

democracia funciona razonablemente bien [...] por qué debería incluir instituciones que podrían traer incertidumbre, inconsistencias y dudas; cuestan dinero; y son potencialmente manipulables?” La respuesta de Altman se funda en una mirada aguda y crítica sobre nuestros sistemas políticos. El autor sostiene que “los sistemas de partidos institucionalizados pueden ir un paso más allá y volverse sobreinstitucionalizados, tener serios dilemas para canalizar demandas sociales, carecer de la flexibilidad necesaria para hacerlo y finalmente serán objeto de demandas masivas para moverse en dirección de las preferencias de los ciudadanos” (p. 197). Sin ofrecer una receta, pero mostrando evidencia empírica consistente, el trabajo nos convence de que el uso de los mecanismos de democracia directa iniciados “desde abajo” pueden ser la necesaria solución de esos problemas.

La solidez del trabajo en el abordaje de los diversos aspectos de la cuestión no es un hecho casual o producto de una inspiración momentánea. Por el contrario, el libro es lo que debe ser un libro científico, la culminación de un largo proceso de investigación iniciado por el autor hace más de una década, que de forma acumulativa termina constituyendo la masa crítica necesaria para generar un producto acabado que, lejos de liquidar la cuestión, sienta por primera vez una base firme para la investigación futura en la materia.

.....
Decentralization, Democratization and Informal Power in Mexico, de Andrew Selee, University Park Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 2011, 191 pp.

Por Matthew R. Cleary, Universidad de Syracuse

Los “procesos gemelos de la descentralización y la democratización” han sido los principales conformadores del desarrollo político de México durante los últimos 30 años, lo cual ha llevado a los académicos a producir gran cantidad de literatura que describe, explica y analiza, tanto la transferencia de poder y recursos a los estados y municipios mexicanos, como la creciente competencia electoral libre en las mismas entidades. Al respecto, Andrew Selee ofrece una nueva e importante contribución con *Decentralization Democratization and Informal Power in Mexico*, que busca entender los efectos de “la descentralización en el contexto de la democratización”, al evaluar específicamente cómo estos procesos han influido en la “responsabilidad y rendición de cuentas” de los municipios mexicanos (p. 16).

Selee comienza con una observación importante: los cambios institucionales formales desatados por la descentralización y la democratización son básicamente los mismos en todos los municipios mexicanos, o al

menos en todas las grandes ciudades, los cuales son el foco principal del libro. Por ejemplo, las transferencias de fondos federales son cada vez más transparentes y derivan de las partidas presupuestales, al tiempo que las elecciones se han vuelto formalmente libres y limpias, incluso en ciudades dominadas por el PRI, como Chilpancingo. Los municipios también tienen estructuras institucionales semejantes y su autoridad está definida por la Constitución federal. Sin embargo, lo que visiblemente varía es la calidad de la “gobernabilidad democrática”; con esto, Selee se refiere al grado en que los ayuntamientos responden y se responsabilizan ante los intereses de sus ciudadanos. Si las instituciones formales, al ser constantes en todos los casos, no explican esta variabilidad, entonces, ¿a qué se debe?

Por supuesto, muchos académicos han observado estas variaciones en el desempeño municipal mexicano y varios han propuesto explicaciones, pero Selee ofrece una nueva perspectiva al centrarse en los patrones del “poder informal”, cuyo análisis representa la principal aportación de su libro. Selee define las relaciones de poder informales como “una red compleja y jerárquica de intermediarios políticos que permiten el acceso a canales de influencia y distribuyen recursos y favores a cambio de apoyo político” (p. 11). El poder informal es más amplio que los conceptos más co-

nocidos de “clientelismo y la política del patrocinio” (p. 12), porque describe un patrón de relaciones entre Estado y sociedad que abarca también las relaciones del primero con las clases acomodadas y con “todos los centros de poder potenciales fuera del Estado, incluidas la iniciativa privada, las organizaciones religiosas y hasta las organizaciones nominalmente ‘autónomas’” (p. 13). El poder informal genera una forma de “ciudadanía indirecta” presente en toda la sociedad, según la cual todas las demandas al gobierno se deben canalizar mediante quienes detentan el poder informal. En épocas anteriores, los actores clave eran los caciques o líderes de las organizaciones corporativas afiliadas al PRI. Al debilitarse el corporativismo priísta, los intermediarios clave podrían ser los dirigentes de los comités vecinales o de los movimientos sociales, que no necesariamente están afiliados a ningún partido político, pero tienden a desempeñar una función análoga como intermediarios entre el Estado y los ciudadanos.

