

Reseñas

.....
Savage Democracy: Institutional Change and Party Development in Mexico, de Steven T. Wuhs, University Park, The Pennsylvania State University Press, 2008, 178 pp.

Por Víctor Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa

Uno de los efectos que usualmente se espera con el advenimiento de un giro democrático en las instituciones políticas es la presencia de un sistema de competencia con partidos estables y capaces de generar, mediante sus acciones, el impulso para que la ciudadanía adopte buenas prácticas y sea reproductora de una cultura de la legalidad, esto a la vez implica consecuencias directas en la acción eficaz de los partidos tanto en sus dimensiones de gobierno como en la producción legislativa y la vinculación social.

En la medida en que dicha situación no se cumpla adecuadamente, el nivel de organización de las estructuras de poder legal se vuelve limitado, y

por ello prevalece la improvisación, la contingencia y un campo fértil para la presencia de prácticas corruptas y clientelares, que terminan amparándose bajo el propio halo de la formalidad jurídica del sistema político y social, y acaban por ser consideradas incluso como las premisas normales del funcionamiento cotidiano de dichas instituciones.

Los elementos mencionados resumen de manera general los que Steven T. Wuhs encuentra en el contexto político mexicano actual, bajo la expresión (sin duda estridente) de que estamos ante una “democracia salvaje”, esto es, ante la presencia de un entorno institucional y partidario que no dispone de una dirección clara y donde no se han podido hallar bases estables para su funcionamiento después de la alternancia de gobierno ocurrida a partir del año 2000 y la inestabilidad postelectoral de 2006, lo que obliga a poner en duda si existen diferencias plenas de operación del sistema partidario (cuestión distinta del esquema electoral) respecto a la presencia del modelo au-

toritario que caracterizó a la era del presidencialismo y la hegemonía del PRI.

El papel de la oposición partidaria en el marco del cambio político mexicano ha sido peculiar. La presencia de partidos de larga data como el PAN (70 años) y el PRD (20 años) significa la manifestación de las aspiraciones liberal-conservadoras y progresistas que han intentado proponer una alternativa democrática al sistema institucional que imperó durante largas décadas.

Sin embargo, el estudio de sus estrategias electorales y mecanismos organizativos son una de las preocupaciones a partir de las cuales Steven T. Wuhs intenta reflexionar para entender cuáles son las causas que les impiden ser entidades consolidadas y por qué se encuentran atrapadas en contextos de indisciplina e informalidad rampantes, lo cual define la idea de lo que el autor caracteriza como la base de la “democracia salvaje”.

El propósito general del libro es ir adquiriendo consistencia al mostrar cómo dichos partidos dejaron de generar dinámicas racionales y apegadas a sus propias reglas, y cómo su papel en el marco institucional se encuentra muy acotado por las inercias y los compromisos basados aún en el corporativismo, las lealtades y la imposición de compromisos de facciones sobre la militancia.

Lo anterior deja entonces en un segundo plano las decisiones consensuales que podrían fortalecer su competen-

cia interna en la búsqueda de opciones negociadoras, las cuales podrían acercarlos a buenos candidatos y dirigentes, que estén motivados para ir más allá de las prebendas de la coyuntura, y que sean conscientes de estar sujetos al escrutinio público y la rendición de cuentas dentro y fuera de la propia estructura partidaria.

Si bien el PAN y el PRD se han sostenido —desde sus respectivas matrices fundadoras— en la idea de mostrar que sus competencias internas son democráticas (sea mediante el uso de elecciones abiertas o convenciones), las designaciones de unidad por parte de las dirigencias terminan siendo un límite claro para su éxito electoral y organizativo. El autor plantea que los métodos de democracia interna en ambos partidos muchas veces han terminado por convertirse en simulaciones que poco aportan a la legitimidad y la buena imagen de los mismos ante su militancia y la ciudadanía. En general, esto explica en buena medida el declive en la participación política y la escasa repercusión real que no sólo estos partidos han tenido para modificar el entorno y la cultura política de la población.

El fracaso del llamado “imperativo democrático” —concepto con que el autor explica las acciones que hicieron al PAN y al PRD ser partidos que sacrificaran sus posiciones ideológicas o su cohesión interna en aras de avanzar por los escasos resquicios que ofrecía el sis-

tema autoritario— revela igualmente que dichos partidos no han podido escapar a las condiciones reactivas con que a veces el diseño institucional y electoral los obliga a mantenerse adheridos a la agenda marcada por el PRI, procurando entonces ser más sus interlocutores, sin ser capaces de articular opciones de reforma distintas que pudiesen colocar al sistema político mexicano dentro de una lógica diferente.

Por esto es muy explicable que los avances democráticos sean menores en sus niveles de influencia respecto de las expectativas formales que ambos partidos aducen promover, dado que, como indica el autor, los partidos opositores se dedicaron a sobrevivir y orientar su comportamiento con base en las dinámicas y opciones ofrecidas por la ley electoral, olvidándose paulatinamente de mantener su desarrollo institucional interno, aunque no dejaron de proponerse opciones de ruptura, denuncia y resistencia —como le ocurrió al PAN entre 1985 y 1995, o al PRD especialmente en el año 2006—, e incluso de posibles candidaturas presidenciales conjuntas, como se buscaron sin éxito en los años 1994 y 2000; los intereses prevalecieron por encima del imperativo democrático abstracto. He ahí una de las causas que explican la dificultad de que estas organizaciones se desprendan de dicha mecánica de incentivos, dado que los espacios y recursos son muchas veces superiores a los argumentos de coherencia con que

sus propias ideologías los deberían llevar a una transformación política más allá de sus propios límites.

El autor logra identificar muchas de estas tendencias a partir del reconocimiento que los propios militantes de estos partidos hacen en diversas encuestas y entrevistas de que existe una suerte de paradoja que impide avanzar en la democratización interna si ello afecta al poder de las corrientes y élites. Por otra parte, en ambos partidos ha terminado por reconocerse la necesidad de abrir y mejorar los vínculos con la militancia y la ciudadanía, lo cual implicaría que se descentralizaran territorialmente.

