

---

*Comentarios y reseñas críticas*

---



## **Centro presidencial. Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa**

**Jorge Lanzaro (coordinador)**  
*Editorial Tecnos, 2018, 437 páginas.*

**Por Daniel Chasquetti**  
*Universidad de la República*

*Centro presidencial* es el tercer libro compilado por Jorge Lanzaro en torno a lo que podría considerarse su mayor preocupación académica: la forma en cómo se gobiernan las democracias modernas. Con *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina* (CLACSO, 2001), Lanzaro llamó la atención sobre la frecuente formación de coaliciones de gobierno en varios países de la región; con *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional* (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2012) alentó la reapertura del debate en torno a la capacidad de los regímenes de gobierno para garantizar democracias estables y de calidad.

En esta oportunidad, Lanzaro vuelve a centrarse en el desarrollo de un fenómeno político poco estudiado: el centro presidencial. Siguiendo los clásicos estudios sobre la presidencia de los Estados Unidos (Richard T. Johnson, Richard Neustadt, Matthew Dickinson, etc.) define al centro presidencial como «los núcleos que apoyan directamente la labor de los jefes de gobierno y buscan reforzar su autoridad y su liderazgo, su autonomía y sus recursos políticos, mediante funciones de asistencia y asesoramiento de coordinación, control político y planeamiento estratégico [...]» (p. 13). El libro presenta una breve y sustanciosa introducción a cargo del coordinador y once capítulos dedicados a casos nacionales escritos por académicos de reconocido prestigio.

La introducción repasa el estado del arte en el tema a partir de cinco dimensiones analíticas: *i*) centralización y politización; *ii*) complejidad institucional y complejidad política; *iii*) delegación, coordinación y control; *iv*) ministros y gabinetes; y *v*) estilos de liderazgo. El argumento reconoce la existencia de una tendencia universal a la concentración de poder en torno al Poder Ejecutivo, lo que supone centralización de competencias, penetración del personal de confianza en las estructuras ministeriales, y establecimiento de lógicas políticas distintas a las burocráticas. La concentración puede asumir mayor o menor complejidad en función de la agenda de cada gobierno, las promesas programáticas de los gobernantes electos, y el nivel de influencia que desarrollan diferentes actores sociales o económicos. La evolución incremental del fenómeno condiciona la relación entre el presidente y sus ministros, afectando la autonomía y coordinación de la conducción de la administración pública. La tensión se tramita de modo desigual dependiendo del formato de gobierno. Con gobiernos monocolors o de partido, el presidente avanza de forma más natural

en base a su autoridad partidaria, pero con formatos de coalición multipartidaria, la ampliación y centralización de funciones puede generar conflictos de diversa índole en la interna de los gobiernos.

En todo ello, cumple un papel crucial el estilo de liderazgo del jefe de gobierno, así como sus valores, aptitudes y orientaciones. Claro está, que el liderazgo se desarrolla en un ambiente institucional específico que puede constreñir en mayor o menor medida la responsabilidad del gobernante. No es igual la discreción de un presidente típico de un sistema presidencial con separación de poderes que la de un primer ministro parlamentarista sometido al control de la asamblea legislativa. En suma, la línea argumental de Lanzaro se construye sólidamente a partir del repaso de los principales aportes académicos en la materia. Considera los factores que afectan el desarrollo del centro de gobierno, los dilemas y opciones que tienen los sistemas políticos y, finalmente, alerta respecto a las consecuencias que el fenómeno puede generar sobre la calidad de la democracia.

Los primeros dos capítulos están centrados en el estudio de Argentina. Contrariamente a lo esperado por la literatura, el trabajo de Marcelo Camerlo y María Eugenia Coutinho muestra que, durante el período 1983-2014, ese país no siguió una trayectoria de crecimiento y centralización del centro presidencial, sino que mostró oscilaciones asociadas a los comportamientos estratégicos de corto plazo y a los factores institucionales (por ejemplo, creación de la Jefatura de Gabinete o la eliminación de la restricción constitucional para crear ministerios).

