiencia y falta de autonomía. Frente a este hecho, los interlocutores cuestionan críticamente la efectividad del Estado de Derecho y señalan la incapacidad de los gobiernos de proponer e implementar reformas a instituciones ta-

les como el poder judicial, la procuraduría y la policía. Asimismo, debaten cómo el Estado de Derecho podría convertirse en "un instrumento efectivo de apropiación de derechos para la mayoría de la población", a fin de garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Los autores utilizan un enfoque complementario y útil. El Estado de Derecho como un tema que tradicionalmente se había estudiado desde un punto de vista meramente legal, ahora se aborda con un enfoque político-sociológico. Los autores subrayan que la dimensión puramente legalista del Estado no es suficiente para garantizar el acceso a la justicia. Sin el fortalecimiento de mecanismos de control o rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno, el acceso a la justicia se advierte más como un privilegio que como un derecho civil fundamental de todo ciudadano; un privilegio al que generalmente no puede aspirar el pobre y marginado. Además, algu-

nos autores enfatizan que el trabajo interdisciplinario entre científicos sociales y abogados es necesario para exponer con precisión las diferencias entre la ley escrita y las realidades sociales de estos grupos.

Los capítulos publicados en este libro son el resultado de un esfuerzo conjunto por generar un diálogo constructivo e informado sobre la efectividad del Estado de Derecho en América Latina. En este diálogo participaron distinguidos académicos, empresarios y políticos, así como representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, líderes laborales y medios de comunicación tanto de Estados Unidos como de América Latina. Los casos presentados en este libro muestran diferencias importantes entre sí, pero básicamente son diferencias de grado. Todos los países estudiados reflejan dramáticamente la exclusión de amplios sectores de la sociedad de los beneficios de la democracia, y coinciden en que un ejercicio débil del Estado de Derecho no sólo limita el acceso a la justicia para la mayoría de la población, sino que también propicia el abuso del poder. Asimismo, los autores subrayan que el Estado democrático no es directamente responsable de cometer abusos, sino que, por el contrario, su responsabilidad radica en el fracaso de erradicar prácticas arbitrarias de sus propios agentes o de combatir la corrupción y la impunidad.

El libro está organizado en tres secciones principales. La primera parte comprende seis capítulos que analizan rigurosamente casos de violencia ilegítima y criminalidad como un

problema que afecta particularmente a los pobres y desposeídos. En esta sección se abordan temas que requieren atención inmediata por parte de los gobiernos democráticos, como son las prácticas abusivas en contra de prisioneros y sospechosos, el maltrato a criminales comunes bajo arresto, la tortura durante las investigaciones de la policía, así como las condiciones opresivas y degradantes de las prisiones en la mayor parte de los países latinoamericanos. En este contexto, los marginados son la fuente y el resultado de la violación de los derechos humanos en las esferas de la integridad física y condiciones de detención. Los autores coinciden en la necesidad de llevar a cabo reformas para disminuir la violencia y la sensación de inseguridad. También se introduce el tema de la violencia rural y la impunidad como problemas que necesitan ser abordados por parte de las organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, además de fortalecer particularmente los mecanismos legales de acceso a la justicia agraria y laboral.

En la segunda parte, siete capítulos examinan diferentes estrategias para combatir la discriminación de grupos marginados. Aquí, la discriminación se califica como una injusticia y no sólo como un fenómeno multidimensional, es decir como un fenómeno interrelacionado con otras formas de discriminación basadas en raza, etnicidad, orientación sexual, clase social o estatus socioeconómico. A pesar de los avances sustantivos en el reconocimiento de los derechos constitucionales de la mujer, de los indígenas y

otros grupos excluidos, en la práctica estos derechos son sistemáticamente ignorados. Para impulsar el fortalecimiento de la democracia, algunos autores señalan la necesidad de implementar medidas efectivas en contra de la discriminación, principalmente en el área de acceso a la justicia. En este sentido, el Estado desempeña un papel central al tener la obligación de respetar, proteger y garantizar normas igualitarias a todos los ciudadanos. En caso contrario, el Estado es legalmente responsable de las víctimas de discriminación y debe remediar las injusticias y prevenir la reincidencia del abuso.

La tercera sección del libro comprende seis capítulos que analizan las reformas institucionales, incluyendo el acceso a la justicia. Las transiciones o retornos a sistemas políticos democráticos han resaltado la urgencia de modernizar el poder judicial como un elemento clave en el fortalecimiento del Estado de Derecho. "La igualdad ante la ley" es una frase desacreditada en América Latina, especialmente en referencia a los pobres y marginados, quienes carecen de acceso a servicios legales, cortes e instituciones legales formales. Al poner la mirada en los sectores más vulnerables de la sociedad, los interlocutores describen claramente la realidad que enfrentan los pobres y articulan demandas a favor de la inclusión de grupos marginados a la vida democrática del país. Asimismo, discuten opciones alternativas y soluciones innovadoras de reforma institucional, argumentando que los términos del debate sobre "el

acceso a la justicia" deben centrarse en hacer la justicia más accesible a los grupos menos privilegiados de la sociedad. La falta de credibilidad en la noción de justicia de la opinión pública en todos los países latinoamericanos tiene un efecto devastador en la calidad de la democracia. En este sentido, Juan Méndez señala que ningún país merece el nombre de democracia si no resuelve el problema de la marginación y exclusión. En esta parte también se subraya la liga inseparable entre la reforma judicial y las normas internacionales de derechos humanos. Además, se discuten las ventajas y desventajas de la asistencia técnica internacional en el proceso de reforma judicial y su difícil relación con poderosos grupos de interés nacional que se oponen a dichas reformas.

