

RESEÑAS

María del Carmen Pardo, *Una introducción a la administración pública*, México, El Colegio de México, 2016, 168 pp.

ENTRE LOS ESTUDIOSOS de Administración Pública –en adelante, AP–, los llamados publiadministrativistas sabrán del valor agregado que María del Carmen Pardo genera tanto con sus contribuciones teóricas y metodológicas a la disciplina administrativa, como con el conocimiento aportado a la administración pública mexicana. Pardo es fundadora de uno de los programas profesionales de mayor tradición y reputación en el área de las ciencias sociales, la Licenciatura en Administración Pública de El Colegio de México, lo cual ha hecho de ella el pilar de una corriente de estudios y tradición publiadministrativista no poco influyente en América y Europa. Pocos investigadores pueden dar noticia razonada del fenómeno administrativo ya como práctica profesional, ya como experiencia disciplinaria en el aula e investigación, ya como consultoría. Saber cómo funciona el elemento administrativo del Estado, haberlo estudiado y sistematizado, producir conocimiento sobre ello y trazar directrices para mejorarlo, actualizarlo y modernizarlo obligan a que en nuestro ámbito se tenga a Pardo por autoridad.

La obra que ahora se reseña no es la excepción de tan sublime pericia, ya que en ésta se hallan elementos para hacer pausas reflexivas y críticas sobre nuestra disciplina o ciencia administrativa, si se concede atribuirle esta categoría. La autora deja en claro desde el principio el hilo conductor de su propuesta, de tal modo que más que anclarse en la disputa sobre AP como una disciplina científica y los elementos que la acreditan como tal, o bien como una simple práctica profesional, plantea su feracidad y complejidad disciplinares, presentando (con suficientes elementos bibliográficos y

argumentativos) las diversas dimensiones de la administración pública. Delinea, para tal propósito, una discusión concisa y sustantiva sobre la cientificidad de la administración y da pauta a un debate entre lo privado y lo público, no menos que sobre el fenómeno de la burocracia y su relación con el Estado y la democracia, presentando las líneas de investigación, itinerarios y desafíos de la ciencia administrativa.

La que ahora nos ofrece Pardo descuello como obra de especialistas, pues ha de convertirse en texto de obligada consulta para quienes se introducen en el campo ya por intereses exclusivamente profesionales, ya por formación académica. El seguimiento y lectura pueden emprenderse de forma tradicional y progresiva, según el orden de los capítulos, o bien transversalmente, manteniendo presentes los planteamientos iniciales y problematizando en lo particular en cada capítulo los avatares y desafíos de la disciplina. La propuesta de Pardo se articula a lo largo de siete apartados, una introducción, cinco capítulos y las consideraciones finales. De este modo, en la parte preambulatoria se aclara que no se elabora ni propone una historiografía de la disciplina administrativa, como tampoco del fenómeno social de que se ocupa; se aclara, más bien, que se expondrán los factores por los que se reconoce a los publiadministrativistas y se los distingue en el concierto de las ciencias sociales, aun cuando la administración pública se encuentra en permanente construcción como objeto de estudio y en metamorfosis como área profesional, lo cual orienta a la formulación de diversos conceptos, enfoques, modelos, metodologías y tecnologías administrativas. La autora, por tanto, propone recuperar los temas recurrentes en el estudio y práctica de la administración para denotar de ese modo un campo disciplinario con tradición, identidad y futuro.

En el primer capítulo hay un contenido de cuantía mayor, y no menos polémico, el de la multiplicidad de objetos de estudio, en torno al cual gravita la discusión sobre la tradición científica de la disciplina y el itinerario que habrá de atender en los tiempos próximos. En “Historia y avatares de una disci-

plina”, así, se detalla el modo en que los Estados se han conducido en lo que atañe a su administración, pues se revisa sumariamente el asunto en Grecia, Roma, la Edad Media, la creación de la filosofía y las ideas cristianas, con el propósito de hacer destacar los siglos xvii y xviii (la era de los Estados absolutistas) por el desarrollo que éstos vieron de las Ciencias de la Policía y las Ciencias Camerales, con lo cual se enmarcan (contradictoriamente) los antecedentes primigenios que dotaron de sus cualidades esenciales a las burocracias de los Estados democráticos (nuestra era) y adquirieron la connotación de administraciones modernas. En particular se atiende aquí a Woodrow Wilson, porque fue el primero en identificar y definir el objeto de estudio de la ciencia administrativa moderna, así como sus métodos, lo cual encauzó la corriente ortodoxa y su correspondiente dicotomía política-administración. Este capítulo estaría completo, si en él se hubiesen incorporado elementos mínimos del Despotismo oriental, toda vez que no pocas de sus cualidades administrativas fueron trasladadas al Occidente medieval, las cuales se pudieron distinguir en la administración del Estado absolutista.