El capítulo de Alejandro Bonvecchi profundiza ese análisis constatando que las frecuentes crisis económicas argentinas (entre 1944 y 2005) fueron el motor de los cambios de estructura y funcionamiento del centro presidencial. El hallazgo más relevante consiste en constatar que el centro presidencial adquiere un desarrollo inversamente proporcional a la complejidad de los problemas que el gobierno debe enfrentar. Al menos en seis oportunidades, los mandatarios argentinos resolvieron conflictos de coordinación entre los ministerios y las agencias de asesoramiento presidencial, imponiendo soluciones jerárquicas centradas en la concentración de poder, ya sea en torno a un súper ministro o a la figura del propio presidente.

Los capítulos dedicados a Brasil y Chile ofrecen una perspectiva interesante porque analizan el funcionamiento del centro presidencial en el marco de gobiernos de coalición integrados por múltiples partidos. Magna Inácio muestra que el desarrollo del centro presidencial en Brasil tampoco es lineal como lo prevé la literatura. Desde la democratización de 1985 Brasil desarrolla un *presidencialismo de coalición*, donde los presidentes distribuyen las carteras ministeriales con el propósito de obtener apoyos estables en el Congreso. Ese diseño genera, de por sí, problemas de coordinación que suelen agravarse en momentos de crisis económicas, caída de la popularidad del presidente o la emergencia de escándalos de corrupción. El capítulo proporciona una interesante clasificación de los centros presidenciales en Brasil construido en base a dos variables: el nivel de coordinación del gabinete y su influencia en el *policy-making*. La evidencia empírica muestra que los presidentes de Brasil han oscilado entre desarrollar centros presidenciales de gabinete y centros presidenciales de gabinetes centrados en la presidencia. El segundo modelo ofrece un desarrollo

mayor de la oficina presidencial y una influencia sustantiva sobre la orientación y el desempeño de los gabinetes.

El trabajo de Peter Siavelis sobre Chile ofrece un excelente análisis del centro presidencial durante los cuatro gobiernos de la Concertación (1990-2010). En ese país los problemas de coordinación de la coalición también fueron abordados mediante el desarrollo de un centro presidencial con dos características concretas: una estructura institucional específica —la Secretaría General de la Presidencia, SEGPRES, o más tarde, el denominado *segundo piso* de la Moneda— y la designación de asesores informales de los presidentes. Esa perspectiva permite evaluar cómo los presidentes vincularon al centro presidencial con el gabinete multipartidario, observándose variaciones que van desde un modelo concentrado (Aylwin), donde los asesores informales del presidente integran el gabinete, hasta modelos desconcentrados donde el gabinete, los asesores informales y las estructuras institucionales conviven no sin conflictos (Frei, Lagos y Bachelet). En opinión de Siavelis, el primer modelo fue el que brindó un funcionamiento más coherente y cohesionado al gobierno evitando los conflictos típicos de los gobiernos de coalición.

Los capítulos sobre Colombia, México y Perú se ajustan mejor a las expectativas de la literatura teórica. Son casos donde el centro presidencial se incrementa e incluso se institucionaliza generando resultados más eficientes para el presidente. Mediante el uso de un modelo teórico de inspiración *huntingtoniana*, Mejía y Botero muestran como en Colombia el centro presidencial se institucionalizó recién en los años noventa, pese a haber incrementado su estructura y el número de funcionarios en las décadas previas. La estrategia de cada presidente explica los cambios continuos en el diseño organizacional y en ello incide naturalmente su agenda de gobierno.

El trabajo de José Luis Méndez sobre México enseña que la oficina presidencial se ha desarrollado en base a dos principios básicos opuestos, la *certidumbre cooperativa* y la *incertidumbre competitiva*. El primero refiere a una organización vertical centrada en un jefe de *staff* y una división del trabajo; el segundo carece de un jefe de oficina, lo que genera disputas entre las áreas de asesoramiento. El estudio empírico de las presidencias del período 2000-2018 demuestra que el tamaño del centro presidencial mexicano ha sido comparativamente pequeño debido a la existencia de reglas restrictivas que regulan la relación entre el presidente y el gabinete. A su vez, factores coyunturales explican la variación en la organización de ese centro presidencial. Durante la presidencia de Fox primó la incertidumbre competitiva y en las siguientes presidencias se consolidó la certidumbre cooperativa (Calderón y Peña Nieto).

