

uno de los puntos centrales de las demandas de las minorías y que puede entrar en conflicto con la promoción de los valores propios de la ciudadanía democrática. Además, en un comentario a la obra de David Held<sup>2</sup>, aborda la relación entre ciudadanía y globalización. En concreto, se cuestiona si la ciudadanía seguirá vinculada a las instituciones nacionales y a los procesos políticos. Finalmente, expone su visión crítica del libro de Michael Sandel *Democracy's discontent*<sup>3</sup> y argumenta que el igualitarismo liberal es más adecuado que el republicanismo cívico para fortalecer la ciudadanía en las sociedades actuales.

Tal y como el autor señala en la Introducción, el libro no es una monografía, sino una colección de ensayos, publicados anteriormente en versiones algo diferentes, que ahora han sido revisados para actualizar algunos datos, unificarlos y evitar las reiteraciones. Es cierto que no ha conseguido eliminar completamente las repeticiones y que puede dar una impresión de dispersión porque algunos capítulos responden a circunstancias muy concretas, como puede ser un comentario de un libro o una respuesta a las críticas realizadas por algún autor. Sin embargo, no por ello deja de resultar interesante como una reflexión sobre los temas fundamentales de su obra *Ciudadanía multicultural* teniendo en cuenta las críticas que ha re-

cibido. Y, en este sentido, la obra consigue su objetivo, que era acortar la brecha existente entre las prácticas democráticas para acomodar las diferencias y la teoría que da razón de ellas.

Carmen INNERARITY

---

## George Tsebelis

### Veto Players. How Political Institutions Work

(Nueva York, Princeton University y Russell Sage Foundation, 2002)

---

En este libro, George Tsebelis recoge, sistematiza y profundiza sus trabajos sobre el concepto de *veto players*, o jugadores con veto, publicados desde 1995. En ese año, en un polémico y muy influyente artículo en la *British Journal of Political Science*, Tsebelis desarrolló, a partir de modelos espaciales, el concepto de los jugadores con veto como un denominador común de todos los sistemas políticos, más allá de su adscripción como regímenes presiden-

<sup>2</sup> D. Held (1995): *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*, Londres, Polity Press, y D. Held. (1999): «The transformation of political community: rethinking democracy in the context of globalization», en I. Shapiro y H.-C. Casiano (comps.): *Democracy's edges*, Cambridge University Press, pp. 84-111.

<sup>3</sup> M. Sandel (1996): *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

cialistas/parlamentarios o de las características de su sistema de partidos. En posteriores publicaciones, Tsebelis, en solitario o conjuntamente con otros autores, ha aplicado este concepto como variable explicativa en diversas cuestiones de política comparada (p.e., Tsebelis y Money, 1997; Tsebelis y Kreppel, 1998; Tsebelis y Chang, 2001) .

La principal virtud del libro es que proporciona a la política comparada una teoría altamente generalizable y parsimoniosa sobre cómo se toman decisiones políticas. Tsebelis trata de abarcar las preocupaciones de autores comparativistas clásicos —como Duverger, Sartori, Linz o Lijphart— con la metodología de modelos espaciales usada para explicar el funcionamiento de las instituciones americanas, propia de los trabajos de Riker, McCubbins o Krehbiel. En este sentido, es ilustrativa la declaración de principios que Tsebelis hace en el primer párrafo del libro: «*Como los dos primeros autores (Duverger y Sartori) estaba interesado en comprender cómo funcionan los sistemas políticos, y como el tercero (Riker) estaba interesado en comprenderlo de una forma sencilla*».

El concepto de los jugadores con veto le permite explorar el impacto que las diferentes instituciones políticas tienen sobre las políticas públicas. Los resultados de los distintos sistemas políticos, entendidos básicamente como producción legislativa, dependen de las preferencias de los actores implicados en la decisión, así como de las instituciones en las que interactúan. Para cambiar el *statu quo* legislativo es necesario el acuerdo de un determinado número de actores, individuales o colectivos, que varía de un sistema político a otro. Estos acto-