El carácter público de la administración es otro de los temas de esta obra. De él se sostiene una interesante discusión a propósito de la dicotomía privado-público, que se tiene por una connotación y relación a la categoría, y aun existencia, del Estado. En esta breve y concisa disertación, se exponen los ciclos entre lo público y lo privado, las razones de legitimidad del Estado y sus implicaciones en la administración pública, ya que debe anticipadamente resolver actos considerados públicos o por resguardo de algún derecho ciudadano. Póngase por caso el del Estado social como garante de derechos o el del Estado neoliberal, que desarrollaron dos formas distintas de entender lo público en la administración tanto en el sentido académico, como en el profesional. El lector, luego de haber atendido las esferas de lo público y los modelos del espacio público, se dará cuenta en este punto de que las fronteras entre esas dimensiones son cada vez más inexactas y complementarias a grado tal que la teoría, la dis-

ciplina y la profesión de la administración pública deben dar cuenta de que lo público es algo más que lo gubernamental y lo privado trasciende los espacios doméstico y civil. En “Las tribulaciones entre lo público y lo privado” se diserta, en efecto, acerca de una disciplina que constantemente exhorta a innovar los alcances analíticos, ya que éstos cada vez son más complejos, porque ya no se limitan a los espacios tradicionales de la política y sus instituciones y las trayectorias que marca el fenómeno administrativo apuntan también a lo político. Esta dimensión, con todo, no se advierte lo suficiente en la obra.

De la disciplina administrativa se exige cada vez más la predicción de situaciones particulares y, por consiguiente, las soluciones específicas de éstas, dado que por mucho tiempo ocupó a los publiadministrativistas el fenómeno de la burocracia, al considerársela como un instrumento moldeable, racional y lineal, que además garantiza la materialización (ante los gobernados, en cuanto clientes o ciudadanos) de los fines de los Estados social o liberal. En este punto se llega a la parte ciudadana de la administración pública en la tesitura, así reconocida por la autora, de que la institución administrativa, técnicas y funcionarios han debido amoldarse a las expectativas, alcances e intereses de los ciudadanos, es decir “la política de los gobernados” (p. 77). En este sentido, “El fantasma del gobierno democrático: la burocracia” traza rutas de discusión sobre la posibilidad de que la burocracia sea realmente una aliada de la democratización de los Estados contemporáneos y que, por consiguiente, se constituya como el factor de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas, pues la historia muestra que la relación entre burocracia y democracia ha sido antitética, porque, por una parte, se restringe y encapsula la autoridad y la decisión de un cuerpo jerárquico y, por otra, se exige dilatar las esferas de participación ciudadana. Con todo, los propios anales e itinerarios de la disciplina administrativa señalan que el debate no es concluyente a causa de las extensiones actuales de lo público y lo privado, no menos que de sus ciclos venideros.

Las trayectorias que sigue la AP o que han revitalizado tanto a la disciplina, como a la profesión, se relacionan con el enfoque de las Políticas Públicas, la Nueva Gerencia Pública (NGP), la Gobernanza y Gobierno de Redes, según el desarrollo que Pardo propone en “Los nuevos derrotados de la administración pública”. Las políticas públicas se identifican como una corriente que propone conocer, sistematizar y optimizar la toma de decisiones a partir de evidencia empírica, así como de metodologías que desentrañen prescripciones sobre decisiones: racionales, eficientes, legalmente factibles, compatibles con la participación ciudadana y con los intereses colectivos que tienden a ser más expresivos por la extensión de lo público y de las olas democratizadoras. Así, la NGP plantea un programa de investigación y de recomendaciones proclives a mejorar el desempeño y profesionalización de las organizaciones públicas, para lo cual se propone que debiesen operar en ambientes de cuasi mercados, pues éstos son los ingredientes de la competencia y los dinamizadores de una mayor productividad de las organizaciones gubernamentales. La autora, en este punto, reconoce que la nueva gerencia enajena de algún modo a la administración pública de su campo natural, que es la política, al tratar de solucionar muchos de los problemas añejos por el modelo burocrático. En este capítulo, así, se presentan y discuten dos temas que son de frontera, la gobernanza y el gobierno de redes, los cuales, de hecho, recuperan escenarios en que la burocracia y las entidades gubernamentales participan conjuntamente con otras expresiones emergentes de la sociedad civil, no gubernamental, ciudadanos y sector privado en el diseño e implementación de políticas públicas, desarrollándose de este modo estructuras horizontales y multicéntricas, que terminan trastocando los preceptos de la administración pública tradicional.

La vorágine de las sociedades contemporáneas ha hecho aún más urgentes las exigencias a que se enfrentan la disciplina administrativa y la profesión de la administración pública. En “Los desafíos de la administración pública”, se matiza con

mayor nitidez sobre el asunto de la relación que hay entre el fenómeno administrativo, su estudio y el campo profesional, al ser tres dimensiones condicionadas a renovarse mutuamente con el fin de atender los retos de la desterritorialización de la ciudadanía, el manejo de estructuras organizacionales flexibles y multicéntricas, temas atinentes todos éstos al crecimiento poblacional, el equilibrio ecológico y las necesidades energéticas, la transfiguración de la gobernabilidad de los Estados por una gobernanza virtual y el desvanecimiento de las fronteras tradicionales por la globalización y creación de bloques comerciales.

Sin duda, tanto los tiempos presentes, como los venideros, se aparecen provocadores y catalizan una agenda teórica y de investigación para quienes estamos interesados en el fenómeno social que identificamos e interpretamos como la administración pública. La obra de Pardo dota de los motivos necesarios y suficientes para dimensionar cómo atendemos, desde la particularidad de nuestros estudios, dichos derroteros y desafíos, que no deben quedar en el espesor superficial de la realidad, pues debemos escudriñar en lo más profundo de esa parte media, en la cual se encuentran las correlaciones, relaciones causales y sentidos del fenómeno administrativo que resultan necesarios para acumular conocimiento teórico que coadyuve a la consolidación de nuestra disciplina administrativa.