Uno de los argumentos centrales de Selee, cuidadosamente documentado en los capítulos 2 y 3, es que esta forma de mediación indirecta de los intereses tiene un profundo arraigo histórico en México. Selee logra rastrear sus raíces hasta el siglo XIX y muestra, incluso en la época supuestamente centralizada de dominio priísta, que tanto el régimen como los ciuda-

danos dependían de canales de poder informal, los cuales estaban altamente descentralizados. Luego descubre que el patrón de relaciones informales establecido en épocas anteriores sigue influyendo en las relaciones políticas actuales, y más específicamente, en el grado en que los gobiernos municipales responden a los intereses ciudadanos: “en cada ciudad, las variaciones en el tipo de relaciones de poder informales existentes desde antes de la democratización siguen siendo la forma principal en que se vinculan los ciudadanos y el ayuntamiento” (p. 165).

Después de la discusión temática de los capítulos 2 y 3, Selee ilustra sus argumentos con estudios de caso de tres ciudades elegidas por las variaciones en las relaciones de poder informales: Chilpancingo, un bastión priísta tradicional; Tijuana, donde el PAN ha sido el partido dominante durante los últimos 20 años, y Ciudad Nezahualcóyotl, donde el pluralismo electoral nació de movimientos sociales inusualmente fuertes que acabaron por generar apoyo al PRD. Vale la pena subrayar que Selee no se limita a estudiar las variaciones en el partido gobernante a nivel municipal, ni se centra únicamente en el nivel de competencia electoral. Antes bien, los tres capítulos dedicados a estos estudios de caso demuestran lo siguiente: a) las relaciones de poder informales siguen existiendo en las tres ciudades hasta el día de hoy, aunque b) cada

ciudad tiene una estructura de poder informal distinta, dependiente de las peculiaridades de su propio desarrollo histórico. Selee sostiene que esta variación es la principal determinante del grado en la cual los gobiernos responden a sus ciudadanos.

En Chilpancingo, por ejemplo, la política se caracterizó históricamente por el predominio de un puñado de familias que crearon y controlaron un sistema informal de mediación de intereses, el cual quizá fue típico del PRI tradicional. Si bien las elecciones en Chilpancingo se han vuelto competitivas y relativamente limpias (p. 88), el PRI sigue dominando por su habilidad para mediar de manera efectiva entre los grupos locales de ciudadanos y las altas esferas del gobierno. Incluso cuando grupos políticos no priístas alcanzan cierto poder, son obligados a ejercerlo dentro del sistema de vías informales construido en épocas anteriores. Por lo tanto, el cambio político en Chilpancingo ha sido limitado y sigue existiendo “un sistema jerárquico basado en el poder informal y dominado por intermediarios priístas, aunque con la inclusión creciente de mediadores no priístas en las negociaciones” (p. 172).

En Tijuana, dada la debilidad histórica de los vínculos entre la región y el Estado central y la escasa penetración del PRI en la sociedad, resultó más fácil que las administraciones panistas, una vez en el poder, pasaran

por encima de los canales de mediación de intereses y construyeran instituciones mediadoras plurales y participativas. Sin embargo, debido a la falta de eficacia o efectividad de estas nuevas instituciones, con el tiempo el ayuntamiento “volvería a caer en los antiguos hábitos del clientelismo”, con el siguiente resultado: “la política informal sobreviviría como la forma clave de mediación política en Tijuana, aunque transformado”, en un sistema con “formas débiles de mediación vinculadas débilmente con los altos dirigentes del PAN” (pp. 100, 174).