La situación se complica en la medida en que ambos partidos han accedido a espacios de gobierno y representación, lo que explica también las crisis y rupturas estratégicas que han confrontado a los grupos intrapartidarios precisamente cuando se ha llegado al momento de atender o no al imperativo democrático, y cuyo resultado extremo incluso ya se mostró en el año 2006, con la confrontación directa entre el PAN y el PRD, misma que el autor analiza como el punto de inflexión que muestra el contenido “salvaje” al que está expuesta la frágil institucionalidad democrática y partidaria en México, en tanto las posiciones del avance rápido y purificador se toparon de lleno contra la lenta ruta pragmática del reformismo.

Organizaciones políticas como el PAN y el PRD han tenido que afrontar su

profesionalización y democratización internas no sin la presencia de un fuerte desgaste y el desdibujamiento de sus principios fundadores. ¿Pero hasta dónde es plausible y permisible que dicho proceso tenga que ser pagado por el resto de la sociedad mexicana, sin exonerar en lo absoluto al PRI ni a los demás integrantes del sistema partidario? Un libro como *Savage Democracy* pone claro énfasis en este dilema central e imposterizable, en su adecuada respuesta para el desarrollo institucional y democrático no sólo en México, sino incluso en otras realidades partidarias latinoamericanas.

.....
Informal Coalitions and Policymaking in Latin America: Ecuador in Comparative Perspective, de Andrés Mejía Acosta, Nueva York, Routledge, 2009, 170 pp.

Por Eric Magar, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Ecuador pertenece al grupo de países con sistema de partidos conocido como “amorfo”. La característica más obvia de un sistema de este tipo es el gran multipartidismo: en Ecuador los partidos tienden a escindirse como amibas. Para darse una idea, la lista de abreviaturas que abre este libro incluye dos docenas de siglas partidistas, más o menos una por cada año de estudio. Partidos tan inestables como estos carecen de vínculos con grupos importantes de electores,

por lo cual el voto es sumamente volátil. Pero la característica sistémica que ocupa al autor es el perpetuo estado minoritario del presidente en la Asamblea Legislativa desde que finalizó la dictadura militar en 1979; hubo ocasiones en que el partido del presidente controló tan sólo 13 y 16 por ciento del Congreso ecuatoriano.

Los presidentes en otros sistemas de la misma naturaleza no se han quedado cruzados de brazos. En Brasil y Uruguay, cuyas legislaturas presentan niveles de fragmentación comparables al ecuatoriano, el titular del Ejecutivo suele esmerarse en suplir su carencia construyendo una coalición formal, como la hormiga de la fábula. El andamiaje que sostiene esta coalición es el gabinete: a cambio de su apoyo para aprobar su programa legislativo, el presidente cede el nombramiento de algunos ministros y viceministros a partidos de oposición. La experiencia indica que esta solución puede dar buenos resultados. Pero como la cigarra, los presidentes ecuatorianos rara vez han querido o podido fraguarse una coalición formal, destinando la política de su país a la parálisis perpetua tan temida por Juan Linz en su texto clásico sobre el presidencialismo. Son ya tres los presidentes removidos prematuramente por el Congreso y las cortes en los últimos años.

Todo lo anterior plantea la paradoja —que Andrés Mejía Acosta utiliza para darle tensión al argumento del libro— de que Ecuador ha sido perfectamente

capaz de adoptar reformas de muy grande envergadura. Impuso, por ejemplo, una disciplina monetaria draconiana con la dolarización en 2000; redujo el déficit primario con importantes recortes al gasto público, a la vez que amplió significativamente la recaudación impositiva. Reformó sus leyes laboral, fiscal, financiera y comercial, cumpliendo las expectativas del FMI para otorgar una nueva línea de crédito en 2002. ¿Cómo lograron todo esto presidentes tan débiles en el frente legislativo?

Un rastreo del proceso legislativo le permite a Mejía descartar que el presidente haya circunnavegado sistemáticamente al Congreso echando mano de su facultad para imponer política pública por decreto. El presidente propuso por vía unilateral un número considerable de medidas, pero no debe olvidarse que los legisladores tuvieron oportunidad de rechazarlas después de su introducción, algo que rara vez hicieron. De hecho, el autor demuestra que la mayoría de las reformas económicas se instituyeron mediante legislación común y corriente; la carencia de coalición formal no ha impedido que el presidente ecuatoriano legisle.

Mejía esclarece el misterio con una historia de “coaliciones fantasma”. En su afán por cosechar los frutos de participar en el gabinete de presidentes comúnmente impopulares en Ecuador, los partidos corren el riesgo de diezmar su ya de por sí raquítico apoyo electoral. Las “coaliciones fantasma” son

arreglos informales pero sistemáticos que facilitan el intercambio de votos y beneficios entre políticos, evitando a la vez las desventajas electorales de los arreglos formales. Los partidos de oposición exigen beneficios a cambio de apoyo velado a las propuestas del Ejecutivo. Un premio codiciado es, por ejemplo, un nombramiento judicial, ya que el partido adquiere influencia en caso de que se enjuicie políticamente a un presidente que incumpla su palabra.