CRISTO AVIMAEEL VÁZQUEZ CEBALLOS

Andreas Schedler, *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*, trad. de Mónica Portnoy, México, FCE-CIDE, 2016, 279 pp.

EN LA CIENCIA, más específicamente en las ciencias sociales, los modelos, las teorías e incluso los paradigmas cambian según surgen nuevos fenómenos, nuevos datos y nuevas preguntas. Incluso cambian cuando las mismas preguntas son hechas, pues las sociedades se comportan de manera diferente en el tiempo. En esta obra, Andreas Schedler proporciona una forma de plantear nuevas preguntas sobre los regímenes electorales autoritarios. Para Schedler, la dinámica fundamental que debe analizarse en esos regímenes es la incertidumbre. A la luz de este planteamiento, desarrolla las relaciones que surgen entre la oposición y el régimen para controlar la incertidumbre. La propuesta teórica del autor de *En la niebla de la guerra* (México, CIDE, 2015) es relevante en el estudio de los regímenes autoritarios modernos y, por tanto, ha de analizarse líneas abajo.

En la obra que ahora se reseña, Schedler desarrolla las dinámicas que se presentan en los regímenes electorales autoritarios para controlar o, por lo menos, minimizar la incertidumbre. Para lograr su objetivo, emplea una “perspectiva institucionalista” enfocada en lo que ha denominado “institucionalismo político”, la cual se concentra en el estudio de los conflictos de régimen bajo la premisa de que “los actores luchan por bienes políticos, no por bienes materiales” (p. 29). En ese sentido, el autor busca reivindicar, al atender su estudio la política misma, la manera en que se hace teoría política.

En el capítulo primero, intitulado “La política de la incertidumbre”, Schedler profundiza en los dos tipos de incertidumbre que atañen a cualquier régimen autoritario. En primer lugar, la incertidumbre institucional que proviene de las amenazas, ya reales, ya potenciales, que enfrenta el régimen y, en segundo, la incertidumbre informativa que surge de la imposibilidad que tienen los regímenes autoritarios para obtener información certera sobre esas amenazas. De esta forma, en

tanto que, al referirse a la incertidumbre institucional, Schedler evidencia un problema de “seguridad”, la incertidumbre informacional es, más bien, un problema de “opacidad”.

Los problemas de seguridad en los regímenes autoritarios son incertidumbres institucionales, porque, según el autor, las instituciones se encargan de proporcionar certidumbre. En ese sentido, las instituciones tendrán un alto grado de seguridad, si pueden mantener la legitimidad de la mayoría de los actores que se desenvuelven en el régimen, lo cual es fundamental, pues, para sustituir las instituciones políticas, es necesaria la acción colectiva y, si la mayoría de los actores involucrados siguen los ordenamientos institucionales, es muy difícil crear una amenaza para la autoridad. A la luz de ese análisis, Schedler identifica los tipos de amenazas –verticales, horizontales y externas– y los medios que llegan a emplearse –medios violentos o pacíficos.

Los problemas de opacidad en los regímenes autoritarios son provocados principalmente por la naturaleza misma de estos regímenes, lo cual se explica por las características represivas de éstos, pues no es posible dilucidar si la falta de amenazas se debe al control autoritario o a sus fortalezas institucionales. Además, cabe apuntar que a mayor control ejercido por el régimen, mayor es la incertidumbre informativa. En ese sentido, en los regímenes autoritarios los actores crean “apariencias políticas” sobre la manera en que se desenvuelven, que son una fachada utilizada por todos los actores (el régimen, la élite, los ciudadanos, la oposición) para mantener su seguridad o provocar incertidumbre.

En el capítulo segundo, que atañe a la arena autoritaria, Schedler establece las diferencias entre los regímenes electorales autoritarios y los demás regímenes no democráticos. Tales diferencias se sustentan en los tipos de instituciones presentes en las distintas clases de regímenes autoritarios. De esta forma, los regímenes autoritarios fundan instituciones de dominación y de representación, que se encargan de proporcionar los medios para el control de los agentes en un régimen. Las instituciones de representación, por el contrario, son carac-

terísticas de las democracias, pues proporcionan las herramientas para una participación efectiva. La primera clase de institución es congruente con el proyecto autoritario, ya que dota de certidumbre sobre el control de los demás actores; la segunda, en cambio, no es congruente con los regímenes autoritarios, pues origina alicientes para que los demás actores participen en la competencia por el poder. Los regímenes electorales autoritarios, por tanto, parecen sacrificar ciertos beneficios institucionales en favor de otro tipo de privilegios.

En el tercero, Schedler desarrolla detalladamente las fronteras entre los regímenes electorales autoritarios y los otros tipos de régimen. Para lograr su objetivo, analiza los distintos umbrales y fronteras teóricas de cada régimen. Para el autor, en este sentido, las autocracias electorales “ponen a prueba nuestro juicio”, pues son “menos abiertas que los sistemas democráticos y menos represivas que los regímenes cerrados” (p. 156). En el análisis posterior, se presenta una clasificación interna de los regímenes electorales autoritarios, cuyo propósito es proporcionar una forma de analizar la competitividad de los partidos en el régimen. Los dos tipos de régimen electoral autoritario son el hegemónico y el competitivo. El primero cuenta con un sistema partidario asimétrico, pues hay un partido que domina a los demás; en el segundo, los regímenes mantienen niveles de incertidumbre electoral más altos, ya que, aunque el gobierno manipula el juego electoral, los partidos de la oposición tienen verdaderas oportunidades de ganar la contienda electoral.

