

Comentarios y reseñas críticas
Direct Democracy Worldwide
DAVID ALTMAN
Cambridge University Press, 2010, 248 páginas.

Por Aníbal Pérez Liñán*

Si la soberanía popular es una característica constitutiva de la democracia, ¿por qué votamos cada tantos años? ¿De qué manera pueden las democracias actuales traducir el principio de soberanía popular en instituciones que sean operativas en el siglo XXI? Estas preguntas subyacen a interminables debates entre los impulsores de la democracia participativa y los defensores de la democracia representativa. Son también las preguntas que motivan *La democracia directa en el mundo*. Parecen no admitir respuestas simples, y sin embargo David Altman esboza una respuesta directa y de contundencia sorprendente. Quizás por ello Adam Przeworski ha comentado que “el libro de Altman es una contribución indispensable a la teoría democrática”.

Altman distingue los mecanismos de democracia directa en dos clases: aquellos iniciados por los líderes y aquellos iniciados por los ciudadanos. Los plebiscitos impulsados “desde arriba” ofrecen una tentación recurrente a los jefes de gobierno, quienes encuentran allí una vía para esquivar la resistencia de otras instituciones democráticas y legitimar sus iniciativas con un barniz de popularidad. Por el contrario, los referendos impulsados “desde abajo” permiten a los ciudadanos confrontar a los gobernantes con nuevas demandas, cuestionando el monopolio de los políticos profesionales sobre la agenda de gobierno. Así, la promesa de la democracia directa se manifiesta especialmente en las iniciativas populares. Estos mecanismos de democracia directa iniciados por los ciudadanos, destaca Altman, “no buscan suplantar la democracia representativa, sino servir como válvulas de escape intermitentes en contra del comportamiento perverso o no-responsivo de las instituciones representativas” (p. 2).

En el capítulo 1 se definen los mecanismos de democracia directa como “una institución pública a través de la cual los ciudadanos deciden o emiten su opinión sobre cuestiones –que no son la elección de legislaturas o ejecutivos– directamente en las urnas por medio del sufragio universal y secreto” (p. 7). Esta definición engloba una amplia familia de procedimientos contemporáneos, incluyendo plebiscitos facultativos, consultas no vinculantes, iniciativas populares y referendos revocatorios, entre otros, y excluye otros, como los presupuestos participativos o los consejos comunales. El término “mecanismo” parece además distinguir estos procedimientos semi-directos de la experiencia originaria de los gobiernos de asamblea popular en comunidades pequeñas. Los mecanismos modernos pueden clasificarse de acuerdo con tres criterios: quién inicia el procedimiento (los gobernantes, los ciudadanos, o una regla constitucional), la consecuencia de la decisión (vinculante o no vinculante) y el objetivo del voto (si se permite al electorado vetar una decisión o proponer un cambio al *status quo*). La combinación de estas tres variables permite a Altman formular una tipología con doce formas de democracia directa, siete de las cuales presentan ejemplos históricos en el mundo contemporáneo.

El capítulo 2 analiza las promesas de la democracia directa y explora los temores más comunes frente a la participación popular por fuera de los mecanismos

* Phd en Ciencia Política. Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Pittsburgh. E-mail: anibal.perez.linan@gmail.com

representativos. Entre estos temores se destacan el poder de las mayorías preexistentes para bloquear el cambio (las mujeres suizas no recibieron el derecho a votar hasta 1971), el debilitamiento de los gobernantes electos, la infiltración del dinero en el proceso deliberativo y el empoderamiento de votantes mal informados. A pesar de estos peligros –muchos de ellos claramente desmentidos por la evidencia empírica- Altman sostiene que los mecanismos de democracia directa generan en última instancia más y mejor democracia; muchas de las acusaciones en contra de la democracia directa se asemejan a los argumentos en contra de la extensión del sufragio esbozados un siglo atrás.

El núcleo empírico del libro consiste en un análisis global del uso de mecanismos de democracia directa entre 1985 y 2009. Los datos presentados en el capítulo 3 muestran una tendencia secular creciente en el uso de mecanismos de democracia directa a nivel nacional, así como cierta distribución geográfica distintiva: mientras que los plebiscitos “de arriba hacia abajo” son empleados en todo el mundo, los referendos “de abajo hacia arriba” se concentran fundamentalmente en siete países (Suiza, Italia, Liechtenstein, Uruguay, Lituania, Letonia y Hungría). El análisis estadístico indica que las democracias utilizan plebiscitos de manera más frecuente que las dictaduras, y que los régimes presidenciales son más tendientes a emplear este instrumento que los parlamentarios. También indica que las dictaduras civiles y militares utilizan este recurso más que las monarquías. (El texto sugiere además que las dictaduras militares utilizan más plebiscitos que las democracias parlamentarias, pero esta conclusión tiene en mi opinión poco respaldo estadístico). Los países democráticos son también mucho más propensos a utilizar referendos “de abajo hacia arriba”. Esta práctica se refuerza en los sistemas presidenciales y en los antiguos países socialistas, y se reduce en las antiguas colonias británicas.

A partir de estos resultados, los capítulos siguientes exploran el uso de la democracia directa en régimes autoritarios y democráticos. En el capítulo 4 Altman analiza el uso de plebiscitos por parte de los dictadores, de Napoleón a Mugabe. La evidencia indica que la existencia de democracia política es una condición casi-necesaria para que los gobernantes que convocan a un plebiscito puedan ser derrotados. Digo “casi” necesaria porque existen tres episodios históricos (de un total de 254) en los cuales los dictadores fueron derrotados y aceptaron el fracaso: Uruguay en 1980, Chile en 1988 y Zimbabue en 2000 (aunque en este último caso la derrota fue poco relevante). ¿Por qué habrían estos régimes autoritarios de perder una elección controlada (y aceptar la derrota, en tal caso)? Altman analiza estos tres casos desviados, identificando las razones históricas de sus desenlaces sorprendentes.

El capítulo 5 analiza el uso de la democracia directa en las democracias “débiles” mientras que los capítulos siguientes lo hacen en el contexto de las democracias consolidadas. Altman sostiene que “cuanto más se utilizan los plebiscitos facultativos (no-regulados) en un régimen, más evidentes son los signos de que una democracia de baja calidad y baja intensidad existe en el país” (p. 110). El análisis de este tema se centra en los casos latinoamericanos, destacando que el abuso de los mecanismos de democracia directa por parte de líderes como Rafael Correa, Álvaro Uribe, Evo Morales (y sus adversarios) o Hugo Chávez no ha sido una causa del debilitamiento de las instituciones representativas, sino su consecuencia.

El caso de Uruguay –el “usuario más prodigioso” de la democracia directa en el hemisferio sur- sirve para evaluar el papel de estos mecanismos en países con una tradición democrática más sólida. Los capítulos 6 y 7 se centran en la trayectoria uruguaya, destacando los orígenes de esta tradición en la experiencia batllista y el referendo constitucional de 1917, su institucionalización progresiva a partir de 1934, y

la consolidación de los mecanismos de referendo desde los años ochenta. Utilizando datos agregados, Altman muestra que los resultados electorales de los procesos iniciados por los ciudadanos no ponen de manifiesto un debilitamiento de los partidos políticos, sino que reflejan la influencia de los partidos (fracciones) sobre las decisiones de los votantes. En el capítulo 7 se comparan trece procesos en los que la consulta desafió la posición del gobierno (en siete casos el gobierno fue derrotado). Un análisis cualitativo comparado (QCA) de estos episodios muestra que los opositores al gobierno lograron el éxito cuando estaban fuertemente organizados para impulsar una propuesta económica que, o bien intentaba preservar el status quo en un contexto de caída salarial, o bien proponía un referendo concurrente con la elección general en un marco de salarios crecientes. Como cierre de este capítulo, Altman reconstruye un debate imaginario –pero no tanto– entre los presidentes Julio María Sanguinetti, Luis Alberto Lacalle y Jorge Batlle, a partir de entrevistas personales realizadas con los tres presidentes en referencia a su visión de la democracia directa.

La democracia directa en el mundo es un libro encomiable tanto por las implicaciones normativas del tema abordado como por la diversidad metodológica desplegada a lo largo de sus páginas. Los desafíos de la democracia directa han capturado la imaginación de la ciencia política latinoamericana en años recientes, como muestran los trabajos destacados de colegas como Anita Breuer, Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, entre otros. Esto sugiere que existe un amplio público para este libro entre los lectores latinoamericanos. Cabe esperar entonces que el estudio de Altman despierte el interés de los editores en lengua castellana, y que nuestros estudiantes tengan pronto una traducción disponible en los anaqueles de las librerías.