res reciben el nombre de jugadores con veto y pueden estar definidos tanto por la Constitución (p.e., Presidente, Senado, Cámara de Representantes en EE.UU.) como por el sistema político (p.e., los partidos integrantes de una coalición de gobierno en un país europeo). Cada sistema político tiene una configuración determinada de jugadores con veto, en función del número de dichos jugadores, de su distancia ideológica y de su cohesión interna. Estas características afectan al conjunto potencial de acuerdos legislativos que pueden suplantar al *statu quo*. La clave reside en el tamaño de ese conjunto potencial (o *winset*, en terminología de modelos espaciales): cuando el *winset* es pequeño se hace muy difícil cambiar el *statu quo* y la consecuencia es una alta estabilidad de las políticas públicas. El *winset* se hace pequeño cuando hay muchos jugadores con veto, cuando la distancia ideológica entre los jugadores es significativa, o bien cuando los jugadores con veto presentan un elevado nivel de cohesión interna.

Si se conoce el número de jugadores con veto, las preferencias de los mismos —así como su cohesión interna, en caso de ser actores colectivos— y la posición del *statu quo* legislativo, es posible predecir el grado de estabilidad que tendrán las políticas en un determinado contexto político. El grado de estabilidad de las políticas públicas adquiere gran relevancia para Tsebelis y es el factor esencial para entender determinadas características estructurales de un sistema político. En primer lugar, si nos encontramos en un régimen parlamentario, la elevada estabilidad de las políticas por la incapacidad de los actores políticos para superar el *statu quo*, puede conducir a la dimisión y susti-

tución del gobierno en momentos en los que es necesario adoptar políticas importantes. La misma situación en un régimen presidencial —en el que en principio no es posible derrocar parlamentariamente al ejecutivo— puede conllevar una caída del régimen y su sustitución, por ejemplo, por una dictadura. Por último, en opinión de Tsebelis, la estabilidad de las políticas lleva a un mayor activismo e independencia de jueces y burócratas.

En resumen, la conexión causal sería la siguiente: la configuración de jugadores con veto de cada sistema político determina el grado de estabilidad de las políticas públicas y, a su vez, dicha estabilidad afecta a características estructurales básicas del sistema político, como son la inestabilidad del gobierno o del régimen y la independencia del poder judicial o de la burocracia. Por ejemplo, EE.UU. e Italia, que tradicionalmente en los estudios de política comparada son clasificados en casillas distintas (EE.UU., presidencialismo y bipartidismo; Italia, parlamentarismo y pluripartidismo), desde el punto de vista de Tsebelis, compartirían el hecho de tener un elevado número de jugadores con capacidad de vetar una ley (las Cámaras y el Presidente en EE.UU.; los distintos partidos de una coalición de gobierno en Italia). La consecuencia es que, comparados con países en los que sólo existe un jugador con esa capacidad de veto (por ejemplo, Reino Unido o Grecia con el gobierno del PASOK), países como Italia y EE.UU. muestran características comunes, como una mayor independencia de sus poderes judiciales y de su aparato burocrático.

La teoría de los jugadores con veto facilita enormemente la comparación entre unos siste-

mas políticos antes considerados como antagónicos e inconmensurables. Simplemente, para poder comparar, se trata de hallar esa *configuración de los jugadores con veto* relevantes en cada país. No obstante, la parte teórica del libro presenta numerosas deficiencias.

En primer lugar, a pesar de que la vocación del libro es compilar las aplicaciones exitosas de esta teoría esbozada en 1995 a la política comparada, hay todavía claroscuros en cómo debe llevarse a cabo dicha aplicación. Tsebelis proporciona unas guías generales para contar los jugadores con veto en un sistema político, pero deja la puerta abierta para que, en función del contexto de la política estudiada, se añada o se descuenta algún jugador. En definitiva, se desprende una sensación de cierto uso *ad hoc* de la teoría para cada uno de los casos estudiados.

En segundo lugar, si bien la primera cadena causal —la que lleva de la configuración de jugadores con veto al grado de estabilidad de las políticas— queda plenamente justificada a nivel teórico gracias a los modelos espaciales, la segunda cadena —la que enlaza la estabilidad de las políticas con características estructurales del sistema político— resulta más endeble. Por ejemplo, para numerosos estudiosos del control político de la burocracia, la presencia de muchos jugadores con veto, a pesar de que dificulta la toma de decisiones, no conduce a una burocracia más independiente, sino que, por el contrario, puede ser un buen mecanismo para controlar a la burocracia —véase Krause (1999) para una buena síntesis—. De alguna manera, a ojos de Tsebelis, todo el sistema político está afectado por una sola variable relevante, la estabilidad o no de las políticas públi-

cas, dejando de lado otras variables importantes como, entre otras, el sistema electoral, el sistema de partidos o el tipo de burocracia.