Se desarrolla, en el cuarto de los capítulos, la parte más abstracta de la teoría del autor, porque en éste se ahonda en la naturaleza bidimensional del juego autoritario, la cual surge de la relación entre el gobierno y la oposición, toda vez que los actores concurren en un juego asimétrico regido por las relaciones de poder que tienen los participantes. Así, los actores participan en una contienda tanto por los resultados electorales, como por las reglas institucionales. En el transcurso del juego autoritario, los agentes toman decisiones estratégicas para continuar en el poder, hacerse

con el poder o, en el caso de los ciudadanos, enfrentar los menores costos posibles.

El que se reseña es un libro vasto por lo que hace a su desarrollo teórico. En ese sentido, el primer punto que debe destacarse es el andamiaje que se proporciona en lo que atañe a los regímenes electorales autoritarios. Es lícito afirmar que el trabajo de Schedler analiza los puntos más importantes para comprender los mecanismos de acción de los regímenes electorales autoritarios, según sigue un desarrollo mayoritariamente teórico. Así, el tratamiento que el autor da a su texto dota de una cohesión tal a los argumentos que se favorece su análisis y comprensión. Sin embargo, según se indicará líneas abajo, ese tratamiento podría ocasionar algunos problemas con respecto de la naturaleza de los regímenes electorales autoritarios.

El segundo aspecto por destacar en el trabajo de Schedler es la introducción de un enfoque diferente para el análisis institucional. El “institucionalismo político” ciertamente es una perspectiva que busca analizar los fenómenos de una forma diferenciada, más acorde al tema. Quizás sin la introducción de esta perspectiva institucionalista, el resto del trabajo de Schedler no tendría una base teórica sólida. Convendría, por lo demás, tener el “institucionalismo político” como fundamento teórico con que analizar otros temas de la vasta cantidad de materias que atañen a la ciencia política, ya que esta herramienta proporcionaría posiblemente análisis y resultados nuevos en algunos de los temas más relevantes.

El tercer punto por destacar es la tipificación que proporciona de los regímenes electorales autoritarios. Hacer una precisa diferenciación entre los distintos tipos de regímenes políticos es fundamental para el desarrollo de su libro y proporciona además una mayor claridad sobre el objeto de estudio. Intentar delimitar fronteras teóricas que dividan lo que es o no es un determinado tipo de régimen es una labor demandante que debe reconocerse. La “cadena de selección democrática” es de esto un buen ejemplo, pues representa una aportación propia del autor que facilita la delimitación de los diferentes tipos de regímenes.

La obra de Schedler, según he apuntado, es mayoritariamente teórica, lo que ocasiona que haya limitaciones prácticas derivadas de la obtención de datos. Por tanto, es importante cuestionar hasta qué grado una teoría puede influir en la práctica, cuando no se la intercala con una sólida base de datos. Aunque esta cuestión esté presente en muchos trabajos teóricos de diversas disciplinas, es especialmente importante en la ciencia política. Con todo, los numerosos ejemplos que propone Schedler en su obra parecen cumplir un objetivo principalmente ilustrativo. De tal suerte que la mayor limitación del esfuerzo teórico de Schedler no es sino su objeto de estudio, dado que los regímenes electorales autoritarios son nebulosos, complejos e inconsistentes. Pareciera, así, que la incertidumbre informativa también afecta a quien, en aras de crear nuevo conocimiento, se adentra en este campo de estudio. Es plausible encontrar disimilitudes, por tanto, entre la teoría y la práctica, lo cual no significa tener que desechar aquélla. Es un hecho que el estudio de los regímenes electorales autoritarios está, quizá en mayor medida que otros temas, supeditado a la información disponible, por lo que la teoría en cuestión deberá seguir evolucionando al ritmo que los datos lo permitan.

El de Schedler, con todo, es un libro dedicado al análisis de un tema poco explorado en la ciencia política contemporánea, cuyo propósito ha sido el de presentar los fundamentos teóricos necesarios para facilitar el estudio de los regímenes electorales autoritarios. Su importancia estriba en usar una nueva herramienta, el “institucionalismo político”, que cambia la forma en que se pueden analizar los fenómenos políticos, lo cual hace del trabajo de Schedler una contribución original a la ciencia política, que no sólo proporciona nuevas perspectivas para el estudio de los regímenes autoritarios, sino para el de la ciencia política misma. No ha de olvidarse, en fin, que la creación de nuevas teorías y modelos es una labor de suma importancia, porque sin ella no habrían preguntas nuevas, como tampoco, sin nuevas preguntas, nuevas respuestas.

LUIS FELIPE ROSALES RAMÍREZ

Graciela Pérez-Gavilán Rojas, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Beatriz Nadia Pérez Rodríguez (coords.), *La Geopolítica del siglo XXI*, México, UAM-Xochimilco, 2017, 395 pp.