En las conclusiones, Guillermo O'Donnell parte de una compleja discusión conceptual de la teoría democrática para explicar que la efectividad del Estado de Derecho radica en la existencia de un Estado democrático, que garantice a "todos" los ciudadanos la capacidad de ejercer plenamente sus derechos políticos y civiles, y por redes de responsabilidad y rendición de cuentas capaces de contrarrestar actos ilícitos. De aquí que la conclusión más interesante que O'Donnell desprende de este trabajo es que en la mayoría de los países latinoamericanos la formulación del Estado en su dimensión legal permanece incompleta, y por tanto la efectividad de la ley es, en el mejor de los casos, limitada, y en el peor, prácticamente inexistente.

Josep M. Colomer, *La transición a la democracia: el modelo español*, España, Anagrama (Col. Argumentos), 1998

Rita Moch

La transición a la democracia: el modelo español es un excelente y muy bien logrado estudio de caso sobre el cambio de régimen en España que comenzó con la muerte del general Francisco Franco en 1975. A partir de la experiencia en ese país, Josep Colomer construye un modelo de estudio para casos de transiciones políticas a la democracia, basado en la aplicación de teorías como la elección racional, teoría de juegos y acción colectiva. La importancia de este libro radica no sólo en la original manera en que el autor analiza el caso, sino que deja a un lado las perspectivas históricas y culturalistas, profundizando en las formas estratégicas de toma de decisiones que tuvieron lugar en el proceso de ese país.

El objetivo del libro es explicar el resultado global del cambio político, en donde la forma en que se condujo el proceso de transición condicionó el tipo de democracia y el desarrollo de la actividad política en España. Así,

Colomer utiliza el recurso de la historia para encontrar y estudiar los momentos cruciales de la transición española. Hace un análisis profundo de los actores involucrados en la escena política y su desarrollo a través de los diferentes momentos en los procesos de negociación y cambio. En todo momento basa su estudio en la elección racional de los actores, y enfatiza que el cambio político que distingue a España se debió al comportamiento estratégico de los grupos involucrados y a la manipulación política. En este sentido, destaca que a pesar de las primeras preferencias de los diferentes grupos, las decisiones que fueron tomando dependieron más de las opciones secundarias que tenían, y por esa razón pudieron llegar a acuerdos y cooperar.

La principal tesis del autor es que la transición se volvió necesaria debido a que a la muerte de Franco no existía ningún grupo político lo suficientemente fuerte para imponer un

proyecto por sí solo. Las preferencias maximalistas (la continuidad y la ruptura) eran débiles, por lo que se tomaron alternativas gradualistas, es decir una transición pactada y negociada. Todos los actores tuvieron que negociar, estratégicamente, para optimizar sus posiciones. Sin embargo, los pactos se vieron afectados por un hecho fundamental: la memoria de la Guerra Civil, es decir, el sentimiento negativo, tanto de actores políticos como de la sociedad civil, a un posible regreso a la violencia.

Por otro lado, Colomer destaca algunas de las virtudes del caso español. En primer lugar, el hecho de que haya sido una transición comenzada por la élite política, donde la pluralidad ideológica de los actores benefició a los grupos políticos pues evitó la polarización. En segundo lugar, que los negociadores tuvieron incentivos para planear estrategias y obtener resultados eficientes en el largo plazo y no sólo ver ganancias en el corto plazo; esto suscitó la cooperación incluso entre actores antagónicos. Por último, que las estrategias de interacción entre los actores involucrados, como por ejemplo el voto estratégico al momento de la creación y aceptación de la nueva constitución, hicieron posible la transición a la democracia en España.

Para Josep Colomer, como resultado de las negociaciones y pactos que concluyeron exitosamente con la transición española se consolidaron instituciones democráticas estables (aunque no necesariamente eficaces), se evitaron totalmente las venganzas políticas, y se logró el predominio del

poder civil sobre el militar, la alternancia política y la canalización de conflictos por la vía de las instituciones. Sin embargo, también destaca los saldos negativos: dada la precaución con que se negoció y debido a la coordinación de ideas muy diferentes, el resultado fue una democracia de baja calidad (democracia limitada ampliada), en que no existen organismos de intermediación entre el Estado y la sociedad, además de obtener una ciudadanía pasiva excluida de los procesos de toma de decisiones. Asimismo, se tuvieron que mantener elementos de continuidad con el pasado para evitar una posible inestabilidad política. En palabras del autor, las virtudes de la transición se han convertido en vicios de la democracia.

La transición a la democracia: el modelo español es, pues, un libro interesante y entretenido que aplica en forma sencilla y amena modelos formales de la teoría de la elección racional a uno de los casos más conocidos de transición del autoritarismo a la democracia. El libro está al alcance de cualquier tipo de lector interesado en el tema de las transiciones democráticas, ya que hace uso de un lenguaje sencillo y claro, al mismo tiempo que profundo y analítico. Además la traducción del inglés al español fue realizada por el mismo Colomer, por lo que no existen errores de interpretación. Este libro seguramente ayudará a comprender mejor las características principales que intervienen en un proceso de cambio de régimen. Por todo lo anterior, considero que es una lectura altamente recomendable.