En tercer lugar, la teoría de los jugadores con veto predice el potencial para el cambio legislativo, no el cambio en sí mismo. Éste es el fundamento de la crítica a la teoría de los jugadores con veto de diversos autores. Por ejemplo, Merkel (próxima publicación) considera que, frente a la existencia de potencial para el cambio, en algunos sistemas políticos (como el de EE.UU.) los distintos jugadores con veto son capaces de llegar a acuerdos, mientras que, por el contrario, en otros contextos (como en Alemania) es más difícil que los actores negocien. Sin embargo, de momento, las críticas no han sido capaces de elaborar una teoría sistemática que permita entender cómo el potencial se convierte en acuerdo: Birchfield y Crepaz (1998) hablan de las ventajas de la comunicación *cara a cara* en algunos contextos frente a la comunicación entre instituciones en otros, sin ofrecer un marco general; y Merkel menciona la vocación *cooperativa* de los jugadores con veto americanos frente a la naturaleza *competitiva* de los alemanes, sin detallar el porqué de las diferencias en las preferencias de los actores.

Si pasamos a la parte empírica del libro, que ocupa buena parte del mismo, podemos comprobar cómo la calidad de la evidencia, como el propio autor reconoce en la Introducción, es irregular. La parte más destacada es la destinada a las aplicaciones de su teoría a las instituciones de la Unión Europea. El sofisticado e intrincado esquema decisional de la UE es el terreno ideal para el desembarco de la teoría

de Tsebelis: no se trata de un régimen presidencial ni parlamentario, sino de una verdadera amalgama de jugadores que se vetan continuamente. Tsebelis predice, con bastante éxito según podemos observar, una alta estabilidad de las políticas públicas europeas que, a diferencia del discurso predominante, se está exacerbando con la puesta en marcha del Tratado de Niza.

Por otro lado, es muy meritoria la evidencia sobre los factores que conducen a la inestabilidad gubernamental en parlamentarismos. A diferencia de la mayoría de estudios comparados, que se centran en características relacionadas con el Parlamento, como la fragmentación o polarización de los sistemas de partidos, Tsebelis, por el contrario, pone el acento en testar características propias del gobierno. El número y la distancia ideológica entre jugadores con veto dentro del gobierno parecen explicar mejor que las variables del sistema de partidos la inestabilidad gubernamental.

También es destacable la evidencia presentada respecto al impacto de los jugadores con veto en los resultados de las políticas económicas. A mayor número de jugadores con veto y a mayor distancia entre ellos, se comprueba que los gobiernos realizan menos planes de reducción de déficit y menos cambios en la estructura de los presupuestos, mantienen más estable la inflación y el nivel impositivo, y, a largo plazo, proporcionan mayor nivel de crecimiento económico.

Sin embargo, junto a estas luces surgen también sombras en la evidencia empírica. En primer lugar, la teoría de los jugadores con veto

—que descansa sobre el número, la distancia ideológica y la cohesión interna de los mismos— exige un sofisticado análisis empírico que tenga en cuenta las interacciones entre esos tres aspectos. No obstante, Tsebelis va cambiando sus variables independientes en función de qué política trate de explicar: en algunos casos utiliza la distancia ideológica; en otros, el número de jugadores, y en otros, la cohesión interna.

En segundo lugar, el uso de la estadística es, en ocasiones, poco riguroso. Por ejemplo, a menudo se ha acusado a Tsebelis de no tener en cuenta un problema de heterocedasticidad básico en su modelo: que el menor número o la menor distancia entre jugadores con veto no sólo produce más número de leyes, sino, también, una mayor varianza en la producción legislativa. Tsebelis asume esta crítica e incluye una nueva regresión en este libro con la distancia ideológica como variable independiente y la producción de leyes significativas como dependiente, explicando también los factores que influyen en la varianza. Sin embargo, cuando extiende su análisis en una segunda regresión introduciendo variables de control, se olvida de nuevo del problema de heterocedasticidad y no estudia los factores que afectan a la varianza. Otro ejemplo es la ocasional sustitución del análisis de regresión por tablas de correlación, sin justificación alguna. A este respecto resulta paradigmático cuando, tras haber hallado una fuerte correlación entre el número de jugadores con veto y el número total de leyes en diversos países, no sólo no realiza un análisis de regresión que pudiera alumbrar una relación de causalidad diametralmente opuesta a su teoría, sino que ni tan siquiera pone un interro-

gante a su teoría. Recurriendo a argumentos culturales, y cayendo así en el tipo de argumentos que su teoría racional pretende desbancar, entiende que el motivo de la elevada correlación no es un fallo de su teoría, sino que obedece a las diferencias en el *concepto de ley* que existe entre países.