El capítulo sobre Perú, a cargo de Salvador Peralta, estudia el desarrollo del centro presidencial durante las dos presidencias de Alan García (1985-1990 y 2006-2011). Este autor introduce los conceptos *incertidumbre en las negociaciones* y *aprendizaje organizacional*, y muestra como una reforma institucional concreta (Ley Orgánica de la Presidencia) permitió la reorganización del centro presidencial en base a funciones, reduciendo significativamente el personal que lo integra y aumentando, al mismo tiempo, la eficiencia y coherencia de la gestión presidencial. Es cierto, como reconoce el autor, que el Perú de la primera década del presente siglo es muy diferente al de los años ochenta (estructuras políticas, economía y sociedad),

no obstante, el aprendizaje por parte del presidente y su capacidad de liderazgo enmarcada en un ambiente institucional con restricciones, parecen haber permitido alcanzar resultados beneficiosos.

El capítulo sobre Uruguay, escrito por el propio Jorge Lanzaro, estudia la evolución del centro presidencial durante el período 1985-2005. Su principal hallazgo consiste en demostrar que, pese a la existencia de numerosos intentos de cambio, el centro presidencial permaneció ajustado a sus características tradicionales: estructura relativamente reducida y centralización presidencial acotada. El caso es interesante porque durante ese período, Uruguay ensayó gobiernos de partido y gobiernos de coalición, pero el centro presidencial permaneció básicamente sin grandes modificaciones. Los modestos cambios institucionales no obedecen tanto a la decisión unilateral de los presidentes, sino a decisiones negociadas y tramitadas en el seno del Poder Legislativo.

Los cuatro capítulos que cierran el libro refieren a estudios de casos extra región. El primero es el de Bert Rockman sobre los Estados Unidos, donde se analiza la relación del presidente con las estructuras institucionales creadas. El capítulo ofrece una narración sencilla y amena sobre el desarrollo de la presidencia moderna y una descripción concisa pero efectiva sobre las características organizacionales del centro presidencial. No obstante, la preocupación mayor del autor gira en torno al manejo que los mandatarios hacen de los recursos institucionales disponibles. En tal sentido, Rockman llama la atención respecto a los riesgos implícitos de los intentos presidenciales por ampliar su autoridad frente a un Congreso o un Poder Judicial dispuesto a bloquear sus iniciativas. El frecuente uso de los *poderes implícitos* (cuyas decisiones solo el Congreso puede anular) o de las decisiones inspiradas en el *unitary executive* (interpretación *sui generis* sobre la naturaleza de la presidencia) pone en entredicho al sistema de *checks and balances* y conduce a preguntarse si Estados Unidos se orienta hacia una presidencia imperial que se imponga al resto de las instituciones.

El siguiente capítulo, escrito por Mario Kölling, analiza el centro de gobierno en Alemania que, al igual que el uruguayo, evoluciona parsimoniosamente y regulado por las restricciones impuestas por la Constitución. O sea, los ministerios siguen teniendo poder sobre el diseño de las políticas públicas y la influencia de la cancillería suele estar limitada pese a los intentos en contrario de algunos cancilleres. La composición multipartidaria de los gabinetes funciona como una barrera para la natural inclinación de los cancilleres a concentrar el poder.

El penúltimo capítulo es obra de Martin J. Smith y está centrado en el caso de Gran Bretaña. Pese a que el diseño institucional británico concentra el poder en torno al primer ministro, en términos institucionales el centro de gobierno ha sido históricamente acotado. Desde los años ochenta, los primeros ministros han intentado aumentar su influencia en el rumbo de las políticas públicas mediante el fortalecimiento de sus *staff* de asesores. Sin embargo, dicho esfuerzo ha cosechado pocos éxitos en virtud de la creciente fragmentación del proceso de gobierno y la negativa de los ministros a ceder el control de las políticas.

El último capítulo del libro, a cargo de Juan Luis Paniagua, analiza la estructura del centro presidencial en España durante el período 1978-2015. Este trabajo es

uno de los más documentados del libro y muestra como a partir de la presidencia de Felipe González el centro de gobierno se consolidó como un organismo de control y dirección política que potencia la actividad del presidente. En ese proceso cumple un papel importante la Vicepresidencia, el Ministerio de la Presidencia y las estructuras institucionales creadas como apoyaturas del gobierno.