Azza Karam (coord.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Suecia, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1998

Rosario Aguilar Pariente

Uno de los principales temas en la agenda de estudio de la ciencia política es el análisis del génesis, del desarrollo y de la consolidación de las instituciones democráticas. En este sentido, se han llegado a diferenciar dos niveles de democracia: la *electoral*, que consiste en la elección por sufragio universal de las personas a ocupar puestos de poder, y la *sustantiva*, que exige además el respeto de derechos que se consideran inalienables a todo individuo.

En cuanto al primer tipo de democracia, la extensión del sufragio a grupos antes marginados del juego político en el presente siglo constituyó un gran avance en su consolidación alrededor del mundo. En el caso específico de las mujeres, el derecho a votar y a contender en elecciones se ha conquistado en todos los países, con excepción de Arabia Saudita y Kuwait. Sin embargo, éste es sólo el principio de la constante lucha por lograr una representatividad política equitativa entre hombres y mujeres.

La búsqueda democrática para alcanzar una mayor igualdad política entre los sexos es lo que ha impulsado a organizaciones como *International IDEA* a profundizar sobre la situación actual de las mujeres frente a instituciones políticas como los parlamentos. De esta forma, el objetivo de *Women in Parliament: Beyond Numbers* consiste en resaltar el valor cualitativo de las contribuciones femeninas en el ámbito público.

Women in Parliament es un manual dirigido a mujeres preocupadas por cuestiones legislativas, así como a los interesados en temas relacionados con cuestiones de género y política. Analiza y aporta posibles soluciones a problemas que las mujeres enfrentan en el ejercicio parlamentario.

El libro combina una síntesis de información teórica obtenida de varios investigadores en el área de género y representación legislativa, con la experiencia empírica de seis países -Egipto, Jordania, Rusia, Costa

Rica, Sudáfrica y Noruega—, reunida a través de entrevistas a investigadores y legisladoras. De esta manera, el lector cuenta con información sobre casos en que las mujeres han logrado una gran participación política, como el de Noruega, donde han llegado a ser casi el cuarenta por ciento de una legislatura, hasta aquellos como Jordania y Líbano, donde no ha llegado a haber más de tres legisladoras en un periodo parlamentario. A partir de esta gama de participación política femenina, los autores ofrecen recomendaciones generales para abatir los obstáculos que enfrentan las mujeres parlamentarias en aras de transformar el ambiente político en uno más accesible a sus demandas y necesidades.

Los temas que se debaten en el libro son: la importancia de la representación y la participación política de las mujeres, las dificultades y los logros en su desempeño legislativo, el papel que desempeñan tanto el sistema electoral como el reclutamiento político dentro de los partidos, así como el uso de las cuotas como medidas de discriminación positiva en partidos y parlamentos. Las cuotas resultan ser los mecanismos más efectivos en la actualidad para alcanzar una mayor equidad política entre los sexos. El libro las introduce como medios temporales para el acceso de mujeres a las legislaturas, ya sea al reservarles un cierto número de candidaturas en los partidos o de escaños en los parlamentos.

Los defensores de las cuotas las consideran formas de compensación por la discriminación que impide el acceso de mujeres a puestos de poder.

A través de éstas, se busca producir un cambio dentro de la sociedad, de tal forma que se perciba a la participación política femenina tan natural como a la masculina, para alcanzar una representación más justa entre los géneros y, eventualmente, más capacitada.

En este debate sobre representación política, cuotas y capacitación de las mujeres como legisladoras, la tesis principal del texto gira alrededor de la presente incapacidad para arribar a una verdadera democracia sustantiva, ya que los intereses e inquietudes de las mujeres se encuentran subrepresentados. Esta preocupación no es nueva. En su obra *La República*, Platón afirma la inexistencia de alguna característica natural a la mujer que la incapacite para desenvolverse como ciudadana, al mismo tiempo que señala el desperdicio de los recursos que podría aportar esta mitad de la población marginada si se le permitiera participar de la *polis* griega.

Al analizar la situación actual, los autores encuentran que el origen de las trabas para el acceso de las mujeres a las instituciones políticas se encuentra en que éstas han sido diseñadas por los hombres, para los hombres. En este orden de ideas, los requisitos que se exigen a las personas para ingresar a los puestos públicos son perfectamente compatibles con las necesidades y obligaciones sociales masculinas, pero no con las femeninas. En este aspecto, no se toman en cuenta variables como el papel familiar que desempeña la mujer, lo que dificulta la posibilidad de que tome

parte en las decisiones políticas, aun cuando se supone que los términos de la competencia electoral son iguales para ambos sexos.

En la búsqueda por la equidad de género, resulta fundamental el papel de las organizaciones no gubernamentales feministas y de los legisladores conscientes de la necesidad de una representación equitativa de la sociedad en los órganos deliberativos. Por un lado, la presión ejercida desde los movimientos organizados de mujeres ha conseguido una mayor apertura de las instituciones políticas hacia esta parte de la sociedad; por el otro, se debe tomar en cuenta que hay legisladores que comparten la inquietud de las mujeres por lograr el acceso de todas las personas a los órganos de gobierno, por lo que se hace énfasis en desarrollar un compañerismo con ellos, ya que se trata de trabajar mujeres y hombres de manera conjunta para lograr un mejor régimen democrático.