Pero detectar fantasmas no es cosa fácil, y éste es un libro eminentemente empírico. Por definición, un partido negará su participación en el arreglo informal e incluso mantendrá la actitud retadora hacia el Ejecutivo y su programa. La participación misma suele ser sigilosa, como cuando en vez de votar con el presidente un partido vende su abstención, para desinflar la posición contraria. Elementos de la organización del Congreso, como la continua negativa a adoptar un registro público de las votaciones nominales, parecieran diseñados para facilitar el encubrimiento. La mayor parte de este libro consiste en una búsqueda detectivesca de las huellas dactilares de los negociadores fantasma. Mejía peinó minuciosamente el *Diario de los Debates* para reconstituir la posición de cada diputado en una muestra de votaciones de la reforma estructural, y el resultado es sorprendente. Los partidos han manifestado niveles de cohesión no esperados en un sistema considerado amorfo:

en promedio nueve de cada diez miembros siguieron la línea partidista en la muestra, y los líderes partidistas fueron fundamentales en la negociación informal. El presidente pudo comprar, en bloque, el apoyo de algunos partidos, la abstención de otros y, en el margen, deserciones individuales en partidos opositores para consolidar la aprobación. Un análisis de regresión de las votaciones revela evidencia de esto en el diferencial de cohesión partidista, sistemáticamente mayor entre partidos que votaron por el presidente que entre los que votaron en contra.

El libro tiene también algunos cabos sueltos, por ejemplo, el capítulo teórico plantea una larga serie de generalizaciones del tipo “a mayor coste de negociar con un partido, el presidente favorecerá acuerdos individuales” o “a menor premio de coaligarse formalmente, los partidos preferirán la negociación informal”. Pero a pesar de introducir elementos de la teoría de juegos, éstos sólo tienen un valor heurístico y nunca consiguen articular un mecanismo causal, de modo que el lector se queda esperando la enumeración de condiciones para optar por una coalición formal o una fantasma, o las condiciones para que un partido vote con el presidente o se abstenga. Hay también un número considerable de ambigüedades en el texto, las más frecuentes se refieren a la definición de variables o a la oscura especificación de algunos de los modelos de regresión cuyos coefi-

cientes estimados no resultan del todo fáciles de interpretar. Y el lector que sólo posea un conocimiento superficial de la política ecuatoriana extrañará también una breve descripción de los partidos que, contra todas las expectativas, han sido jugadores centrales en el proceso legislativo. Salvo el listado de siglas ya referido, no encontrará un escueto cuadro descriptivo de partidos hasta la página 75.

Pero estos flancos débiles, que pudieron corregirse con otra ronda de revisiones editoriales, no bastan para menguar las aportaciones de la investigación. El libro será de lectura obligada para todo aquel interesado en instituciones políticas comparadas y no dejará de interesar a quien quiera aprender algo sobre el país andino; la abundante evidencia orquestada por Mejía consigue desmitificar la poco estudiada política ecuatoriana, cuando menos en lo referente a las relaciones Ejecutivo-Legislativo. El libro plantea tantas o más interrogantes que las que responde, pero son un bienvenido recordatorio de la importancia de estudiar casos remotos y pequeños, tan frecuentemente olvidados por una política comparada obsesionada con el estudio de grandes países. Entender cómo partidos tan inestables en la pista electoral consiguen actuar colectivamente en el pleno legislativo es un nuevo misterio cuya resolución arrojará luz sobre el proceso legislativo del resto del continente.

.....
Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe, de Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, Princeton, Princeton University Press, 2008, 502 pp.

The Political Economy of the Welfare State in Latin America, de Alex Segura-Ubiergo, Nueva York, Cambridge University Press, 2007, 305 pp.

Por Michelle Dion, Universidad McMaster

En el transcurso de la década de 1990 diversos acontecimientos convergieron para estimular un nuevo interés por la política del bienestar en América Latina: sonadas reformas de la seguridad social —que incluyeron la privatización de las pensiones— en toda la región; nuevos programas dirigidos de combate a la pobreza, como los de México y Brasil, con un significativo apoyo del Banco Mundial, y cambios dinámicos debido a la liberalización económica y política. Los dos libros que se reseñan aquí combinan análisis cuantitativos de grandes-*n* con estudios históricos de caso a fin de evaluar las teorías precedentes sobre la política del bienestar en amplias muestras de países latinoamericanos (Segura-Ubiergo) o transregionales (Haggard y Kaufman).

El libro de Segura-Ubiergo se concentra en dos preguntas clave, ¿por qué algunas naciones de Latinoamérica gastan más que otras en programas socia-

les? y ¿cuáles han sido los efectos de la globalización y la democratización sobre el gasto social en la región?

Para responder estas preguntas combina el análisis cualitativo comparativo (QCA, que usa álgebra booleana), análisis de regresión de los datos sobre gastos (1973-2003) y estudios de caso cualitativos de Chile, Costa Rica y Perú. El autor empieza usando el gasto social total entre 1997 y 2000 y el porcentaje de la población cubierta por la seguridad social en 1980 para clasificar a los países de su estudio en dos categorías: Estados de bienestar (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay) y Estados que no son de bienestar (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela). Después de dividir la muestra en estas dos categorías, el análisis booleano sugiere que en América Latina hay dos trayectorias que conducen a un Estado de bienestar: el desarrollo económico, ya sea con democracia (Brasil), con un fuerte poder de la izquierda y los sindicatos (Argentina/Chile), o menor desarrollo económico con un prolongado periodo de democracia junto con un fuerte poder tanto de la izquierda como de los sindicatos (Costa Rica). El trabajo revisa después las teorías existentes y presenta una serie de modelos estadísticos de gastos sociales para la muestra de países entre 1973 y 2003, que en gran medida abarca el mismo terreno que Kaufman y Segura-Ubiergo (2001).

No obstante, aquí el autor vuelve a dividir su muestra en Estados de bienestar y Estados que no son de bienestar, a fin de ejemplificar las diferencias entre ambos grupos. Los tres últimos capítulos ofrecen una visión general del gasto social en Chile, Costa Rica y Perú, con énfasis en el gasto a partir de 1973.