La República Batllista
GERARDO CAETANO
Ediciones de la Banda Oriental, 2011, 326 páginas.

Por Silvana Harriett*

Este libro es presentado por el autor como el primero de una colección de tres tomos denominada Ciudadanía, republicanismo y liberalismo en Uruguay (1910-1933). Basado en su tesis de doctorado, este trabajo retoma la producción anterior de Caetano en torno a las tres primeras décadas del siglo XX, integrada en esta ocasión a un proyecto de investigación de más largo aliento sobre modelos y prácticas de la ciudadanía en Uruguay.

El argumento principal desarrollado a lo largo de la obra se centra en la idea del proyecto reformista del primer batllismo como factor clave en la construcción de una concepción ciudadana marcadamente republicana y solidarista, de tradición francesa, en contraposición a otra basada en el liberalismo individualista, de origen anglosajón. En este sentido, el autor cuestiona la idea de una matriz liberal homogénea dominante en los partidos uruguayos del largo Novecientos y advierte sobre una fuerte disputa conceptual e ideológica en la época en torno a las voces “liberal” y “liberalismo”. Desde esta perspectiva, la base ideológica de la construcción ciudadana impulsada por los batllistas estaría en la síntesis representada por el republicanismo liberal,

* Docente en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
E-mail: silvana.harriett@gmail.com

caracterizado por la defensa de una ciudadanía activa con fuerte énfasis en la participación. El autor analiza a lo largo de la primera parte del libro lo que considera señas de identidad republicanas del batllismo, presentes en iniciativas tales como la reorganización partidaria en clubes y seccionales, la primacía de los partidos sobre los representantes electos, la implementación efectiva de instrumentos de democracia directa, o la ampliación de derechos políticos y electorales para mujeres y extranjeros.

Esta construcción ciudadana, señala Caetano, no se hizo bajo un protagonismo excluyente del batllismo, como podría sugerirlo el uso del concepto de república batllista. Reiteradamente se explicita el rechazo a lo que denomina la tentación historiográfica del batllistocentrismo, se descarta la existencia en el período de hegemonías incontestadas y se remarca la pluralidad de actores involucrados. No obstante, y en concordancia con el título de la obra, se destaca el rol fundamental que le cupo al batllismo como grupo político en la consolidación de un modelo de ciudadanía perdurable, que marcó al Uruguay hasta el presente.

En el entendido de que la ciudadanía se construye a partir de ideas, relatos y símbolos, el autor recorre en el libro lo que denomina tres andariveles analíticos: uno, la dimensión político ideológica de la ciudadanía, hilo conductor de la primera parte dedicada al análisis del trámite político del primer batllismo (la reforma colegiada, los resultados electorales, las ideologías en pugna, la instrumentación de políticas sociales integradoras); dos, los conflictos en torno a la moral pública y privada, bajo la premisa de que la reforma moral promovida por el primer batllismo fue sustantiva en el proceso de consolidación de la matriz de ciudadanía que terminaría prevaleciendo; tres, las miradas contemporáneas, de protagonistas del período tan diversos como el filósofo Carlos Vaz Ferreira y los escritores – viajeros José Vasconcelos y Rosita Forbes. En este punto, es interesante el análisis de la figura de Vaz Ferreira como el caso del intelectual que por sus condiciones de moderado y reformista contribuyó a la forja del republicanismo liberal, y, por tanto, a la consolidación de la matriz de ciudadanía predominante, sustentada en un método de pensamiento cívico que Caetano considera especialmente apto para la transacción ideológica, para la síntesis entre el impulso republicano y la contestación liberal.

En el análisis realizado a lo largo de las dos primeras partes del libro, el autor retoma, para reafirmarlas, ideas ya trabajadas en otras oportunidades: el batllismo como sintetizador proyector más que como fundador – en este sentido la continuidad con el siglo XIX es destacada permanentemente en el análisis-, y la centralidad de la política institucional, del Estado y de los partidos en la integración ciudadana. Junto a la acción de los partidos, se analiza la construcción de una moral laica, sustentada en un relato de la nación y en una concepción de civismo republicano que los batlistas consideraban debía impartirse en las escuelas, vistas así como formadoras de ciudadanos. El análisis dedicado a la educación, apoyado en investigaciones en curso realizadas por el autor con otros historiadores, aporta elementos interesantes para visualizar el debate ideológico procesado en el período, a partir de fuentes tales como textos dedicados a la formación de los estudiantes o manuales escritos por pedagogos de la época.

A partir de este hilo central de la construcción de una matriz ciudadana producto de una transacción entre el liberalismo y el republicanismo, nutrido fuertemente de la trayectoria previa del autor, el libro abre un conjunto de problemas para la investigación, en los que no profundiza, pero que constituyen una agenda más que atractiva para los historiadores de la política. Uno de ellos lo es el abordaje desde la historia conceptual, que en el libro se plantea en el capítulo dos en torno al uso de la voz liberalismo. Es una entrada a un camino historiográfico que no se continúa en el resto de la obra, pero que muestra cómo se puede enriquecer el conocimiento del pasado y

profundizar en su comprensión si se contextualizan los términos en su momento histórico y se las hace interactuar con los discursos, ideas y representaciones de los protagonistas de la época objeto de estudio. En este sentido, hay todo un terreno promisorio de estudio que se ha comenzado a transitar en la historiografía uruguaya que seguramente arrojará mucha más luz sobre la construcción de la ciudadanía, la democracia y los derechos en el Uruguay contemporáneo.

La mirada sobre la cultura política y su construcción conflictiva, desplegada a través de los discursos, celebraciones y fechas – en el libro trabajados a través del análisis del Centenario y de la disputa por el calendario – es otra línea de investigación que se recorre y se abre al mismo tiempo en *La República Batllista*. Un abordaje que aporta nuevos elementos a la comprensión de un viejo tema; desde este punto de vista, un trabajo bienvenido porque suma tanto al quehacer de la historia política como al conocimiento de un pasado que por más familiar que nos parezca a los científicos sociales – o quizás por esto mismo – sigue siendo un territorio extraño por descubrir.

Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones Departamentales y Municipales 2010

ANTONIO CARDARELLO Y ALTAIR MAGRI (COORDINADORES)

Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Congreso Nacional de Intendentes, 2011, 482 páginas.

Por Federico Irazábal*

El ciclo electoral 2009-2010 fue el tercero llevado adelante bajo las reglas electorales vigentes desde la reforma constitucional de 1996. Este nuevo texto constitucional introdujo reformas significativas tanto desde el punto de vista nacional como departamental. Entre las más notorias a nivel nacional podemos destacar el pasaje de un régimen de mayoría simple a uno de doble vuelta para la elección presidencial; presentación de candidatos únicos por lema emanados de elecciones primarias obligatorias y simultáneas para todos los partidos; la imposibilidad para cualquier candidato de presentarse bajo dos lemas distintos en etapas diferentes de un mismo ciclo electoral. Para el nivel departamental, los aspectos más importantes incluidos en la reforma fueron: la separación de las elecciones nacionales de las departamentales y el establecimiento de un número máximo de tres candidatos a intendente por lema. Como se aprecia, las modificaciones determinaron la conformación de dos ámbitos de competencia con reglas de juego diferentes en lo relativo al umbral de mayoría requerido (mayoría absoluta para las elecciones nacionales vs. mayoría simple para las elecciones municipales), y la determinación del número de máximo de competidores por partido para hacerse del premio mayor (uno en las elecciones nacionales, contra tres en las departamentales).

La separación de las elecciones nacionales de las departamentales, indudablemente otorgó a éstas últimas una mayor relevancia en la percepción de la opinión pública, producto de un aumento de la visibilidad, y la posibilidad de ubicar temas locales dentro de la agenda de una campaña que no se vería opacada por los temas y figuras del ámbito nacional. El ciudadano de cada uno de los departamentos

* Sociólogo. Docente e Investigador en la Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga, UCUDAL.
E-mail: federico.irazabal@gmail.com

percibe una mayor cercanía con las figuras del ámbito local, que le permiten canalizar sus demandas en forma más directa y personalizada.

Esa mayor relevancia de los temas departamentales se pone de manifiesto a partir del creciente interés por la cuestión municipal, tal como puede apreciarse en el aumento sostenido de publicaciones referidas a este tema (Magri, 2000; Cardarello, 2005; Magri y Oroño, 2005; López, 2007; Cardarello y Magri, 2010; Magri y Freigedo, 2010).