El libro sostiene que las mujeres no cuentan con derechos políticos plenos, básicamente porque la mayoría de los candidatos elegibles son hombres. Sin asumir que sólo por el hecho de ser mujer una legisladora va a representar los intereses de los miembros de su propio sexo, los autores

sostienen que el ser mujer implica preocupaciones distintas a las de los hombres y, por ende, inserta una visión de género a las políticas. Asimismo, en un régimen democrático se busca alcanzar el ideal de igualdad de oportunidades para todas las personas en todo ámbito, lo que no se ha logrado en la actividad política con respecto a los géneros.

El libro no deja de indicar lo difícil que es lograr un mayor equilibrio entre los sexos dentro de la política y, en general, en el ámbito de lo público. Parece ser que sólo un cambio cultural nos llevará a ser más democráticos y que instrumentos como las cuotas en los partidos o en la conformación de los parlamentos, constituyen medios para impulsar este cambio de mentalidad mediante el cual se dé una distribución más equitativa de las actividades domésticas, políticas, económicas y sociales entre los sexos. En suma, *Women in Parliament: Beyond Numbers* constituye una lectura obligada para los interesados no sólo en problemas de género relacionados con la política, sino también en la solución de los retos que se enfrentan para la consolidación de una democracia que garantice a todos los individuos los mismos derechos y oportunidades.

Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press, 1996

Susan Minushkin

¿Cuál es el “mejor” tipo de sistema monetario internacional para asegurar estabilidad y prosperidad a las naciones e individuos en países pobres y ricos?, ¿son desestabilizadores los flujos internacionales de capitales?, ¿cuál es el “mejor” tipo de régimen cambiario para cualquier país dado?, ¿cuáles son los costos y beneficios de distintos tipos de sistemas monetarios y regímenes cambiarios?, ¿debería México adoptar un consejo monetario, dolarizarse, buscar una unión monetaria en América del Norte o quedarse con un tipo de cambio flotante? El debate sobre la respuesta “correcta” a esas preguntas ha sido una constante en economía desde el colapso del patrón oro clásico en 1914. El interés de la ciencia política en dichas preguntas es más reciente y surge a raíz del colapso del sistema monetario de Bretton Woods en 1971 y del declive de la hegemonía de Estados Unidos. No obstante, esos debates se han vuelto centrales para el cam-

po relativamente nuevo de la economía política internacional. Barry Eichengreen, economista que logra tender un puente entre las disciplinas de la economía y la ciencia política, ha escrito un intrigante libro sobre la historia del sistema monetario internacional (SMI). El autor explica cómo las respuestas dependen de la dinámica política de las relaciones monetarias internacionales y de la política interna de los países, más que simplemente de los pros y contras económicos de uno u otro sistema. *Globalizing Capital* sugiere nuevas e importantes líneas de investigación acerca de las relaciones interestatales en el sistema y de las relaciones intraestatales entre gobernantes y gobernados.

El argumento principal de Eichengreen es que los regímenes de tipo de cambio fijo, tal como el patrón oro, el sistema de Bretton Woods, los consejos monetarios y la dolarización, bien pueden ser incompatibles con el sufragio universal y la democracia.

Eichengreen también explica que la movilidad internacional del capital no es necesariamente incompatible con los regímenes de tipo de cambio fijo, como muchos han argumentado para explicar la caída del sistema de Bretton Woods. La movilidad del capital no es por sí misma una fuente de estabilidad o inestabilidad para el SMI. Que el flujo de capitales sea un factor de estabilidad o inestabilidad depende de la política que subyace al propio SMI. Recurriendo a una variedad de fuentes en economía y ciencia política, *Globalizing Capital* ilustra de manera exitosa cómo las soluciones económicas al problema de la inestabilidad monetaria pueden causar a los gobiernos un nuevo problema de inestabilidad social y política.

El libro divide la historia del SMI en cuatro periodos: el patrón oro clásico (1873-1913), el periodo entre guerras (1919-1939), la era de Bretton Woods (1945-1971), y la era pos-Bretton Woods (1971 a la fecha). La movilidad internacional de capital presentó diversos cambios a través de estas etapas. Durante el periodo del patrón oro clásico los gobiernos fijaron sus monedas nacionales al oro y no permitieron restricciones a los movimientos internacionales de capital. La no existencia de restricciones al flujo de capitales actuó como fuente de estabilidad para el SMI. Los libres flujos de capital, los intentos por reconstruir el patrón oro y los tipos de cambio flotantes marcaron al SMI en el periodo entre guerras. Durante este periodo, los movimientos de capital representaron una fuente de inestabilidad para el sistema.