La fortaleza de este libro es también su mayor debilidad: el lugar central que ocupan los indicadores cuantitativos y el análisis del gasto social. A pesar de que el autor reconoce las limitaciones de los datos del gasto para describir políticas sociales, su análisis está conformado e impulsado con base en un conjunto restringido y problemático de indicadores de gasto. Por ejemplo, los datos (del FMI) que Segura-Ubierno denomina “gastos en seguridad social” incluyen los realizados *tanto* en seguridad social *como* en programas dirigidos al combate de la pobreza. Teórica y empíricamente, las presiones de la globalización son diferentes para los dos tipos de gastos que se agregan en esta medición: la globalización promueve retirarse de la seguridad social y pasar hacia la asistencia social, tal como lo indican los estudios de caso latinoamericanos de Haggard y Kaufman. Además, la división de la muestra latinoamericana de Segura-Ubierno (capítulo 2) en Estados de bienestar y no de bienestar se basa en un gasto promedio desde 1973 hasta 2000, que emplea datos de años poste-

riores a la crisis para categorizar de manera retrospectiva Estados de bienestar antes de la crisis de la deuda. Esto resulta problemático, porque los datos del gasto llevan a Segura-Ubierno a clasificar a Brasil como Estado de bienestar y a México como Estado que no es de bienestar. Sin embargo, si se usan los datos de gasto anteriores a 1980 Haggard y Kaufman, así como las cifras de la cobertura en 1980, Brasil y México resultan bastante comparables, y México tal vez supera en desempeño a Brasil por lo que se refiere a ciertos indicadores. Esta categorización es importante porque afecta las inferencias del análisis QCA utilizado para explicar el desarrollo del bienestar en América Latina. Si se hubiese categorizado a México como Estado de bienestar, tal como se hizo con Brasil, hubiese compartido la misma *trayectoria* que Argentina. Además, los análisis estadísticos de los datos de gasto (capítulo 4) tienen inconsistencias u omisiones de presentación que llevan a cuestionar los resultados.¹

¹ Por ejemplo, en los cuadros 4.2-4.4 los “valores z entre paréntesis” no son consistentes con las anotaciones de significación estadística ni con errores estándar; la misma gráfica parece presentarse dos veces en la p. 91, y la figura 4.10 de efectos predichos es inconsistente con los hallazgos sobre los cuales se informa, que deberían producir una gráfica con una línea curva. Además, el autor no proporciona documentación de la solidez de los resultados para especificaciones alternas, a pesar de que en la bi-

Es loable que Segura-Ubiergo incluyese capítulos comparativos sobre Chile, Costa Rica y Perú. Las comparaciones son, primordialmente, descripciones narrativas de los patrones de gasto, y hubiesen ganado de haber tomado en cuenta los cambios del contenido político. Por ejemplo, aunque Chile, con Pinochet, tuvo tal vez el periodo de reestructuración más drástica del bienestar social en la región desde la década de 1970, Segura-Ubiergo apenas toca las reformas de las pensiones, la salud y la educación que realizó el régimen, aparte de describir los gastos, ignorando importantes transformaciones de la estructura y el contenido de la naturaleza del contrato social que acompañó a esas reformas. De los tres estudios de caso, el tratamiento de Perú resulta soberbio, porque Segura-Ubiergo vincula muy bien las transformaciones económicas y políticas con cambios en el enfoque y el contenido de la política social. En conjunto, este autor ofrece un libro ambicioso que usa las teorías dominantes de la bibliografía para examinar los gastos sociales en América Latina.

El nuevo libro de Haggard y Kaufman va más allá que el de Segura-Ubiergo porque abarca más terreno histórico y geográfico. Haggard y Kaufman utilizan planteamientos teóricos recientes

sobre el desarrollo de los Estados de bienestar en las democracias industrializadas avanzadas para explicar patrones de oferta de política social pública en América Latina, el este de Asia y Europa oriental. En términos amplios, sostienen que la variación en los Estados de bienestar de países en desarrollo puede explicarse por la interacción entre la configuración de intereses económicos internos, las estrategias nacionales de desarrollo económico y las instituciones políticas del país, en particular la incidencia del autoritarismo en oposición a la democracia. El enfoque empírico combina estadísticas transnacionales con análisis históricos cualitativos comparativos por región.

El enfoque teórico pragmático de Haggard y Kaufman se adapta lo necesario para explicar el desarrollo inicial de políticas de Estado de bienestar en la primera mitad del libro, y después las transformaciones y cambios recientes, en la segunda parte. Aunque los detalles específicos del desarrollo político temprano cambian por región e incluso por país, Haggard y Kaufman logran identificar los elementos comunes a las diversas regiones: la confluencia de cambios de alineación de coaliciones políticas, políticas de desarrollo nacional y predominio de la democracia política.

La segunda parte del libro revisa los cambios producidos desde las décadas 1980 y 1990 en las políticas de

bliografía pueden encontrarse resultados sumamente divergentes usando las mismas mediciones u otras similares.

bienestar de países de cada región. Los autores reconocen que las primeras políticas sociales dejaron legados importantes para el desarrollo y el cambio del futuro Estado de bienestar. Tal como lo explica el libro, desde los años ochenta los países de cada una de las regiones experimentaron nuevas restricciones económicas y fiscales y, a su vez, cambios de regímenes políticos que influyeron sobre el cambio de política social. Haggard y Kaufman llegan a la conclusión de que el resultado es un patrón variado de cambio y desarrollo de la política de bienestar que difieren sustantivamente en las distintas regiones. La variación regional de las trayectorias del cambio en relación con el bienestar refuta las afirmaciones simples acerca de la convergencia global de la política social.