Como podrá notar el lector, en el libro *Centro presidencial* se revisa una variedad de problemas teóricos y experiencias referidas al ejercicio de gobierno en once países. Si bien los aportes unitarios difieren en los niveles de profundidad analítica, todos brindan información relevante respecto a las estructuras institucionales desarrolladas en torno al cargo de jefe de gobierno. En los textos también se muestra cuáles son los desafíos que este naciente campo de estudios tiene por delante.

Por un lado, en todos los capítulos se reconoce la existencia de un corpus teórico centrado en el caso de los Estados Unidos que orienta los razonamientos y abordajes empíricos. Pero por otro, los estudios de caso muestran un desigual tratamiento conceptual, lo que genera cierta heterogeneidad en el resultado. En algunos capítulos se toman riesgos al crear tipologías basadas en variables que pueden contribuir a la construcción de una teoría general sobre el fenómeno. En otros se introducen conceptos ajenos a la acumulación en la materia, generando perspectivas diferentes y no menos interesantes para la interpretación.

En el futuro, los estudiosos de los centros de gobiernos deberán enfrentar el reto de construir categorías conceptuales amplias, que den cuenta de dilemas institucionales cruciales como la relación entre el jefe de gobierno y el gabinete o la interacción entre el cuerpo de asesores y las estrategias de coordinación con el gabinete.

El libro *Centro presidencial* de Jorge Lanzaro cumple con algunas de las expectativas lógicas: representa un formidable esfuerzo por dar el punta pie inicial, lo que supone brindar una excelente descripción del fenómeno en once países e intentar transitar el camino de la explicación de sus variaciones. O sea, este un libro recomendable que puede terminar siendo un mojón en el conocimiento.





## Los 'diálogos ciudadanos'. Chile ante el giro deliberativo

*Francisco Soto y Yanina Welp*  
*LOM Ediciones, 2017, 224 páginas.*

**Por Julián González Scandizzi**  
*Universidad de la República*

En el libro recientemente publicado por Francisco Soto y Yanina Welp se trasluce una clara intencionalidad multidisciplinar. Si bien el foco central del estudio es una experiencia participativa específica —los *diálogos ciudadanos*, en el aún incierto debate constitucional chileno—, la complejidad del contexto en que esa iniciativa tiene lugar obliga a los autores a dar cuenta de una serie de discusiones que, aunque suplementarias, resultan determinantes para lograr una comprensión acabada del proceso. La obra navega con solvencia tanto por las aguas de la teoría constitucional como por las de la teoría democrática, abordando la crisis de la democracia representativa, así como la alternativa participativa y deliberativa en el marco de procesos de reemplazo constitucional. El lenguaje constitucionalista y el politológico se entremezcla en una narrativa clara y asequible tanto para quienes frecuentan uno u otro de estos ámbitos disciplinares.

La coyuntura chilena resulta paradigmática de algunos de los signos políticos de nuestro tiempo: «durante 2016, mientras la caída de la participación electoral batía récords como una de las más drásticas a nivel mundial [...] poco más de doscientas mil personas se organizaron para discutir una nueva constitución» (p. 31). La apatía política respecto de los tradicionales canales democráticos representativos se contrapone a otras dinámicas —por momentos, más inciertas y a veces más caóticas— para dirimir la vida colectiva. La creciente protesta social —el reclamo por una reforma del sistema educativo constituye uno de los ejemplos palpables en el actual contexto chileno— y el resurgimiento de la participación ciudadana por vías extra electorales deberían leerse dentro de una tendencia global, en donde «lejos de evidenciarse el repliegue de la política que anticipaban algunos analistas, lo que se observa es una demanda de transformación de las instituciones representativas, para volverlas más democráticas y cercanas a los problemas de la gente» (p. 31).

Esta tensión general entre representación y participación al interior de la democracia contemporánea permanece como una constante a lo largo de esta obra. Mientras que los efectos del descrédito de la democracia representativa, con los partidos políticos como únicos lugartenientes, no muestra signos de reversión, la democracia participativa como paliativo capaz de restituir la confianza ciudadana en la política tampoco termina de imponerse. En este marco, los autores no formulan un alegato ciego hacia la participación ciudadana. Por el contrario, toman debida nota de algunas experiencias recientes que ponen en entredicho las supuestas ventajas que los instrumentos participativos supondrían para la conformación de decisiones

públicas más legítimas o racionales. Las dudas por la pertinencia de mecanismos de democracia directa en procesos como el Brexit o el plebiscito de paz en Colombia «encienden las alarmas en torno a ‘los peligros’ que la consulta directa a la ciudadanía conlleva: populismo, manipulación, ineficiencia» (p. 43).