A medida que la Segunda Guerra Mundial se acercaba a su fin, los gobiernos aliados, particularmente Estados Unidos e Inglaterra, empezaron a trabajar en la reconstrucción del SMI. Los arquitectos de Bretton Woods preconizaron las restricciones a los flujos internacionales de capital, exceptuando aquellos relacionados con la cuenta corriente, y establecieron un sistema de tipo de cambio fijo-ajustable. Sin embargo, poco después del establecimiento de Bretton Woods, el cambio en las comunicaciones y en las tecnologías de información, así como una progresiva liberalización de los flujos de capital en Estados Unidos, desataron la movilidad internacional de capitales. Una vez más, los flujos de capital significaron una fuente de inestabilidad para el SMI, provocando el colapso del sistema de Bretton Woods. Hoy, la alta movilidad del capital, los tipos de cambio flotantes y los intentos de unión monetaria caracterizan al SMI. A pesar de la reciente crisis financiera en Asia, las opiniones se encuentran divididas acerca de si la movilidad del capital sirve como fuente de estabilidad o inestabilidad en el sistema.

De acuerdo con Eichengreen, las relaciones políticas entre los miembros del SMI y las presiones políticas internas que enfrentan los gobiernos miembros son la clave para resolver el acertijo acerca de la influencia de la movilidad del capital. La credibilidad del compromiso de un gobierno de mantener el tipo de cambio fijo depende de la existencia de un ambiente cooperativo entre los miembros más importantes del sistema. Este

ambiente depende de dos factores: el primero es el poder y las relaciones personales entre los líderes de gobiernos importantes; el segundo es la creencia de que los gobiernos de los miembros importantes son capaces de resistir la presión por aliviar los costos del ajuste externo. Cuando el compromiso de mantener el tipo de cambio fijo es incuestionable, los flujos de capital tienden a ser una fuerza estabilizadora para el sistema; cuando el compromiso no es creíble, los flujos de capital tienden a ser desestabilizadores.

Eichengreen argumenta que las opciones de política cambiaria de los países son limitadas hoy en día. La movilidad del capital es ahora un hecho. La revolución en las comunicaciones y en la información redujo las distancias económicas entre países, volviendo inútiles las restricciones al capital al estilo de Bretton Woods. El gobierno debe ahora escoger entre tipos de cambio de libre flotación o un tipo de cambio fijo y definitivo, tal como sería una unión monetaria, un consejo monetario irrevocable o la dolarización. Ninguna de esas opciones puede ser considerada sin duda como la correcta. Los tipos de cambio de libre flotación causan problemas a aquellos países que dependen mucho del comercio debido a las fluctuaciones de la moneda. Los tipos de cambio fijos y definitivos proveen mayor estabilidad a las naciones altamente dependientes del comercio. Sin embargo, también impiden a los gobiernos el uso de política monetaria contra-cíclica para impulsar el crecimiento económico y aliviar los males de la recesión

causada por los desequilibrios internacionales. Además, la credibilidad del compromiso de mantener el tipo de cambio fijo bien puede permanecer en duda, tal como ocurrió durante el periodo entre guerras. Eichengreen concluye que los países grandes y relativamente aislados como Estados Unidos y Japón optarán por mantener tipos de cambio de libre flotación, mientras que los países más pequeños, pobres y dependientes del comercio, buscarán la unión monetaria o fijar su moneda a la de un vecino más fuerte. Sin embargo, el autor advierte que el proceso no estará libre de dificultades.

Con todo, las preguntas acerca de la viabilidad de los distintos regímenes cambiarios quedan sin respuesta. *Globalizing Capital* argumenta de manera convincente que la democracia y los tipos de cambio fijo-ajustables no son políticamente viables. Pero, ¿cuáles son las condiciones políticas necesarias para la adopción exitosa de una unión monetaria?, ¿qué tipos de sistemas políticos son más capaces de implementar tipos de cambio de libre flotación?, ¿influyen los ciclos electorales en las opciones de régimen cambiario?, ¿ciertos tipos de sistemas de partidos facilitan el mantenimiento exitoso de uno u otro régimen?, ¿requieren las uniones monetarias, los consejos monetarios o la dolarización un nivel de participación democrática menor al que requieren los sistemas de libre flotación? Es larga la lista de preguntas que los estudiosos de la ciencia política pueden y deberían añadir a sus agendas de investigación acerca de la política del SMI y de la

elección del régimen cambiario. Este debate no debería ser dejado sólo a los economistas. Las preguntas que surgen de *Globalizing Capital* mues-

tran la urgente necesidad de investigaciones más profundas de la política de las decisiones sobre el régimen cambiario.

Jean Meyer, *Rusia y sus imperios, 1894-1991*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997

Luis Medina Peña

El libro *Rusia y sus Imperios, 1894-1991*, de Jean Meyer, es una obra excepcional por ser el producto de un cambio, si no de vocación, sí de objeto de estudio de un historiador dedicado a temas mexicanos, que en los últimos quince años decide empeñarse en la historia de Rusia. En poco más de 500 páginas, el autor aborda un ciclo cerrado de 75 años de historia: del quiebre del imperio zarista a la disolución del imperio soviético.

La obra inicia con la presentación del escenario en que se desarrolla una historia apasionante pero aterradora. El libre espacio, un océano terrestre infinito que no es ni Asia ni Europa, con influencias escandinava y bizantina. Y dentro de ese territorio, un pueblo, el ruso, en constante expansión y colonización, pero lleno de contrastes y paradojas. Una nación marcada por el constante hostigamiento externo: los nómadas y los germánicos primero, y después el polaco, el prusiano, el francés, el japonés. Una nación que

llega tarde a todo: al cristianismo, a la Ilustración, a la servidumbre campesina, a la formación del Estado, a la era industrial, y quizá por ello llega temprano a la revolución.