Es encomiable que Haggard y Kaufman llevasen a cabo comparaciones transregionales e históricas tan ambiciosas que implicasen de manera tan experta explicaciones específicas de cada región, pero consistentes en todas ellas respecto a la política de bienestar en el mundo en desarrollo. La verdadera innovación del libro radica en su análisis empírico, así como en su cobertura transregional e histórica de una amplia gama de políticas. Haggard y Kaufman se ocupan de toda la variedad de la seguridad social —jubilaciones, compensaciones para los trabajadores, pago por desempleo, beneficios por enfermedad— y también de educación públi-

ca, salud e incluso políticas de asistencia social. El resultado es un retrato muy completo del patrón de la oferta de bienestar social en el mundo en desarrollo, donde la seguridad social —que es el enfoque tradicional en las democracias industrializadas avanzadas— muchas veces ha resultado incapaz de cubrir a toda la población. Además, los autores incorporan en sus análisis estadísticos y comparativos resultados del bienestar, como tasas de alfabetismo y de vacunación, y patrones de índices de cobertura. Si bien los especialistas en los diversos países pueden sentirse frustrados por el tratamiento de algunos casos o discrepar en su interpretación del proceso político en determinados momentos históricos, es probable que estas inquietudes sean superadas por la amplitud espacial y temporal que abarca el trabajo de Haggard y Kaufman. En su conjunto, posiblemente *Development, Democracy, and Welfare States* se convierta *de facto* en el libro de texto sobre la economía política del bienestar más allá de las democracias industrializadas avanzadas.

Obras citadas:

Kaufman, Robert R. y Alex Segura-Ubiergo (2001), "Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time-Series Cross-Section Analysis, 1973-1997", *World Politics* 53(4), julio, pp. 553-587.

.....
Citizenship and Crisis: Arab Detroit after 9/11, del Detroit Arab American Study Team, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2009, 287 pp.

Por Yael Siman, Universidad Iberoamericana, y Centro de Investigación y Docencia para América Latina y Medio Oriente (CIDAM)

Desde disciplinas como la historia, la ciencia política, la sociología y las políticas públicas, esta publicación analiza la interacción entre crisis y ciudadanía en Detroit, Michigan, en el periodo que siguió a los ataques del 11 de septiembre de 2001, que se caracterizó por una fuerte reacción hacia la minoría árabe americana y por un profundo trauma nacional.

Citizenship and Crisis pretende realizar dos contribuciones principales. La primera consiste en proveer a los lectores de información objetiva y adecuada sobre el discurso público (vigoroso pero con frecuencia desinformado) acerca de los árabes y musulmanes americanos. La segunda contribución consiste en contribuir a los debates contemporáneos sobre ciudadanía.

En cuanto a la primera contribución, los diferentes autores ofrecen elementos para construir una realidad muy diferente y mucho más compleja respecto a la minoría árabe que la dominante en el discurso público americano. Con base en diferentes patrones observados, los autores muestran que en contraste con representaciones fre-

cuentes sobre los árabes americanos como “enemigos culturales” con valores opuestos a occidente, muchos inmigrantes se adaptan bien a la vida en Detroit, adoptan valores y estilos de vida parecidos a los de la población general y muchos de ellos son ciudadanos estadounidenses. Con base en diferentes indicadores (raza, etnicidad, religión, nivel de ingreso, educación, posición ideológica, idioma), los autores también muestran que la idea compartida por muchos estadounidenses acerca de que las comunidades árabes son unificadas y cohesionadas es inadecuada (p. 36). Sin embargo, el análisis que los autores realizan de la información no siempre alcanza la objetividad propuesta. Difícil sería caracterizar como objetiva la interpretación que nos ofrecen respecto a los comentarios de académicos reconocidos en Estados Unidos (como Daniel Pipes), quienes, muy influyentes en el pensamiento político *mainstream* y en los medios de comunicación, contribuyen —según la publicación— al “estado de paranoia hegemónico sobre los musulmanes” (p. 106).

En cuanto a la segunda contribución, el libro nos lleva continuamente del campo empírico y particular en Detroit a las discusiones teóricas sobre ciudadanía o viceversa. Los autores hacen una contribución importante a la literatura sobre ciudadanía al definir dos conceptos clave: crisis y ciudadanía. Los autores entienden por “crisis”

aquellos *momentos* o *eventos* en la vida nacional de un Estado cuando las sospechas hacia el *otro* (diferente) se recrudecen; cuando las fronteras morales y políticas de la comunidad nacional son percibidas como amenazadas y, como resultado, los debates sobre cuestiones de ciudadanía se convierten en el centro de la preocupación pública y de la acción política. Respecto a “ciudadanía” los autores proponen que debe entenderse en un doble sentido: como estatus legal y como sentido de pertenencia a una comunidad nacional diversa. En un mundo globalizado la ciudadanía legal se refiere al otorgamiento de un conjunto de derechos que rebasan las fronteras territoriales de los Estados-nación y que se basan en nuevos criterios. La ciudadanía cultural debe ser concebida desde la perspectiva del multiculturalismo, el cual busca avenidas para reconciliar la diversidad con la unidad nacional.

A partir del estudio del sector árabe de Detroit en el periodo post 11/9, los autores contribuyen al debate teórico una vez más al explicar que contextos de crisis política pueden conllevar a la creación de nuevos regímenes de ciudadanía y seguridad que definen a la sociedad (pp. 4, 39, 64). Nuevos regímenes de “ciudadanía cultural” producen una comunidad etnoracial muy distinta formada a la vez por subcomunidades particulares marcadas todas por una relación problemática con la identidad americana (p. 39). Incluso

los árabes cristianos, que forman parte de una zona identitaria de Detroit, la cual parece estar mucho más cerca del *mainstream*, no están apartados por completo del estigma ni tampoco pueden desasociarse de las luchas políticas que los sitúan, junto con los árabes musulmanes (quienes ocupan una zona identitaria distinta y quienes deben demostrar que son americanos), en el “lado equivocado” de la política exterior estadounidense (p. 64). En cuanto a la creación de nuevos regímenes de “seguridad”, esta publicación sostiene que el miedo, la vulnerabilidad y la identidad tienen mayor o menor incidencia (dependiendo del sector de la población) en la disposición (o resistencia) para restringir los derechos civiles.