EN LA COMPRESIÓN de las relaciones internacionales, el análisis de la geopolítica resulta ser una herramienta muy útil, porque combina el estudio del poder con el del territorio. El desarrollo de la geopolítica, como disciplina científica, ha dado cuenta de numerosas variables que explican fenómenos sociales a partir precisamente del tándem territorio-poder. Esta obra colectiva atestigua lo anterior, en tanto que procura un riguroso análisis a partir de metodología teórica y conceptual proveniente de la geopolítica.

La obra se divide en cuatro secciones. La primera, que es de importancia, expone la geopolítica como un eje teórico de las Relaciones Internacionales (RRII). Se podría decir que más allá de proponer la geopolítica como una subdisciplina de las RRII, hay intención de considerarla como una disciplina científica por derecho propio. La definición de geopolítica en el primer capítulo, de González Aguayo, me parece pertinente, porque se acomoda teóricamente al resto de los capítulos. A grandes rasgos, este colaborador la define (pp. 17-18) como el arte, la ciencia, la disciplina, la técnica, el método de pensamiento, que permite a una dirigencia, de una sociedad en cualquier tiempo, conocer los recursos con los que cuenta, de los que carece y los objetivos que permitirán alcanzar propósitos estratégicos, según la coyuntura de sus vecinos. Para González Aguayo, la geopolítica presenta vertientes, ejes, redes, flujos, dinámica, que muestran la complejidad del análisis geopolítico. Cada uno de estos elementos analíticos responde a una necesidad metodológica para estudiar la geopolítica global. El autor describe someramente cada uno de éstos, según la parte del planeta que se quiera estudiar o el fenómeno en cuestión. El propósito del autor es participar y contribuir al debate que ha traído de vuelta a la geopolítica al escenario académico tanto con nuevos enfoques, cuanto con novedosas interpretaciones de la geopolítica clásica.

Los subsecuentes tres capítulos realizan una revisión histórica de la geopolítica, una revisión del debate entre Brzezinski y Duguin sobre sus perspectivas en lo que atañe a las aportaciones del teórico clásico de la geopolítica Halford Mackinder y una interesante aportación de las matemáticas –específicamente, la Teoría de Juegos– al desarrollo del estudio geopolítico. En estos capítulos, se exponen los principales conceptos que provienen de la geopolítica, así como la evolución de los sucesos históricos en los que ésta ha intervenido para mejor comprender los fenómenos globales.

El capítulo de Gutiérrez del Cid expone la consolidación de una escuela rusa de pensamiento geopolítico a la luz de las contribuciones académicas de Duguin, que ocurrió como respuesta a la concepción anglosajona del mundo unipolar. Como resultado, resurgió la concepción geopolítica de “Eurasia”, la cual se ve reflejada en el proyecto ruso de la Unión Económica Euroasiática.

El capítulo de Valdivia permite comprender la evolución histórica de la geopolítica como disciplina científica, pues se dedica a analizar su aplicación al estudio de procesos de poder en la historia mundial del siglo xx. El autor describe sobre el asunto las principales aportaciones de la Escuela Clásica de la Geopolítica, el renacimiento de la disciplina durante la Guerra Fría, la formación de la geopolítica neoclásica y los últimos enfoques posestructuralistas y críticos. Según Valdivia, los académicos latinoamericanos deben incorporar las herramientas de análisis geopolítico –sobre todo, las del llamado “tercer debate”– para mejor comprender la realidad mundial contemporánea.

El capítulo de Narro Ramírez es de particular interés, en cuanto que reúne dos disciplinas aparentemente inconexas. Esta contribución expone al lector la manera en la que se vinculan y se aprovechan, mutua y empíricamente, la Teoría de Juegos y la geopolítica. Según la autora, los instrumentos de aquéllas brindan rigor y refuerzo a las tesis teóricas de ésta.

En la segunda sección se estudian casos sobre la geopolítica de las grandes potencias. Un primer reparo a la obra,

en este sentido, es una sobrada atención al análisis de China y, en menor medida, de Rusia. Sin embargo, esto puede deberse al relieve que ambos países han adquirido en la política mundial contemporánea. La lectura de la sección anterior es importante, porque los autores de la segunda sección hacen uso puntual de los conceptos que ofrece la geopolítica.

De los doce capítulos que informan esta segunda sección, cinco están dedicados a China. Algunos de éstos, como la contribución de Arellanes acerca del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP, según sus siglas en inglés), han perdido cierta vigencia por los cambios tan profundos que han acaecido desde que la obra se publicó, entre los que descuella la elección de Trump como presidente de Estados Unidos. Otros análisis sobre la geopolítica de China consideran la economía, el regionalismo en Asia-Pacífico, el *soft power* ('poder lenitivo') chino y el papel del país asiático en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En lo que atañe a economía, el estudio de Roa Hernández realiza una revisión de la historia del desarrollo económico de China. El autor subraya que hoy en día Beijing concentra sus esfuerzos económicos en la inversión de infraestructura, lo cual ha de considerarse para comprender el efecto 'derrame' (*spill-over*) de las decisiones del gobierno chino en la región, pues resulta ser a todas luces asunto del estudio geopolítico. Un ejemplo de lo anterior es la iniciativa china "Una Franja, Una Ruta", que ha expandido la política pública de inversión en infraestructura por Asia Central.

El texto de Pérez-Gavilán analiza la estrategia de China para convertirse en hegemónica potencia económica y política de Asia-Pacífico. La autora argumenta que, para Beijing, Asia-Pacífico tiene gran prioridad en la estrategia del balance de poder y liderazgo regional. Con todo, Estados Unidos está presente en todos los cálculos estratégicos de consolidación de poder regional chino, lo cual representa un reto para la consolidación del poder regional de China.