En Ciudad Neza, el perfil de la movilización partidista se esboza ya en una serie de movimientos sociales activos y organizaciones civiles; estas surgieron aun antes de la incorporación a la ciudad en 1963 (p. 139). Los grupos civiles surgieron en conflicto con los gobiernos municipales priístas y finalmente prestaron su fuerza política al PRD. Esto dio lugar a una política electoral competitiva, aunque sin desafiar la estructura básica de ciudadanía indirecta y formas corporativas de mediación de intereses. “Ha surgido una forma de gobernabilidad democrática que sí genera mayor responsabilidad y rendición de cuentas... [y que ha] abierto nuevos canales para que los ciudadanos se relacionen con sus autoridades públicas. Sin embargo, para conseguir estos avances se han perfeccionado los antiguos patrones de mediación informal, en lugar de rem-

plazarlos con una relación más directa entre los ciudadanos y el gobierno” (p. 132). Es una situación semejante a lo que otros académicos han llamado “clientelismo competitivo”. Lo interesante es que, si bien el modo de representación de intereses en Neza está claramente vinculado al “poder informal”, Selee considera que su gobierno tiene mejor capacidad de respuesta que el de Chilpancingo o Tijuana (pp. 174-175).

Al reflexionar sobre las lecciones que nos deja este libro cuidadosamente escrito, podemos identificar numerosas contribuciones y temas para investigaciones futuras. Por ejemplo, si bien Selee argumenta de manera convincente que las instituciones formales no pueden dar cuenta de las variaciones en responsabilidad y capacidad de respuesta *entre* los municipios, también acaba demostrando que las instituciones formales —como la duración de la presidencia municipal, el recambio completo de los ayuntamientos cada tres años y la prohibición de candidaturas independientes (p. 165)— probablemente inhiben la rendición de cuentas en *todos* los municipios, incluso cuando las elecciones son competitivas. Este hallazgo coincide con investigaciones previas sobre el tema y resulta muy oportuno, dados los debates recientes en el Congreso mexicano acerca de ampliar los tiempos de ciertos cargos.

Sin embargo, la cuestión más urgente planteada en el libro es *por qué* persisten los patrones de las relaciones de poder informales incluso cuando la descentralización y la democratización han cambiado el panorama político de manera tan drástica durante las últimas décadas. En el último capítulo, Selee baraja varias explicaciones posibles, y se queda con una relacionada con el Estado mexicano, la cual “históricamente ha estructurado sus relaciones con los ciudadanos a través de un patrón complejo de mediación informal. [...] En gran medida, aun con la competencia y alternancia políticas, la estructura del Estado permanece básicamente inalterada” (p. 169). Esto es claramente posible, pero es una de las varias explicaciones posibles, y el asunto merece más que la breve discusión dedicada en las conclusiones. Además, la explicación elegida por Selee deja sin especificar el mecanismo causal. ¿Se trata de una simple inercia histórica? ¿Será que la clase política mexicana está culturalmente predispuesta a actuar por las vías informales, de modo que reproduce instituciones estatales neocorporativas?, o ¿existen motivos estratégicos para mantener o reactivar canales informales de mediación de intereses aun en el escenario competitivo de hoy? Todo esto es importante porque si, como sostiene Selee, el poder informal sigue lastrando la rendición de cuentas democrática, entonces pro-

poner una solución exige que entendamos el origen del problema. Precisamente porque resulta tan convincente el argumento que vincula el poder informal con la respuesta democrática, este libro invita a todos los lectores a pensar más en por qué el poder informal persiste y qué se puede hacer para contrarrestar sus efectos.

.....
The Legal Foundations of Inequality Constitutionalism in the Americas, 1776-1860, de Roberto Gargarella, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, 273 pp.

Por Roberto Breña,
 El Colegio de México

Este libro es una nueva versión de un texto publicado originalmente en español con el título *Los fundamentos legales de la desigualdad: El constitucionalismo en América, 1776-1860* (Madrid, Siglo XXI, 2005). Gargarella es un autor que se ha ocupado sobre todo de temas de teoría política y ha coeditado un par de útiles antologías: una sobre el socialismo (*Razones para el socialismo*, Paidós, 2001) y otra sobre el republicanismo (*Nuevas ideas republicanas*, Paidós, 2004). Asimismo, ha mostrado un profundo interés por el constitucionalismo contemporáneo en América Latina. Este libro es una de las pocas incursiones de Gargarella