A partir de la exploración de la experiencia particular de inclusión y exclusión social de la minoría árabe en Detroit, los autores también enriquecen los debates contemporáneos sobre ciudadanía. Los autores rescatan la importancia que tiene la inclusión social de esta minoría (menos resaltada por los estudios académicos existentes) en la construcción de las identidades árabes americanas. Además, los autores provocan una discusión interesante acerca del papel que el proceso de *inclusión disciplinaria* (*disciplinary inclusion*) (producto de la combinación histórica exclusión/disciplina-inclusión) puede tener en las políticas multiculturales de los Estados; así como sobre

los desafíos y oportunidades que este proceso presenta para las minorías (pp. 16, 283).

En cuanto a la experiencia particular de los árabes americanos en Detroit, el libro ancla su análisis en una base de datos que combina dos estudios realizados por el Detroit Arab American Study Team: 1) el Detroit Arab American Study (DAAS) se enfoca en los asuntos de la vida social, religiosa, cultural y política de los árabes y musulmanes en Detroit después del 11/9; 2) el Detroit Area Study (DAS) se enfoca en la población general que vive en los mismos condados y durante el mismo periodo contemplado por DAAS (julio-diciembre de 2003). Para DAAS y para DAS se realizaron 1 016 y 508 encuestas, respectivamente.

Un tercer aporte que intenta hacer el libro es detonar reflexiones comparativas a partir de un caso particular (p. 4). Varias razones lógicas guían la selección del sector árabe de Detroit como el estudio de caso principal de esta publicación: Detroit es el hogar de una de las más grandes y antiguas comunidades árabes, y de habla árabe, en el norte del continente americano (se calcula entre 125 000 y 475 000 personas) (pp. 3-4); se trata de una comunidad políticamente prominente, sumamente diversa y dinámica; los ataques del 11 de septiembre tuvieron un efecto *inmediato y dramático* en la comunidad árabe y musulmana de Detroit (p. 13).

Si bien los autores establecen comparaciones entre los sectores árabe y no árabe de Detroit, en cuanto a otras poblaciones árabes en ciudades como Chicago, Los Ángeles, Nueva York y Boston, y otras minorías en Estados Unidos, se limitan a identificar similitudes y diferencias. Así, el libro arroja interrogantes, más que ofrecer respuestas. El libro sostiene, por ejemplo, que la comunidad árabe y musulmana de Detroit se caracteriza por una “combinación inusual” de aceptación y exclusión. Esto hace del sector árabe de Detroit un lugar “excepcional” que desafía las concepciones populares sobre lo que significa la ciudadanía americana. Algunas de las preguntas que surgen a partir de esta afirmación son: ¿en qué medida diferentes combinaciones de inclusión y exclusión para otras comunidades árabes en Estados Unidos conllevan a la construcción de significados distintos sobre la ciudadanía americana, así como a diferentes limitantes y oportunidades? ¿Cómo experimentan otras comunidades árabes y minorías *etnoraciales* el proceso *generalizado* pero *distinto* de *inclusión disciplinaria*? ¿Cómo se distingue la experiencia de los árabes americanos de la de otros sectores de la población en los que florecen modelos transnacionales de derechos humanos y de ciudadanía global? *Citizenship and Crisis* invita a la realización urgente de estudios comparativos complementarios.

.....
Homeland Insecurity: The Arab American and Muslim American Experience after 9/11, de Louise A. Cainkar, Nueva York, Rusell Sage Foundation, 2009, 311 pp.

Por Manuel Férrez Gil, Galilee College de Israel, y Centro de Investigación y Docencia para América Latina y Medio Oriente (CIDAM)

No hay pensamiento humano que
 esté inmune a las influencias
 ideologizantes de su contexto social.

Es indudable que los ataques terroristas perpetrados en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001 colocaron las cuestiones de seguridad nacional e internacional en la posición central del análisis político, académico, ideológico e incluso social, no sólo en Estados Unidos sino también en el resto del mundo. Los alcances y consecuencias de este reordenamiento aún no se han manifestado completamente.

El concepto de “terrorismo” tantas veces invocado y utilizado, y al mismo tiempo tan poco entendido y definido, se volvió “el factor de delimitación de los criterios de distinción entre amigos y enemigos y, al mismo tiempo, el orientador principal de las decisiones en materia de políticas de seguridad internacional” en palabras de Héctor L. Saint Pierre quien, en su artículo “¿Guerra de todos contra quién? La necesidad de definir terrorismo”, pone al descubierto los diferentes usos y

concepciones que países, grupos e incluso individuos han hecho y hacen de este término en sus relaciones de poder tanto en el ámbito local como global.

En este realineamiento de alianzas y lealtades el libro de Louise A. Cainkar ofrece una visión sociológica de las tensiones internas que se desataron en Estados Unidos como resultado del ataque del 11/9. Dentro de la tradición instaurada por Berger y Luckmann con su libro *La construcción social de la realidad*, Cainkar recorre la ciudad de Chicago, especialmente la periferia de la misma, y la utiliza como laboratorio de análisis, un microcosmos de lo que se está moviendo y alterando en lo profundo de la sociedad estadounidense.

Cainkar sostiene que en el plano interno el concepto de “terrorismo” fue utilizado por el gobierno de Bush como una justificación ideológica para la represión indiscriminada y el atropello de los derechos básicos y el estado de derecho consagrado por la ley; de esta manera, una guerra no definida y mal formulada en sus objetivos y fines últimos tuvo *consecuencias no buscadas* en el plano nacional, una de esas consecuencias no buscadas es el incremento de la discriminación y exclusión social de los árabes y musulmanes ciudadanos de Estados Unidos.

En *Homeland Insecurity*, las políticas gubernamentales están interrelacionadas con lo que pasa en las calles de la ciudad de Chicago, en los barrios con

población árabe en los que se registra una conjunción de la política internacional con prejuicios largamente guardados; para muchos norteamericanos sus conciudadanos, sus propios vecinos, de descendencia árabe, no son de fiar, son potenciales enemigos, intrusos que tienen una doble lealtad y por lo tanto se les debe vigilar rigurosamente en todas sus acciones.

