

# DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS JÓVENES EN MÉXICO

Para adquirir un ejemplar  
o ponerse en contacto con  
la Agrupación dirijase a:

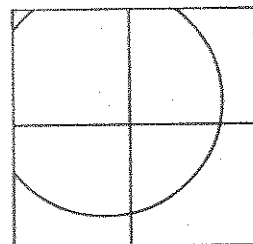
Instituto Tecnológico  
Autónomo de México  
Rio hondo No. 1  
Tizápan San Angel  
Tel. 5628-40000



## Conciencia Política

Agrupación Política Nacional

NOVIEMBRE 2002



*La Gaceta de Ciencia Política* se propone difundir los trabajos que en materia de investigación y análisis de las instituciones e ideas políticas realizan la comunidad universitaria del Instituto Tecnológico Autónomo de México y otros centros académicos del país y el extranjero. Abierta como es la disciplina, *La Gaceta de Ciencia Política* es escenario de encuentro, diálogo e intercambio, concebido por estudiantes con la misión de enriquecer y estimular el estudio efectivo del fenómeno político.

© Instituto Tecnológico Autónomo de México  
ISBN en trámite

Diseño: Carolina Mosquera  
Formación: Ediciones Cuicatl

*La Gaceta de Ciencia Política* es una publicación semestral realizada por estudiantes de la Licenciatura en Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México. AÑO II, NÚM. II, OTOÑO/INVIERNO 2002. *La Gaceta* no asume responsabilidad alguna por el material publicado; todo punto de vista es propio del autor. Colaboraciones o correspondencia en general deberá ser remitida a: Departamento Académico de Ciencia Política del ITAM, Río Hondo Núm. 1, Col. Tizapán San Ángel, Del. Álvaro Obregón, C.P. 01100, México D.F., cuenta de correo electrónico: gacetacipol@yahoo.com. Tel. (55) 5628-4000 ext. 3702. Tiraje: mil ejemplares.

## Nuevas Opciones de Titulación Licenciaturas en Ciencia Política y en Ciencias Sociales

EFFECTIVAS A PARTIR DE OCTUBRE DE 2002

Departamento Académico de Ciencia Política  
Instituto Tecnológico Autónomo de México

Con el objeto de fortalecer aún más la formación de nuestros estudiantes, el Departamento Académico y la Dirección del Programa han dispuesto nuevas opciones de titulación:

### I.- Tesis de Investigación (OPCIÓN TRADICIONAL)

- Estará dictaminada (para poder someterse a un examen profesional) por el asesor de tesis y el Director del Programa.
- Se mantiene como requisito indispensable para titulación de programas conjuntos o simultáneos, así como para aspirar a Mención Honorífica.

### II.- Tesina Profesional (NUEVA OPCIÓN)

- Es un trabajo de investigación de alta exigencia, que compila, con una introducción descriptiva, los trabajos finales concluidos en los dos **Seminarios de Titulación** (Seminarios de Investigación). Su extensión aproximada será de entre 50 y 75 cuartillas.
- Para alumnos que estén por cursar sus Seminarios de Titulación, será co-asesorada por cada uno de los profesores de los seminarios correspondientes.
- En este caso, estará dictaminada (para poder someterse a un examen profesional) por ambos co-asesores y el Director del Programa.
- Para alumnos que ya cursaron (incluyendo el semestre agosto-diciembre de 2002) sus Seminarios de Titulación, podrán usarse los ensayos finales correspondientes solamente si así lo avalan los profesores responsables. De lo contrario, se deberá realizar una nueva investigación para presentarse como tesina.
- No es posible presentar tesinas co-autoradas.

Para más detalles, dirigirse con el Dr. Alejandro Poiré, Jefe del Departamento Académico de Ciencia Política ([poirerom@itam.mx](mailto:poirerom@itam.mx)), o bien con el Dr. Eric Magar, Director del Programa de Ciencia Política ([emagar@itam.mx](mailto:emagar@itam.mx)). Tel. 5628-4000 ext. 3702.



DIRECTORA Dolores Bernal Fontanals

SUBDIRECTOR Jaime Martínez Bowness

JEFE DE PROMOCIÓN Eduardo Heredia Ayala

JEFE DE EDICIÓN Emilio Orfín Rodríguez

CONSEJO EDITORIAL

- Omar Alejandro • Sara Banderas
- Verónica Baz • Juan Pablo González
- Manlio A. Gutiérrez • Eduardo Heredia
- Jorge Herrero • Juan J. Millán
- Emilio Orfín • Mónica Rojas

- Fernando F. Dworak
- Federico Estévez
- Javier Garcíadiego • Eric Herrán
- Claudio Jones • Marta Lamas
- Joy Langston • Alonso Lujambio
- Eric Magar • Juan Ernesto Pardini
- Alejandro Poiré • Guillermo Rosas
- Jesús Silva-Herzog Márquez
- Javier Tello Díaz • Alexandra Uribe
- Félix Vélez • Jeffrey Weldon

ÍNDICE

DOSSIER

Alain de Remes 9 Yuxtaposición en elecciones municipales mexicanas: la cohabitación silenciosa

Sara Arce Sánchez 31 Explorando el Presupuesto de Egresos de la Federación 1987-2002: Un análisis de federalismo y relaciones Ejecutivo-Legislativo

Yaxa Michel Fossas 47 Mesa Directiva y Gran Comisión en las legislaturas estatales en México

ENSAYÍSTICA

Alonso Lujambio y Jaime Martínez 69 Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública: Un intento de clarificación conceptual

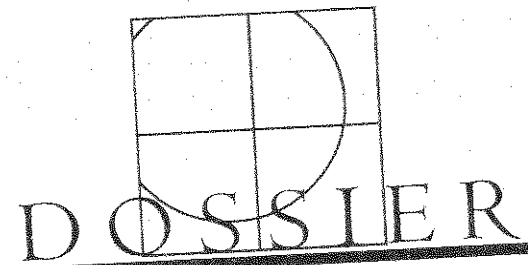
Claudio Jones Tamayo 89 ¿Más allá de las élites? Democratización, mercados y actores colectivos en la creación constitucional española de 1978

Isaac Katz 117 Reelección legislativa y finanzas públicas

Francisco Cantú y Ramón Estrada 135 Los candidatos *outsiders* en América Latina

Roselí Ameyatzin Venegas 159 Spinoza y la democracia: ¿La anomalía?

181 RESEÑAS





## Yuxtaposición en elecciones municipales mexicanas: la cohabitación silenciosa\*

Alain de Remes\*\*

El ensayo propone una definición y un marco teórico para explicar el fenómeno de *yuxtaposición* en elecciones municipales. Asimismo, el documento evalúa qué tan importante ha sido la *yuxtaposición* en contiendas municipales durante el periodo 1980-2001. Por último, el análisis empírico busca determinar si existen vínculos entre la *yuxtaposición* y la competencia partidista a nivel regional, el grado de competitividad electoral y el grado de urbanización.

### Introducción

Este artículo está dividido en dos partes. La primera sección ofrece una definición y un marco teórico sobre el fenómeno de *yuxtaposición*. La segunda sección analiza qué tan importante es la *yuxtaposición* para los comicios municipales mexicanos. El análisis empírico se basa en estadísticas descriptivas relativamente sencillas que tratan de explorar si el fenómeno de los municipios *yuxtapuestos* está relacionado con la concentración electoral a nivel regional, la competitividad y/o la urbanización.

### Definición

El fenómeno de gobiernos *yuxtapuestos* se da cuando una unidad territorial bien definida (como un estado o municipio) es gobernada por un partido diferente al que controla la unidad territorial más grande (que puede ser la federación o el estado). En este ensayo se designará los

\* Versión actualizada para *La Gaceta de Ciencia Política*. Una versión previa del ensayo fue publicada como Documento de Trabajo núm. 127 del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. El autor agradece la colaboración de Melissa Ovalle, José Alonso Arango Pérez, Helios Becerra Miranda y Francisco Sarmiento en la elaboración de este manuscrito.

\*\* Candidato a doctor por la Universidad de California en San Diego y asesor, en la coordinación de asesores, del Secretario de Gobernación.

gobierno yuxtapuestos como aquellos municipios que son controlados por un partido distinto al que gobierna el estado.

Es importante aclarar que los gobiernos yuxtapuestos son diferentes de lo que muchos académicos mexicanos han identificado como gobierno de "oposición" y también son diferentes de lo que se conoce como gobierno dividido. El término de gobiernos de "oposición", en México, generalmente se refiere a aquellos municipios que no son controlados por el PRI. Es decir, cualquier municipio y estado controlado por el PAN, el PRD o algún otro partido que no sea el PRI son etiquetados como gobierno de oposición (Mizrahi, 1994, 1997; Rodríguez and Ward 1994; Bruhn, 1997).

El término *gobiernos yuxtapuestos* es también diferente de lo que la literatura estadounidense suele llamar *gobierno dividido* (Mayhew, 1974; Fiorina, 1992; Jacobson, 1990). Gobierno dividido generalmente se refiere a una situación en la cual la mayoría legislativa es controlada por un partido distinto al del Presidente. En otras palabras, el concepto de gobierno dividido se enfoca más en la división de poderes constitucionales que conforman el gobierno central (legislativo, ejecutivo y judicial). En teoría, estos poderes deberían ser más o menos iguales para lograr un sistema de pesos y contrapesos.

El concepto de gobiernos yuxtapuestos se preocupa más por capturar la división de poderes entre entidades territoriales distintas que no tienen el mismo peso político. En suma, el concepto de gobierno dividido se aboca a entender la dispersión del poder entre autoridades centrales, mientras el concepto de gobiernos yuxtapuestos responde más a un fenómeno del federalismo.

Existe una segunda acepción del término *gobierno dividido* que también ha sido utilizada por los académicos y que difiere de la definición propuesta en párrafos anteriores. Para algunos especialistas electorales, *gobierno dividido* se refiere a una situación en la que un municipio es gobernado por un consejo municipal pluripartidista —es decir, conformado por miembros de diferentes partidos—. Estos casos fueron muy frecuentes en Michoacán durante el periodo 1989-1992, ya que después de movilizaciones poselectorales muy intensas, varios partidos negociaron un tipo de gobierno de coalición que quedaría a cargo de la administración en varios municipios. Sin embargo, más que gobiernos divididos, estos casos deberían considerarse gobiernos negociados o de coalición.

Recapitulando, los gobiernos yuxtapuestos constituyen un fenómeno más amplio que gobiernos de oposición, ya que permiten que un municipio priísta se yuxtaponga a un gobierno estatal controlado por el PAN o el PRD (y viceversa). Esto tiene como consecuencia directa que la variable de filiación partidista no sea un elemento central en el fenómeno de yuxtaposición. Más aún, el término *gobierno yuxtapuesto* también difiere del de *gobierno dividido* en el hecho de que el poder no se encuentra disperso entre ramas de gobierno "más o menos" iguales que sirven como un sistema de pesos y contrapesos. De hecho, la yuxtaposición debe ser entendida como un fenómeno de gobiernos anidados, en el cual los gobiernos de unidades territoriales con diferentes grados de poder coexisten simultáneamente. Por lo general, la federación suele tener más poder y recursos que los estados, los cuales, a su vez, tienen mayor jerarquía que los municipios en términos de capacidades y recursos. Sin embargo, a pesar de que la federación tiene mayores recursos de poder, debe prevalecer un mínimo grado de autonomía e independencia en los otros dos niveles de gobierno, para legislar, tomar decisiones autónomas e implementar políticas públicas<sup>1</sup>.

El concepto de gobiernos yuxtapuestos también asume que pueden existir diferentes electorados para los distintos niveles de gobierno. Tal como lo señalan Huckfelt y Sprague (1995, p. 3) "la política en una democracia gira alrededor de las decisiones individuales del ciudadano. Pero estas decisiones se realizan en tiempos institucionales predeterminados y en localidades que experimentan diferentes ambientes políticos, los que a su vez operan en diversos niveles de gobierno". De hecho, el concepto de yuxtaposición trata de captar la pluralidad existente en diferentes espacios de gobierno.

<sup>1</sup> Alfonso Hernández señala que la bibliografía sobre federalismo no siempre discute a fondo el problema del poder y las implicaciones que en términos de política pública se derivan de este sistema. De acuerdo con el autor, la mayoría de las constituciones federales suelen ser vagas al no especificar qué asuntos pertenecen a la jurisdicción de cada nivel de gobierno. La constitución mexicana, por ejemplo, menciona que una manera en que la población local puede ejercer su poder soberano es a través de los estados y, en particular, en todo a lo que se refiere a sus asuntos internos. Mas aún, la constitución es relativamente poco precisa en las funciones y capacidades que tienen los municipios para desarrollar sus funciones. Todo ello implica que la mayoría de estos asuntos deban resolverse mediante una negociación entre los diferentes niveles de gobierno. Para mayor información acerca de este tema, véase Hernández, Alfonso, *Political Autonomy and Local Democracy in Latin America: Bargaining, Political Parties and Regional Politics in Federal Systems of Government* (artículo inédito, 1997).

El fenómeno de yuxtaposición entre los niveles municipal y estatal demuestra que democratizar un régimen autoritario basado en un sistema de partido hegemónico requiere un enfoque dual que enfatice el cambio "del centro hacia la periferia" (*top-down*) y "de la periferia hacia el centro" (*bottom-up*). El análisis centro-periferia suele concentrarse generalmente en temas como la evolución del sistema de partidos, cambios en instituciones que han de fomentar la pluralidad política a nivel nacional, y también suele concentrarse en la restauración de pactos entre las élites más importantes de un país. En contraste, el enfoque periferia hacia el centro (*bottom-up*) analiza como la política local y especialmente los procesos electorales locales en las regiones pueden, paso a paso y poco a poco, contribuir de manera decisiva a la democratización del país. Más aún, el fenómeno de yuxtaposición puede ser crucial para explicar el surgimiento y la consolidación de la democracia en México debido a que los procesos electorales locales en México están reviviendo el pacto federalista, que se encontraba aletargado desde el final de la década de los veinte. Además, después de 1995 muchos estados, como Chihuahua (1995-1998), Guanajuato (1994-1997) y Aguascalientes (1995-1998), Tlaxcala (1998-2001), entre muchos otros, han experimentado el fenómeno de gobiernos divididos, lo cual también contribuye a revivir el pacto federal. En suma los países como México que experimentan periodos muy largos de transición, el federalismo y la descentralización juegan un papel crucial en la democratización del sistema político. Este hecho es mucho más trascendente de los que los teóricos han querido enfatizar.

¿Es la yuxtaposición un fenómeno importante?

Los cuadros 1 y 2 exploran como el fenómeno de la yuxtaposición ha ido evolucionando. El cuadro 1 muestra el número de municipios yuxtapuestos de acuerdo con su ciclo electoral desde principios de los ochenta. A primera vista, 2001 es el año más importante para el fenómeno, con 498 municipios yuxtapuestos a los gobiernos estatales. El año 2001, es seguido en importancia por el 2000 (370 casos), 1995 (361 casos), 1997 (332 casos), 1998 (281 casos) y 1992 (152 casos). Es importante destacar que 1989 es el parteaguas para la yuxtaposición, ya que el promedio de casos durante el periodo 1980-1988 es de 16.8 casos por año y el promedio para los periodos 1989-1995 y 1996-2001 es de 124.14 y 271 casos al

año, respectivamente.