Sin embargo, esta es la primera ocasión en la que una publicación se ocupa exclusivamente del análisis de la cuestión departamental y municipal. Sin duda que la realización por tercera vez consecutiva desde 2000 de elecciones municipales desvinculadas de las nacionales colaboró para generar esta instancia, a lo que también hay que sumarle el aporte de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana N° 18.567, que incorpora un tercer nivel de gobierno: el Municipal. Así, 2010 se distingue de los períodos anteriores por agregar una nueva dimensión electoral, ubicada en el plano local.

En este sentido, el trabajo de Cardarello y Magri agrega un nuevo precedente sobre sus espaldas, que es el análisis de este periodo de estreno del tercer nivel de gobierno.

A lo largo de diecinueve capítulos, cada uno de los cuales corresponde a un departamento, diversos investigadores realizan un pormenorizado análisis de los resultados de la reciente elección, manteniendo una misma estructura en cada capítulo. Se comienza ofreciendo una reseña de los resultados electorales a partir de las elecciones que marcaron el retorno a la democracia en 1984. Posteriormente, se avanza sobre la campaña 2010, analizando las diferentes candidaturas presentadas; las estrategias de campaña y el estado de la competencia política de cada una de las circunscripciones. Una tercera etapa se ocupa de los resultados propiamente dichos. En este punto, la obra que estamos analizando realiza uno de sus aportes más significativos, brindando una serie de datos desagregados en diversas perspectivas. No solo se ofrecen los resultados de la elección a intendente por lema, sino que se abren para mostrarse a nivel de los diferentes sublemas y hojas de votación. Esta perspectiva resulta especialmente útil, al menos para dos propósitos: apreciar la diferencia entre la competencia a nivel nacional y departamental al interior de los partidos, y comprender como los distintos actores en competencia hacen uso de las reglas electorales. El tercer nivel de gobierno, el municipal, es tomado en cuenta en un cuarto apartado, aportando también profusa información sobre los resultados en este nuevo espacio de gobierno. Es de destacar que la información recabada para los resultados de los diferentes municipios es expuesta con el mismo grado de detalle que el exhibido para los resultados departamentales. Finalmente, cada capítulo cierra con un espacio de reflexión y análisis del proceso electoral.

Cambios, certezas e incertidumbres es uno de esos libros que atraen tanto a investigadores del campo de las ciencias sociales como a lectores curiosos y ávidos de información sobre resultados electorales. Constituye sin duda, mientras se mantenga el actual régimen electoral, el primero de una serie de aportes sobre las elecciones departamentales y municipales, ya que su estructura ordenada y rica en información estadística incentiva el desarrollo de nuevas contribuciones que podrán valerse de esta obra como punto de partida o comparación para sucesivos períodos electorales. Su estilo ágil; uniforme al interior de los capítulos, y apoyado en profusión de cuadros y gráficos permiten al lector introducirse en la realidad electoral de cada uno de los departamentos, tanto sea para reflexionar sobre lo que pasó, como para plantearse escenarios sobre lo que vendrá.

Bibliografía

- Cardarello, Antonio (2005). “Los intendentes y la reelección inmediata: efectos probables y apreciados en 2005”. En Daniel Buquet (coord.) *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo: Banda Oriental – ICP, pp. 149-162.
- Cardarello, Antonio y Altair Magri (2010). “Elecciones departamentales 2010: consecuencias imprevistas, resultados esperados”. En Daniel Buquet y Niki Johnson (coords.) *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo – CLACSO – ICP, pp. 295-324.
- López, Santiago (2007). “¿Cuán locales son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16: 73-101.
- Magri, Altair (2000). “La llave del triunfo electoral en Mayo 2000: reelección, continuidad y por la vuelta”. En Instituto de Ciencia Política, *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Banda Oriental.
- Magri, Altair y Abel Oroño (2005). “Las intendencias progresistas del interior: de la competencia electoral a las competencias para gobernar”. En Daniel Buquet (coord.) *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo: Banda Oriental – ICP, pp. 225-234.
- Magri, Altair y Martín Freigedo (2010). “Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden?”. En Daniel Buquet y Niki Johnson (coords.) *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo – CLACSO – ICP, pp. 325-346.

Las tribus de la izquierda. Bolches, latas y tupas en los 60

ANA LAURA DE GIORGI

Fin de Siglo, Montevideo, 2011, 207 páginas.

Por María Ester Mancebo*

La cuestión de la socialización ha sido un tema caro a las Ciencias Sociales, con abordajes diversos desde la Sociología, la Antropología, la Ciencia Política. Ana Laura de Giorgi incursiona en este tema y lo hace buscando profundizar en el conocimiento hasta hoy disponible sobre la izquierda uruguaya.

Fruto de la investigación realizada para su tesis de Maestría, el libro se apoya en la importante acumulación existente sobre los partidos uruguayos y se centra en la cultura política de los comunistas, los socialistas y los tupamaros en los años 60 -con incursiones en los últimos años de la década del 50 y en los años previos al golpe de 1973.

Se trata de una dimensión poco explorada en la literatura vernácula. La autora la considera “desde las diferentes formas de hacer y de sentir la política, desde la subjetividad y la cotidianidad de quien se siente parte de un colectivo y actúa en

* Profesora e Investigadora del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. E-mail: memancebo@gmail.com

consecuencia.” Para comprender cómo era ser militante de las organizaciones en estudio, presta particular atención a los valores y las prácticas de cada una de tales organizaciones.

Este estudio de la cultura política bien podría ser ubicado en el llamado “institucionalismo sociológico” según el cual los valores, las normas, las reglas, las prácticas están fuertemente presentes en la interacción entre los individuos y su relevancia debe ser reconocida en la investigación social. De esta forma la investigación se aparta nítidamente de las vertientes de “institucionalismo histórico” e “institucionalismo de la acción racional” que han predominado en la Ciencia Política uruguaya, en múltiples estudios sobre las elecciones, los partidos y el gobierno.

Asimismo, el trabajo de Giorgi se diferencia de los antecedentes nacionales sobre cultura política, tradicionalmente centrados en el análisis de las actitudes, las preferencias, las opiniones de la ciudadanía y la clase dirigente, provenientes básicamente de datos de encuestas de opinión pública y de élite.

El propósito de la autora es otro: “comprender la política desde la cultura implica explicar los motivos de la acción política a partir de la comprensión de los significados que la política tiene para cada colectivo, significados que no son individuales sino colectivos, que no son universales sino específicos.” (2011: 190) Por eso, según de Giorgi, “lo más importante para la cultura política es el proceso de producción y reproducción.” (2011: 171)

El libro transita por dos partes diferenciadas, una primera descriptiva y una segunda de corte analítico. En la parte descriptiva se presentan las características de las subculturas comunista, socialista y tupamara según su aproximación a las jerarquías, el tipo de autoridad que reconocían, la modalidad de discusión y críticas habilitadas, la disciplina; también se avanza en la consideración de la militancia en cada una de las organizaciones en aspectos tales como el ingreso y el ascenso, la adscripción social, el estilo de vida y la vida privada. En la segunda parte el análisis sigue tres ejes: la racionalidad predominante en cada grupo, el grado de traducción de los valores en las prácticas políticas y la comparación entre organizaciones, marcando diferencias y similitudes.

Como hallazgo del libro podría citarse, a título de ejemplo, la constatación de dos culturas jerárquicas, la comunista y la socialista, frente a una cultura anti-jerárquica en los valores y jerárquica en las prácticas como lo era la cultura tupamara. También la diferenciación de la cultura firmemente disciplinada de los comunistas respecto a la cultura socialista (más proclive a aceptar la discrepancia) y a la tupamara, fuertemente influenciada por la preocupación por la seguridad. Finalmente, un hallazgo general ciertamente importante refiere a la dinámica de culturas políticas rivales establecida entre comunistas y tupamaros, mientras la cultura socialista tendió a asumir rasgos más difusos y una posición intermedia en varias de las categorías de análisis.

Por todo lo anterior, el libro de Giorgi constituye un interesantísimo aporte a la comprensión del pasado reciente uruguayo. Tiene además la virtud de aparecer en un momento en el que el Frente Amplio, en el ejercicio del gobierno nacional por segunda vez en la historia, muestra fuertes tensiones internas, algunas de las cuales bien pueden vincularse a la diversidad de subculturas políticas que siempre han coexistido en su seno.