En estas páginas vemos aparecer a un Lenin obsesionado por la revolución tipo proletaria, pero que hace en realidad una revolución campesina para hacerse del poder, sacar a Rusia de la Primera Guerra Mundial al costo de 750 000 kilómetros, retirada estratégica que le permite consolidar el poder.

Una de las constantes, aunque no la única, de esa consolidación es el terror que inicia Lenin primero contra los enemigos internos de los bolcheviques, pero que después continuará Stalin hasta sus últimas consecuencias. Los millones de habitantes sacrificados por las sucesivas oleadas de terror danzan ante los ojos del lector. Se trata de un terror que se instaura como método de gobierno y que va a alcanzar a todos a fin de construir el

socialismo y llevar a cabo la industrialización. Millones de cadáveres, nos dice Meyer, sacrificados en pos de una ilusión. Una ilusión, entre otras razones, porque se basa en una improvisación a escala continental. La hambruna provocada—pues se produce por la requisita del trigo y la colectivización campesina— para poder pagar las marchas forzadas de la industrialización diezma territorios enteros. Después el terror habrá de adquirir otras modalidades para conseguir la obediencia absoluta de la *intelligentsia*, de la élite comunista, de los profesionistas, de las nacionalidades. A fin de cuentas, liquidadas las clases y las religiones, desaparecida la voluntad personal, quedan gobernando solos los órganos del aparato.

La Segunda Guerra Mundial es, en sí misma, un nuevo holocausto, no sólo en los territorios ocupados por los alemanes sino también en la retaguardia soviética. A los seis millones de sacrificados por la tropa nazi se agregan las bajas en el frente y el castigo y la deportación de las familias de los prisioneros soviéticos, considerados traidores. La guerra trae la oportunidad, otra constante de la historia ruso-soviética, para establecer el cinturón de seguridad de la URSS frente a Europa, viejo anhelo de los zares. A la vez, es la época del arresto al azar y del apogeo del Gulag, cuya racionalidad económica y política explora Meyer con detalle. Y lo sorprendente: de 15 a 20 millones conocieron la vida de ese "otro mundo."

La desestalinización y el deshielo que empieza Nikita Jruchov a la muerte de Stalin habrán de conducir

a otros despropósitos. Primero la competencia económica y espacial con Occidente que plantea Jruchov; luego a la competencia con Occidente por el Tercer Mundo que realiza Brezhnev, sucesor de aquél. Ambas, de acuerdo con Meyer, introducen el virus que habrá de baldar finalmente al gigante soviético: el gasto en el complejo industrial-militar, prioridad a la cual se sacrifica todo lo demás. En el periodo de Brezhnev se acumulan las pequeñas crisis que confluirán en la gran crisis final: 1) el creciente e intolerable gasto militar; 2) la crisis demográfica, pues sube la mortalidad y baja la esperanza de vida; 3) la crisis petrolera que golpea a una URSS que ahora financia su crecimiento con las exportaciones de petróleo y gas; 4) las crecientes importaciones de cereales ante la crisis de la agricultura soviética; 5) el costo del imperio y el Vietnam ruso, Afganistán; 6) la rebelión polaca de *Solidarnosc* y Walesa; 7) el apoyo estadounidense a todo lo que se les oponga, llámese *Solidarnosc*, guerrilleros afganos o la Contra nicaragüense; 8) la carrera armamentista agudizada por el proyecto de Guerra de las Galaxias de Estados Unidos; 9) la aparición del nacionalismo ruso; 10) el fracaso de la política de rusificación de las otras naciones soviéticas, y, finalmente 11) el relevo generacional en el gobierno tras las muertes inmediatas y sucesivas de Brezhnev, Andropov y Chernenko.

Mijaíl Gorbachov, Gorby para sus admiradores estadounidenses, es el joven dirigente con buenas intenciones que pone en marcha la *perestroika* (reestructuración) para salvar al sis-

tema. Pero el sistema era insalvable, nos dice Meyer, y la *perestroika*, junto con el *glasnost* (las libertades), precipitan una serie de acontecimientos imparables que desembocan en la rápida disolución del imperio tras el intento de golpe de Estado de los conservadores en 1991. La disolución del imperio es rápida e incruenta y no deja de presentar una paradoja: "la paradoja suprema del experimento, dice Meyer citando a Martin Malia, es que jamás en la historia occidental, semejante fracaso monumental ha sido a la vez un éxito tan irresistible".

Todo lo reseñado arriba es apenas un rápido bosquejo que no puede incluir toda la riqueza que contiene esta obra de reflexiones comparativas con otros países, el cúmulo de

datos demográficos y económicos, los detalles iluminadores de esa distorsión de la razón que fue la aplicación del marxismo-leninismo a la realidad rusa y las consecuencias de la dictadura del proletariado que no fue más que dictadura de camarillas. Es la historia de la aberración de una versión de la historia y su aplicación sistemática y aterradora a un pueblo, una serie de pueblos, que parecían resistirlo todo. Meyer cierra esta obra con una consideración final que ilustra en pocas palabras la situación actual: "Sin ideología para sustituir el marxismo-leninismo, sin imperio, en un mundo que ya no se interesa por ellos, los rusos por primera vez en mucho tiempo, se encuentran solos y libres".