El cuadro 2 nos proporciona información más precisa al ponderar el número de gobiernos yuxtapuestos entre el número total de casos, de acuerdo con el ciclo electoral. Como se observa, 1997 es el año con la mayor proporción de municipios yuxtapuestos (51.16%), seguido por 2001 (49.65%), 2000 (47.93%), 1995 (33.99%), 1998 (28.27%) y 1996 (24.66%). Un aspecto importante que se aprecia en el cuadro 2 es que existe una correlación entre crisis económica (que fueron experimentadas en los años 1983, 1989, 1995) y el surgimiento de municipios yuxtapuestos. Más aún, en el caso de la crisis de 1995, la caída de la economía fue tan drástica que sus efectos rezagados se reflejaron políticamente durante 1996 y 1997, tal como lo muestra la alta proporción de municipios yuxtapuestos en esos años. También es importante destacar el incremento en la proporción de municipios yuxtapuestos a raíz, de las campañas de elección del 2000 que, sin duda, tuvo un efecto derrama en los estados (*spillover effect*).

CUADRO 1  
Número de Municipios Yuxtapuestos por año

Estado	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Agua.	0			0			0			3			0		4			6				3
Baja.	0						1			2			1					2				1
B.C.	0		0				0			0		0	3		0					2		1
B.C.		0			3					0		4		2			10		3			1
B.C.			0			0				0		0		1		23		5		4		6
B.C.	2			11			2			0			54		57			20				26
B.C.	0			1			0			1			5		10			8				13
B.C.		1		1			2			2			33		40			23				18
B.C.		0								14				6			21				14	
B.C.		0			5			1		4		3		1			9				29	71
B.C.		1		8			3			4			16		72			22				52
B.C.	2			2			4			54		4		39		65		38			23	47
B.C.			0				0			0		0		0		1		15				23
B.C.			0				0			0		0		0		1				15		38
B.C.	10			12			6			27			71		451			39				66
B.C.	1			7			4			21			12		31			32				26
B.C.			0				0			0		1		12		0		15				13
B.C.			0				0			0		0		0		0		0			0	25
B.C.			1				0			2			0		5			22				25
B.C.			3				0			0			0		1			25				25
B.C.			0				0			0			1		4			6				6
B.C.	1			0			1			3			3		10			2				7
B.C.			2				7			3			2		4			46				46
B.C.			1				3			16			7		53			106				95
B.C.			2				0			3			7		5			14				79
B.C.			0				0			1			0		5			13				41
Total	17		20	35		6	10		22	5	31	12	18	60	152	28	127	361	91	332	281	498

Fuente: Alain De Remes.

CUADRO 2  
Yuxtaposición en Porcentaje

Estado	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Ags.	0.00			0.00			0.00		
Bc.	0.00			25.00			25.00		
Bcs.	0.00			0.00				0.00	
Camp.			0.00			0.00			0.00
Coah.		0.00			7.89			0.00	
Col.			0.00			0.00			0.00
Chi.			3.70			0.00			0.00
Chih.	2.98			15.67			2.99		
Dgo.	0.00			2.53			0.00		
Gto.			2.17			4.35			4.55
Gro.	1.93			1.33			2.67		
Hgo.	0.00				9.95			1.29	
Jal.			6.45			2.42			3.25
Edo. Mex.		0.83			0.83			1.67	
Mich.	1.80			1.77			3.54		
Mor.			0.00			0.00			0.00
Nay.		0.00			0.00			0.00	
Nl.			0.00			0.00			5.88
Oax.	1.80			2.13			1.47		
Pue.	0.46			3.24			1.54		
Qro.			0.00			0.00			0.00
Qru.		0.00			0.00			0.00	
Slp.			1.79			0.00			3.57
Sim.	0.00			0.00			0.00		
Sen.			4.48			0.00			0.00
Tab.			0.00			0.00			0.00
Tam.	2.33			0.00			2.33		
Tlax.			4.85			4.85			0.82
Ver.			0.39			1.49			0.00
Yuc.		1.89			0.00			1.89	
Zac.			0.00			0.00			1.79
Total	1.49	0.80	2.38	3.05	2.40	1.18	1.97	1.33	2.70

Fuente: Alain De Remes.

El cuadro 3 muestra otra tendencia interesante y peculiar. De los 38 estados que tienen la mayor proporción de gobiernos yuxtapuestos, de los primeros 17 casos son estados controlados por lo que solía llamarse la "oposición" (es decir, estados no controlados por el PRI). Además, 11 de los 38 casos mostrados en el cuadro 3 — los cuales representan 28.95% del total de los casos — son estados donde el PRI perdió la contienda por la gubernatura. Con base en estos resultados, podemos inferir que cuando los partidos opositores al PRI son capaces de ganar la contienda electoral a nivel estatal, el número de municipios yuxtapuestos sufre un incremento sustancial. Otra consecuencia directa que se desprende del cuadro 3 es que la yuxtaposición está reviviendo el pacto federal que se encontraba aletargado (pero no extinto) bajo un sistema de partido hegemónico. Finalmente, este resultado también indica que la mayoría de los municipios yuxtapuestos en estados controlados por "partidos de oposición" (PAN, PRD y otros partidos) pertenecen al PRI. Esto implica que a pesar de las pérdidas en las contiendas electorales estatales, el PRI sigue siendo un partido cuya estructura y organización logra victorias en el ámbito municipal.

Cuadro 3  
Proporción de Municipios Yuxtapuestos  
Por Estado

Ranking	Año	Estado	Prom.
1	1994	Gto.	86.96
2	1995	Chih.	85.07
3	1997	Qro.	83.33
4	1998	Zac.	82.14
5	1992	Chih.	80.60
6	1998	Tlax.	76.27
7	2001	Tlax.	76.27
8	2000	Mor.	75.76
9	1999	Nay.	75.00
10	2001	Yuc.	74.53
11	1997	Nl.	74.51
12	2001	Chis.	72.88
13	2000	Qro.	72.22
14	2001	Zac.	71.93
15	1991	Gto.	71.74
16	2000	Nl.	70.59
17	1997	Jal.	66.13
18	1993	Bcs.	60.00
19	1995	Mich.	58.56

Fuente: Alain De Remes

Cuadro 3  
Proporción de Municipios Yuxtapuestos  
Por Estado

Ranking	Año	Estado	Prom.
20	1995	Jal.	58.06
21	2000	Jal.	57.26
22	1998	Ags.	54.55
23	2001	Oax.	53.66
24	1997	Ver.	50.48
25	1989	Bc.	50.00
26	1995	Bc.	50.00
27	1997	Cal.	50.00
28	1997	Gto.	50.00
29	1989	Mich.	47.79
30	1995	Dgo.	46.15
31	1997	Mor.	45.45
32	2000	Ver.	45.24
33	2000	Slp.	43.10
34	2000	Edo. Mex.	42.62
35	2001	Mich.	41.59
36	1998	Bc.	40.00
37	1999	Bcs.	40.00
38	2000	Col.	40.00

El cuadro 4 (sig. pág.) ilustra cuantos municipios yuxtapuestos fueron ganados por cada partido. De 1980 a 1988, todos los municipios yuxtapuestos pertenecían a gobiernos de "oposición". A partir de 1989 (cuando el PAN gana la gubernatura de Baja California), el PRI comienza a actuar como un partido de oposición en algunos estados, y el número de municipios priístas yuxtapuestos al gobierno estatal ha ido incrementándose constantemente hasta llegar a acumular un total de 870 victorias yuxtapuestas en sólo 13 años.

El cuadro 5 (sig. pág.) proporciona un panorama más preciso al ponderar el número de victorias que cada partido obtiene respecto al número total de casos yuxtapuestos. Los resultados indican que durante el periodo 1980-2001, el PRI es el partido que ha ganado la mayor proporción de municipios yuxtapuestos con 33.09%, seguido por el PAN con 29.39%, y por el PRD con 27.62%. Como se puede observar, las victorias municipales en el periodo 1980-2001, están divididas, prácticamente, en partes iguales entre el PAN, PRI y PRD. Las victorias yuxtapuestas obtenidas por el resto de los partidos son relativamente escasas y poco significativas.



Cuadro 4  
Número de Municipios Yuxtapuestos  
Por Partido y Ciclo Electoral

Partido	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
PAN	3	1	13	18	6	5	11	2	12	17	11	15	34	14	41	103	38	78	87	15	112	142	778
PARM	4	1	2	1	2	1	1	1	1	8	3	3	4	1	2	1	1	3					29
PDM	1	5	1	1	1	3	1	1	1	9	2	3	5	3	3	4	1	3					42
PFCRN*1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
PPS	5	1	1	5	2	1	2	2	5	8	3	3	3	5	5	4	4	4	4	4	4	4	38
PRD*2	3	6	1	1	1	1	1	1	3	78	2	6	53	10	33	119	48	96	100	21	93	62	731
PRI												33	55		37	122		138	63	15	143	248	876
PRT																							2
PT																							2
PVEM																							6
OTROS																							18
Total	17	31	20	35	9	10	22	5	31	123	18	60	152	28	127	381	91	332	231	54	370	498	2,647

1) PST cambió su nombre a PFCRN en 1988.  
2) PRD incluye todos los votos recibidos por el PCM, PSUM, PMS y PMT.  
Fuente: Alain De Remes, Base de Datos Electoral a Nivel Municipal 1980-1999.

Cuadro 5  
Número de Municipios Yuxtapuestos  
por Partido y Ciclo Electoral  
(En Porcentaje)

Partido	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
PAN	17.66	34.33	65.00	51.43	66.67	50.00	50.00	40.00	35.71	13.82	61.11	25.00	22.52	50.00	32.28	28.53	41.76	23.49	30.96	27.78	30.27	28.51	29.39
PARM	23.53	30.33	10.00	2.86	22.22	3.09	20.00	20.00	3.23	6.50	16.67	5.00	2.85	3.57	1.57	0.79	0.28	3.90					0.72
PDM	5.88	25.00	25.00	2.86	10.00	30.00	4.55	1.00	29.03	7.32	11.11	5.00	3.31	10.71	2.36	1.11							1.59
PFCRN*1	5.88	5.00	5.00	8.57	10.00	10.00	4.55	16.13	6.50	16.13	6.50	5.00	3.94	3.94									1.47
PPS	29.41	33.33	5.00	14.29	10.00	10.00	9.09	40.00	21.73	63.41	11.11	10.00	35.10	35.71	26.98	32.96	52.78	28.92	35.59	38.89	22.43	12.45	27.62
PRD*2	17.65	19.35	22.86	11.11	11.11	22.73	22.73	22.73	9.68	63.41	11.11	10.00	35.10	35.71	26.98	32.96	52.78	28.92	35.59	38.89	22.43	12.45	27.62
PRI									9.68	63.41	11.11	10.00	35.10	35.71	26.98	32.96	52.78	28.92	35.59	38.89	22.43	12.45	27.62
PRT									1.63	1.63													0.08
PT									0.81	0.81													0.08
PVEM																							0.08
OTROS									3.23	3.23													0.08
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

1) PST cambió su nombre a PFCRN en 1988.  
2) PRD incluye todos los votos recibidos por PCM, PSUM, PMS y PMT.  
Fuente: Alain De Remes

Para lograr un análisis más preciso, se dividió el periodo (1980-2001) de estudio en tres etapas: de 1980 a 1988, de 1989 a 1995 y de 1996 a 2001. La razón principal de estos cortes en el tiempo es que durante el periodo 1980-1988 el número promedio de municipios yuxtapuestos por año es de 16.8, y para el periodo 1989-1995 el promedio asciende a 124.4 casos por año. Mientras que en el periodo 1996-2001, la cifra alcanza 371 casos.

Más aún, hasta 1989 el PRI nunca había sido derrotado en elecciones estatales, y por lo tanto no tenía ningún municipio yuxtapuesto. Un factor adicional que justifica esta periodización es que hasta 1989 el PRD no podía ser considerado un partido con una estructura cohesiva y fuerte como devino después de las elecciones presidenciales de 1988.

El corte en el tiempo que se muestra en el cuadro 6 arroja algunos resultados interesantes. Durante el periodo 1980-1988, el PAN fue el partido con el mayor número de victorias yuxtapuestas. Los primeros seis lugares en el ranking pertenecían al PAN y a excepción del séptimo lugar ocupado por el PPS, es posible afirmar que los primeros nueve lugares pertenecían a sólo un partido: Acción Nacional. También, a excepción de las elecciones de 1980 y 1987, el PAN es siempre el partido que claramente sobrepasa al resto de las fuerzas de oposición en términos de victorias yuxtapuestas.

CUADRO 6  
Porcentaje de Victorias Yuxtapuestas  
por Partido y Año (Ranking)  
(1980-1988)

Ranking	Partido	Año	Porcentaje
1	PAN	1984	66.67
2	PAN	1982	66.00
3	PAN	1983	51.43
4	PAN	1985	50.00
5	PAN	1986	50.00
6	PAN	1987	40.00
7	PPS	1987	40.00
8	PAN	1988	38.71
9	PAN	1981	33.33
10	PARM	1981	33.33
11	PPS	1981	33.33
12	PDM	1985	30.30
13	PPS	1980	29.41
14	PFCRN	1988	29.03
15	PDM	1982	25.00
16	PARM	1980	23.53
17	PRD	1983	22.86
18	PRD	1986	22.73
19	PARM	1984	22.22
20	PARM	1987	20.00
21	PAN	1980	17.65
22	PRD	1980	17.65
23	PPS	1988	16.13

Fuente: Alain De Remes

CUADRO 6  
Porcentaje de Victorias Yuxtapuestas  
por Partido y Año (Ranking)  
(1989-1995)

Ranking	Partido	Año	Porcentaje
1	PRD	1989	63.41
2	PAN	1990	61.11
3	PAN	1991	55.00
4	PAN	1992	50.00
5	PRI	1992	35.76
6	PRD	1992	35.10
7	PRI	1995	35.59
8	PRD	1995	32.96
9	PAN	1994	32.28
10	PRD	1993	31.71
11	PRI	1994	29.13
12	PAN	1995	28.53
13	PRD	1994	28.98
14	PAN	1991	25.00
15	PAN	1992	22.52
16	PARM	1990	16.87
17	PAN	1988	13.82
18	PFCRN	1990	11.11
19	PRD	1990	11.11
20	PFCRN	1993	10.71
21	PRD	1991	10.00
22	PFCRN	1989	7.32
23	PPS	1989	6.66

CUADRO 6  
Porcentaje de Victorias Yuxtapuestas  
por Partido y Año (Ranking)  
(1996-2001)

Ranking	Partido	Año	Porcentaje
1	PRD	1996	52.78
2	PAN	2001	49.80
3	PAN	1996	41.76
4	PRI	1997	41.57
5	PRD	1999	38.89
6	PAN	2000	38.65
7	PRD	1998	35.59
8	PAN	1998	30.96
9	PAN	2000	30.27
10	PRD	1998	29.54
11	PRD	1997	28.92
12	PAN	2001	28.51
13	PAN	1999	27.78
14	PRI	1999	27.78
15	PAN	1997	23.49
16	PRD	2000	22.43
17	PRD	2001	12.45
18	PT	1999	5.58
19	OTROS	2000	4.86
20	PT	1997	3.92
21	PT	2001	3.61
22	OTROS	2001	3.01
23	PVEM	2001	2.61



Sin embargo, este patrón cambia para el periodo 1989-1995. En primer lugar, el PRD se convierte en el partido que obtuvo la mayor proporción de victorias yuxtapuestas con 63.41% (en 1989), seguido de cerca por el PAN con 61.11% (en 1990). En segundo lugar, el PAN dejó de ser el partido con el mayor número de victorias yuxtapuestas, a tal grado que ocupa solamente tres de los primeros diez lugares en el *ranking*. En contraste, el PRD ocupa cuatro de estos diez lugares. Asimismo, el PRI ocupa el tercer lugar en número de victorias yuxtapuestas. No obstante, lo más importante para este partido es que su tasa de victorias en la zona yuxtapuesta se ha ido incrementando de manera constante en la última década. Esto contrasta notoriamente con lo que sucedió en el periodo 1980-1988 cuando el PRI no registró ni un solo municipio yuxtapuesto.