El asunto será, entonces, tomar en serio la pregunta por el modo, las reglas, el alcance, los objetivos y los momentos de la participación ciudadana. Solo así, podría hacerse justicia con las expectativas que pueden depositarse en este tipo de experiencias. En esta línea, según se argumenta en el libro, la variante deliberativa supone una alternativa prometedora para superar los déficits de ciertos mecanismos participativos que, como el referéndum, terminan eludiendo la referencia a la inclusión de los puntos de vista y a la calidad de los argumentos que se ponen en juego a la hora de decidir colectivamente. Precisamente, la apuesta de esta obra se dirige a identificar

«[...] mecanismos que contribuyan a fomentar la receptividad democrática o deliberativa, esto es, formar la opinión pública incluyendo a la ciudadanía no solo como receptora sino también en tanto sujeto activo en la esfera pública, lo que conduce a ampliar actores y argumentos». (p. 63)

Será fundamental, entonces, establecer instituciones con reglas claras que combinen espacios abiertos de deliberación y discusión —no necesariamente vinculantes— que logren interpelar a todos los actores —ciudadanos, partidos, representantes— a argumentar sus posiciones (p. 64).

Concretamente, el debate que plantea el libro tematiza las posibilidades, límites y aprendizajes de la apertura de mecanismos participativos de este tipo, en el marco de lo que los autores avizoran como un *giro deliberativo* dentro de los procesos constitucionales. Para ello, se ensaya un intenso recorrido comparativo: por un lado, diferentes experiencias de transición democrática y del impacto de esas dinámicas en las respectivas constituciones heredadas; por otro, diversas iniciativas de reemplazo constitucional latinoamericanas y europeas que durante las últimas décadas incorporaron mecanismos participativos.

A la luz de este panorama, la experiencia de participación ciudadana en el debate constitucional de Chile resulta novedosa en varios aspectos. De hecho, son muy pocos los antecedentes de reemplazo constitucional que habilitaron mecanismos de participación ciudadana más allá del referéndum. En efecto, los *diálogos ciudadanos* no constituyen una instancia participativa *ex post* que plebiscita un texto constitucional ya elaborado. Más bien, el mecanismo promovido desde el gobierno chileno es anterior a la apertura del proceso constitucional propiamente dicho, por lo que interfiere —o podría interferir— tanto en el contenido como en el diseño mismo que habrá de seguir la redacción de una nueva norma constitucional.

Los *diálogos ciudadanos* impulsados por el gobierno de Michelle Bachelet durante el año 2016 recogieron las opiniones de más de 200.000 chilenos —dentro y fuera de Chile— acerca de los valores y principios; los derechos, los deberes y responsabilidades; y las instituciones del Estado que debería tomar en consideración una futura constitución. Sin embargo, el valor de esta experiencia

[...] no reside únicamente en que la opinión ciudadana sea recogida en la propuesta constitucional que va a elaborar la Presidenta de la República. El aporte más sustancial de los diálogos se medirá a la larga por su capacidad de incorporar nuevos tópicos en la discusión constitucional y por construir legitimidad desde abajo. (p. 193)

Por su parte, para evaluar el componente deliberativo específico de estos diálogos ciudadanos habrá que desentrañar la receptividad por parte de la elite política de los discursos y tópicos que emergen a partir de esta iniciativa. «En definitiva, los diálogos ciudadanos pueden ser vistos como un mecanismo *ex antes* para evitar que aquellos actores que tengan una agenda predefinida se constituyan en los únicos actores del proceso» (p. 195).

El libro se ordena en siete capítulos, todos ellos necesarios para enmarcar el debate que la coyuntura chilena suscita y para sostener las tres tesis principales que los autores plantean ya desde las primeras páginas: *i)* las democracias contemporáneas no pueden eludir la incorporación y activación de mecanismos de participación ciudadana; *ii)* los mecanismos de democracia directa que, como el referéndum, se expresan mediante el voto, son necesarios pero insuficientes si no incluyen procesos de deliberación autónomos que contribuyan a la formación o fortalecimiento capital político e, idealmente, obliguen a los representantes a considerar los argumentos ciudadanos y a dar más y mejores argumentos para defender sus posiciones y preferencias, y; *iii)* los procesos de reemplazo constitucional han generado nuevas formas de participación que permiten el involucramiento ciudadano y el fortalecimiento de la democracia a través de la deliberación en etapas previas al funcionamiento del órgano constituyente (p. 35).