El voto en Uruguay 2009-2010

LUIS EDUARDO GONZÁLEZ, FEDERICO IRAZÁBAL, PABLO MIERES E IGNACIO ZUASNABAR

María del Rosario Queirolo Velasco*

Como todo buen libro que surge después de una elección nacional, *El voto en Uruguay 2009-2010* cumple con el doble propósito de ser informativo y analítico. La simple descripción de lo que sucedió, el evidenciar la secuencia de los hechos y hacer explícitos datos centrales del proceso electoral es una primera tarea relevante para una publicación que oficia como documento de lo que pasó en la elección. Es muy probable que mucha de la información que el libro presenta pueda ser considerada como redundante para quienes siguieron de cerca la campaña electoral del 2009-2010 y tienen buena memoria, pero es sumamente útil para cualquier lector que no haya sido testigo directo de ese proceso electoral, y también lo será para los testigos cuando les falle la memoria. *El voto en Uruguay 2009-2010* cumple de forma muy precisa con el rol de informar lo que pasó en el período electoral que va de la elección interna del 28 de junio de 2009 hasta las elecciones departamentales del 9 de mayo de 2010, ya que presenta un relato sereno, serio y sobretodo desapasionado.

También es un libro analítico. Es decir que no sólo cuenta adecuadamente, sino que a la vez analiza y explica varios de los fenómenos políticos que sucedieron en el último período electoral uruguayo. Cada uno de los cuatro artículos del libro gira entorno a una pregunta de investigación relevante porque indaga en temas fundamentales de la ciencia política contemporánea, y al mismo tiempo plantea un asunto importante para la vida política del Uruguay: la forma en que la introducción de elecciones primarias ha producido cambios en el nivel de fraccionamiento interno de los partidos políticos; el peso que la variable edad ha tenido en el proceso de cambio electoral del país y en particular cómo incidió en la última elección; si el ciclo electoral 2009-2010 estabilizó un nuevo sistema de partidos en dos bloques; y cuál es la importancia que tienen las identificaciones partidarias en las elecciones departamentales. En conclusión, el libro dialoga con la teoría politológica y con la praxis política de nuestro país simultáneamente. Y lo hace muy bien.

Cada uno de los cuatro artículos de *El voto en Uruguay 2009-2010* es producto del trabajo acumulado de sus autores en líneas de investigación específicas. El artículo de Irazábal: “Elecciones 2009. Resultados y fraccionamiento interno de los partidos”, presenta dos partes bien distintas. En la primera realiza un recuento del proceso electoral. De los cuatro artículos, es el que describe con mayor detalle lo acontecido, y por lo tanto, está muy bien ubicado al comienzo del libro. En la segunda parte se dedica a analizar cuál ha sido la evolución de la fraccionamiento partidaria con las nuevas reglas electorales implementadas a partir de la elección de 1999.

El aporte de Irazábal a esta línea de investigación y debate politológico que ya tiene su historia en Uruguay (Buquet et al. 1998; González 1991; Irazábal 1996; Monestier 1999; Moraes 2008; Piñeiro 2007; Vernazza 1989) es relevante por cómo devela las diferencias en el comportamiento de los actores políticos. A pesar de que las reglas cambiaron para todos los partidos, no producen los mismos impactos en cada uno de ellos, ya que la fraccionamiento se reduce de forma importante entre la elección interna y la nacional para el Partido Nacional y el Partido Colorado, mientras que en el Frente Amplio se mantiene prácticamente estable. En otras palabras, el nuevo diseño institucional no redonda en las mismas estrategias en todos los partidos políticos uruguayos. Las reformas de este tipo producen diseños experimentales naturales, ya que es posible controlar los efectos de las reglas electorales. La experiencia uruguaya indica

que la explicación a los diferentes niveles de fraccionalización de los partidos no depende tanto de las reglas electorales, ya que son las mismas para todos los partidos, y que, por lo tanto, deberíamos explorar otros factores tales como las reglas internas y estructura de cada agrupación política. El artículo de Irazábal no aborda este tema pero deja planteada una futura agenda de investigación en esta dirección.

El artículo de Pablo Mieres “La edad y el cambio electoral en el Uruguay. Renovación demográfica, generaciones y ciclos de vida” también acumula con una línea de investigación que ha tenido un desarrollo importante en Uruguay al analizar el peso que tiene la edad para explicar el comportamiento electoral (Aguiar 2000; Canzani 2000; De Armas 2009). Existe consenso sobre la importancia que tiene la renovación demográfica para explicar el crecimiento del Frente Amplio, ya que durante las últimas décadas ha reclutado más apoyo entre los nuevos votantes del padrón electoral que los partidos tradicionales. A su vez, el Partido Nacional y el Partido Colorado pierden más votos que el Frente Amplio cuando mueren los votantes de mayor edad. Sin embargo, hay otros dos fenómenos que están relacionados con la edad pero no han sido tan estudiados y son a los que Mieres les dedica más atención: el efecto del ciclo de vida y de las generaciones en la decisión de voto. El efecto ciclo de vida plantea que los individuos cambian su comportamiento político a medida que van atravesando las distintas etapas de su vida, y que en general, a medida que los años pasan, las personas se vuelven más moderadas. Por el contrario, el análisis en torno a las generaciones plantea que el voto de los individuos está marcado por los eventos que hayan impactado su iniciación política, es por eso que se plantea que dentro de la misma generación, los individuos tenderán a votar de la misma manera y de forma diferente a otras generaciones.

Mieres centra su análisis en estos dos últimos efectos y encuentra que hay diferencias importantes en el voto según las generaciones. En las generaciones que denomina del Maracaná y del 68, el apoyo a los partidos tradicionales es mayor que en las generaciones más jóvenes (83 y Milenio), las cuales presentan una fuerte preferencia por el Frente Amplio. Esto lo lleva a sostener que “el efecto demográfico favorable al Frente Amplio no ha cesado”. Al finalizar el texto probablemente el lector se queda sin saber si el voto es diferente entre los más jóvenes y los mayores por la etapa de la vida en que se encuentran o por algún evento de su iniciación política y socialización temprana. Para ser más concluyente en el tema se necesitaría una encuesta panel, o como bien reconoce el autor, al menos una serie de tiempo más larga, ya que la que existe al momento no permite analizar por separado el efecto de las generaciones y el efecto del ciclo de vida.

El artículo de Luis Eduardo González retoma un tema que él mismo introdujo en el análisis político uruguayo: la existencia de dos bloques políticos en el sistema de partidos, por un lado los partidos fundacionales, y por el otro el Frente Amplio, y se plantea si el ciclo electoral 2009-2010 estabilizó la existencia de estos dos bloques y, si ese fuera el caso, cómo es la dinámica política actual. González describe los cambios que atravesó el sistema de partidos en los últimos años, analiza con detenimiento la conformación de los dos bloques políticos, y concluye que esta configuración del sistema de partidos es estable en el corto a mediano plazo (5 a 10 años), aunque no por ello existirá por siempre. A pesar de que en el Frente Amplio se pueden dar cambios, la incertidumbre principalmente radica en el bloque de los partidos fundacionales, ya que este bloque está conformado por dos partidos que tienen historias y culturas diferentes, aunque ideológicamente se encuentren próximos. La experiencia comparada muestra que son pocos los partidos que comparten el mismo espacio ideológico y sobreviven;

por lo tanto, González plantea que no se sabe si estos dos partidos se diferenciarán más en el futuro, si construirán alianzas o uno de ellos desaparecerá.

Después de leer este artículo, uno se queda con ganas de saber más sobre dos temas. Por un lado, desde la perspectiva de los votantes de estos dos bloques, entender mejor qué es lo que une a blancos y colorados en ese bloque y qué los diferencia, y también qué diferencia y acerca a los votantes de ambos bloques. Algunos primeros trabajos indican que hay más elementos en común de lo que muchos imaginan (Boidi, Carlin, Love, and Queirolo 2010; Delbono 2010). En segundo lugar, conocer qué estrategias seguirán los actores políticos de cada uno de los bloques, principalmente si en el bloque de los partidos fundacionales primará la lógica confrontacional o de alianza en el futuro. Aunque también podría haber sorpresas en el otro bloque si surgiera una izquierda al lado de la izquierda (en parte ya sucedió en el 2009 con Asamblea Popular aunque no alcanzó representación parlamentaria).

El último artículo en orden de aparición del libro es “Las elecciones departamentales de 2010 bajo la lupa de la identificación partidaria”. En este trabajo Zuasnabar retoma un tema que ha trabajado antes como es las identificaciones partidarias en Uruguay, y se pregunta si siguen siendo importantes en Uruguay, en particular para definir el voto en las elecciones departamentales. El primer rasgo a destacar del artículo es su formato, ya que es un trabajo digno de imitar por la forma en que plantea cada una de las hipótesis y a continuación provee evidencia para confirmarlas o refutarlas. En este sentido, es un excelente ejemplo para usar en cualquier clase de metodología de investigación de cómo formular hipótesis sobre un tema relevante y ponerlas a prueba.