Una forma complementaria de valorar el grado de competencia en elecciones con gobiernos yuxtapuestos es medir el "número efectivo" de partidos mediante el índice Taagepera.<sup>2</sup> El cuadro 7 muestra el promedio del índice Taagepera de acuerdo con el ciclo electoral para todas las elecciones municipales y casos yuxtapuestos. Con ello se observa que el promedio nacional de todos los municipios ha ido aumentando de 1.31 en 1980 a 2.02 en 1994, 2.30 en 1998 y 2.70 en 2000.

El índice alcanza su máximo en 2000 y 2001 con 2.82 y 2.79 respectivamente. Esto sugiere que las elecciones municipales han ido cambiando de un sistema de partido hegemónico al inicio de los ochenta, hacia uno bipartidista a mediados de los noventa, y finalmente al comienzo del siglo XXI se este cercano a un sistema tripartidista. Otro dato interesante mostrado en esta tabla es que 1994 es el año en el que se consolida el sistema de dos partidos y la competitividad electoral cruza el umbral simbólico de dos.

Respecto a los casos yuxtapuestos, su promedio siempre ha estado por encima del promedio nacional y éste se ha incrementado de 1.83 en 1980, a 2.82 y 2.79 en 2000 y 2001, respectivamente. Esto indica que las

<sup>2</sup> La fórmula del índice de Taagepera es la siguiente:  $N = 1/\sum p^2$  donde  $p$  es la fracción del  $i$ -ésimo componente y  $\Sigma$  (sigma) es la sumatoria de todos los componentes. Cuando el índice es cercano a uno, esto indica que la contienda es ganada por un solo partido. Si el índice es de dos o cercano a dos indica una competencia bipartidista. Si el índice es cercano a tres, tripartidista y así sucesivamente. Para mayor información sobre este tema véase Rein Taagepera and Matthew Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven, Yale University Press, 1989) p.79.

elecciones locales en municipios yuxtapuestos parecen dirigirse hacia la conformación de un sistema de tres partidos. Asimismo, el umbral simbólico de dos (que indica la existencia de un sistema bipartidista) fue alcanzado en 1982, (13 años antes que el promedio nacional) y desde 1985 hasta 1993, se ha mantenido cercano a este umbral. A partir de 1994 el índice para los casos yuxtapuestos aumenta progresivamente hacia un sistema de dos partidos y medio. Ello sugiere que la competencia yuxtapuesta poco a poco está derrumbando el formato bipartidista tradicional y que un tercer partido (PAN, PRI o PRD) está teniendo entrada en la contienda bipartidista.

Finalmente, una última tendencia exhibida en el cuadro 7 (sig. pág.) es que el promedio Taagepera en municipios yuxtapuestos casi siempre se incrementa durante los años en los que se llevan a cabo elecciones federales y sobre todo presidenciales. Esto parece indicar que las elecciones nacionales tienen un efecto derrama (o *spillover*) sobre la incidencia de resultados yuxtapuestos en los municipios y tienden a incrementar la fragmentación partidista.

El cuadro 8 (sig. pág.) muestra el índice de Taagepera por partido para los municipios yuxtapuestos. En este cuadro el índice para el PAN (el partido que ha mostrado mayor continuidad en la zona yuxtapuesta) va desde un mínimo de 1.60 en 1984, hasta un 2.68 y 2.69 en 2000 y 2001, respectivamente. Ello confirma que el tipo de competencia que enfrenta actualmente el PAN en sus municipios yuxtapuestos está aumentando hacia dos partidos y medio. Por su parte, el PRD después de su consolidación en 1989 presenta una tendencia similar. No obstante, el índice para el PRD es ligeramente más alto que el del PAN para los años 1989, 1991, 1994, 1995, 1997, 1998, 2000 y 2001.

Pero el resultado más interesante de este cuadro es el observado durante el periodo 1996-2001. Durante estos años el índice de Taagepera para las tres principales fuerzas políticas es muy similar (2.51 para el PAN, 2.52 para el PRD y 2.56 para el PRI). El cuadro también señala que hay una desventaja para los partidos de reciente creación (o de nuevo ingreso a la arena electoral) como es el caso del PVEM o PT, ya que el índice Taagepera en sus municipios es en promedio de 2.88 para el PT y 3.39 para el PVEM durante el periodo 1996-2001. En otras palabras, estos partidos para poder ganar tienen que desplazar a los partidos consolidados.

Promedio del Índice Taagepera para Elecciones Municipales de Acuerdo al Ciclo Electoral

Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nacional	1.31	1.23	1.28	1.52	1.31	1.31	1.51	1.29	1.51	1.72	1.63	1.67	1.84	1.87	2.02	2.20	2.22	2.49	2.30
Yuxt.	1.83	1.89	2.10	1.99	1.59	2.22	2.07	2.03	2.02	2.01	2.11	2.17	2.01	2.18	2.25	2.29	2.48	2.57	2.43

1) Para el caso de Tlaxcala en 1998, el gobierno estatal fue el producto de una coalición política entre tres partidos: PRD, PT y PVEM.

Por eso los municipios ganados por esos partidos no son considerados casos yuxtapuestos.

Fuente: Alain De Remes

Índice Taagepera para Municipios Yuxtapuestos por Partido

Partido	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Prom 80-01	Prom 80-98	Prom 96-01					
PAN	1.67	1.76	2.17	2.03	1.60	2.42	2.13	2.02	2.01	1.95	2.18	2.05	2.12	2.18	2.23	2.31	2.39	2.68	2.46	2.17	2.68	2.69	2.18	1.96	2.15	2.51	
PARM	1.93	1.92	2.00	2.07	2.17	2.53	2.00	2.25	1.92	2.45	2.67	3.12	2.44										2.25	2.06	2.48		
PDM	2.13	2.05	1.97	2.07	2.17	2.07	2.07	2.29	2.01	1.97	2.29	2.16	2.21										2.41	2.08	3.26	2.44	
PFORN*	2.00	1.98	1.93	2.15	1.08	2.15	1.08	2.00	2.07	2.12	1.81	2.26											2.01	1.96	2.14		
PPS	1.77	1.99	1.99	2.39	1.98	2.14	2.07	2.12	1.81	2.26	2.45												2.20	2.06	2.17	3.44	
PRD*2	1.59		2.02	1.97	2.07	2.00	1.97	1.96	2.29	2.08	2.12	2.26	2.43	2.26	2.93	2.52	2.22	1.93	2.17	2.52							
PRI																											
PRT																											
PT																											
PVEM																											
OTROS																											
Prom	1.85	1.89	2.05	2.07	1.85	2.15	2.02	2.03	2.05	2.09	2.17	2.28	2.32	2.51	2.66	2.42	2.84	2.80	2.22	3.23	3.12	2.44	2.02	2.45	2.76		

1) PST cambió su nombre a PFCRN en 1988.

2) PRD: incluye todos los votos recibidos por PCM, PSUM, PMS, PMT.

Fuente: Alain De Remes

El cuadro 9 (sig. pág.) muestra el índice Taagepera para los casos yuxtapuestos desde un ángulo diferente: su distribución estatal. El índice para el periodo 1980-2001 va desde cero para el caso de Quintana Roo (lo cual significa que hasta 1998 este estado no tuvo ningún municipio yuxtapuesto) hasta 3.0 para el caso de Baja California. Sin embargo, la mayoría de los estados tienen un índice cercano a 2.23, lo que significa que la competencia bipartidista ha sido la norma durante el periodo 1980-2001. También es interesante subrayar que durante el periodo 1996-2001, un poco más de 1/3 de los estados tienen o se están acercando rápidamente a algún tipo de competencia tripartidista.<sup>3</sup>

Una vez más, en el cuadro 10, se busca ser más preciso en la evolución de la yuxtaposición en México dividiendo el periodo en tres.

3) Los estados con formato tripartidista durante 1996-2001 son Jalisco, Chiapas, Estado de México, Morelos, Veracruz, Zacatecas, Aguascalientes, Durango, Tlaxcala, Guanajuato y Baja California.

CUADERNO 3  
Índice Yuxtaposición  
para Municipios Tercopartidistas

Table with columns for years from 1980 to 2001 and rows for Mexican states. The table displays index values for yuxtaposition in municipalities with a tripartite system.

Fuente: Alain De Remes

Durante el periodo 1980-1988, alrededor de una tercera parte de los estados no habían experimentado un solo caso de municipios yuxtapuestos...

En contraste, durante el periodo 1989-1995, solamente tres estados no experimentaron un solo caso de yuxtaposición: Quintana Roo, Campeche y Nayarit...

Como se puede apreciar, el tipo de competencia en este periodo es de dos a dos y medio partidos, lo que significa una fragmentación moderada.

Durante el periodo 1996-2001, se aprecia que únicamente Quintana Roo no había experimentado un solo caso de yuxtaposición. Asimismo, 10 estados tienen índices que varían del 2.08 al 2.30...

Por último, los 11 estados restantes presentan un índice que va del 2.70 al 3.05, lo que demuestra la existencia de una competencia tripartidista. En suma, la competencia electoral en municipios

yuxtapuestos está evolucionando día con día hacia un sistema multipartidista.

Una pieza de información importante para redondear el análisis tiene que ver con el grado de urbanización. En otras palabras, ¿Es la yuxtaposición un fenómeno urbano o rural? El criterio usado para clasificar a un municipio como urbano o rural fue propuesto por el INEGI y muestra en la siguiente distribución.

Población	Categoría	Código
< 2,500 habitantes	Rural	1
2,500 a 19,999 habitantes	Mixto	2
20,000 a 99,999 habitantes	Urbano	3
100,000 a 499,999 habitantes	Altamente urbanizado	4
> 500,000 habitantes	Metrópolis	5

El cuadro 11 (sig. pág.) parecería indicar que la mayoría de los casos de municipios yuxtapuestos son del tipo dos y tres. Esto demostraría que la yuxtaposición es más frecuente en los municipios que tienen más de 2,500 y menos de 100,000 habitantes. Al mismo tiempo el cuadro también sugiere que la yuxtaposición es un fenómeno relativamente raro en el mundo extremadamente rural o extremadamente urbano.

Sin embargo, estos resultados son algo engañosos, ya que no toman en cuenta como se distribuye el número total de casos en cada categoría. En el cuadro 12 (sig. pág.) se pondera el número de casos yuxtapuestos por el número total de municipios que corresponde a cada categoría y esta vez el resultado es distinto. El mayor porcentaje cae en las categorías cuatro y cinco, lo que demuestra que el fenómeno de yuxtaposición predomina en el contexto urbano más que en el rural. Además, el cuadro también señala que desde 1995, la yuxtaposición está creciendo a un ritmo más rápido en las categorías uno, dos y tres lo que coloca a las sucesivas crisis económicas como el principal detonador de yuxtaposición. Finalmente, con la excepción parcial de algunos años como 1982 y 1993, la categoría uno tiene el más bajo porcentaje de casos. Esto permite concluir que la yuxtaposición es muy rara en zonas rurales con menos de 2,500 habitantes.

YUXTAPOSICION EN ELECCIONES MUNICIPALES

CUADRO 11. Yuxtaposición en elecciones municipales (según población)

Año	1	2	3	4	5
1980	1.19	1.49	1.85	4.35	
1981		0.46	1.94		
1982	2.13	2.07	2.60	5.13	
1983	1.49	2.80	3.93	21.74	25.00
1984		2.97	2.70		
1985		1.29	1.41		
1986	1.54	5.50	2.68	13.04	
1987		2.00	0.89		
1988		4.54	2.39	3.92	33.33
1989	6.05	11.75	19.46	29.63	16.67
1990		5.70	4.03	4.35	20.00
1991	2.17	7.41	9.80	21.15	
1992	2.27	16.11	16.25	14.81	25.00
1993	6.90	4.80	7.88	7.69	
1994	8.51	22.09	22.09	41.67	33.33
1995	17.44	33.28	36.43	57.14	54.55
1996	12.50	17.90	28.83	32.14	62.50
1997	29.00	55.07	51.05	55.36	25.00
1998	24.36	28.43	26.67	41.03	22.22
1999		25.77	23.85	13.33	33.33
2000	37.50	50.72	46.59	46.58	50.00
2001	45.88	49.75	52.42	41.03	33.33
Total	13	16.00	16.00	25.00	33.00

\*En este cuadro se dividió el número de casos que existen en cada categoría.

CUADRO 12. Yuxtaposición en elecciones municipales (según categoría)

Año	1	2	3	4	5	Total
1980	23.53	52.94	17.85	5.88		100.00
1981		33.33	66.67			100.00
1982	5.00	50.00	35.00	10.00		100.00
1983	14.29	48.57	20.00	14.23	2.86	100.00
1984		86.67	33.33			100.00
1985		80.00	40.00			100.00
1986	22.73	50.00	13.64	13.64		100.00
1987		80.00	20.00			100.00
1988		64.52	22.59	6.45	6.45	100.00
1989	12.20	51.22	29.27	6.50	0.81	100.00
1990		61.11	27.78	5.56	5.56	100.00
1991	1.67	40.00	40.00	18.33		100.00
1992	4.61	72.37	19.08	2.63	1.32	100.00
1993	7.14	39.29	46.43	7.14		100.00
1994	3.15	44.96	34.85	15.75	1.57	100.00
1995	4.16	59.26	28.25	6.65	1.66	100.00
1996	1.10	31.87	51.65	9.89	5.49	100.00
1997	4.22	49.10	36.75	9.34	0.60	100.00
1998	6.76	80.85	25.62	6.05	0.71	100.00
1999		46.30	48.15	3.70	1.85	100.00
2000	4.82	47.30	36.76	9.19	1.89	100.00
2001	7.83	60.04	28.31	3.21	0.60	100.00
Total	6.67	56.25	31.51	7.28	1.32	100.00

CUADRO 13. Yuxtaposición en elecciones municipales (según categoría)

Año	1	2	3	4	5	Total
1980	4	5	3	1	17	
1981	1	2			3	
1982	1	10	7	3	20	
1983	5	17	7	5	35	
1984		6	3		9	
1985		6	4		10	
1986	5	11	3	3	22	
1987		4	1		5	
1988		20	7	2	31	
1989	15	63	36	8	123	
1990		11	5	1	17	
1991	1	24	24	11	60	
1992	7	110	29	4	152	
1993	2	11	13	2	28	
1994	4	57	44	20	127	
1995	15	314	102	24	361	
1996	1	29	47	9	91	
1997	14	163	122	31	332	
1998	19	171	72	17	281	
1999		25	26	2	54	
2000	18	175	136	34	373	
2001	39	299	141	16	498	
Total	150	1436	634	192	2647	



## Conclusiones

Este artículo ha intentado examinar si la yuxtaposición es un fenómeno importante en las elecciones municipales de México. Como se mostró en las secciones anteriores, la yuxtaposición es un fenómeno relativamente nuevo y, esto se aprecia en la proporción de municipios yuxtapuestos que han surgido, mayoritariamente, en la segunda mitad de la década de los noventa. Más aún, el comienzo del fenómeno de municipios yuxtapuestos está altamente correlacionado con las sucesivas crisis económicas que el país experimentó en 1983, 1989 y 1995.