Soto y Welp defienden en esta obra una versión deliberativa de la democracia participativa. Lo hacen, sin embargo, evitando las excesivas modelizaciones normativas de un enfoque que tantas veces ha encallado en las islas de la abstracción academicista. En tal sentido, resaltan el hecho de que la deliberación

«[...] es incapaz de mejorar la calidad de las decisiones y dotarlas de mayor legitimidad si no es acompañada por una serie de otros factores, discursivos y extra discursivos, entre los cuales se destacan aspectos referidos a la organización del mecanismo participativo». (pp. 164-165)

En todo caso, este trabajo desarrolla un interesante análisis reconstructivo de los efectos y las potencialidades que las prácticas de deliberación pública de los *diálogos ciudadanos* podrían acarrear para el proceso constituyente chileno. Para ello, como bien hacen los autores, es necesario evitar presuponer esas prácticas como algo dado o exagerar su importancia hasta identificarlas con el terreno exclusivo en el que se dirime el proceso político, pero también —como a menudo hace el *mainstream* politológico— negarlas *a priori* o desconocer su incidencia en la formación de la opinión pública y la voluntad política.

En un contexto de creciente vaciamiento del contenido argumentativo y reflexivo de la práctica política, en tiempos de *durandbarbismo* exacerbado, en que la comunicación democrática abraza la *posverdad* de los mensajes y renuncia a la

pregunta por su calidad o racionalidad, la apelación a rescatar la legitimidad del elemento deliberativo a partir de ciertas experiencias participativas aporta un soplo de aire fresco y necesario para restituir parte de la dignidad y la confianza en el ciudadano democrático.

## **Squatters and the Politics of Marginality in Uruguay**

***María José Álvarez-Rivadulla***  
***Palgrave MacMillan, 2017, 224 páginas.***

**Por Rafael Piñeiro Rodríguez**  
*Universidad Católica del Uruguay*

El libro de María José Álvarez-Rivadulla indaga en la economía política de la ocupación de tierras en áreas urbanas a partir del estudio de caso de Montevideo desde fines de los años cuarenta hasta comienzos del siglo XXI. La autora conceptualiza a la ocupación de tierras como política contenciosa y a los grupos que la desarrollan como movimientos sociales. Para analizar este fenómeno recurre a textos clásicos como el de McAdam, Tarrow y Tilly (2001).

El libro muestra cómo la dinámica de la ocupación de tierras no obedece a factores económicos, sino a oportunidades políticas que se presentan para el surgimiento y éxito de estos movimientos de ocupación. En esta línea teórica se enfoca en las condiciones políticas y económicas —entendidas como oportunidades—, bajo las que este tipo de acción colectiva contenciosa toma lugar. El argumento teórico pone acento, también, en la importancia de la capacidad política de los ocupantes de tierra en la explicación de su éxito para obtener la provisión de bienes públicos y servicios para estos nuevos barrios.

Este es un libro interesante y bien estructurado. Combina diferentes asuntos que son de mucha importancia para entender la relación entre aspectos clave de la política latinoamericana y la sociedad. Trata con el mercado de trabajo informal, la política de la informalidad, la acción colectiva de los pobres, el clientelismo y la ocupación de tierras, entre otros.

El libro desarrolla un enfoque de métodos mixtos. La autora no solo emplea diferentes métodos (cuantitativos y cualitativos), sino que también mezcla ambos enfoques en su análisis empírico. Estudios con un alcance tan amplio en términos de cobertura temporal y análisis en profundidad de las diferentes unidades de observación no es común en la literatura de ciencias sociales en general, ni en la literatura de movimientos sociales en particular.

El libro puede ser ubicado como ejemplo del nuevo enfoque de la economía política de América Latina. Esta nueva corriente busca recuperar la importancia de la comprensión profunda de las interacciones complejas que se desarrollan entre las condiciones sociales, económicas y políticas para explicar los fenómenos políticos (Luna, Murillo y Schrank 2014).