La ambigüedad y el carácter difuso del *terrorista* (puede estar en cualquier lugar y cualquiera puede serlo) pone a los gobiernos en una situación compleja, en la cual las libertades civiles y la seguridad tienen que ser sopesadas y equilibradas. Sin embargo, en la realidad cotidiana, detrás de cada hombre o mujer se podría esconder una amenaza, se desconfía de todo ciudadano (y en este caso, mucho más de aquellos con rasgos y nombres árabes), lo que tiene como resultado una sociedad fragmentada internamente y con muchos conflictos sociales producto de dicha lógica de acción.

El trabajo de Cainkar describe y justifica históricamente que el 11/9 no creó o inventó los sentimientos anti-árabes ni las sospechas hacia los norteamericanos de fe musulmana, simplemente fue el evento que corroboró estas construcciones mentales y sociales largamente consolidadas en el imaginario colectivo estadounidense. La construcción de la realidad ya había generado ideas, pautas de conducta e incluso categorizaciones rígidas entre

la mayoría de la sociedad norteamericana y las minorías árabes y musulmanas.

Como Berger y Luckmann sostienen, la interacción de la vida cotidiana “contiene esquemas tipificadores en cuyos términos los otros son aprehendidos y tratados en encuentros cara a cara”, los cuales permiten que la interacción social sea fluida pero generan estereotipos de acción e interpretación que pueden ser explotados y usados con fines políticos o ideológicos.

Lo peligroso, según Cainkar, es que esos esquemas tipificadores pueden ser manipulados por intereses ideológicos y políticos para instaurar la sospecha, el afán de venganza y la exclusión social, en este caso, contra la comunidad musulmana y árabe de la ciudad de Chicago, esquema que la autora observa repetirse en la mayoría de las ciudades de Estados Unidos.

¿Qué significaba ser árabe o musulmán en un país que acababa de ser objeto de un ataque terrorista ligado con grupos internacionales islámicos?

Esa es la pregunta que guía a Cainkar por el área metropolitana de la ciudad de Chicago, en la cual la autora lleva a cabo cientos de entrevistas, estadísticas económicas, de empleo y de educación, así como cinco historias de vida para indagar en la cotidianidad de inmigrantes palestinos, libaneses, iraquíes y yemenitas radicados en la ciudad de los vientos, mostrando las consecuencias sociales de decisiones y

manipulaciones propagandísticas gubernamentales.

Dividido en ocho capítulos, *Homeland Insecurity* traza un mapa conceptual complejo que va de la historia de las comunidades árabes y musulmanas en Estados Unidos hasta los conceptos de ciudadanía, extranjería y patriotismo, pasando por las mutaciones que el concepto de seguridad ha tenido tanto en el ámbito gubernamental como en el de la vida cotidiana, sin olvidar la aproximación que todos los estratos de la sociedad norteamericana tienen hacia el Islam y la idea que de él se hacen.

Cainkar es consciente de que existe una relación muy concreta entre el pensamiento y sus manifestaciones históricas en toda sociedad, por eso no olvida describir las percepciones que de la mujer árabe y musulmana se tienen en Chicago; así como la repercusión social que tuvo el manejo irresponsable de los estereotipos que generaron una idea de confrontación con la cultura islámica generada en el mismo territorio norteamericano.

Los atentados del 11/9 fueron cobardes, indiscriminados e impactaron profundamente la conciencia internacional y nacional de Estados Unidos y alteraron, quizá para siempre, las relaciones internacionales; paralelamente el trabajo de Louise A. Cainkar pone de manifiesto la otra cara de la moneda, en la cual las estructuras de significado que permiten la interacción social y se manifiestan en un mundo inter-

subjetivo, esto es, en un mundo que se comparte con los otros, con los que son diferentes, se vieron modificadas por la satanización de la diferencia, por unas políticas gubernamentales que elevaron la sospecha, el control y el escrutinio a niveles paranoicos, y permitieron que prejuicios raciales y religiosos latentes en la sociedad estadounidense se encontraran una justificación y alteraran (una vez más en la historia de Estados Unidos, no hay que olvidar a los japoneses y alemanes, así como a los afroamericanos) las pautas de convivencia y vida en el país del *melting pot*.

.....
Legislative Voting and Accountability, de John M. Carey, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 199 pp.

Por John Polga-Hecimovich,¹ Universidad de Pittsburgh

Como en sus obras anteriores, en *Legislative Voting and Accountability*, John M. Carey hace un gran aporte teórico y empírico al estudio de las legislaturas comparadas y a los estudios democráticos en general. Con un acercamiento cualitativo y cuantitativo mixto, Carey explora la lógica de los “principales competitivos” que rigen el sistema de rendición de cuentas —*accountabili-*

¹ Agradezco a Scott Morgenstern y Rebeca Omaña sus comentarios.

ty— legislativo, partiendo de un análisis de votaciones nominales que son escasamente utilizadas fuera de Estados Unidos. Teóricamente, el libro identifica posibles balances entre la rendición de cuentas individual y la rendición de cuentas colectiva sin pretender resolverla y, dados diversos principales y niveles de transparencia, qué tipos de rendición de cuentas son probables. Empíricamente, Carey contribuye al estudio comparado de asambleas recogiendo diversos archivos de votaciones nominales —posiblemente la base de datos de votaciones nominales más amplia del mundo— y usándolas en el desarrollo de nuevos índices para medir la unidad partidista.