Timothy E. Anna, *Forging Mexico, 1821-1835, Lincoln y Londres, University of Nebraska Press, 1998*

Rafael Rojas

En los últimos años, la historiografía política sobre el nacimiento del estado nacional mexicano se ha ido escindiendo, de modo complementario, en dos enfoques. Para algunos historiadores—Nettie Lee Benson, François-Xavier Guerra, Antonio Annino, Virginia Guedea, Alfredo Ávila— el punto de partida de la formación estatal es la introducción de mecanismos liberales representativos, entre 1810 y 1814 y entre 1821 y 1823, con motivo de las elecciones de diputados novohispanos a las cortes de Cádiz y de los propios procesos electorales en el ámbito municipal y provincial del Virreinato y del Imperio de Iturbide. Para otros—Michael P. Costeloe, Stanley C. Green, Timothy E. Anna, Jaime E. Rodríguez, Torcuato S. Di Tella— la construcción del Estado no está tan relacionada con aquella retrocesión de la soberanía monárquica hacia las instituciones del reino como con el establecimiento definitivo de un gobierno republicano entre

1823 y 1824. Los primeros encuentran el sostén de la modernidad política en la representación; los segundos, en el poder.

Cada enfoque conlleva un tipo de historiografía. Los historiadores que se centran en la introducción de la lógica representativa tienden a resaltar los procesos culturales de la vida política: la recepción y difusión de las ideas ilustradas y modernas, el nacimiento de nuevas formas de sociabilidad, la apertura de un espacio público. En cambio, los estudios que se proponen captar la formación del Estado nacional en las primeras décadas poscoloniales son, por lo general, más narrativos y ponen especial cuidado en la descripción de las instituciones y los actores que conformaron los primeros gobiernos independientes. Un libro como *Política nacional y popular en México. 1820-1847*, de Torcuato S. Di Tella, es excepcional, dentro de este corpus historiográfico, por su densidad sociológica, aunque la narrati-

va de los actores y las instituciones también ocupa el centro de su argumentación.

La obra de Timothy E. Anna es una de las más emblemáticas del segundo grupo de historiadores. En los últimos veinte años Anna ha escrito tres libros que, por su perfecto orden diacrónico, podrían conformar una trilogía: *The Fall of the Royal Government in Mexico City* (1978), *The Mexican Empire of Iturbide* (1990) y *Forging Mexico, 1821-1835* (1998). El primero cuenta la historia del proceso político de la Independencia entre 1808 y 1821; el segundo trata sobre el breve lapso imperial de Iturbide, y el tercero, aunque arranca con la caída del Imperio, narra, en esencia, la historia de la Primera República Federal. No existe en la historiografía mexicana y mexicanista una obra tan concentrada sobre los años previos y posteriores a la Independencia como la de Timothy E. Anna.

A diferencia de otros historiadores que trabajan el mismo periodo, como el británico Michael P. Costeloe y el estadounidense Stanley C. Green, Anna no sobrevuela el Imperio de Iturbide como si se tratara de un accidente o una prolongación del antiguo régimen colonial. En *Forging Mexico* queda claro que, a su juicio, durante los dos años en que se levanta y cae aquel interregno monárquico se crean las bases para la nueva organización política y administrativa del vasto e inconexo territorio de la Nueva España. De hecho, como se advierte en los primeros capítulos, es precisamente durante el Imperio de Iturbide, que coincide con la rearticulación del consti-

tucionalismo gaditano en la España del Trienio Liberal, cuando las provincias emergen como los actores decisivos de la integración del Estado nacional mexicano.

Justo ahí reside, a mi entender, el principal aporte de *Forging Mexico*; un aporte, dicho sea de paso, más analítico que investigativo: llamar la atención sobre el hecho de que el tránsito al republicanismo, entre 1823 y 1824, está más determinado por la presión de las provincias, que ya eran proto-estados, a favor de un pacto confederal, que por un consenso ideológico de las élites en torno a las ventajas de la forma republicana de gobierno, por la influencia del modelo estadounidense o por el odio al monarquismo borbónico. La idea de que México era una nación compuesta de estados, según Anna, no fue más que la traducción a un lenguaje republicano de la idea, sumamente arraigada entre las élites, de que México era un reino compuesto de provincias. Esa idea reflejaba un proceso de fragmentación de la unidad política del Virreinato que ni siquiera podía alcanzar un acomodo dentro del régimen gaditano, ya que la Constitución de 1812 consagraba más la soberanía de los cabildos que la de las provincias.

Anna concluye que por ser ese primer republicanismo de 1824 un residuo del confederalismo, la idea misma de la república quedó como una asignatura pendiente para la cultura política mexicana. Algunos movimientos extremos de la Primera República Federal, como el levantamiento yorkino a favor de Guerrero en 1828-1829, el centralismo filomonárquico

de Bustamante y Alamán en 1830 y 1832 y el radicalismo liberal de Gómez Farías y Santa Anna en 1833-1834, tienen que ver con esa incompleta adopción de la forma republicana de gobierno. Al final, dice Anna, las élites mexicanas resolvieron aquel dilema

con la fórmula del "federalismo moderado" que se insinuó, primero, durante la República Centralista de 1835, y se consolidó luego, tras la guerra de 1847, en un nuevo constitucionalismo plenamente liberal y republicano.