La colaboración de Fierro García resulta adecuada para comprender el poder lenitivo que ha ejercido el gobierno

chino en la última década. A la luz de la geopolítica, la autora propone analizar el *soft power* chino desde el concepto de “ejercicio geocultural”. En este sentido, Fierro García propone que la supervivencia del régimen chino depende de la regulación de la influencia occidental al interior de sus fronteras. Aparentemente, Beijing ha logrado esto con un relativo éxito, sobre todo en lo que concierne al silencio de países occidentales con respecto de la situación de Liu Xiaobo, disidente chino Nobel de la Paz, durante la cumbre que, en 2017, el G20 celebró en Alemania.¹

Otra crítica en esta sección es la inclusión de un capítulo sobre Corea. Si bien el análisis geopolítico de la península coreana resulta importante para comprender la dinámica de poder en el Noreste asiático –sobre todo, y tomando en cuenta que se involucran grandes potencias–, el autor no encamina su texto en este sentido. Roldán argumenta, más bien, que los acontecimientos en Corea reflejan un cambio de la geopolítica, característica de la Guerra Fría, a la geoconomía de la Posguerra Fría. Al ser un texto de consideraciones teóricas, es de pensar que estaría mejor ubicado en la primera sección del libro.

Vinculado a China y Corea, Calderón Camacho escribe un capítulo sobre la visión geopolítica de Japón. El autor expone que el gobierno japonés ha adoptado una nueva estrategia de seguridad con base en la seguridad integral, que considera la seguridad humana, cooperativa y colectiva. Esta decisión se revistió de un carácter geopolítico por los cambios que se han producido en el entorno estratégico mundial. El capítulo es insuficiente en muchos sentidos, ya que es uno de los más breves de la obra.

Estévez Daniel indaga, más adelante, sobre el papel de Rusia y China en el Consejo de Seguridad. En este capítulo, el

¹ Véase Mimi Lau, “How China buys the silence of the world’s human rights critics”, *CNBC*, 9 de julio de 2017, en <http://www.cnbc.com/2017/07/09/how-china-buys-the-silence-of-the-worlds-human-rights-critics.html>, consultado el 13.VII.2017.

autor afirma que Rusia representa el retorno de una gran potencia al tablero geopolítico mundial, en virtud de que los teatros de operaciones del Kremlin abarcan Asia, Europa y Medio Oriente. El autor considera también que China y Rusia son Estados que no buscan transformar el orden mundial vigente, sino mantener el *statu quo* que les ha permitido fortalecerse y ser polos de poder de decisión global. Este capítulo, como el anterior, es muy breve, por lo que es probable que muchas consideraciones analíticas hayan quedado fuera. Vinculado al análisis de Rusia, Sánchez y De Rojas escriben un texto sobre la geopolítica del país euroasiático. Este texto repite ideas previamente establecidas por otros autores en la misma obra. La contribución de estos autores radica en advertir que cualquier análisis de la realidad internacional debe incluir a Rusia como elemento decisivo.

Olguín Monroy, en su contribución, analiza el problema de la gestión del cercano extranjero ruso después de la caída de la Unión Soviética. En este capítulo –abundante en citas textuales y lenguaje literario más que académico–, el autor advierte que el reacomodo ruso dominará por largo tiempo la agenda de los líderes rusos, porque la disolución de la URSS cimentó un entorno de “alta volatilidad geopolítica”.

Al término de la segunda sección, se hallan dos textos sobre los retos actuales de la Unión Europea, en los que se destaca la migración como consecuencia del conflicto en Siria. El primero, de Beatriz Pérez y Cuauhtémoc Pérez, versa sobre los retos geopolíticos que enfrenta el proceso de integración europeo; el segundo, de Teresa Pérez y Cuauhtémoc Pérez, sobre las condiciones de la Unión Europea frente a los retos que supone el ingreso masivo de migrantes sirios. Cabe destacar que la obra deja fuera el análisis del importante caso del *Brexit*, que, sin duda, representa una situación geopolítica europea.

La tercera sección incluye dos capítulos sobre la geopolítica en Medio Oriente. El primero de los textos, de Sarquís, analiza orígenes y consecuencias del Estado Islámico. El autor advierte que el surgimiento del también llamado *Daesh*

es, sin duda, uno de los fenómenos político-religiosos más relevantes para la agenda mundial contemporánea. El segundo, de Musalem y Porras, analiza el caso geopolítico de Cisjordania y los refugiados palestinos. Estos autores critican el desinterés de la comunidad internacional por atender el problema palestino, sobre todo en lo que toca a la crisis humanitaria. Ambos textos mantienen una fuerte carga histórica y descriptiva.

La cuarta y última sección vincula la geopolítica con los recursos naturales. Hernández Mendoza, en el primer capítulo de la sección, estudia el petróleo como fuente dialéctica de energía y conflicto. En este sentido, el autor argumenta que el petróleo es un “recurso energético con valor simbólico asociado con la violencia”. Con base en esto, el autor advierte que la geopolítica del petróleo del siglo XXI habrá de definirse con la lucha por el control del complejo de producción petrolera, que incluye localización, distribución, transformación, almacenamiento, refinación y control de mercados.