Es un trabajo que permite entender los rasgos de la acción colectiva de movimientos sociales no estructurados y discute con desarrollos teóricos recientes centrados en la capacidad del estado y en el concepto de *forbearance* (Holland, 2017), la aplicación selectiva de control o *enforcement* de las leyes por parte de los políticos.

El libro permite comprender los diversos objetivos e intereses que los ciudadanos, los políticos y los burócratas persiguen cuando interactúan en zonas grises de cumplimiento de la ley.

### Referencias

- HOLLAND, A. C. (2017). *Forbearance as Redistribution. The Politics of Informal Welfare in Latin America*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- LUNA, J. P.; Murillo, M. V.; y Schrank A. (2014). Latin American Political Economy: Making Sense of a New Reality. *Latin American Politics and Society*, 56(1), 3-10.
- MCADAM, D.; Tarrow, S.; y Tilly, C. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

## Instituciones políticas brasileñas. Estabilidad y crisis del proceso político contemporáneo

Vicente Palermo

Katz Editores, 2018, 172 páginas.

Por Juan Bautista Lucca

Universidad Nacional de Rosario y CONICET, Argentina

*Brasil no es un país subdesarrollado, es un país injusto.*

Fernando Henrique Cardoso (1994)

El libro de Vicente Palermo, *Instituciones política brasileñas*, propone un debate público sobre la política brasileña en un momento en el que muestra signos de desvanecerse por los aires y, por ende, la crisis es más un síntoma del presente, que la pétreo estabilidad un estigma del pasado. Empero, el autor propone una vía de entrada que —sin dejar de verse interpelado por la crisis del Partido de los Trabajadores, la destitución de Dilma Rousseff o el encarcelamiento de Lula da Silva— escudriña con certeza los retoños de un futuro incierto.

Para ello, poniendo el acento especialmente en el diseño institucional como clave para advertir en el marasmo aquello que perdura, muta o perece, Palermo distribuye su labor en cuatro apartados: el primero, trayendo a colación el debate intelectual sobre el carácter consociativo de la elite brasileña y las diversas formas del presidencialismo de coalición; el segundo, poniendo los rastros institucionales en ciernes de un Brasil apabullado frente a los restos astillados de un espejo institucional como el de Argentina; tercero, engarzando en qué medida la distribución territorial del poder es un emblema central a la hora de darle forma y movimiento al Estado y sus políticas públicas en ambos países; y, por último, enfrentando en un mismo escenario a las diversas aristas y posiciones de la intelectualidad brasileña abocada al estudio de la política y sus instituciones.

En el capítulo primero, el autor señala que el *presidencialismo de coalición* fue un andamiaje que funcionó de manera eficiente hasta 2015. Las razones de su declinar radican, según Palermo, en múltiples aspectos, como por ejemplo: la *peemedebización* del sistema de partidos, la incapacidad de Dilma para negociar las lealtades de los socios de la coalición de gobierno, el fin del compromiso gubernamental con la estabilidad monetaria, el azuzamiento —semileal parafraseando a Juan Linz— por parte del PSDB del descontento de los sectores medios, la torsión ideológica del PT, la sobreactuación del Poder Judicial como *amo y señor* de los designios de la política, entre otros aspectos. Sin embargo, aunque estas parezcan razones suficientes para dictaminar el ocaso o *muerte* de la democracia consociativa brasileña —que en términos de Arend Lijphart sigue siendo la más consociativa de América del Sur—, el autor considera que las condiciones de su supervivencia y *larga vida* anidan en el diseño institucional de la constitución política brasileña (Kestler, Lucca, y Krause, 2017).

En el segundo capítulo, el autor acompaña en un mismo derrotero, el diseño y la mecánica institucional de Argentina y Brasil. Esta labor comparativa, que el autor ya ha abordado con maestría en otras empresas intelectuales como *La alegría y la pasión. Relatos brasileños y argentinos en perspectiva comparada*, o en *O caminho das pedras. Manual para Bohemios das linguas e das culturas*, ofrece en esta oportunidad un detallado y pormenorizado contraste del diseño institucional, en pos de comprender la forma en que se ejerce el poder político, y describir con justeza las lindes y prerrogativas del Poder Ejecutivo. A lo largo del capítulo, el lector podrá ver con sutileza el parangón sobre aspectos muy diversos como: los poderes proactivos y reactivos con los que cuenta institucionalmente el presidente; las variaciones del diseño institucional en relación al sistema electoral; la cadencia de la relación del ejecutivo con el legislativo y la forma en que se estructura la labor de este último; la importancia de las unidades subnacionales (estados o provincias) y la estructura fiscal en la distribución, puja y configuración del poder público y las organizaciones partidarias; los elementos constitucionales que dan forma al sistema de partidos y la burocracia civil; la morfología del Poder Judicial y los organismos de la *accountability* interinstitucional en su rol contra mayoritario a las vocaciones (y voracidades) del Ejecutivo.