Zuasnabar encuentra que las identificaciones partidarias siguen siendo importantes en Uruguay, aún para las elecciones departamentales. Incluso explica que el traspaso de votos entre el Partido Colorado y el Partido Nacional en las elecciones departamentales de 2010 no es una señal de debilitamiento de los partidos. Sin embargo, el lector se queda sin saber qué tan importantes son estas identidades en comparación con otros factores que suelen incidir en el voto hacia las autoridades departamentales. ¿Pesan más que las evaluaciones de la gestión del intendente actual? ¿Son más definitorias del voto que los candidatos? Estas preguntas podrían ser contestadas a través de un análisis de regresión.

El voto en Uruguay 2009-2010 tiene una característica particular: cada uno de los cuatro artículos que lo conforman fue presentado y discutido frente a un grupo de académicos y analistas políticos, unos meses antes de su publicación. Los comentarios y sugerencias extraídos de esas presentaciones seguramente hayan enriquecido el producto final. Este tipo de práctica habla del valor asignado al intercambio académico, y por lo tanto, merece un reconocimiento particular. Ojalá que este libro sea parte de la bibliografía de próximos cursos de sistemas de partidos y sistemas políticos en Uruguay, ya que es una buena muestra de la madurez que la producción politológica del país va alcanzando.

Bibliografía

- Aguiar, César (2000). “La historia y la Historia: Opinión Pública y opinión pública en el Uruguay”. *Prisma* 15.
- Boidi, María Fernanda, Ryan Carlin, Greg Love y Rosario Queirolo (2010) “Hearts or Minds? Partisanship and Ideology in Uruguay. Ponencia presentada en LASA 2010, Toronto-Canadá.

- Buquet, Daniel *et al.* (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay, ¿un enfermo imaginario?* Montevideo: ICP-FCS
- Canzani, Agustín (2000). “Mensaje en una botella: analizando las elecciones 1999-2000”. En Instituto de Ciencia Política, *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- De Armas, Gustavo (2009). “Debilitamiento del efecto demográfico y consolidación de un nuevo sistema partidario: evidencia de las elecciones 2009 en Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 18(1).
- Delbono, Andrea (2010). “De capuletos y montescos: Familias político-ideológicas en el sistema de partidos del Uruguay post-dictadura”. Monografía de Licenciatura, ICP, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- González, Luis E. (1991). *Political Structures and Democracy in Uruguay*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Irazábal, Federico (1996). Impacto de la reforma constitucional de 1996 en los niveles de fraccionarización partidaria en Uruguay. Los ciclos electorales 1999-2000 y 2004-2005. Tesis de Licenciatura en Sociología. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, inédito.
- Monestier, Felipe (1999). “Partidos por dentro: la fraccionarización de los partidos políticos en Uruguay (1954-1994)”. En Luis E. González (ed.) *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Universidad Católica-Fundación BankBoston
- Moraes, Juan Andrés (2008). “Why factions? Candidate selection and legislative politics in Uruguay”. En Peter Siavelis y Scott Mainwaring (eds.) *Pathways to power. Political recruitment and candidate selection in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Piñeiro, Rafael (2007). “El sueño de la lista propia: los dilemas de la coordinación electoral post-reforma de 1997”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16.
- Vernazza, Francisco (1989). “Minoristas, mayoristas y generalistas en el sistema electoral uruguayo”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 3.

Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos

MARÍA ESTER MANCEBO Y PEDRO NARBONDO (COORDINADORES)

Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Editorial Fin de Siglo, CLACSO, Montevideo, 2010, 425 páginas.

Por Germán Bidegain Ponte*

El libro que tenemos a consideración es un aporte para todos aquellos que estén interesados en el estudio de la implementación y resultados de las políticas públicas del primer gobierno frenteamplista de la historia uruguaya (2005-2010). La pregunta central que lo estructura es la siguiente: ¿cuánto hubo de cambio y de continuidad en el gobierno de Vázquez respecto de los gobiernos anteriores? Tratándose del primer gobierno de izquierda en la historia uruguaya, y teniendo en cuenta que desde sus inicios el Frente Amplio manifestó su voluntad de cambiar el rumbo del país, no caben dudas de que es una pregunta relevante.

* Estudiante del programa de doctorado en Ciencia Política del ICP de la Pontificia Universidad Católica (Chile). Es Magíster en Ciencia Política por esta misma institución, Magíster en Historia y Teoría Política por Sciences Po París (Francia), ha realizado un posgrado en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Robert Schuman ("Maîtrise", Estrasburgo, Francia), y es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay). E-mail: germanbidegain@gmail.com

Al tratarse de un libro colectivo, con un gran número de capítulos y una multiplicidad de autores, es imposible realizar un análisis crítico de cada uno de los trabajos que lo componen. Por lo tanto, estructuraremos esta reseña de la siguiente manera. En primer lugar, analizaremos la estructura general del libro. Acto seguido, presentaremos sintéticamente sus principales hallazgos. Finalmente, señalaremos algunas críticas y preguntas que a nuestro juicio se desprenden de su lectura, y cuya respuesta podría generar buenos aportes para el estudio de las políticas públicas en general. Aunque el afán del libro es más bien descriptivo y acotado a la experiencia del gobierno de Vázquez, consideramos que presenta valiosa información para avanzar líneas de investigación de mayor alcance.

Reforma del Estado y políticas públicas se compone de cuatro partes, dentro de las cuales se busca cubrir transversalmente las distintas “arenas” de las políticas públicas. En la primera de ellas, se trata al Estado y su organización, haciéndose patente un tema que está presente desde hace décadas en las agendas políticas de los países del continente: la reforma del Estado. Uruguay no ha sido ajeno a este fenómeno, y desde el primer gobierno de Sanguinetti, en la transición democrática en adelante, se ha buscado avanzar en tal sentido. Evidentemente, derecha e izquierda no entienden la reforma del Estado de la misma manera, por lo que analizar las reformas impulsadas por Vázquez reviste un gran interés. Los tres capítulos que componen esta primera parte analizan cómo se buscó (y cuánto se logró) avanzar en la reforma de la administración central, en la instauración de nuevos formatos de gestión pública y en las políticas de descentralización (en este caso se analiza principalmente el escenario que la ley aprobada a fines del mandato de Vázquez generó hacia el futuro).

La segunda parte del libro, orientada al estudio de las arenas social y económica y su impacto sobre el bienestar social, compone el grueso del mismo. De los diecinueve capítulos, once se encuentran en esta sección. Uno de los puntos de diseño más importante entre derecha e izquierda suele ser el rol del Estado en la actividad económica y en las políticas de bienestar. Por lo tanto, no es de extrañar que muchos de los esfuerzos del gobierno de Vázquez, y de las expectativas de su electorado, se concentraran en estos temas. La relevancia que esta parte tiene en el libro traduce esta realidad. Allí se analizan temas tan variados como la estructura general del Estado Social uruguayo, la reforma tributaria, la política laboral, la creación del Ministerio de Desarrollo Social, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud, las políticas de infancia, las políticas educativas y las de vivienda.

La tercera parte del libro se interesa por las funciones clásicas del Estado moderno: seguridad, defensa e inserción internacional. A diferencia de las políticas de bienestar, seguramente las expectativas de la población en general respecto de estas áreas eran un tanto menores. No obstante, este tipo de temas suele revestir gran complejidad para los gobiernos de izquierda y el gobierno de Vázquez no fue la excepción. El relacionamiento con los militares y el uso de la represión en el combate de la delincuencia fueron áreas donde el Frente Amplio debió realizar importantes esfuerzos y aprendizajes. Tres capítulos analizan estos temas. Finalmente, la cuarta parte del libro es la más corta. Compuesta de dos capítulos, analiza la importancia del uso de la investigación social en el diseño de políticas públicas y la visión de la opinión pública sobre el rol del Estado.

Si pensamos en los principales hallazgos del libro, podemos comenzar por señalar que el gobierno contó con el alto nivel de gobernabilidad típica del Uruguay. Por ser la primera experiencia de izquierda en su historia, se suscitaron algunos puntos de interrogación al respecto antes de comenzar el gobierno. No obstante, no existieron

dificultades mayores en ninguna de las áreas analizadas, siendo el balance ampliamente favorable en este sentido.