En tercer lugar, hay un sesgo en la selección de algunos casos de estudio. Así, para mostrar la mayor independencia de las burocracias en contextos de numerosos jugadores con veto, Tsebelis escoge el caso de los Bancos Centrales, que no sólo no resultan representativos del funcionamiento del total de la burocracia de un país, sino que, normalmente, están diseñados de forma deliberada para no actuar como el resto de la burocracia.

En definitiva, hay que reconocer que Tsebelis aporta, tal y como señala Pasquino, la teoría existente más original para la comprensión de las dinámicas de los regímenes políticos actuales. Una teoría que simplifica el universo de tipologías que invaden la política comparada y que permite establecer regularidades entre sistemas políticos hasta el momento catalogados como opuestos. Sin embargo, la teoría deja suficientes lagunas sin explicar como para justificar una teoría que complemente al concepto de los jugadores con veto, tal y como Merkel, entre otros autores, está intentando. Además, la parte empírica presenta suficientes deficiencias como para cuestionar el alcance explicativo de la teoría. Por todo ello, la frase final del libro resulta atractiva pero algo pretenciosa: *«sobre las bases de los argumentos producidos en este libro y la diversidad de la evidencia que los apoyan, la teoría de los jugadores con*

*veto se puede convertir en la base de una aproximación institucional a la política comparada».*

Víctor LAPUENTE GINÉ

---

## Antonio Guerrero Serón

### Enseñanza y sociedad. El conocimiento sociológico de la educación

(Madrid, Siglo XXI, 2003)

---

He aquí un libro que sistematiza de modo pormenorizado las diferentes corrientes teóricas, desde los orígenes hasta hoy, en sociología de la educación. Como el propio autor aclara en el prólogo, se trata de una obra dirigida a estudiantes —más bien de doctorado—, a docentes de *sociología de la educación* y a profesionales de la educación. Teniendo en cuenta la gran cantidad de traducciones de textos de esta materia, este libro se convierte en una especie de mapa o guía con la que poder orientarse en tan proceloso *mare magnum*.

Dado que buena parte de los estudiantes de *sociología de la educación* no proceden de la sociología, resulta inevitable, especialmente en el caso de los clásicos (Saint-Simon, Comte, Durkheim, Marx, Weber), que el autor presente el marco sociológico general de cada uno de

ellos antes de adentrarse en la reflexión específica sobre educación.

Si hay una virtud que, a mi modo de ver, destaca por encima del resto en esta obra es la minuciosidad con que el autor ha buscado documentación y citas que sustentan la visión de cada uno de los autores sobre las cuestiones educativas. Sobre todo destacaría, en este sentido, el capítulo dedicado a Marx, en el que Guerrero Serón ha sido capaz de sistematizar un valioso material hasta ahora disperso. Fruto de esta puntuosidad es una bibliografía cuidadosamente elaborada.

Resulta enormemente innovador el último capítulo, en el que el autor propone un marco teórico para el conocimiento sociológico de la educación.

Adentrarse en una aventura intelectual de tan colosales dimensiones como la que aquí se acomete implica dar por supuesto tener que luchar con dificultades prácticamente insalvables. La primera sería que resulta difícil decir nada singularmente novedoso de autores tan sumamente estudiados y desde tan distintas perspectivas como Durkheim, Weber o Marx. Analistas como Lerena han dejado un listón exageradamente alto en estos respectos. No obstante, a diferencia de Lerena, la reflexión de Guerrero tiende a ser lo más aséptica y exhaustiva posible. Como hubiera dicho el poeta, su escrito brota de manantial sereno.

La segunda dificultad es la que deriva de las fronteras cada vez más permeables entre la sociología y otras ciencias de la educación o, si se prefiere, entre sociólogos y otros científicos