Esto permite llegar a la conclusión de que, si en Brasil la dinámica (e intercambio de incentivos) entre el presidente y las élites insertas en el Poder Legislativo explica la lógica del presidencialismo de coalición, en Argentina la construcción del poder del ejecutivo se explica por su vínculo (y negociación) con los gobernadores, dando lugar a una especie de presidencialismo provincialista.

Es justamente la morfología institucional del federalismo en clave comparativa entre Brasil y Argentina lo que ocupa el centro de las reflexiones de Palermo en el capítulo tercero. Allí el autor muestra en clave institucional lo que en realidad proviene históricamente del disímil proceso de formación del Estado nación en ambos países. La idea de un *juego provincialista* en Argentina no es más que la resultante institucional de una configuración histórica en la que los estados provinciales fueron previos a la construcción burocrática y simbólica del Estado nación, con lo cual la presidencia es un trono en disputa entre gobernadores. En contrapartida, en Brasil, el centralismo burocrático estatal ya estaba funcionando al momento de hilvanar la idea de república y de nación, con lo cual los incentivos para la cooperación entre las fracciones de las elites dominantes —luego reconvertidas en partidos de cuadros— se encontraban fielmente engarzados como el *café con leche* al momento de la disputa presidencial. El parangón entre ambos países lleva al autor a reconocer, en el caso brasileño, las claves para una mayor estabilidad, y en el caso argentino mejores condiciones para la transformación, así como también las pistas institucionales para que esto derive en un presidencialismo de coalición en el primer caso y un presidencialismo imperial en el segundo.

El último capítulo de este libro da cuenta del debate intelectual sobre el diseño institucional brasileño, recupera posiciones que van desde un férreo pesimismo anclado en la ingobernabilidad de dicho país, pasa por miradas más optimistas que consideraron que el propio andamiaje institucional es el que permitió la gobernabi-



lidad del país bajo un formato coalicional, hasta formulaciones que ponen el acento más en el juego, la dinámica de negociación y las alianzas entre los actores, antes que en la estructura institucional en la que dirimen las cuotas de poder y sus intereses. En este marco, Palermo se interroga acerca de cuáles son los factores institucionales que promueven la cooperación, la coordinación y, por ende, la gobernabilidad. Las respuestas del autor condensan explicaciones institucionales y culturales, ya que toma en cuenta la importancia del equilibrio institucional entre los actores en disputa, como también el estilo pragmático y negociador del presidente junto a la cooptación y conciliación elitista (pp. 156-157). En resumidas cuentas, evocando a Gilberto Freyre, el autor señala que es el *equilibrio entre contrarios*, que se plasma institucionalmente en el republicanismo y el *check and balance a la brasileña*, lo que oficia de piedra de toque del sistema político brasileño.

Aunque *Instituciones políticas brasileñas* no es un libro que busque dar cuenta de la crisis política actual y, en todo caso, ofrezca esperanzadoras evidencias para señalar que el diseño institucional será la luz al final de ese oscuro túnel, plantea una última duda —sempiterna, por cierto— para el Brasil que se avecina: ¿cómo conviven democracia e inequidad? Al contrario de lo que plantea esta magistral publicación, cuesta creer que el diseño institucional sea ajeno a la condensación de una inequidad política que hace la injusticia insostenible, así como también resulta difícil pensar que el andamiaje institucional no sea la resultante de la histórica conciliación elitista y, por ende, el principal obstáculo para intentos de transformación social y metamorfosis del poder en Brasil. Queda, por tanto, al futuro lector de *Instituciones política brasileñas* —retomando a W. Goethe en Pandora—: «Ver lo preciso, ver lo iluminado, no la luz».