Con respecto a la pregunta central del libro, en la conclusión se señalan tres grupos de áreas según el nivel de cambios logrados en las mismas. Un primer grupo, estaría compuesto por aquellas áreas que lograron niveles de transformación bajos, existiendo más continuidad que cambio respecto a la labor de gobiernos anteriores. La política exterior se presenta como el área que tuvo un nivel más bajo de cambio, con cierto giro hacia la política regional, pero de modo muy gradual. La segunda área que no logró grandes cambios fue la transformación del aparato estatal. Aunque sí existió una modificación en el enfoque de lo que se entendía como reforma del Estado (conceptualmente se cambió la idea de reducción del Estado por la de su fortalecimiento), y algunos impulsos en este sentido, los cambios no fueron sustantivos.

El segundo grupo de áreas de políticas presentó un nivel intermedio de cambios. Los autores ubican en este grupo a las políticas sociales asistenciales, de educación, de infancia, de vivienda y económica. Sin existir un viraje en el modelo, en varios sectores se asignó un presupuesto mayor (educación, por ejemplo) o se realizó una gestión que produjo cambios por la vía del éxito de las opciones tomadas (economía, por ejemplo). En algunos casos, como el de la política de vivienda, los autores señalan que existieron importantes reformas institucionales, pero que éstas están en sintonía con el “modelo neoliberal preexistente”.

Finalmente, podemos destacar las áreas donde sí existieron reformas de gran calado. Las reformas que más se alejaron de los lineamientos previos fueron la tributaria, la laboral y la del sistema de salud. En la primera de ellas, varios capítulos destacan que se logró un sistema impositivo más eficiente y progresivo, pero atacando más que nada las rentas personales altas, aunque no en la misma medida al capital. Una de las conclusiones del libro, es que sería necesario aumentar los impuestos al capital para lograr una mayor redistribución, volviendo así la realidad más acorde a los lineamientos programáticos frenteamplistas. Con respecto a la reforma laboral, se cortó en cierta medida con el proceso de flexibilización que se venía desarrollando desde los noventa y se empoderó a los sindicatos mediante la reinstauración de la negociación colectiva. En tercer lugar, la creación del Sistema Integrado de Salud igualó considerablemente las condiciones de acceso a la salud para quienes se encuentran integrados al mercado de trabajo formal. Los autores consideran a esta reforma como profunda y exitosa.

Culminemos esta reseña con algunos comentarios críticos y algunas preguntas que se desprenden de la lectura del libro, cuyas respuestas podrían generar insumos más generales para el estudio de las políticas públicas. En el libro se tomó la opción de que cada capítulo se concentre en una “arena” de política pública, estructurándose todos de forma similar para ordenar las distintas reflexiones. Cada capítulo plantea cuatro ejes: a) la situación de la “arena” hacia 2004 y en los años previos, b) la propuesta programática del Frente Amplio, c) el proceso de generación e implementación de las políticas públicas y d) los resultados alcanzados. Esta estructuración funciona bien para lograr un buen “pantallazo” de cada área de política pública al leer cada capítulo en particular. Sin embargo, lo que se extraña al leer el libro en su totalidad, es alguna reflexión de corte general, que integre los distintos hallazgos en una perspectiva analítica más unitaria sobre el gobierno. Por ejemplo, de la lectura de varios capítulos se desprende que en algunos temas existieron pugnas entre distintos ministerios. Un caso es el referido al debate sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Ante este tema polémico, se enfrentaron el Ministerio de Relaciones Exteriores con el de Economía y Finanzas. En otro capítulo, se señala que el Ministerio de Economía y Finanzas se

enfrentó a sectores ambientalistas que contaban con fuerte peso en el Frente Amplio. Este tipo de situaciones, que se hacen patente en las distintas colaboraciones, nos ilumina sobre la importancia de tener una mirada más general sobre el gobierno, ya que rara vez las “arenas” se encuentran completamente separadas. Un enfoque más global sería importante para terminar de armar el puzzle respecto de las distintas “arenas”, y para diagnosticar el peso relativo de los decisores políticos y sectores del Frente Amplio al interior del gobierno. Por otra parte, el libro realiza un buen trabajo mostrando en qué ámbitos se avanzó más y en cuáles primó la continuidad. Nuevamente, aunque cada una de las colaboraciones da pistas respecto de cada caso concreto, también sería importante presentar una mirada integral. ¿Por qué algunas arenas generaron más cambios que otras? Analizar comparativamente las distintas áreas, sus desafíos y respuestas podría ser útil para profundizar el conocimiento sobre el caso uruguayo, pero también para dialogar con la teoría sobre políticas públicas y el *policy process*.

En definitiva, el objetivo trazado por el libro -contestar cuánto hay de cambio y continuidad en el gobierno- es logrado con éxito. Pero teniendo en cuenta la cantidad de trabajo e información generada, habría sido interesante integrar las distintas contribuciones para avanzar más en el “por qué” de los diferentes desempeños de las “arenas” y de las resistencias al cambio experimentadas por el gobierno en general. La literatura ofrece un buen número de variables a tener en cuenta en este sentido. La relación de fuerzas y los equilibrios internos del partido de gobierno (O’Connor y Olsen 1998; Kingdon 2003), el marco institucional y las características de la burocracia estatal en general o en cada uno de los ámbitos de las políticas públicas (Tsebelis 1995; Moe 1997; Haggard y Mc Cubbins 2001), y la importancia de las ideas (Majone 1989; Stone 2002), son solo algunas de ellas, y podrían ser integradas en un enfoque de corte más teórico. Sin lugar a dudas, estas variables aparecen en mayor o menor medida en los distintos capítulos, pero consideramos que sería relevante integrarlas en una mirada global del desempeño del gobierno.

A modo de conclusión, *Reforma del Estado y políticas públicas* es un libro útil y necesario para la comprensión del primer gobierno frenteamplista de la historia del país. Allí encontramos colaboraciones de calidad que dan cuenta de los procesos de realización de políticas públicas y sus resultados durante este mandato de gobierno. A su vez, ofrece importante evidencia empírica que abre implícitamente varias líneas de investigación para quienes procuren profundizar en el estudio de las políticas públicas y sus procesos de reforma.

Bibliografía

- Haggard, Stephan and McCubbins, Mathew (eds.). (2001). *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kingdon, John W. (2002). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Longman Classics Editions.
- Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale: Yale University Press.
- Moe, Terry M. (1996). “The Positive Theory of Public Bureaucracy”. En D.C Mueller, *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 455-480.
- O’Connor, Julia S. and Gregg Olsen (eds.) (1998). *Power Resource Theory and the Welfare State: A Critical Approach*. Toronto: University of Toronto Press.
- Stone, Deborah (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. Norton & Company.

Tsebelis, George (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism." *British Journal of Political Science* 25(3): 289-325.

Hobbes and the Law of Nature

PEREZ ZAGORIN

Princeton University Press, 2009, 177 páginas.

Por Javier Bonilla Saus*

Prácticamente póstumo, este título aparece como la obra culminante del profesor Perez Zagorin (1920-2009), importante "historiador de las ideas" y especialista en la historia de Gran Bretaña y Europa de los siglos XVI y XVII. Importa la aclaración porque la edición no establece con claridad la condición de *historiador* del autor. Aunque el trabajo tiene una adecuada solidez conceptual, el lector habituado a la filosofía política encontrará, a la vez, una refrescante fluidez en la lectura y una desconcertante tendencia a dar por definitivamente establecidas respuestas a problemas que la reflexión filosófica nunca se resigna a considerar como "*concluidas*".

Perez Zagorin sí aclara formalmente, desde el inicio, el perfil de su trabajo: "Este libro [...] es ante todo una discusión de Hobbes, como teórico de la ley natural..." (Zagorin 2009: 22).¹ Hobbes no es nuevo para Perez Zagorin. En previas andanzas hobbesianas, en 1990, había publicado en el *Journal of the History of Ideas*, su "Hobbes on our Mind"² (1990), la revisión de la obra de Hobbes, y de la de sus comentaristas, más exhaustiva que conozcamos. Tampoco es desconocida la intensa admiración que Hobbes despertaba en Perez Zagorin.³

Hobbes and the Law of Nature no marcará un hito en los estudios hobbesianos. Aunque tiene la virtud de trascender la tendencia a la autorreferencia que cultiva alegremente la academia anglo-sajona (relaciona su trabajo con los de Jean Yves Zarka, Carla Forelli, Enrico Pattano, Pauline Westerman, B.P Vermeulen, G. Van der Waal, Alfred Dufour, Bernd Ludwig, etc.), Perez Zagorin no hace más que presentar una revisión general de la obra de Hobbes y de su relación con el jusnaturalismo desde una perspectiva tradicional. Eso no significa que no contenga desarrollos interesantes o perspectivas a veces provocativas, pero sí es sostenible que el autor no emprende ningún sendero *radicalmente novedoso* en el meollo del tema.