Para tener una mejor apreciación de la manera en que ha evolucionado la yuxtaposición, el estudio fue dividido en tres segmentos, teniendo como parteaguas el año de 1989. De 1980 a 1988 todos los municipios yuxtapuestos pertenecían a partidos de "oposición". Sin embargo, de 1989 en adelante el PRI empezó a participar como partido de oposición en estados como Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro y Aguascalientes, y el número de municipios yuxtapuestos bajo control priista se ha incrementado de manera sostenida hasta alcanzar la cifra de 876 en tan sólo 13 años. Esto parece indicar que a pesar de perder elecciones estatales, el PRI aún tiene una estructura partidista relativamente fuerte que le permite seguir ganando elecciones municipales. Este resultado también sugiere que aun cuando los partidos de oposición (que no sean el PRI) ganen la gubernatura de un estado, tendrán que negociar con un número significativo de municipios que serán controlados por "partidos" distintos al del gobernador. A pesar de que algunos académicos enfatizan que este tipo de situaciones abre la posibilidad de conflictos entre los distintos niveles de gobierno, una apreciación más optimista nos diría que la yuxtaposición puede ser un elemento crucial para la rendición de cuentas a nivel vertical. Esta rendición de cuentas es posible porque los municipios yuxtapuestos reviven el pacto federal que estaba aletargado bajo un sistema de partido hegemónico.

Durante el periodo 1980-1988, el PAN fue el partido que encabezó el mayor número de victorias yuxtapuestas. Sin embargo, en el periodo 1989-1995, el PRD se convirtió en el partido con el mayor número de municipios yuxtapuestos (301). Este resultado, que pareciera hasta cierto punto sorpresivo se puede explicar por el hecho de que el PAN, en esa

época, ganó varias gubernaturas. Esto implicó una reducción (o al menos un estancamiento) en la tasa de crecimiento de sus triunfos yuxtapuestos.

Para el periodo 1996-2001, se aprecia que el PRI es el partido con mayor incidencia en la zona de yuxtaposición. Eso significa que ha perdido gubernaturas.

Otra tendencia interesante es que las competencias electorales yuxtapuestas han ido cambiando hacia un sistema de dos y medio e incluso tres partidos. Si esta tendencia continúa en los próximos años, deberíamos esperar una consolidación de la competencia tripartidista en la mayor parte de municipios yuxtapuestos.

Finalmente, los cruces estadísticos realizados también sugieren que la yuxtaposición predomina más en el ámbito urbano que en el rural. Sin embargo, la yuxtaposición ha ido incrementando drásticamente en las ciudades con bajo y mediano grado de urbanización desde 1995, lo cual indica que los factores económicos son detonadores de la yuxtaposición en todos los niveles urbanos.

En conclusión, el rápido crecimiento en el número de municipios con gobiernos yuxtapuestos confirma lo que algunos estudios históricos y regionales plantearon hace ya mucho tiempo: la centralización y el control del sistema político mexicano nunca ha sido tan profundo y completo como para eliminar todas las causas de disidencia y pluralidad en las regiones.

Los gobiernos yuxtapuestos constituyen un nuevo e interesante experimento, en donde veremos como las principales fuerzas políticas antagonistas tendrán que construir nuevos canales de interacción y corresponsabilidad para gobernar. Este fenómeno, que estuvo ausente bajo un régimen de partido hegemónico, seguramente será uno de los pilares de la consolidación de la democracia y el federalismo en México.



## Anexo

Para obtener un nivel más claro de análisis, se decidió dividir el número de victorias yuxtapuestas por partido en tres periodos:

- 1) **1980 a 1988:** en donde se tienen un promedio de 16.2 victorias por partido. En esta etapa, se experimentan los beneficios de algunas reformas electorales, como la LFOPPE (Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Políticos y Electorales) y la reforma a los municipios en 1983.
- 2) **1989-1995:** puede ser caracterizada como la etapa de crisis, en particular, en el ámbito económico.
- 3) **1996-2001:** puede reconocérsele como un periodo de plena competitividad electoral que llevó a la pérdida sustancial de gubernaturas por parte del PRI.

Número de municipios yuxtapuestos por partido en cada periodo

PERIODO	PAN	PRI	PRD
1980-1988	71	0	20
1989-1995	235	249	301
1996-2001	472	627**	410

\*\*El PRI tuvo, en 2001, 248 municipios yuxtapuestos, mismos que equivalen aproximadamente a 1/3 del total que obtuvo este partido en el periodo 1996-2001.

Cabe mencionar que las yuxtaposiciones de la primera etapa corresponden al aumento en la competitividad electoral, mientras que en el periodo 1989-1995 la yuxtaposición se explica por el descontento y la crisis económica, que incluso tiene repercusiones en 1996 y 1997. Finalmente, de 1996 a 2001, el factor esencial para explicar el fenómeno en cuestión es la alternancia o pérdida de gubernaturas por parte del PRI.

## Bibliografía

- Braun, Kathleen, *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico* (University Park, Pennsylvania University Press, 1997).
- De Remes, Alain, *The Causes of Juxtaposition: A Theoretical Framework for the Study of Municipal and State Elections in Mexico* (México, CIDE, documento de trabajo, núm. 96, 1999).
- Eisenstadt, Todd, *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies, Electoral Institution Building and Political Opening* (Unpublished Ph. D. Dissertation, UCSD, 1998).
- Heczar, Daniel J., *Exploring Federalism* (Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987).
- Fiorina, Morris, *Divided Government* (New York, MacMillan, 1992).
- Hernández, Alfonso, *Political Autonomy and Local Democracy in Latin America: Bargaining, Political Parties and Regional Politics in Federal Systems of Government* (artículo inédito, 1997).
- Huckfelt, Robert and John Sprague, *Citizens, Politics and Social Communications: Information and Influence in an Election Campaign* (New York, Cambridge University Press, 1995).
- Jacobson, Gary C., *The Electoral Origins of Divided Governments* (Boulder, Westview Press, 1990).
- Mayhew, David, *The Electoral Connection* (New Haven, Yale University Press, 1974).
- Misrahi, Yemile, "Rebels Without a Cause? The Politics of Entrepreneur in Chihuahua", *Latin American Studies*, 26, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Pressuring the Center: Opposition Governments and Federalism in Mexico* (México, CIDE, documento de trabajo núm.71, 1998).
- Rodríguez, Victoria and Peter M. Ward, *Political Change in Baja California: Democracy in the Making?* (La Jolla, Center for U.S.-Mexico Studies, UCSD, 1994).

Serrano, Mónica, ed., *Governing Mexico: Political Parties and Elections* (London, University of London, 1997).

Taagepera, Rein and Matthew Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven, Yale University Press, 1989).

## Explorando el Presupuesto de Egresos de la Federación 1987-2002: Un análisis de federalismo y relaciones Ejecutivo-Legislativo

Sara Arce Sánchez<sup>1</sup>

La presentación de la iniciativa y el proceso de aprobación en el Congreso mexicano del Presupuesto de Egresos de la Federación fue, hasta la primera mitad de la década de los noventa, un asunto que no constituía un asunto crucial en la agenda de los actores políticos. Sin embargo, a partir de la composición de un Congreso en donde la correlación de fuerzas ya no fue favorable al Partido Revolucionario Institucional, uno de los temas que ha generado un intenso debate, tanto académico como político, ha sido el asunto presupuestal. En el presente trabajo se elabora un análisis histórico-comparativo que permite dimensionar el proceso de transformación que ha sufrido el Presupuesto de Egresos en México.

I. Desarrollo del federalismo en materia de presupuesto:  
Análisis comparativo de los Decretos de Egresos de la Federación,  
1987-2002

### Una definición de federalismo

Si no intentamos definir propiamente al federalismo, se considera que un elemento distintivo de este sistema de gobierno lo constituye la autonomía regional protegida constitucionalmente y llevada a cabo en los quehaceres propios del gobierno. Para motivos de este análisis, es de suma importancia aclarar que un sistema descentralizado de gobierno no impli-

<sup>1</sup> Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política, ITAM. Ex-integrante del Consejo Editorial de *La Gaceta de Ciencia Política*.

Serrano, Mónica, ed., *Governing Mexico: Political Parties and Elections* (London, University of London, 1997).

Taagepera, Rein and Matthew Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven, Yale University Press, 1989).

## Explorando el Presupuesto de Egresos de la Federación 1987-2002: Un análisis de federalismo y relaciones Ejecutivo-Legislativo

Sara Arce Sánchez\*

La presentación de la iniciativa y el proceso de aprobación en el Congreso mexicano del Presupuesto de Egresos de la Federación fue, hasta la primera mitad de la década de los noventa, un asunto que no constituía un asunto crucial en la agenda de los actores políticos. Sin embargo, a partir de la composición de un Congreso en donde la correlación de fuerzas ya no fue favorable al Partido Revolucionario Institucional, uno de los temas que ha generado un intenso debate, tanto académico como político, ha sido el asunto presupuestal. En el presente trabajo se elabora un análisis histórico-comparativo que permite dimensionar el proceso de transformación que ha sufrido el Presupuesto de Egresos en México.

I. Desarrollo del federalismo en materia de presupuesto:  
Análisis comparativo de los Decretos de Egresos de la Federación,  
1987-2002

### Una definición de federalismo

Al intentar definir propiamente al federalismo, se considera que un elemento distintivo de este sistema de gobierno lo constituye la autonomía regional protegida constitucionalmente y llevada a cabo en los quehaceres propios del gobierno. Para motivos de este análisis, es de suma importancia aclarar que un sistema descentralizado de gobierno no impli-

\*Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política, ITAM. Ex-integrante del Consejo Editorial de *La Gaceta de Ciencia Política*.

ca federalismo, ya que cualquier país puede descentralizar funciones, sea éste federal o no.<sup>1</sup>

### Breve recuento del federalismo en México

La agenda del federalismo en México es amplia en lo que respecta a su enfoque económico y político. Díaz Cayeros (1995) arguye que "el federalismo en México se ha concebido como una solución institucional para aliviar las tensiones centrífugas generadas por la gran diversidad de intereses políticos, sociales y económicos, territorialmente delimitados, que han caracterizado el devenir nacional".

De este modo, el pacto federal que prevaleció en México hasta hace unos años se deriva de la Constitución de 1917. En dicho congreso constituyente, uno de los principales objetivos fue reunir los distintos intereses de los líderes regionales. Este propósito fue cumplido mediante la elaboración de un documento que reconocía la soberanía de los estados; que permitía a los hombres fuertes de cada región el control político de su estado. Es en este punto que el artículo 124 constitucional se torna relevante: "Todas las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas para los estados".

Posteriormente, con la permanencia del Partido Revolucionario Institucional en el poder y el desarrollo de un excesivo poder presidencial, los poderes locales se fueron erosionando. El centralismo debilitó las instituciones importantes para desarrollo de un federalismo, lo que modificó los incentivos de los políticos locales; esto es, en vez de atender a los intereses regionales, se alinearon a lo que el centro dictaminaba.

Con respecto al federalismo fiscal en México, la mayor parte de los autores consideran que existen sesgos centralistas en la distribución de ingresos y gastos públicos. La centralización fiscal es un tema importante, por dos razones principales: la primera es que existe poca claridad en la asignación de funciones entre los distintos niveles de gobierno; la segunda es la concentración de ingresos en el ámbito federal. Sin embar-

<sup>1</sup> Este mismo punto se establece en Peter Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, Allen & Unwin, 1995, pp. 1-8. Smith considera que la descentralización no es otra cosa que la distribución territorial del poder, lo cual implica la delegación de autoridad. Esto necesariamente conlleva la existencia de sub-unidades políticas que dependen de la autoridad central para tomar decisiones preestablecidas.

go, en la última década se han generado cambios que han provocado una reversión de esta tendencia.

Por último, se piensa que el federalismo es un tema imperante en México por varios motivos. El primero es que las estructuras fiscales del ingreso y del gasto se encuentran fuertemente concentradas en el orden nacional del gobierno; el segundo es que los gobiernos locales o estatales carecen de recursos para cumplir sus responsabilidades de gasto; el tercero y último es que los gobiernos locales carecen de las facultades legales y las capacidades administrativas para decidir el origen de sus ingresos y el destino de sus gastos.

Una vez citados algunos estudios sobre federalismo, y específicamente acerca de federalismo fiscal, se establece que uno de los objetivos de este análisis es investigar en qué medida —y con base en el contenido de los presupuestos de egresos de la federación de 1987-2002— se puede hablar de una tendencia hacia un mayor federalismo. A continuación se lleva a cabo un análisis comparativo de los decretos de egresos para los años de 1987 a 2002.

### Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1987

Un buen indicador para analizar el desarrollo del federalismo en materia presupuestal —desde el punto de vista formal— lo constituye el artículo 3° del documento, que menciona la cantidad de erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos para el Desarrollo Regional y Participaciones a Estados y Municipios, distribuyéndolos en dos grandes rubros: Desarrollo Regional y Participaciones a los Estados y Municipios.

### Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1988

Si se compara el artículo 3° de este decreto con el de 1987, en realidad no existe ninguna diferencia en cuanto a la distribución de rubros y a la importancia que se le da a los estados y municipios como proveedores de bienes, ya no se diga como agentes facultados para vigilar la transparencia de sus recursos.



### Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1989

Si se establece una comparación entre el artículo 3° y los decretos de presupuesto anteriores, se identifica que el único cambio es el reconocimiento a la Ley de Coordinación Fiscal como base para ejercer las erogaciones por concepto de participaciones a los estados y municipios.

### Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1990

Si se lleva a cabo una comparación entre este decreto y los anteriores, se observa que no existe diferencia con respecto a lo que asume el Presupuesto de Egresos de 1989, ya que nuevamente hace énfasis en que las erogaciones se ejercerán con base en la Ley de Coordinación Fiscal.

### Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1991

Un análisis comparativo entre decretos de presupuesto muestra que, a diferencia de los documentos oficiales pasados, éste último considera un nuevo rubro: el de Solidaridad y Desarrollo Regional. Al respecto, el artículo 3° versa así: "Las previsiones por concepto de Solidaridad y Desarrollo Regional se orientarán a obras y proyectos de inversión en vivienda, educación, agua potable, salud, electrificación, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales, que atiendan la demanda directa de las comunidades indígenas, campesinas y grupos populares urbanos. Los recursos por este concepto serán intransferibles". Sin embargo, es importante señalar que en ningún momento (en el artículo citado) se menciona un otorgamiento de recursos de este programa a los estados y municipios, ni mucho menos una injerencia directa de éstos en el funcionamiento de este programa.

### Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1992

Si se establece una comparación entre los decretos presupuestales anteriores, se observa que el contenido del artículo 3° es similar al de 1991, por lo que no se muestran diferencias en la inclusión de rubros, ni en el papel desempeñado por los estados y municipios.

### Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1993

Una comparación de este decreto con los anteriores muestra la adición de un nuevo rubro en el artículo 3°: el de Aportaciones para Educación Básica a los Estados. En este sentido, el documento dice al respecto: "El rubro por concepto de Aportaciones para Educación Básica a los Estados será administrado por las Secretarías de Educación Pública y la de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas atribuciones". De este modo, aunque reconoce un nuevo rubro de presupuesto para los estados y municipios, la ley sigue sin reconocer un papel más activo de éstos en el control y vigilancia de su respectiva partida presupuestal.

Por otro lado, con respecto al rubro de Solidaridad y Desarrollo Regional, se menciona que los estados, municipios y el Distrito Federal deben informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el manejo de los fondos. Esto implica una mayor inclusión de los estados en la vigilancia de la distribución de sus fondos.

### Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1994

Una comparación de este Presupuesto de Egresos con los anteriores no muestra diferencia en el contenido, al menos con respecto al presupuesto del año anterior.

### Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1995

Un análisis comparativo entre presupuestos refleja que este documento no muestra ninguna diferencia en el contenido de los dos decretos de egresos anteriores.<sup>2</sup>

### Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1996

Una diferencia importante con respecto a los decretos pasados, es que

<sup>2</sup>Una observación importante es que el artículo que en los Decretos de Egresos anteriores era el 3°, ahora es el 14°, debido a que a este último decreto (el de 1996) se le adicionan nuevos artículos. Posteriormente se anexa un cuadro, en el cual se aprecia el número de artículos de los Presupuestos de Egresos analizados y el número de definiciones como un *proxy* de un mayor espacio para los estados y municipios.



son dos los artículos que abordan las erogaciones previstas para las entidades federativas (artículos 15° y 16°). Lo más interesante del contenido de esta ley presupuestal es que se adiciona un nuevo ramo: el de Superación de la Pobreza, en el cual se establece una diferencia entre los fondos otorgados a los municipios y a los estados.<sup>3</sup>

Por otra parte, éste es el primer decreto que reconoce una política social en tres niveles: la nacional, la estatal y la municipal. Además, otorga un papel más activo a los gobiernos municipales y estatales en la promoción de bienestar social. Al respecto, léase a continuación un fragmento del artículo 16° de este documento: "La Secretaría de Desarrollo Social definirá el esquema de operación de recursos de Superación de la Pobreza, a efecto de garantizar congruencia y eficacia en la conducción de la política social a nivel nacional, y agilizar la transferencia de recursos a las Entidades Federativas para inducir la participación de los gobiernos estatales y municipales en la promoción de bienestar social".

Además, este decreto faculta por primera vez a los estados para convenir en la distribución de recursos del Fondo de Desarrollo Municipal con base en indicadores de pobreza y para transparentar el uso de éstos. Al respecto, el tercer párrafo del artículo 16° versa: "La distribución que resulte entre los Municipios deberá ser publicada en el correspondiente órgano oficial del gobierno estatal a más tardar el 15 de febrero de 1996". Aunado a lo anterior, la ley confiere responsabilidades "en la correcta orientación, destino y aplicación de recursos del ramo de Superación de la Pobreza, a los gobiernos de los estados y municipios".<sup>4</sup>

### Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1997

Un análisis comparativo entre decretos de egresos permite apreciar que en este último documento, los artículos dedicados a las erogaciones a las entidades federativas y a los municipios se extienden con respecto al ejercicio anterior (artículos 15°, 16° y 17°).

<sup>3</sup> Son tres los fondos en los que se divide el ramo de Superación a la Pobreza: Fondo de Desarrollo Social Municipal, Fondo de Prioridades Estatales y Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación.

<sup>4</sup> Sobre este punto es necesario destacar que con el fin de efectuar un seguimiento físico-financiero y una evaluación del avance de las obras, los estados y municipios deben convenir con la propia Secretaría de Desarrollo Social el establecimiento de un registro público de cada obra, mismo que permita la realización de evaluaciones adecuadas.

Uno de los aspectos importantes y distintivos de este decreto, en relación con otros, es que hace énfasis en un rubro, conocido como Sistema Nacional de Seguridad Pública,<sup>5</sup> el cual contempla el gasto del gobierno federal, así como el apoyo económico que se otorga a las entidades federativas y municipios. Aún más importante es que esta ley reconoce un papel activo de los estados y municipios en la provisión de seguridad pública. Al respecto, se menciona un fragmento del artículo 15°: "Los gobiernos de los Estados y Municipios serán los responsables de la correcta orientación, destino y aplicación de los apoyos federales que se les otorguen en materia de Seguridad Pública".

Por otro lado, este decreto, en relación con otros, menciona el monto de las erogaciones que se asignarán a las entidades federativas respecto al ramo de Comunicaciones y Transportes, Educación Pública y Salud. Además, este decreto otorga mayores funciones a los municipios, específicamente en aquellas relativas a la información y administración de los recursos. El artículo 17° es claro al respecto: "Los Municipios tendrán la obligación de publicar el monto que les fue otorgado y las obras que se realizarán con dichos recursos, en un plazo que no exceda 15 días naturales posteriores a la fecha en que se determine la orientación de los mismos, especificando el presupuesto que se ejercerá para tal efecto. De igual forma, al término del ejercicio fiscal, el Ayuntamiento seguirá la misma estrategia para informar a la población sobre los resultados alcanzados, incluyendo los recursos asignados y ejercidos, obras autorizadas, concluidas o en proceso, costos y población beneficiada".

### Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1998

En comparación con los decretos anteriores, se puede observar una tendencia creciente en el número de artículos que abordan las erogaciones de las entidades federativas y de los municipios (del artículo 15° al 19°). Por otro lado, se observa una mayor participación de los estados en la provisión de educación. Esto se deriva principalmente de la adición de

<sup>5</sup> Las erogaciones correspondientes al Sistema Nacional de Seguridad Pública, según este decreto de presupuesto, deberán aplicarse al desarrollo de sistemas de información y atención a la ciudadanía, al equipamiento de las corporaciones, la formación policial, la adquisición de equipos de laboratorio para investigación criminalística, la ampliación de la infraestructura penitenciaria y la dignificación de la existente, así como para el socorro de ley por concepto de cuotas de alimentación de reos del orden federal en centros penitenciarios.

dos rubros: Previsiones para Servicios Personales para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, y Aportaciones para los Servicios de Educación Básica en el Distrito Federal. El primer rubro, en particular, implica que los estados han de involucrarse en el mejoramiento de la educación y en la creación de plazas.

Por otro lado, se observa un aumento en los ramos de las erogaciones previstas para las entidades federativas y municipios en comparación con el Presupuesto de Egresos de 1996. En este sentido, tanto los municipios como los estados cobran una mayor importancia en cuanto a la asignación de fondos, ya que en decretos pasados, únicamente eran tomados en cuenta los fondos para desarrollo social; sin embargo, en este documento se abordan aspectos como la infraestructura tanto a nivel estatal como a nivel municipal, que se refieren no sólo a los programas de desarrollo social, sino al espacio físico para promover mejores condiciones de salud y educación. Por otro lado, este documento oficial otorga un rubro especial para el Distrito Federal, lo que habla de una desconcentración del poder en aspectos que anteriormente eran exclusivos del gobierno federal.

Además, es notable una incipiente relevancia del Poder Legislativo a nivel local, punto que los decretos anteriores no mencionaban. Al respecto, se hace referencia a un pequeño fragmento del artículo 19°: "La Cámara y las legislaturas locales podrán celebrar convenios para coordinarse en el seguimiento y evaluación del ejercicio de estos recursos".

Por último, es relevante mencionar que además de las erogaciones, se agrega un apartado especial, Del Federalismo; éste contiene tres artículos que abordan la cuestión de asignación de gasto público a las entidades federativas. En este mismo capítulo, el artículo 27° hace énfasis en el papel de las cámaras locales como órganos reguladores y promotores de la transparencia.

### Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1999

Una comparación entre este decreto de egresos y los anteriores muestra un incremento significativo en el número de artículos relacionados con la injerencia de los estados y municipios (artículos 10°, 14°, 15° y 16°, además de un apartado especial). Con respecto a los primeros artículos,

se observa que los ramos generales incluyen partidas presupuestales específicas para las entidades federativas y municipios, así como las regiones en situación de pobreza.

En particular, el artículo 15° reconoce una mayor participación de los estados y municipios en lo que respecta a la "planeación de acciones que se instrumenten a través de los programas; así como la facultad de los gobiernos y municipios para proponer al Ejecutivo, de acuerdo con la legislación federal y local aplicable, los mecanismos e instancias de participación y contraloría social en la operación y vigilancia de los programas". Así, llama la atención que el decreto hace hincapié en la capacidad de los estados y municipios no sólo para llevar a cabo las decisiones que el poder federal dispone, sino para formular iniciativas relacionadas con el proceso de control y participación en los programas.

Por otra parte, es importante hacer notar que el tema de federalismo cobra mayor peso, al pasar de ser un capítulo —en el decreto de egresos de 1998— a un título que contiene dos capítulos, y éstos, a su vez, cinco artículos. Así, el capítulo I aborda el aspecto de las aportaciones federales. Dentro de éste, en el artículo 17° se agregan nuevos fondos concernientes a la educación tecnológica y de adultos, además de aportaciones para la seguridad pública. Por su parte, en el capítulo II se habla del gasto reasignado, en donde se tratan temas relacionados con la transparencia y el control del gasto ejercido por los estados y los municipios, cuya supervisión está a cargo de las legislaturas locales.

### Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2000

Se puede argumentar que el contenido de los artículos del capítulo de federalismo es muy similar al decreto anterior, aun cuando se reduce el número de artículos de 5° a 4°. Sin embargo, una característica particular de esta ley presupuestal es que otorga un mayor poder a los estados para decidir la asignación de recursos a regiones prioritarias y de atención inmediata que éstos identifican como marginadas. Esto es, a diferencia de decretos anteriores que conferían el papel de formular los indicadores para distribuir recursos a la Secretaría de Desarrollo Social, éste le da una mayor participación a los estados, pues tienen la capacidad de decidir a qué regiones se les asignarán los recursos con base en sus propios indicadores.

## Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2001

Si se compara este decreto con el inmediato anterior, se observa que los artículos referentes a las erogaciones disminuyen, y que, por otro lado, el número de capítulos que tocan el tema del federalismo aumentan de dos a tres. Esto significa que el artículo 3° aborda todos los gastos que se ejecutarán tanto en las diferentes Secretarías y dependencias, como en los municipios y las entidades federativas. De este modo, los artículos que abordan la cuestión de federalismo son el 3°, 5°, 6° y 8°. En el artículo 5°, se desglosan los recursos previstos para el fortalecimiento de las entidades federativas. Esto tiene una gran relevancia, pues asigna un mayor papel a las entidades federativas con respecto a un monto fijo de recursos, lo cual promueve la transparencia y la rendición de cuentas.

Por otra parte, con respecto al primer capítulo de Federalismo, se observa que en el capítulo 9° se reconoce al Distrito Federal no como una unidad centralizada, sino compuesta por sub-unidades. Esta afirmación resulta evidente con la creación de un fondo, denominado Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. En lo que se refiere al capítulo segundo, en el artículo 11°, se hace patente un mayor compromiso de los recursos que la federación entrega a los estados a través de convenios. Al respecto, se cita un fragmento de dicho capítulo: "Las dependencias y entidades procurarán formalizar los Convenios a más tardar el 30 de abril".

## Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2002

El decreto de 2002 con respecto al de 2001 no presenta grandes cambios. Se nota que los artículos con respecto al federalismo se reducen, pero que esto es debido a que se vuelven artículos más extensos respecto de los anteriores, aunque traten los mismos temas. En este presupuesto, al igual que en el anterior, se observa un mayor desglose de las aportaciones hacia los estados. Al final del presupuesto se agregan diversos anexos en donde varios de ellos corresponden a dar cuenta de los montos que serán otorgados a los estados de la federación.

## II. Relaciones entre el Poder Legislativo y Ejecutivo: Análisis de los Decretos y las Iniciativas de Egresos de la Federación, 1986-2002

Gran parte de la literatura dedicada a los poderes constitucionales del Legislativo y del presidente sostiene que, para el caso mexicano, la Presidencia se dedicó a usurpar todo el poder en materia legislativa que constitucionalmente le correspondía al Congreso, de manera que el Poder Legislativo simplemente se limitó a aprobar de manera automática las iniciativas presidenciales. No obstante, este análisis intenta contribuir al estudio de la prerrogativa presupuestal del Congreso.<sup>6</sup> La hipótesis de investigación es que durante los años de estudio, el Poder Legislativo ha ejercido una influencia presupuestal amplia. Su poder se observa claramente en la discrepancia entre el contenido de la iniciativa presidencial y el decreto finalmente aprobado por la Cámara de Diputados.

La siguiente sección del análisis se divide en dos partes. La primera intenta ofrecer un panorama sobre los poderes legislativos del presidente. Con tal propósito, el estudio se basa en Shugart y Carey (1992) y en una aportación a estos últimos elaborado por Díaz Cayeros y Magaloni, particularmente en lo relativo al artículo 72° de la Constitución. La segunda parte pretende comparar el contenido de las iniciativas presidenciales con los decretos aprobados, ello con la finalidad de examinar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

### III. Poderes legislativos del presidente

Shugart y Carey (1992) producen una categorización de los poderes legislativos formales de los presidentes, los cuales se clasifican en cinco categorías, cada una con un puntaje que va de 0 a 4; ello con base en las características institucionales que en cada caso determinan las facultades legislativas del Ejecutivo.

- 1) *Veto en paquete*. El veto en paquete implica vetar la totalidad de la legislación.

<sup>6</sup> Los estudios llevados a cabo en esta materia son tres principalmente, citados por su actualidad. El primero es el *Autoridad presupuestal del Poder Legislativo en México: una primera aproximación*, cuyos autores son Beatriz Magaloni y Alberto Díaz Cayeros (1998). El segundo es el de Jeffrey Weldon (1996) sobre las iniciativas entre 1917 y 1940, y el tercero, de González Casanova (1965), acerca de las iniciativas que fueron presentadas ante el Congreso entre 1935 y 1964.



- 2) *Veto parcial*. El veto parcial implica vetar partes de la legislación. Los vetos parciales permiten un mayor poder al presidente, ya que les permite eliminar la parte de la legislación que no les agrada sin tener que aceptar todo el paquete.
- 3) *Decretos*. Los decretos se refieren al poder de legislar que poseen los presidentes. Los autores clasifican este tipo de poder como los poderes de decreto legislativo como tales, y aquellos delegados por el Poder Legislativo.
- 4) *Iniciativa exclusiva*. La iniciativa exclusiva implica que el Congreso se encuentra restringido de considerar la legislación en ciertas áreas, a no ser que el presidente envíe su iniciativa.
- 5) *Poderes presupuestales*. Este poder es el que será considerado en el análisis. Los autores piensan que existe una gran variación en la autoridad presupuestal del presidente. En algunos sistemas, el presidente puede preparar el presupuesto y la asamblea puede reducir, pero no aumentar la cantidad asignada a los ramos presupuestales. En otros casos, el presidente prepara el presupuesto y el congreso no puede realizar enmiendas a la propuesta.
- 6) *Referéndum*. Este poder consiste en que el presidente puede someter a referéndum asuntos que hayan sido rechazados por el Congreso.