El capítulo siguiente, escrito por Alvarado Mijangos, se refiere a la geopolítica energética de Estados Unidos y su relación con el cambio climático. Ésta es otra de las aportaciones que ha quedado rebasada por la realidad de la retirada estadounidense del Acuerdo de París a inicios de junio de 2017.² Sin embargo, es útil para conocer los antecedentes e intereses energéticos globales del país norteamericano.

El tercer texto de la última sección de la obra trata sobre el Ártico como escenario de competencia geopolítica. Este análisis resulta fundamental para comprender la dinámica geopolítica global del siglo XXI, dado que el Ártico se convierte, cada vez más, en un teatro de operaciones de grandes potencias, algunas circundantes a la región y otras no tanto. En este sentido, Munguía Gaspar introduce el concepto de

² Véase Rob Crilly, “Donald Trump pulls US out of Paris climate accord to «put American workers first»”, *The Telegraph*, 2 de junio de 2017, en <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/01/trump-pull-paris-accord-see-better-deal/>, consultado el 13.VII.2017.

“dependencia estratégica” para categorizar el proceso de vinculación entre recursos naturales y economía productiva.

El último texto de la obra, escrito por Catalán Salgado, estudia la situación geopolítica de la falta de acceso de Bolivia al mar. El autor realiza una sintética revisión histórica para conocer la tendencia por la cual Bolivia ha quedado sin acceso al mar. Sin embargo, en este breve texto falta mostrar un análisis más profundo a causa de la extensión. El capítulo es interesante, sin duda, para conocer los antecedentes de una problemática geopolítica latinoamericana.

La obra carece de un capítulo final en que se sintetizen los resultados del esfuerzo colectivo y se tracen futuras líneas de investigación por seguir. Con todo, esta *Geopolítica del siglo XXI* es una obra básica para el estudioso de las RRII por sus conceptos, teorías y alcances, cuya puntual lectura no es sino recomendable.

EDUARDO TZILI APANGO

Hernán F. Gómez Bruera, *Lula, El Partido de los Trabajadores y el dilema de la gobernabilidad en Brasil*, trad. de Ana Inés Fernández, México, CIDE-FCE, 2015, 414 pp.

UNO DE LOS RETOS que enfrentan los partidos de oposición latinoamericanos al llegar al poder es lo que Hernán F. Gómez Bruera denominó el dilema de la gobernabilidad, que, a grandes rasgos, consiste en conciliar los intereses de actores estratégicos en el Poder Legislativo, el sector financiero y la sociedad civil. En Brasil, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva se enfrentó al dilema de la gobernabilidad, cuando el Partido de los Trabajadores (PT) llegó al Ejecutivo nacional. En esta obra, Gómez Bruera explica cómo el PT logró conciliar los intereses de distintos actores estratégicos desde antes de su llegada al gobierno federal y durante los años en que se mantuvo en el Ejecutivo. Para probar sus argumentos, el autor se apoya principalmente en el análisis de las estrategias de gobernabilidad del PT a la luz de casos particulares en los ámbitos subnacional y federal.

El argumento principal de la obra es que el PT experimentó transformaciones importantes durante su trayectoria desde sus orígenes hasta la llegada al Ejecutivo federal. Uno de los cambios más importantes fue la paulatina sustitución de una estrategia social contrahegemónica por una de acomodo elitista. Sin embargo, el autor argumenta que estos cambios fueron superficiales y no afectaron la identidad original del PT, ni dejaron de lado las bases sociales del partido.

Hay en particular tres contribuciones del trabajo que son referentes prácticos de la teoría política: las condiciones que permitieron el surgimiento del PT, que se relaciona con la transición a la democracia; las relaciones del PT con otros partidos, que es un ejemplo peculiar de los sistemas de partidos; y los vínculos del partido con la sociedad civil, que refleja la cultura política de los brasileños por aquel entonces.

El autor explica que el surgimiento del PT se definió con la coyuntura de la transición democrática de Brasil en la década de 1970. El año es consistente con el periodo de la ter-

cera ola democrática, según Samuel Huntington. Gómez Bruera propone que el surgimiento del PT y su posterior evolución pueden entenderse a la luz de sus circunstancias históricas. La transición democrática tuvo lugar luego de que las autoridades militares iniciaran una liberalización gradual en 1973. Desde 1974 hasta 1979, el presidente Ernesto Geisel restauró derechos civiles y políticos, lo que luego dio lugar a una sociedad más unida con el propósito de resistir a las autoridades políticas. La transición no culminó sino hasta 1984 con la primera elección presidencial en treinta años. Todos los elementos anteriores son consistentes con las condiciones que para la transición a la democracia describe Dankwart Rustow. Así, las condiciones necesarias para la transición democrática propiciaron el surgimiento de diversos movimientos sociales y definieron el carácter progresista del PT.