**Pilar Gonzalbo Aizpuru (coord.),
*Historia y nación, I: Historia de la educación
y enseñanza de la historia, México,
El Colegio de México, 1998***

Maralá Goode

En un país de carácter pluriétnico y pluricultural como México, la historia tiene un papel muy importante en la conformación de la nación. En este sentido, la enseñanza de la historia ha sido parte del proyecto de integración nacional. El libro que compila Pilar Gonzalbo nos invita a reflexionar en torno a diferentes temas clave en la educación a través de doce ensayos.

En primer lugar se encuentran aquellos trabajos que se remiten a la época de la Colonia. *Educación y convivencia en la Nueva España*, de Pilar Gonzalbo, se refiere al enfrentamiento de dos sistemas de educación que buscaban la permanencia de su propia cultura: la educación sistemática de los españoles y la respuesta de una educación informal o asistemática por parte de las comunidades indígenas. El resultado no fue la imposición de uno u otro estereotipo cultural, sino el híbrido que dio origen a la cultura mexicana.

Dentro de este mismo periodo his-

tórico se encuentra el ensayo de Dorothy Tanck acerca de los orígenes de la Biblioteca Mexicana. En el siglo XVIII se llegó a considerar a la Ciudad de México como un "páramo intelectual"; ante esta afrenta se inició todo un movimiento intelectual nacionalista en México, el cual alcanzó su punto más álgido con la creación de la Biblioteca Mexicana.

Otro gran campo de estudio dentro de la historia de la educación es el de la centralización. *Los poderes locales y las primeras letras* nos describe las pugnas entre el gobierno federal y los poderes locales por mantener el control de la educación en el siglo XIX. No obstante los esfuerzos del primero, éste estuvo lejos de instaurar un sistema educativo unificado en el ámbito nacional.

Engracia Loyo nos permite profundizar en el tema mediante un estudio del proceso de centralización del sistema educativo durante las primeras décadas de este siglo. Una forma

de homogeneizar la educación fue la implementación de los planes de estudio por parte de la federación; sin embargo, este ensayo nos revela que en la práctica esta política funcionó como un factor de centralización.

El ensayo de Milada Bazant se enfoca en la educación regional, y mediante un estudio de caso en el Estado de México durante el Porfiriato (1874-1910) destaca la importancia que llegaron a tener tanto los inspectores estatales como los padres de familia en la evaluación que se hacía de los profesores.

Por su parte, el artículo *Notas sobre urbanidad y buenas maneras* se refiere al *Manual de Carreño* como un instrumento de socialización que traspasó los muros de las aulas y tuvo una amplia difusión en la clase media. El texto de Valentina Torres Septién consiste en un análisis de las normas de buen comportamiento que proponía Carreño, y de su similitud con las del libro de Erasmo de Rotterdam *De civilitate morum puerilium* de 1537.

Historia social y cultural de los colegios y universidades en el antiguo régimen consiste en una revisión de cómo la historia de la educación pasó de ser ideológica y tradicional a ser más bien de carácter social. La consecuencia más importante es que la historia de la educación se volvió mucho más comprensiva, de tal forma que "ha contribuido con otras disciplinas".

La integración de los indígenas mediante proyectos educativos homogeneizadores ha sido una preocupación constante en el quehacer educativo en México. Cecilia Greaves Lainé hace un recuento de las políticas fe-

derales homogeneizadoras y de las demandas de los grupos indígenas. Para la autora, sus reivindicaciones respecto a la educación bilingüe no han sido exitosas, y a lo largo de todo el artículo hace explícito que falta mucho por hacer en materia de derechos indígenas.

La participación de la Iglesia católica en la educación no podría quedar al margen del libro. Soledad Loaeza señala la existencia de una tensión permanente entre las relaciones Estado-Iglesia debido a que prevalece el principio de laicismo en la educación. De acuerdo con su visión, el hecho de que la Iglesia haya recuperado parte del terreno perdido a partir de las reformas de 1991 indica una intensificación en su reclamo por participar en la impartición de la educación.

Victoria Lerner y Andrea Sánchez Quintanar nos introducen en los principales problemas de la enseñanza de la historia y en general del sistema educativo en México. La primera autora nos muestra la importancia de temas tales como la calidad y la cantidad de los contenidos, la renovación de éstos y la utilidad didáctica de relacionar la historia con otras materias. Por su parte, Andrea Sánchez nos presenta los resultados de una encuesta realizada en la Ciudad de México con el objetivo de conocer la opinión de los individuos respecto a la historia. Los resultados fueron alentadores, ya que se observó una "aceptación general de la historia".

Finalmente, Guillermo Palacios en *Historia para campesinos* estudia la construcción de la historia a partir de la influencia de la revista *El Maes-*

tro Rural. Esta publicación tuvo un papel activo durante la creación de la identidad colectiva en el ámbito rural nacional a principios de los años treinta, gracias a la difusión que hacía de las imágenes y los valores de la Revolución Mexicana.

En suma, la aportación más significativa de *Historia y nación* consiste en presentar una visión general de la educación en México. Es una lectura muy recomendable para todos los interesados en conocer el estado actual de este campo de estudio.