El trabajo se estructura en cuatro secciones que no guardan entre sí una articulación consistente. Mientras que las tres primeras encajan lógicamente bajo el título general del libro, la cuarta sección irrumppe intempestivamente como una suerte de "*reivindicación*" de la "*ética hobbesiana*" que, más de una vez, fue estigmatizada con la expresión de "*individualismo posesivo*" (Macpherson 1970), o sea, como una forma

□ Catedrático de Ciencia Política en la Universidad ORT-Uruguay, Coordinador Académico del Departamento de Estudios Internacionales de la mencionada institución y Director y Editorialista de la revista digital "Letras Internacionales".

¹ La traducción de esta cita de la obra de Perez Zagorin, así como las restantes que se incluyen a lo largo del texto, fue realizada por el autor de la reseña.

² Aunque este artículo cumpla ya dos décadas desde su publicación sigue siendo referencia obligada para acercarse al conjunto de la producción académica sobre Hobbes.

³ "No hay mayor escritor de prosa filosófica en inglés que Hobbes" (Zagorin 1990: 317).

de reducir la perspectiva ética de Hobbes a un egoísmo materialista autorreferido en el individuo (Strauss 1952). Los tres capítulos iniciales giran en torno a la problemática de la ley natural. Pero el cuarto capítulo (“Hobbes, the moral philosopher”), en cambio, desvía del eje de la investigación adentrándose en la concepción “psicologista” de la naturaleza humana, su constitución supuestamente “egoísta” y “materialista” y los dilemas éticos que la postura hobbesiana habría de plantear para algunos autores.

El primer capítulo (“Some basic hobbesian concepts”) llama la atención por la recurrencia de la reconstrucción “histórica” de los conceptos. Ello no debería sorprender en un “historiador de las ideas”. Pero no debe dejar de señalarse que, luego de 29 páginas dedicadas a los “conceptos básicos” de Hobbes, el autor sólo ofrece una acertada (pero también harto conocida⁴) presentación de la inteligencia hobbesiana de la diferencia entre “*jus naturale*” y “*lex naturalis*” (Zagorin 2009: 26). Así el capítulo inicial transcurre, sin pena ni gloria, por un camino de fundamentadas citas y razonables interpretaciones que resumen bien algunos de los grandes conceptos de la obra de Thomas Hobbes sin que aparezca, sin embargo, siquiera el asomo de una propuesta novedosa.

El capítulo segundo, “Enter the Law of Nature”, parece convocarnos a una lectura más desafiante. Pero, con la salvedad de un dato inicial anecdótico, poco conocido (que Hobbes fue el primer traductor de *La Guerra del Peloponeso*), y la posibilidad de que este juvenil trabajo haya influido en el autor de *Leviatán* proporcionándole una formación humanista que pronto quedará opacada por su admiración por la ciencia⁵, el capítulo no depara al lector ni desafíos ni sorpresas.

Nuevamente Perez Zagorin retorna a la perspectiva histórica, ahora para rastrear en Hobbes el estado de naturaleza y la condición del hombre en ésta, los preceptos de la ley natural, los derechos naturales, la creación del *Commonwealth* y la disputada cuestión de *los fundamentos* (el miedo “pasional” o el consentimiento “racional”) que detonarán la necesidad del contrato. Es ampliamente conocida la puntillosa enumeración de Hobbes, tanto en los *Elements of Law* como en *Leviatán*, de las “pasiones” humanas que ha llevado a hablar de una “psicología” hobbesiana.

Pero este perfilamiento de la “naturaleza humana” como un agregado de “pasiones” que Hobbes propone no merece otra conclusión para Perez Zagorin que la convocatoria a la conocida frase en la cual Hobbes define al género humano como orientado, en primer lugar, por el deseo perpetuo de poder y más poder, que sólo cesa con la muerte (Zagorin 2009: 34-35).

Hay un punto que merece ser señalado porque adquiere una relevancia no común en la literatura consagrada: es el fuerte énfasis que pone el autor en la vocación hobbesiana por resaltar “la igualdad” entre los hombres. En efecto, casi siempre “la igualdad” hobbesiana aparece como un efecto perverso de la precariedad del estado de naturaleza y de su carácter bélico y caótico. Como si la igualdad, en Hobbes, es -al menos en parte-, el “efecto” de que, para él, los individuos son iguales puesto que son capaces de infligirse mutuamente daños muy semejantes. Hay una óptica pesimista, un planteo de *la libertad* como la “*libertad de dañar*” y, por ende, la igualdad entre los hombres como una forma de equidad y equilibrio en la potencialidad de destruirse “igualitariamente”. Esta lectura, además, es consistente con la idea de que, una vez establecido “Leviatán”, los individuos quedan reducidos a una nueva forma de igualdad

⁴ Este enfoque de P. Zagorin está en línea con los trabajos de Leo Strauss (del arriba citado y de *Natural Right and History*) que datan de 1952-53. En su momento (Bonilla 1997: 68) tratamos la importancia de esa manifiesta renovación que Hobbes introduce en el pensamiento jusnaturalista.

⁵ “A la luz de la importancia vital de la ciencia en su perspectiva filosófica, Hobbes no podría haber considerado la idea de la ley natural más que en la medida en que consideraba que era espíritu científico. (Zagorin 2009: 31).

que sería, ahora, casi la igualdad “inversa”; “*la igualdad en la indefensión*” ante la despótica instancia política hobbesiana. Aquí enraíza la idea, algo vulgarizadora, de que Thomas Hobbes era *un pesimista radical*. Pero Perez Zagorin logra ir más allá de esta lectura simplista. Para él -y creemos que con razón- el dispositivo hobbesiano es genuinamente igualitarista ya que “La filosofía moral y política de Hobbes atribuye mucha más importancia a la idea de igualdad natural entre los hombres que la de ninguno de sus predecesores...” (Zagorin 2009: 35).

En realidad, más allá de que el argumento no sea demasiado contundente, una cosa es cierta: Hobbes escribió porque creía posible un *Commonwealth* pacífico. Sobre las modalidades de construir la paz, sobre su concepción del estado de naturaleza, sobre las virtudes o defectos de su Leviatán, caben todas las críticas pero nadie, que es, filosóficamente, *un pesimista consumado* dedica lo más preclaro de su obra a imaginar cómo instaurar la paz.⁶ Por ello es que, la igualdad de los hombres hobbesianos hay que buscarla como un racionalismo (algo como “la igualdad relativa en la capacidad de cálculo racional”) democráticamente distribuido entre la especie.

Los sub-capítulos destinados a *el estado de naturaleza*, *la condición natural de los hombres* y a *los preceptos de la ley natural* no merecen mención especial. Como se ha dicho, tanto la ley divina como la ley natural *están vigentes* en el estado de naturaleza pero las condiciones materiales de vida hacen que esas normas *no pueden operar*. Como en tantas situaciones sociales, la norma está, y se reconoce su vigencia, pero su mandato no se puede cumplir. Hoy diríamos se requiere “*an special enforcement of the law*” para que la norma tuviese efecto positivo. Hobbes expresa lo mismo, aunque en lenguaje más arcaico: las mencionadas leyes son “...obligatorias y vinculantes en la conciencia (in foro interno) pero no necesariamente en las acciones externas (in foro externo).” (Zagorin 2009: 44).

Siguiendo un camino consagrado, el autor toma esta distinción para basar el establecimiento del futuro contrato. Lejos de Descartes, para Hobbes la ley divina y la de naturaleza no son innatas ni están “grabadas” en la conciencia de los individuos. Éstos, en base a *su experiencia* y a *su razón*, deciden encontrar los caminos de la paz: así consentirán el establecimiento de un poder que, por su capacidad de castigo, les restrinja el uso de sus ilimitados derechos naturales. Aquí se vislumbra más claramente la naturaleza *racional* y *artificial* del *Commonwealth* hobbesiano. Es un “*constructo*” radicalmente distinto de la idea de sociedad que Aristóteles impuso en Occidente: un “artefacto” imaginado y consentido para impedir la guerra.

Cuando Perez Zagorin aborda la teoría de la soberanía su óptica se torna todavía más histórica. Las objeciones monarcómanas, los aportes hugonotes, las ambigüedades de Bodino, etc., y todas las etapas de la moderna teoría de la soberanía en formación serán revisitadas.