La base teórica del libro es que la representación política puede ocurrir a través de legisladores individualistas que operan casi independientemente de los líderes de partido, o a través de partidos políticos cohesivos o disciplinados, cuyos legisladores no se desvían de las preferencias partidistas. En ambos casos, el comportamiento del legislador está moldeado por presiones y demandas de un *principal* o actor, que puede ser un votante ejerciendo su voluntad a través de elecciones o un líder de partido que controla recursos y oportunidades para los *rank-and-file*. La presencia de varios principales implica un *tradeoff* necesario entre la rendición de cuentas individual y la rendición de cuentas colectiva, porque llegará el momento en que los ciuda-

danos y la jerarquía partidista exijan demandas no compatibles. Así, cualquier aumento en la rendición de cuentas individual implica una disminución de la rendición de cuentas colectiva inherente a los partidos políticos fuertes. Además, Carey enfatiza que este potencial problema sólo existe en contextos de alta transparencia legislativa, porque la rendición de cuentas individual primero requiere un archivo de votos en la asamblea con el que los ciudadanos pueden castigar o premiar a sus representantes.

El autor sostiene que en ausencia de la transparencia proveída por las votaciones electrónicas, una rendición de cuentas individual es imposible, lo cual implica la continuada subordinación de los diputados a su jerarquía partidista. Por eso, queda en el interés de los líderes de partido evitar la publicación de archivos de votaciones nominales. Sin embargo, la implementación de máquinas electrónicas —que reducen los costos de grabar votaciones— y la presión ejercida por ciudadanos, académicos y periodistas significan que América Latina ha experimentado una especie de auge en la disponibilidad de *votaciones visibles*. Desde la redemocratización de la región en las últimas décadas, diez países habían adoptado la votación electrónica,³ y a pesar de su

³ Esta cifra ha subido a once desde la publicación del libro, ya que la Asamblea Nacional de Ecuador instaló un sistema en 2009.

falta de uso en algunos países, el autor y los políticos entrevistados están de acuerdo en que la introducción de la votación electrónica es un proceso unidimensional: ya introducida, la presión de los ciudadanos y de los *ombudsmen* legislativos hace imposible una justificación política para quitarla. Además, los datos sugieren una relación positiva entre las votaciones nominales visibles y el individualismo legislativo. En el largo plazo, la cuestión del balance entre los dos tipos de rendición de cuentas sólo aumentará.

En la tradición de David Mayhew y Richard Fennó, Carey utiliza entrevistas con diversos legisladores —más de cincuenta políticos en ocho países latinoamericanos— para proveer la base sobre la cual construye su análisis cuantitativo. Los entrevistados incluyen ex presidentes, líderes de partido, ministros de gabinete, senadores, diputados y empleados de las asambleas. Sus comentarios varían desde explicaciones técnicas de procesos cotidianos dentro de las asambleas hasta revelaciones de por qué no se utilizan máquinas electrónicas para nominales. Anclado en la historia y las entrevistas, el autor explica los factores que crean o resisten la demanda para la transparencia sobre las votaciones legislativas. La mayor parte del trabajo de campo es en Latinoamérica y sus conclusiones teóricas son ampliamente aplicables a diversos contextos institucionales y geográficos. Su selección de casos

le permite enfocarse en la rendición de cuentas individual, más prevalente en los sistemas presidencialistas (abundantes en América Latina), aunque también basa su trabajo empírico en la región por cuestiones pragmáticas de idioma, lazos académicos y acceso.

La parte más empírica del libro recorre un análisis cuantitativo de los votos grabados en 19 países (nueve de América Latina y diez del resto del mundo). Carey utiliza el índice RICE para medir la unidad de los partidos políticos, y desarrolla varias medidas propias a raíz de las votaciones nominales para comparar y contrastar la unidad de los partidos políticos e inferir varias conclusiones sobre la (in)disciplina partidista. Se aprovecha de sus cuatro principales medidas para determinar las implicaciones de una pérdida de disciplina partidista. Los índices de unidad de votación desarrollados resumen la vasta actividad legislativa a través de votaciones nominales en estadísticas relativamente sencillas, con medidas comunes, lo que hace posible la comparación de distintas asambleas, la misma asamblea en dos puntos temporales o las dos cosas.

Carey termina su análisis sometiendo a prueba siete hipótesis —tres derivadas de la lógica de los principales competitivos y cuatro derivadas de explicaciones alternativas— con un modelo jerárquico de partidos anidados en sistemas de partidos. Usando sus

índices de unidad partidista con las variables dependientes, el autor utiliza cinco variables al nivel de los partidos y cinco al nivel de sistema. Los hallazgos son reveladores; las hipótesis de principales competitivos encuentran algún apoyo en sus modelos, con variables relativamente significativas. En cambio, las hipótesis basadas en explicaciones alternativas de principales no competitivos encuentran poco apoyo, con variables no significativas. La evidencia apoya la siguiente idea: casi todos los legisladores están subordinados a los líderes partidistas dentro de su asamblea y su nivel de unidad o cohesión depende en gran medida de la existencia de otros principales, con demandas competitivas, que controlan recursos para presionar a los legisladores. En breve, Carey encuentra que las reglas electorales importan y al contrario de mucha literatura, no existe un efecto del federalismo sobre la unidad de los partidos. Los hallazgos más importantes tratan del sistema de gobierno: el partido en el gobierno en un sistema parlamentario se beneficia de los recursos a su disposición para aumen-

tar su eficacia legislativa, mientras un partido en el gobierno en un sistema presidencial sufre de una disminución de eficacia. Carey concluye que la existencia e influencia de un presidente popularmente electo puede trastornar la unidad de su partido porque representa una fuente de directivas alternativas contra los líderes partidistas dentro de la asamblea.

En fin, *Legislative Voting and Accountability* es un trabajo ambicioso que reconoce la tensión inherente entre la disciplina partidista, la rendición de cuentas colectiva buscada por los líderes de partidos y la rendición de cuentas individual, y la transparencia deseada por los ciudadanos. Supera una relativa escasez de datos para recopilar una base de votaciones nominales y, con el apoyo de entrevistas a varios políticos latinoamericanos, explora la dinámica entre la presencia y la frecuencia de estas votaciones y su efecto sobre la unidad de los partidos políticos. Es un libro que va más allá de los análisis de votaciones limitados a Estados Unidos y una obra fundamental para el estudio comparado de las legislaturas. 