Con respecto de las relaciones entre el PT y otros partidos, el autor argumenta que éste debió ocupar estrategias de gobernabilidad elitistas, cuando, en primera instancia, el partido ganó sus primeras elecciones subnacionales y cuando Lula, más tarde, se hizo con el Ejecutivo. Estas estrategias lograron las negociaciones necesarias para que sus iniciativas no fueran bloqueadas por las mayorías de los otros partidos con cantidad superior de escaños en el Poder Legislativo. El gran número de partidos políticos que había en el Brasil de la década de los noventa permite observar un sistema de partidos que fungió como medio de canalización libre y autónomo de las necesidades de la sociedad comunicadas con el Estado, según la definición clásica de G. Sartori. Hasta antes de la transición democrática, por el contrario, el gobierno militar sólo permitía la existencia de dos partidos, lo que podría denominarse un medio de canalización obligatoria, monopolista, cuya dirección era únicamente del Estado a la sociedad. A pesar de la grave fragmentación del sistema de partidos en Brasil, los pequeños de oposición, como el PT, encontraron formas de negociar, ganar aliados y formar alianzas con otros partidos. En este sentido, el PT y otros con los que tuvo alianzas son ejemplo de cómo un partido político

puede considerarse tal según su fuerza relativa e indispensabilidad para las coaliciones.

La relación entre el PT y la sociedad civil en el gobierno de Lula se describe aquí por los vínculos programáticos que formó, que fueron influidos por la estrategia de gobernabilidad elitista que había sustituido a la social contrahegemónica. A pesar del abandono de estrategias contrahegemónicas de movilización, en el texto se advierte que el PT no dejó de lado a sus aliados en la sociedad civil, sino que adoptó una estrategia de gobernabilidad moderada que promovía el diálogo con actores estratégicos predominantes y representantes de grupos de la sociedad. En vez de ejercer presión por medio de movilizaciones, como se hubiese hecho antes del gobierno de Lula, la sociedad civil mostró tener interés y disposición para dialogar y celebrar acuerdos. Todo lo cual es evidencia de la cultura política predominante entre los brasileños caracterizada por ser mayoritariamente participativa, lo que delata, si se recuerda a David Easton, apoyo político específico de la sociedad brasileña al sistema político originado en orientaciones cognitivas y valorativas sobre el papel que juega la sociedad en el sistema, el desempeño y resultados del PT y sobre el sistema como un todo.

Sin embargo, en este libro es posible encontrar algunas limitaciones. La primera se relaciona con el abandono del estudio de gobiernos subnacionales durante el periodo presidencial de Lula; la segunda, con la estructura federada de Brasil; la tercera, con las características del sistema electoral. Con todo, cabe mencionar que el autor reconoce algunas de estas limitaciones en sus consideraciones finales.

En la segunda parte del libro, Gómez Bruera se concentra en el estudio de la transformación de las estrategias y discurso del PT en el gobierno nacional y deja de lado el estudio de cómo se desarrollaron los gobiernos locales durante la administración de Lula. Es evidente que los gobiernos estatales y municipales petistas durante los años de Lula fueron también actores influyentes en la cultura política de los votantes con los que tenían lazos más directos.

Brasil se constituyó como una Federación en 1978. Desde entonces, las divisiones políticas sólo han acentuado aún más la heterogeneidad económica y social del país entre sus veintisiete estados. En la primera parte del libro, el autor describe detalladamente las condiciones generales y la coyuntura económica que contribuyeron a los logros del PT en candidaturas de ciudades industriales. Quizás las más importantes fueron São Paulo y Rio Grande do Sul. Sin embargo, el análisis de la experiencia acumulada del PT en las ciudades donde ganó las elecciones se reduce a lo anterior sin considerar otros factores que brindaron al partido facilidades para poner en práctica sus estrategias de gobernabilidad. Por ejemplo, una vez que Brasil se constituyó como un Estado Federal los poderes subnacionales gozaron de mayor autonomía. La descentralización abrió un amplio margen de maniobra en regulación fiscal, con lo cual el PT logró llevar a cabo estrategias de acomodo elitista con actores estratégicos del sector financiero. De hecho, el autor reconoce no ahondar en las relaciones entre el PT y el sector financiero.

Con respecto de las características del sistema electoral, según se advierte en el capítulo cuarto, el autor muestra información detallada sobre la repartición de escaños en las legislaturas de São Paulo, Diadema y Porto Alegre a nivel municipal, y en Espírito Santo y Rio Grande do Sul a nivel estatal. Sin embargo, no explica la forma en que los escaños de estas legislaturas fueron repartidos. Brasil cuenta con un sistema de fórmula proporcional pura con elecciones de dos vueltas. La estructura del sistema electoral fue un elemento clave para la presencia del PT en las legislaturas y paulatinamente para la elección de Lula a la presidencia en 2002. Un análisis más profundo sobre escenarios hipotéticos en los que Brasil tuviera un sistema electoral distinto habría arrojado resultados también distintos, lo cual habría llevado al autor a cuestionarse —o cuestionar a los miembros del PT que entrevistó— sobre la forma en que el partido habría adaptado sus estrategias de gobernabilidad y coaliciones para conservar fuerza en las legislaturas.

Según la teoría sobre el presidencialismo de Linz y la de sistemas de partidos de Sartori, la combinación del sistema presidencial y la implementación de una fórmula electoral proporcional de doble vuelta en un país con multipartidismo excesivo no suponía un panorama positivo para la supervivencia de la democracia en Brasil. Gómez Bruera ofrece un excelente estudio para entender la forma en que un partido progresista como el PT logró estabilizar una democracia de esas características, enfrentando el dilema de la gobernabilidad por medio de la moderación de estrategias social contrahegónicas y de acomodo elitista, la promoción del diálogo político y la negociación entre los actores estratégicos de la élite financiera, la clase política y la sociedad civil.

FRANCISCO JAVIER CHAVARRÍA MENDOZA