Los críticos de Hobbes, que lo visualizaron⁷ como un partidario de la autoridad absoluta y de la tiranía, siempre usaron su concepción de la soberanía como *lugar teórico* donde hincar los dientes de su crítica. En efecto, quien propone una soberanía absoluta, indivisible, incuestionable, etc., corre el riesgo de que esa idea de soberanía “total” (con la connotación que ésta adquirió en el siglo de Stalin y de Hitler) suene a despotismo y/o a absolutismo desmedido. Sin embargo, varios han sido los autores que problematizan esta visión de la soberanía en Hobbes. Perez Zagorin es uno de ellos.

⁶ Aunque no se ha dicho para Hobbes, este último probablemente también imaginó la paz como una “paz perpetua” (Bobbio 1992).

⁷ Hobbes como un escritor meramente autoritario es visto desde posturas clásicas como las de Schmitt (1938) o Vialatoux (1935), hasta miradas recientes como la de Skinner (2009).

La primera mitad del siglo XVII en Gran Bretaña fue el ejemplo de un sistema político inestable y, Europa, el de la carnicería de las guerras de religión. La cuestión era *la cuestión del orden* (Bonilla 1995) para restablecer *la paz* (Bobbio 1992). ¿Por eso la soberanía hobbesiana adopta este perfil tan radical? Sólo en parte. Lo que los críticos olvidan al resaltar tal extremo, son dos aspectos decisivos. Primero, una lectura atenta del *De Cive* y de *Leviatán* revela que, en realidad, este formato de “soberanía” aparece como particularmente desmesurado *hoy* porque lo leemos con una mirada “post-Locke” y “post-Montesquieu”. Pero, entre 1600 y 1680, la *novedad* hobbesiana radica más en la insistencia sobre *la unicidad* del poder que *en las modalidades prácticas que esa soberanía estaría habilitada a ejercer*. Salvo en Inglaterra, donde hubo una larga tradición de oposición entre la nobleza y la Corona, en el resto de Europa, una vez debilitado el Papa por la Reforma, el poder político de las monarquías en proceso de fortalecimiento no tiene control institucionalizado alguno durante más de dos siglos. En realidad, en la Europa de las guerras de religión, *prácticamente todo poder político medianamente establecido carece de límite institucional efectivo*⁸ por lo que *Leviatán* no es novedoso por carecer de límites institucionales: lo es, sí, porque no está dispuesto a compartir ese poder con nadie.

En segundo lugar, es necesario recordar que si *esa soberanía hobbesiana tiene muy pocos límites* es por la modalidad teórica de su constitución. Leviatán adquiere casi todos los derechos, porque los individuos de Hobbes, sus primeros propietarios, se los legaron libremente. La soberanía de Leviatán es tan monolítica y rotunda, porque así de radicales e innegociables son las libertades de los individuos hobbesianos que lo deciden conformar.

Pero Perez Zagorin “defiende” la soberanía hobbesiana hasta el límite. En el capítulo 3, con un título casi provocativo (“Hobbes’s Very Moral Sovereign”) dice: “Cuando se leen sus argumentos sobre los deberes del soberano, uno puede tener en ciertos momentos la impresión que pertenecen, en ciertos aspectos, al vasto género de literatura europea sobre cómo gobernar y aconsejar a los príncipes que combinaba sabiduría política, sugerencias prácticas e instrucción” (Zagorin 2009: 84-85). ¡Y sigue, como ejemplo de literatura inspiradora de *Leviatán*, una cita de “*La educación de un Príncipe cristiano*” de Erasmo! En verdad, si la lectura *literal* de *algunos* argumentos de *Leviatán* permite esbozar un “Leviatán virtuoso”, nadie puede, seriamente, “detenerse” en esa presentación casi edificante de la soberanía. No es precisamente *esa* la esencia de la soberanía hobbesiana. La estructura de la segunda parte de *Leviatán* apunta, y por razones teóricas legítimas, a estructurar *un poder casi total, único e incuestionable*. Pero Perez Zagorin insiste tanto en su tesis que es necesario incluir algunas citas realmente sorprendentes.⁹

Resumiendo. Un “Leviatán” que, aunque no está contractualmente obligado, siguiendo la ley natural identifica “naturalmente” su interés con el interés de sus súbditos, no es defendible, después de siglos durante los que la democrática “voluntad general” de Rousseau hubo de ser utilizada (y lo sigue siendo) para las más ominosas empresas opresivas y luego de las experiencias totalitarias del siglo XX.

⁸ Aunque la “monarquía moderada” tiene algunos representantes, en los hechos los monarcas no tienen limitaciones al ejercicio de su poder, con excepciones como algunas regiones ibéricas e Inglaterra.

⁹ “Aunque siempre dejó claro que el soberano no tiene obligación contractual para con sus súbditos, es de destacar que, a pesar de todo, describió sus poderes como un acto de confianza, término que parece implicar que el soberano sería, en algún sentido, responsable moralmente por el uso de ellos. El propósito del poder soberano, dice, es procurar «la seguridad del pueblo». “Creo que la respuesta de Hobbes a estas preguntas sería que el soberano identifica su propio bien con el bienestar y la seguridad del pueblo.” (Zagorin 2009: 84-85).

En el último capítulo, continuando esta visión “benévolas” de Hobbes, Perez Zagorin argumenta que los que sostienen que, para el autor, el fundamento de la conducta humana es, en última instancia, el más estricto y egoísta interés individual, “no han entendido bien su obra” (Zagorin 2009: 101).

La argumentación de Perez Zagorin, apoyada en trabajos como los de Bernard Gert (1991), David Boonin-Vail (1994) y Stephen Finn (2007) no es convincente. La argumentación pierde claridad cuando el autor relativiza su afirmación señalando que numerosos trabajos contemporáneos muestran: “...cuán complejo puede ser el concepto de interés propio y cómo puede entremezclarse naturalmente con una obligación moral” (Zagorin 2009: 102-103).

No es sencillo asentar una opinión definitiva sobre el libro de Perez Zagorin. Su admiración por Hobbes, el conocimiento erudito de la obra y de la filosofía de la época impresionarán al lector que se aproxima por primera vez a la obra de Hobbes. Sin embargo, cuando quien ha incursionado con sistematicidad en ella aborda este trabajo, no deja de añorar las contundentes reflexiones de Leo Strauss o de Gauthier, la potente (aunque cuestionable) hipótesis de Warrender o la sencilla pero consistente elegancia intelectual del *Thomas Hobbes* de Norberto Bobbio.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto (1992). *Thomas Hobbes*, México-Argentina: FCE.
- Bonilla Saus, Javier (1995). “Leviatán y la cuestión del orden político”. *Revista Internacional de Filosofía Política* 6.
- Bonilla Saus, Javier (1997). “Hobbes otra vez: Apuntes sobre la modernidad política de su obra”, *Cuadernos de CLAEH* 80.
- Boonin-Vail, David (1994). *Thomas Hobbes and the Science of Moral Virtue*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Finn, Stephen (2007). *Hobbes: a Guide for the Perplexed*. London: Ed. Continuum.
- Gauthier, David (1969). *The Logic of Leviathan. The moral and Political Theory of Thomas Hobbes*. Oxford: Clarendon Press.
- Gert, Bernard (1991). *Man and Citizen: De Homine and De Cive*, Indianapolis: Hackett Publisher Co.
- Macpherson, Crawford B. (1970). *La teoría política del individualismo posesivo de Hobbes a Locke*. Barcelona: Ed. Fontanella.
- Schmitt, Carl ([1938] 2008). *The Leviathan in the State Theory of Thomas Hobbes*, Chicago: Chicago University Press.
- Skinner, Quentin (2009). *Hobbes et la conception républicaine de la liberté*. Paris: Albin Michel.
- Strauss, Leo (1953). *Natural Right and History*, Chicago: Chicago University Press.
- Strauss, Leo (1953). ([1952] 2008). *The Political Philosophy of Hobbes*. Chicago: Chicago University Press.
- Vialatoux, Joseph (1935). *La Cité de Hobbes. Théorie de l'Etat totalitaire*. Paris-Lyon: Lecoffre.
- Warrender, Howard (1966). *The Political Philosophy of Hobbes*. Oxford: Oxford University Press.
- Zagorin, Perez (1990). “Hobbes on our Mind”, *Journal of the History of Ideas* 51(2).
- Zagorin, Perez (2009). *Hobbes and the Law of Nature*. Princeton: Princeton University Press.