Por su parte, Díaz Cayeros y Magaloni argumentan que el índice de poder presidencial presentado por Shugart y Carey "no refleja la ambigüedad que existe en el tema presupuestal".<sup>7</sup> Al respecto, se cita el artículo 72º de la Constitución mexicana, el cual establece que el presidente sólo puede vetar aquella legislación que haya sido antes discutida por ambas Cámaras (de Senadores y de Diputados). No obstante, y con base en la misma Constitución, sólo la Cámara de Diputados tiene autoridad para discutir el presupuesto. De este modo, una interpretación

<sup>7</sup> Los autores consideran que el índice de Shugart y Carey no refleja esta ambigüedad, pues éstos otorgan un valor de 2 para el veto total y 3 para el veto parcial en materia diferente a la presupuestal y en la presupuestal un valor de 0, tanto para veto total como para veto parcial, sumando un total de 5 puntos; aquellos argumentan que si se toma en cuenta la contradicción de la Constitución, el índice total debe asignar un puntaje de 2.5. De este modo, en comparación con otros países de Latinoamérica, México se aleja del caso de una Presidencia todopoderosa.

estricta de la Constitución indicaría que el presidente no puede vetar un presupuesto aprobado solamente por la Cámara de Diputados.

En este mismo sentido, Díaz Cayeros y Magaloni opinan que el gran poder de la Presidencia en su relación con el Poder Legislativo en materia presupuestal respondió a que el presidente fue, *ipso facto*, líder del partido mayoritario, lo cual engendró prácticas e instituciones al interior de la Cámara que aseguraban que las iniciativas presidenciales fueran aprobadas sin cambios. No obstante, desde un punto de vista formal, las facultades del Legislativo para determinar el presupuesto son mayores que las del Ejecutivo.<sup>8</sup>

De este modo, de 1970 a 1993 el Presupuesto de Egresos fue aprobado, sobretodo, con el voto de los miembros del partido del presidente, ya fuese con modificaciones sobrias o sin ellas; pero este patrón se rompió a partir de 1997. La conformación de un Congreso dividido abrió la posibilidad de lograr un punto muerto en lo relativo al presupuesto, de no lograrse una coalición. Muestra de ello fue que el Congreso aprobó el Presupuesto de Egresos en el último minuto gracias a una coalición formada por el PRI y el PAN, en contra del PRD, el Partido Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT).

#### IV. Conclusiones

El Presupuesto de Egresos se ha convertido en un instrumento de mayor complejidad en función de los cambios políticos del país reflejados en la pérdida de influencia del presidente de la República y su partido. Además, los cambios en las mayorías parlamentarias han incidido directamente en la conformación del Presupuesto de Egresos. En este sentido, podemos distinguir que durante el periodo de 1987 a 1995 —en donde

<sup>8</sup> Con base en el Reglamento del Congreso de la Unión, la iniciativa presidencial de presupuesto debe ser enviada a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Ésta puede realizar cuantas modificaciones quiera, aprobadas por mayoría, y el Presidente de la Comisión cuenta con voto de calidad. El pleno de la Cámara puede hacer modificaciones a los dictámenes de la Comisión. Cada enmienda es sometida al voto del pleno para decidir si se admite o no a discusión. De este modo, aunque claramente los miembros de la Comisión tienen una mayor posibilidad de influir en las modificaciones o adiciones del presupuesto, es claro que los diputados pueden modificar el presupuesto en alguna medida. Dicho todo esto, se deja claro que la intención de este análisis no pretende relacionar los cambios en las asignaciones presupuestales de la iniciativa presidencial con el perfil de los diputados miembros de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

tenemos la existencia de un presidente fuerte respaldado por una mayoría priísta en la Cámara de Diputados — el presupuesto se ve como un simple decreto que no sufre modificaciones sustanciales con respecto a la propuesta original del presidente; es decir, los diputados simplemente cumplían con el trámite de aprobarlo sin mayor discusión y debate. Esta afirmación se refuerza una vez que se observa que dentro de estos años el presupuesto tampoco cambió de un modo evidente.

De este modo, una vez que se reconoce que el presidente no tiene gran influencia en la decisión del Presupuesto de Egresos, la pregunta importante es ¿a qué se debió la sujeción de la Cámara de Diputados a la mayoría de las propuestas de egresos presentadas por el presidente? En nuestra opinión (y gracias a un recorrido a través del análisis comparado), la explicación se encuentra en lo argumentado por Lujambio: "El enorme poder del presidente no ha de explicarse por sus atribuciones legales, sino por sus poderes *meta-constitucionales*, caracterizados por la presencia de un partido hegemónico".<sup>9</sup>

Por su parte, a partir de 1995, con la administración del presidente Zedillo, se experimentó un aumento en el número de artículos relacionados con el federalismo. Parte de este desarrollo se puede explicar por la "creciente competitividad del mercado electoral y por la consecuente hegemonía parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional",<sup>10</sup> tanto a nivel federal como estatal y municipal. Aunado a esto, la pérdida de la mayoría calificada en 1988, necesaria para realizar cambios constitucionales, propició una mayor negociación en lo que respecta a la aprobación del presupuesto, ya que si el PRI no cedía en asuntos relacionados con el presupuesto, la antes mencionada oposición, en particular el PAN, no habría cooperado para que fueran llevadas a cabo las reformas constitucionales planteadas por dicho gobierno.

Finalmente, y en sintonía con lo argumentado por Lujambio, "si algo caracteriza a la transición mexicana a la democracia, es su carácter gradual". De este modo, el espacio que el Presupuesto de Egresos otorgó a los municipios, en relación con una mayor asignación de recursos y

<sup>9</sup> Alonso Lujambio, "Adios a la excepcionalidad", *Este País*, febrero de 2000. Por otro lado, Jeffrey Weldon desarrolla de manera extraordinaria las condiciones necesarias para hablar de poderes "meta-constitucionales": en primer lugar, un régimen presidencial constitucional; en segundo lugar, un gobierno unificado; en tercer lugar, disciplina parlamentaria; y por último, que el líder del partido hegemónico sea, a su vez, titular del Poder Ejecutivo. Ver Weldon, *op. cit.*

<sup>10</sup> Lujambio, *op. cit.*

la concentración de funciones, no fue estrepitoso, sino paulatino. Así, 1997 representó un año de grandes cambios; las elecciones federales de ese año configuraron una Cámara de Diputados en donde el PRI pierde la mayoría absoluta y, por consiguiente, la capacidad para aprobar el presupuesto por sí solo. Las implicaciones de este fenómeno pusieron a los distintos actores políticos en una situación inédita: por primera vez el presupuesto tenía que ser aprobado por, al menos, dos bancadas, lo cual originó arduas y complejas negociaciones que al final se hacen notar en la conformación del presupuesto de los siguientes años.



## Referencias

Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni, "Autoridad presupuestal del Poder Legislativo en México: una primera aproximación", *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, 1998, pp. 503-511.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Ediciones Era, 1965.

Lujambio, Alonso, "Adiós a la excepcionalidad", *Este País*, febrero de 2000, pp. 2-18.

Shugart, Mathew Soberg y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.

Smith, Peter, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, Allen & Unwin, 1995.

Weldon, Jeffrey y William B. Heller, *Public Policy and Presidential Primacy. The Structure and Process of Budgeting in Mexico*, documento presentado en el Seminario del Banco Mundial en la Universidad de California en San Diego, junio de 1996.

## Mesa Directiva y Gran Comisión en las legislaturas estatales en México

Yaxa Michel Fossas<sup>2</sup>

La composición de los órganos de gobierno de las cámaras legislativas tiene una importancia central en el desarrollo de los trabajos legislativos y en el establecimiento de la agenda. En México, el análisis de la tarea legislativa de los congresos estatales ha prestado poca atención a los órganos de gobierno de tales legislaturas, en particular a la Gran Comisión y la Mesa Directiva. Es el motivo de este análisis comparativo destacar la evolución que ha sufrido la composición de estos órganos durante los últimos años en México.

### Introducción

El objetivo del presente trabajo es comparar las formas de organización y funcionamiento de los congresos estatales en México. La investigación se centra específicamente en la Mesa Directiva y la Gran Comisión o Comisión de Gobierno. Se busca establecer las modalidades de organización dentro del panorama bajo el cual operan y así entender sus consecuencias para el trabajo legislativo.

El interés por el tema surge a partir del estudio de Alonso Lujambio, *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno. Una anomalía parlamentaria en perspectiva comparada*.<sup>1</sup> El autor presenta la evolución de la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno en la Cámara de Diputados Federal desde una perspectiva histórica y comparada. En resumen, Lujambio describe cómo, en México, la creación de la Comisión de Gobierno en 1824 surge antes de la existencia de partidos. La organización de la ac-

<sup>2</sup> Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política, ITAM.

<sup>1</sup> Alonso Lujambio, *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada*, CIDE, Documento de Trabajo núm. 86, 1998.

## Referencias

Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni, "Autoridad presupuestal del Poder Legislativo en México: una primera aproximación", *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, 1998, pp. 503-511.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Ediciones Era, 1965.

Lujambio, Alonso, "Adiós a la excepcionalidad", *Este País*, febrero de 2000, pp. 2-18.

Shugart, Mathew Soberg y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.

Smith, Peter, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, Allen & Unwin, 1995.

Weldon, Jeffrey y William B. Heller, *Public Policy and Presidential Primacy: The Structure and Process of Budgeting in Mexico*, documento presentado en el Seminario del Banco Mundial en la Universidad de California en San Diego, junio de 1996.

## Mesa Directiva y Gran Comisión en las legislaturas estatales en México

Yaxa Michel Fossas\*

La composición de los órganos de gobierno de las cámaras legislativas tiene una importancia central en el desarrollo de los trabajos legislativos y en el establecimiento de la agenda. En México, el análisis de la tarea legislativa de los congresos estatales ha prestado poca atención a los órganos de gobierno de tales legislaturas, en particular a la Gran Comisión y la Mesa Directiva. Es el motivo de este análisis comparativo destacar la evolución que ha sufrido la composición de estos órganos durante los últimos años en México.

### Introducción

El objetivo del presente trabajo es comparar las formas de organización y funcionamiento de los congresos estatales en México. La investigación se centra específicamente en la Mesa Directiva y la Gran Comisión o Comisión de Gobierno. Se busca establecer las modalidades de organización dentro del panorama bajo el cual operan y así entender sus consecuencias para el trabajo legislativo.

El interés por el tema surge a partir del estudio de Alonso Lujambio, *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno. Una anomalía parlamentaria en perspectiva comparada*.<sup>1</sup> El autor presenta la evolución de la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno en la Cámara de Diputados Federal desde una perspectiva histórica y comparada. En resumen, Lujambio describe cómo, en México, la creación de la Comisión de Gobierno en 1824 surge antes de la existencia de partidos. La organización de la ac-

\*Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política, ITAM.

<sup>1</sup> Alonso Lujambio, *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada*, CIDE, Documento de Trabajo núm. 86, 1998.

ción colectiva corre, en aquel entonces, por cuenta de los estados de la Federación. Así pues, la Gran Comisión se crea para evitar la concentración del poder en la Mesa Directiva y algunas de sus atribuciones son trasladadas a la Gran Comisión (determinar o proponer la integración de las comisiones legislativas y la de determinar la agenda general de trabajo legislativo). Con la aparición de los partidos políticos, sin embargo, la Mesa Directiva se fue debilitando sistemáticamente y la Gran Comisión o Comisión de Gobierno se fue fortaleciendo a la par. La Gran Comisión se convirtió, en el marco de un partido hegemónico, en la riel institucional del dominio político del PRI dentro de la asamblea. Sin embargo, al perder el PRI el control de la mayoría calificada de la Cámara en 1988, nació la necesidad urgente de contar con una instancia institucional que formalizara la relación entre los líderes parlamentarios. Así se fortalece la organización representativa de la asamblea, creando la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la cual le resta atribuciones a la Gran Comisión. Algunos años después, buscando fortalecer a la Mesa Directiva, se extiende su duración a un año.

Al trasladar atribuciones de la Mesa Directiva hacia la Gran Comisión, la Mesa Directiva se fue convirtiendo en una institución efímera; hasta el grado en que la duración de los miembros en el cargo era de un mes, inhabilitándola para desarrollar un patrón institucional de conducta. Aunque es una herencia española, la Mesa Directiva prosperó en México durante varias décadas en respuesta a la búsqueda por parte del partido hegemónico de premiar a sus diputados, otorgándoles la posibilidad de presidir las sesiones de la asamblea. Obviamente esto debilita la eficiencia organizacional de la Mesa Directiva, ya que inhibe la posibilidad de la especialización de los diputados dentro de la misma y entorpece su funcionamiento, gastando tiempo mensualmente en la elección de la nueva Mesa Directiva. Por lo tanto, al extender la duración de la Mesa Directiva a un año, ésta se ve fortalecida. Sin embargo, toda vez que en algunos países como Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras y Nicaragua, la Mesa Directiva asume tareas de Gobierno,<sup>2</sup> a falta de estas atribuciones no se puede concluir que en México la Mesa Directiva goce de una gran fortaleza.

<sup>2</sup> *Ibid.*

Como es conocido, las formas de organización de los congresos estatales en México están basadas en la estructura de la Cámara de Diputados Federal. Sin embargo, la actualización de las mismas no ha sido uniforme. Algunas formas de organización, copiadas de la Cámara de Diputados, no son necesarias en congresos compuestos por un menor número de legisladores y con composiciones partidarias distintas. No debemos olvidar que las reglas, así como definen el marco de acción de los actores, también pueden ser modificadas por los cambios en la competencia política. Por lo tanto, en la búsqueda de conocer la evolución de la organización de las legislaturas locales en México, se pretende realizar una comparación de aquellas legislaturas locales que mantienen la figura de la Gran Comisión o Comisión de Gobierno actualmente. Recordamos que el presente ensayo carece de la dimensión histórica completa bajo la cual se deben analizar las instituciones; por el momento solo se busca mostrar el rezago de aquellas legislaturas que mantienen un esquema organizacional que no responde al nuevo panorama de pluralidad y competencia existente en el país.

### La Gran Comisión o Comisión de Gobierno

Antes de presentar la investigación, es pertinente esclarecer las funciones generales de la Gran Comisión. La Gran Comisión o Comisión de Gobierno es el órgano encargado de dirigir las cuestiones administrativas de la Cámara. Sus principales funciones son proponer el presupuesto de egresos de la Cámara, proponer o asignar a los principales funcionarios administrativos del recinto y proponer la integración de las Comisiones Permanentes u Ordinarias. Cabe destacar que el hecho de que no todas las legislaturas locales tengan la figura de la Gran Comisión no significa que no tengan un órgano encargado de las funciones administrativas. En la Tabla 1 se muestran los estados que cuentan con un órgano de gobierno distinto a la Gran Comisión o Comisión de Gobierno.

Tabla 1: Estados que cuentan con un órgano de gobierno distinto a la Gran Comisión

Estados	Órgano de Gobierno
Baja California Norte	Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias
Chiapas	Unidad de Apoyo Administrativo
Chihuahua	Junta de Coordinación Parlamentaria
Guanajuato	Comisión de Régimen Interno
Guerrero	Coordinador
Hidalgo	Coordinador
Jalisco	Comisión de Administración
Morelia	Comisión Régimen Interno y Concertación Política
Nuevo León	Comisión de Coordinación y Régimen Interno
Tlaxcala	Coordinador
Veracruz	Comisión de Régimen Interno y Concertación Política
Zacatecas	Comisión de Régimen Interno y Concertación Política

Como ya se comentó, el objeto del presente estudio es analizar la Gran Comisión, dado su significado histórico dentro de la evolución de las instituciones en nuestro país. Los datos que se presentarán a continuación se obtuvieron de las Leyes Orgánicas de los Congresos Estatales o de los Reglamentos de los Congresos Estatales.<sup>3</sup> Los datos electorales se obtuvieron a partir de la base de datos *México Electoral* de Banamex. A continuación, se presentan en la Tabla 2 los estados que cuentan con una Gran Comisión o Comisión de Gobierno, así como los miembros que la integran y la elección de los mismos.

<sup>3</sup> <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/>

Tabla 2: Composición y elección de miembros de la Gran Comisión

Estado	Miembros de la Gran Comisión	Cargos de la Gran Comisión	Elección de los Miembros de la Gran Comisión
Aguascalientes	6	Un Presidente, un Secretario y cuatro Vocales	Se integrará con tres representantes designados por la primera fuerza política, quienes nombrarán al Presidente; dos representantes designados por la segunda fuerza política, quienes nombrarán al Secretario y un representante designado por la tercera fuerza política.
Baja California Sur	3	Un Presidente y dos secretarios	Se elegirán por mayoría de votos
Campeche	3	Un presidente, un secretario y un vocal	Electos en escrutinio secreto
Coahuila	3	Un Presidente y dos secretarios	El Presidente es el Coordinador de la Fracción Parlamentaria Mayoritaria. Los Secretarios se eligen por mayoría absoluta
Colima	3 o mas si hay vocales	Un presidente, dos secretarios y vocales en su caso.	Los miembros son los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias. El primer Presidente es del grupo parlamentario mayoritario y después se elige por voto ponderado.
Durango	5	Un Presidente, dos secretarios y dos vocales	El Presidente es el Coordinador de la fracción Parlamentaria mayoritaria y los vocales son los diputados de la primera y segunda minoría
Estado de México	8	Un Presidente, un secretario y siete vocales	Se eligen por mayoría absoluta
Michoacán	5	Un Presidente, un Secretario y 1 vocal	Se eligen por mayoría de votos.
Estado	Miembros de la Gran Comisión	Cargos de la Gran Comisión	Elección de los Miembros de la Gran Comisión
Oaxaca	7	Un Presidente, un Secretario, un prosecretario y cuatro vocales	Se eligen por planilla con mayoría absoluta
Puebla	8	Un Presidente	Se eligen por mayoría absoluta a cinco diputados de la fracción con mayoría, dos diputados de la primera minoría, y un diputado de la segunda minoría. Los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias participan con voz pero sin voto. El presidente se elige de la fracción con mayoría
Querétaro	Según el número de Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias	Un Presidente y un Secretario	Mayoría absoluta
Quintana Roo	5	Un Presidente, un secretario y tres vocales.	Los miembros son los presidentes de las comisiones ordinarias de puntos constitucionales, puntos legislativos, Justicia, Presupuesto y Cuenta y Asuntos Municipales
San Luis Potosí	3	Un Presidente, un primer Secretario y un segundo Secretario	Un elige el Pleno por mayoría en votación con cédula y ocupan su cargo según el orden en que son nombrados.
Sinaloa	5	Un Presidente, un Secretario y tres vocales.	Se elegirán por mayoría absoluta en el Pleno
Tabasco	6	Un Presidente, dos Secretarios, dos vocales y un representante de las demás fracciones parlamentarias	Se elegirán por mayoría de votos y las fracciones parlamentarias minoritarias elegirán a su representante.
Tamaulipas	5	Un Presidente, dos Secretarios y dos vocales	Elegidos por la mayoría absoluta por el pleno.
Yucatán	4	Un Presidente, un Secretario y dos vocales	Se eligen por votación nominal por planilla



Si se observa la Tabla 2, se podrá ver que la composición de la Gran Comisión o Comisión de Gobierno es muy variada. Encontramos que la Comisión más pequeña consta de tres miembros (Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima y San Luis Potosí) y la más grande consta de ocho miembros (Puebla y Estado de México). Se podría pensar que el tamaño de la Comisión está relacionado con el número de curules en cada legislatura; sin embargo, no existe una relación directa como lo veremos en la Tabla 3. Por una parte se observa como Baja California Sur y Colima son de las legislaturas con un menor número de curules y menor número de miembros en la Gran Comisión; así mismo, encontramos que el Estado de México tiene el mayor número de curules en su asamblea y el mayor número de miembros en la Gran Comisión. Sin embargo, esto no constituye una regla, ya que Puebla no es de las legislaturas con mayor número de curules, pero sí lo es número de miembros de la Gran Comisión y Campeche es de los Congresos Estatales con mayor número de curules, pero es de aquellos con menor número de miembros en la Gran Comisión.

Tabla 3<sup>4</sup>: Número de Curules contra número de miembros de la Gran Comisión

Tabla 3<sup>4</sup>: Número de Curules contra número de miembros de la Gran Comisión

Estado	Número de Curules	Año Legislatura	Miembros de la Gran Comisión
Aguascalientes	27	1998-2001	6
Baja California Sur	20	1999-2002	3
Campeche	49	1997-2000	3
	51	1995-1997	
Coahuila	32	1998-1999	3
Colima	20	1997-2000	3 o más
Durango	25	1998-2001	5
Estado de México	66	1993-1996	8
	30	1992-1995	
Michoacán	30	1995-1998	5
	30	1995-1998	
Oaxaca	31	1992-1995	7
	42	1995-1998	
Puebla	39	1998-2001	8
Querétaro	25	1994-1997	Según el número de Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias
	24	1997-2000	
Quintana Roo	18	1993-1996	5
San Luis Potosí	24	1994-1997	3
	27	1997-2000	
Sinaloa	24	1994-1997	5
Tabasco	31	1997-2000	6

<sup>4</sup> Los años de las legislaturas se tomaron conforme al año en que fue expedida su Ley Orgánica o Reglamento, buscando entender las circunstancias de delimitaron su estructura. Se excluyeron los estados de Tamaulipas y Yucatán, ya que el Reglamento consultado del primero no contenía la fecha de publicación y los resultados de 1988 no se encontraban disponibles en la base de datos consultada.

Seguendo con la Tabla 2, la elección de los miembros de la Gran Comisión nos indica si ésta se conforma de una manera plural, si se le otorga el control de la Comisión a la primera fuerza política dentro de la asamblea o algún otro caso. Estos datos pueden ser relacionados con la conformación del gobierno local y su congreso es decir, si existe un gobierno dividido o no. En la Tabla 4 se muestra la conformación de la legislatura y el partido del Gobernador según el año de la creación de la Ley Orgánica del Congreso del Estado o el Reglamento. Por otra parte, se concluye la conformación de la Gran Comisión, plural o no, si la Ley Orgánica del Congreso del Estado o el Reglamento especifican una conformación plural; en los casos en que se elige por mayoría absoluta por el pleno se dice que no es plural aunque los resultados podrían crear pluralidad.

Tabla 4: Conformación de la Asamblea contra conformación de la Gran Comisión

Estado	Año Legislatura	Partido con Mayoría en el Congreso	Duración del Gobernador	Partido del Gobernador	Gobierno Dividido	Conformación de la Gran Comisión
Aguascalientes	1998-2001	PAN	1998-2004	PAN	no	Plural
Baja California Sur	1999-2002	PRO-PT	1999-2005	PRO-PT	no	No plural
	1997-2000	Ninguno <sup>5</sup>	1991-1997	PRI	si	No plural
Campeche	1995-1997	PRI	1997-2003	PRI	no	No plural
	1996-1998	PRI <sup>6</sup>	1993-1999	PRI	si	No plural
Coahuila	1997-2000	PRI	1997-2003	PRI	si	Plural
Colima	1998-2001	PRI	1998-2004	PRI	no	Plural
Durango	1993-1996	PRI	1993-1995	PRI	no	No plural
	1993-1996	PRI	1995-1999	PRI	no	No plural
Estado de México	1992-1995	PRI	1992-1995	PRI	no	No plural
	1995-1998	PRI	1995-2001	PRI	no	No plural
Oaxaca	1992-1995	PRI	1992-1998	PRI	no	No plural
	1995-1998	PRI	1993-1999	PRI	no	Plural
Puebla	1998-2001	PRI	1998-2005	PRI	no	No plural
	1994-1997	PRI	1991-1997	PRI	no	No plural
Querétaro	1997-2000	PAN <sup>7</sup>	1997-2003	PAN	si	No plural
	1993-1996	PRI	1993-1999	PRI	no	No plural
Quintana Roo	1994-1997	PRI	1993-1997	PRI	no	No plural
San Luis Potosí	1997-2000	PRI	1997-2003	PRI	no	No plural
	1994-1997	PRI	1992-1998	PRI	no	Plural
Sinaloa	1997-2000	PRI	1994-2000	PRI	no	No plural
Tabasco	1997-2000	PRI	1994-2000	PRI	no	No plural
Tamaulipas	1994-1998		1994-1998	PRI		No plural
	1998-1991		1998-1991	PRI		No plural
Yucatán						

Tanto el PRI como el PRD cuentan con 21 curules, de modo que no hay partidos con mayoría natural; tendrían que hacer coaliciones ya sea con el PAN, que cuenta con 5 curules, o con el PR, que tiene dos. Se considera gobierno dividido en cuanto a que el PRI no domina la asamblea.

Se considera que tiene gobierno dividido, ya que aunque hay un partido con mayoría, la oposición unida lo empata.  
 Se considera que tiene gobierno dividido, ya que aunque hay un partido con mayoría, la oposición unida lo empata.  
 Se considera que tiene gobierno dividido, ya que aunque hay un partido con mayoría, la oposición unida lo empata.  
 Se considera que tiene gobierno dividido, ya que aunque hay un partido con mayoría, la oposición unida lo empata.

Al observar la relación entre conformación del gobierno y conformación de la Gran Comisión, los resultados son sorprendentes. Cabría esperar que si hay un gobierno dividido, la conformación de la Gran Comisión sea plural, y si no lo hay, que la Gran Cámara no tenga tal característica. Sin embargo, estas son sólo dos posibilidades, ya que existe el caso en que hay un gobierno dividido y la Gran Comisión no es plural, y el caso en que no hay gobierno dividido y la Gran Comisión es plural. Analicemos cada caso detenidamente.

En primer lugar, obsérvese el caso en que hay un gobierno dividido y una Gran Comisión, conformada de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo pluralmente. El único estado que coincide con estas variables es Colima. En la gubernatura de 1997 a 2003, el gobierno estatal es priísta. En la legislatura de 1997 a 2000 encontramos que PRI tiene 10 curules, el PAN tiene 7 y el PRD tiene 3. Esto quiere decir que aunque el PRI tiene mayoría y es gobierno, el PAN y PRD como oposición lo empatan. Por otra parte, la Ley Orgánica del Estado de Colima de 1999 establece que los miembros de la Gran Comisión son los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias. La presidencia de la Gran Comisión se rota cada tres meses y el primer presidente es del grupo parlamentario mayoritario mientras que los siguientes presidentes se elegirán por voto ponderado. La toma de decisiones dentro de la Gran Comisión se lleva a cabo por consenso, y si éste no se logra se vota por voto ponderado. Podemos ver que la Gran Comisión es un órgano plural, tanto en su conformación como en la forma de toma de decisiones; sin embargo, es necesario resaltar que su funcionalidad reside en la disciplina partidista de los legisladores, quienes están dispuestos a cumplir los acuerdos logrados por sus líderes parlamentarios. Así pues, este tipo de organización es coherente, ya que es representativa y no concentra el poder de ninguna fuerza en el órgano administrativo de la cámara.

En segundo lugar, tenemos el caso más común: un gobierno no dividido y una Gran Comisión o Comisión de Gobierno no plural. Los estados de Baja California Sur, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sinaloa tienen este arreglo. Con excepción del Estado de Baja California Sur, que tiene una coalición PRD-PT tanto en el gobierno como en el congreso, todos estos estados tienen un gobierno unificado priísta. Los gobiernos estatales mencionados (todos excepto Quintana Roo), eligen a los miembros de la Gran

Comisión por mayoría absoluta de votos en el Pleno. En estos casos podemos esperar que la conformación de la Gran Comisión no sea plural, ya que los diputados del grupo con mayor fuerza (ya sea PRI o PRD-PT) elegirán de entre ellos a los miembros de la Gran Comisión, suponiendo que los legisladores del mismo partido son cohesivos y actúan con una visión de partido. En el caso de Quintana Roo, los miembros de la Gran Comisión son los presidentes de las comisiones ordinarias de Puntos Constitucionales, Puntos Legislativos, Justicia, Presupuesto y Cuenta, y de Asuntos Municipales. Estos son electos por el Pleno, dominado por el PRI, así que en este caso tampoco podemos esperar una Gran Comisión plural. Por lo tanto, en el caso de un gobierno no dividido y una Gran Comisión no plural, veremos la concentración de poder en el órgano de gobierno encargado de la administración del legislativo, ello gracias a la disciplina partidista y a la cohesión partidaria.

En tercer lugar, tenemos la opción de que exista un gobierno dividido y una Gran Comisión no plural. Los estados de Coahuila y Campeche corresponden a estas características. En el caso de Coahuila vemos que el gobernador, en el periodo de 1993 a 1999, es del PRI. El Congreso, de 1996 a 1999, tiene mayoría absoluta del PRI, pero la oposición (PAN, PRD, PT y otros juntos) empatan en número de curules al PRI. Sin embargo, las reglas que determinan la conformación de la Gran Comisión están diseñadas para favorecer al partido con mayoría dentro de la asamblea. El Presidente de la Gran Comisión es el Coordinador de la Fracción Parlamentaria Mayoritaria y los Secretarios se eligen por mayoría absoluta. El Presidente dura en el cargo durante todo el periodo de la legislatura, así que esta es la forma mediante la cual el PRI mantiene el control. Por lo tanto, podemos decir que la conformación de la Gran Comisión no es plural. En la legislatura de 1997 a 2000, el estado de Campeche está conformado por 21 diputados del PRI, 21 diputados del PRD, 5 diputados del PAN, y 2 del PT. Por otra parte, el gobernador, de 1997 a 2003 es de extracción priísta. Así, existen varias coaliciones posibles para obtener la mayoría y los resultados observables dependen de la habilidad de negociación de los partidos, aunque es más probable que los partidos se unan para ser oposición del gobierno. La Gran Comisión, según la Ley Orgánica del Estado de Campeche, se elige por escrutinio secreto y mayoría de votos en el Pleno. Dado que no se menciona una conformación plural en la Ley, se clasificó como no plural; sin

embargo, por la distribución sin mayorías de la asamblea se puede esperar una conformación plural, y en dado caso, estaríamos en el primer caso de gobierno dividido y Gran Comisión Plural. Resulta curioso observar que tanto Coahuila como Campeche tienen una Gran Comisión pequeña, que consta de 3 miembros, lo cual no da cabida a que más de tres partidos la conformen. En conclusión, se puede afirmar que cuando hay gobierno dividido y una Gran Comisión cuyo reglamento no especifica la pluralidad en su composición, se puede esperar una cierta flexibilidad en la ley para crear arreglos distintos según la conformación del congreso y de las coaliciones viables.

Por último, tenemos el caso de gobierno no dividido y Gran Comisión plural. Aguascalientes, Durango, Puebla y Tabasco son ejemplos de este caso. La Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes dice que la Gran Comisión se integrará con tres representantes designados por la primera fuerza política del Congreso, quienes nombrarán al Presidente; dos representantes designados por la segunda fuerza política, quienes nombrarán al Secretario, y un representante designado por la tercera fuerza política. De esta forma se espera que la conformación de la Gran Comisión sea plural aunque exista una mayoría de miembros de la primera fuerza política en el Congreso. La ley de Durango establece que la Asamblea elegirá por mayoría absoluta y mediante votación por cédula, un órgano de gobierno interior denominado "Gran Comisión", integrado por un Presidente que será el diputado coordinador del grupo parlamentario mayoritario, dos secretarios y dos vocales que corresponderán a diputados de la primera y segunda minoría. En ambos casos, la Gran Comisión no concentra el poder de ninguna fuerza. Aunque exista un partido con mayoría absoluta igual al del gobierno estatal, la Ley Orgánica de estos congresos locales responde a una pluralidad que no refleja el sistema de partidos en el momento de la creación de la Ley Orgánica. El que la ley prevea este caso resulta importante, además de que otorga poder a los partidos minoritarios, creando un ambiente más democrático.

En síntesis, tenemos dos posibilidades institucionales: crear una Gran Comisión plural de antemano o permitir que ésta se conforme pluralmente o no según la distribución de fuerzas en la cámara. Al pluralizar la composición de la cámara se pretende institucionalizar el conflicto o la confrontación entre fuerzas y se evita llegar al caso en que

exista una cámara plural y concentración de poder sobre los aspectos administrativos de la misma. Algunos observadores argumentarían que concentrar el poder administrativo en una sola fuerza permite responsabilizar a la misma, y aumenta la fluidez sobre la toma de decisiones; sin embargo, con ello se pierde representatividad. Lo ideal es lograr la institucionalización del conflicto, permitiendo que la flexibilidad de la norma se ajuste a la competencia entre los partidos. Más allá de esta discusión, cabe destacar que la funcionalidad de la organización interna de los Congresos reside en la disciplina partidista y en la cohesión de los legisladores respecto de su partido, ya que si muchos acuerdos se toman en representación de los legisladores de un partido, sólo serán efectivos en tanto éstos acaten las decisiones.

### La Mesa Directiva

Las funciones de la Mesa Directiva, en general, se refieren al establecimiento del orden y la observancia del protocolo durante las sesiones. La Mesa Directiva es el órgano encargado de abrir, presidir y dirigir las sesiones de la asamblea, así como de proponer o elaborar el orden del día en las sesiones. Sus miembros están a cargo de seguir el protocolo de las sesiones, contar la votación, mantener el orden y firmar las leyes que sean aprobadas por el congreso.

Se analizarán la composición y las funciones de la Mesa Directiva para ver si existe algún caso en que encontremos una directiva fortalecida ante la presencia de la Gran Comisión o si continúa la tendencia analizada por Lujambio en su ya citado ensayo, en que la Gran Comisión debilita la Mesa Directiva.

En la Tabla 5 se muestra la composición de la Mesa Directiva, así como la duración de sus miembros en su cargo. Esto, como ya se mencionó, nos permite analizar si la Mesa Directiva es fuerte y si se permite la especialización de sus miembros en el cargo. Entre menor es el número de miembros de una Mesa Directiva y mayor es el tiempo en que duran sus miembros en el cargo, más fortalecida se ve ésta.



Tabla 5: Composición de la Mesa Directiva

Estados	Miembros de la Mesa Directiva	Duración de la Mesa Directiva	Cargos de la Mesa Directiva
Aguascalientes	5	Durarán en sus encargos un mes.	Un Presidente, un Vicepresidente, dos Secretarios, un Prosecretario
Baja California Sur	4	Un periodo ordinario	Un presidente, un Vicepresidente, un secretario y un prosecretario
Campeche	4	El Presidente y Vicepresidente durarán en sus cargos un mes. Los Secretarios durarán en sus cargos todo el periodo ordinario.	Un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios
Coahuila	7	El Presidente y Vicepresidente duran un mes. El Secretario dura un periodo ordinario.	Un Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro secretarios
Colima	5	Un mes con posibilidad de reelección. El secretario dura todo el periodo ordinario.	Un presidente, un Vicepresidente, dos secretarios y un suplente.
Durango	6	Un mes.	Un Presidente, un Vicepresidente, dos secretarios y dos secretarios suplentes.
Estado de México	7	Un mes	Un Presidente, dos Vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios
Michoacán	6	El Presidente y Vicepresidente durarán un mes. Los Secretarios y prosecretarios durarán un año.	Un Presidente, un Vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios
Oaxaca	6	El Presidente y el Vicepresidente durarán en su cargo un mes. Los secretarios durarán en su cargo un año.	Un Presidente, un Vicepresidente, y cuatro secretarios
Puebla	8	Todos duran un periodo ordinario de sesiones	Un Presidente, un Vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios
Queretaro	6	Un mes. El primer Secretario y su suplente duran todo el periodo ordinario de sesiones	Un Presidente, un Vicepresidente, un primer secretario y su suplente y un segundo secretario con su respectivo suplente
Quintana Roo	4	Un mes. Y el Secretario y prosecretario duran un año con reelección	Un Presidente, un Vicepresidente, un secretario y un prosecretario
San Luis Potosí	7	El Presidente y Vicepresidente duran un mes. El secretario y prosecretario duran un periodo ordinario de sesiones	Un Presidente, dos Vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios
Sinaloa	7	Un mes con posibilidad de reelección.	Un Presidente, dos Vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios
Tabasco	4	El Presidente y Vicepresidente durarán un mes. El secretario y prosecretario durarán un periodo ordinario.	Un Presidente, un Vicepresidente, un secretario, y un prosecretario
Tamaulipas	4	El Presidente y el suplente durarán un mes y los secretarios durarán un periodo ordinario.	Un Presidente, dos Secretarios y un suplente
Yucatán	6	Durará un mes	Un Presidente, un Vicepresidente, dos Secretarios y dos Secretarios suplentes.

<sup>7</sup> Con ayuda de la Comisión de Gobierno.

<sup>8</sup> Existen disposiciones específicas sobre cómo debe componerse el orden del día.

<sup>9</sup> Previo acuerdo con la Gran Comisión se otorgan licencias y renunciaciones al Oficial Mayor y Tesorero.

<sup>10</sup> La Comisión de Planeación y Presupuesto y la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda son los responsables.

<sup>11</sup> La Gran Comisión será la encargada de interrelacionar y coordinar tanto a las Comisiones Permanentes, como a las Comisiones Especiales, Ordinarias y de Ceremonial.

<sup>12</sup> La Comisión de Vigilancia es la encargada.

<sup>13</sup> En conjunto con la Comisión de Hacienda y Presupuesto.

<sup>14</sup> Conjuntamente con la Comisión de Administración.

<sup>15</sup> Sólo las transitorias, no las ordinarias. Las Comisiones ordinarias las elige el Pleno.

En todos aquellos casos en los que no se menciona que hay posibilidad de reelección, se prohíbe la reelección inmediata en el periodo siguiente. Encontramos que sólo en tres estados existe la posibilidad de reelección: Sinaloa, Colima y Quintana Roo. Cada caso es distinto no sólo por los miembros que se pueden reelegir, sino también por el tiempo en el cargo de los miembros reelegibles. En Sinaloa, se pueden reelegir todos sus miembros, los cuales duran un mes en su cargo. En Colima se pueden reelegir el presidente y el vicepresidente, quienes duran en su cargo un mes, durando los secretarios un periodo ordinario en su puesto. Finalmente, en Quintana Roo, el secretario, quien dura un año en su cargo, tiene la posibilidad de reelegirse. La posibilidad de reelección hace a la Mesa Directiva más fuerte, ya que sus miembros pueden obtener mayor experiencia en el cargo y volverse así más eficientes en su desempeño.

Con respecto a la duración en el cargo de los miembros de la Mesa Directiva, su longevidad se divide en cuatro alternativas: primero, los estados en que todos los miembros de la Mesa Directiva duran un mes (Aguascalientes, Durango, Estado de México, Sinaloa y Yucatán); segundo, los estados en que el presidente y vicepresidente duran un mes y el secretario y prosecretario duran un periodo ordinario (Campeche, Coahuila, Colima, San Luis Potosí, Tabasco y Tamaulipas); tercero, en que el presidente y vicepresidente duran un mes y el secretario y prosecretario duran un año (Michoacán, Oaxaca y Quintana Roo); y finalmente, los estados en que las mesas directivas duran un periodo ordinario (Baja California Sur y Puebla). Entre más largo es el periodo del cargo de los miembros de la Mesa Directiva, más eficiente se torna el trabajo, mayor es la experiencia y más especializados se vuelven sus miembros. Esto también fortalece a la Mesa Directiva, haciéndola más funcional.

Para completar esta investigación, analizaremos las funciones de la Mesa Directiva y las compararemos con las de la Gran Comisión. Recordemos que históricamente las atribuciones principales que se trasladaron de la Mesa Directiva a la Comisión de Gobierno son la posibilidad de determinar o proponer la integración de las comisiones legislativas y la de establecer la agenda general del trabajo legislativo. La Tabla 6 y la Tabla 7 nos mostrarán las atribuciones en general de cada órgano.



Tabla 6: Atribuciones de la Mesa Directiva

Estado	Abrir, presidir y dirigir las sesiones	Proponer o elaborar el orden del día de las sesiones	Acordar o Proponer al Pleno la Integración de las Comisiones de Protocolo	Proponer y/o supervisar el ejercicio presupuestal de la cámara	Proponer el nombramiento o designar a los principales funcionarios de la cámara	El Jefe del Cuerpo Administrativo depende de la Mesa Directiva
Aguascalientes	Sí	Sí	No	No	No	No
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Campeche	Sí	Sí	No	No	No	No
Coahuila	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Colima	Sí	Sí <sup>9</sup>	Sí	No	No	No
Durango	Sí	No <sup>10</sup>	Sí	No	No	No
Estado de México	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Michoacán	Sí	Sí	No	No	No	No
Oaxaca	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Puebla	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Querétaro	Sí	Sí	No	No	No	No
Quintana Roo	Sí	Sí	Sí	No	No	No
San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Sinaloa	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Tabasco	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Yucatán	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí <sup>11</sup>

Tabla 7: Atribuciones de la Gran Comisión o Comisión de Gobierno

Estado	Proponer o Elaborar la Agenda de Trabajo de la Cámara	Proponer o Elaborar el Orden del Día de las Sesiones	Acordar o Proponer al Pleno la Integración de las Comisiones	Proponer y/o supervisar el ejercicio presupuestal de la cámara	Proponer el Nombramiento o designar a los principales funcionarios de la cámara	El jefe del cuerpo Administrativo depende de la Comisión de Gobierno
Aguascalientes	No	No	Sí	No <sup>12</sup>	Sí	No
Baja California Sur	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Campeche <sup>13</sup>	No	No	No	No <sup>14</sup>	No	No
Coahuila	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Colima	No	Sí	Sí	Sí <sup>15</sup>	Sí	Sí
Durango	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Estado de México	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Michoacán	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Puebla	No	No	Sí	Sí <sup>16</sup>	Sí	No
Querétaro	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Quintana Roo	Sí	Sí	Sí <sup>17</sup>	Sí	Sí	Sí
San Luis Potosí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Sinaloa	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Tabasco	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Tamaulipas	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Como se observa en las Tablas anteriores, la Mesa Directiva y la Gran Comisión cumplen, en general, funciones similares. Aquellas excepciones en donde no se cumple algún aspecto fundamental es porque esas atribuciones son transferidas a otros órganos. En el caso de la Mesa Directiva de Durango, que no tiene la atribución expresa de proponer o elaborar el orden del día, es porque existe una disposición específica que establece la forma en que se debe de elaborar éste. Finalmente podemos ver que no hay ninguna Mesa Directiva con atribuciones administrativas ni tampoco vemos algún caso en que se regrese la atribución del designio de comisiones legislativas, más allá de las de protocolo. Pero sí hay Comisiones de Gobierno que pueden interferir en la elaboración del orden del día y de la agenda de trabajo de la cámara (Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Yucatán).

En palabras de Juan Linz, "las características institucionales, directa o indirectamente conforman el proceso político en su conjunto y la manera de legislar".<sup>18</sup> Por tal motivo, vale la pena analizar algunos casos, considerando todas las variables en conjunto para llegar a algunas conclusiones. De todos los estados, hay cinco casos que vale la pena mencionar.

Baja California Sur es un caso interesante: es de los congresos estatales con menor número de curules (20), una Gran Comisión chica de tres miembros, una mesa directiva chica de 4 miembros, un gobierno no dividido con Gran Comisión no plural y es de los estados cuya Mesa Directiva dura todo el periodo ordinario de sesiones. Una Gran Comisión pequeña y no plural con un gobierno no dividido puede indicar concentración del poder; sin embargo, el hecho de que la Gran Comisión no invada esferas de competencia de la Mesa Directiva como lo son el establecimiento de la agenda y el orden del día, y que la Mesa Directiva dure todo el periodo ordinario de sesiones, niega el supuesto de que la Mesa Directiva se debilita ante una Gran Comisión fuerte, ya que estas características le dan autonomía, especialización y experiencia.

Puebla también nos muestra una Mesa Directiva fuerte que dura todo el periodo ordinario de sesiones. Su distribución también es la de un gobierno no dividido; sin embargo, la composición de la Gran Comisión

<sup>18</sup> Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" en Juan Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1994).

es plural. Este estado nos presenta una organización que prevé un sistema electoral plural. Sus reglas pretenden fortalecer los órganos internos del congreso y evitar el conflicto con este arreglo. Esto lo logra mediante la experiencia de su Mesa Directiva, dándole autonomía a la misma (ya que la Gran Comisión no interviene en la elaboración de la agenda ni del orden del día), y promoviendo la participación y diálogo de los distintos partidos dentro de la Gran Comisión. Su modalidad organizativa responde a posibles necesidades de representatividad, como también la fortaleza de sus órganos permite una mayor gobernabilidad.

El caso de Campeche ya fue citado anteriormente, y se concluyó que como no se menciona una conformación plural en la Ley, su caso clasificó como no plural. Sin embargo, por la distribución sin mayorías de la asamblea (21 diputados del PRI, 21 diputados del PRD, 5 diputados del PAN, y 2 del PT) se puede esperar una conformación plural. Es curioso ver que Campeche tiene una Gran Comisión pequeña que consta de sólo tres miembros y una Mesa Directiva de sólo cuatro miembros, pero una de las legislaturas con mayor número de curules (49). La Gran Comisión del congreso del estado de Campeche se encuentra muy debilitada, ya que no posee ninguna atribución administrativa y su única función, según la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento, es la de interrelacionar y coordinar tanto a las Comisiones Permanentes como a las Comisiones Especiales, Ordinarias y de Ceremonial. Las facultades administrativas recaen en otro órgano que es la Comisión de Vigilancia, dejando a la Gran Comisión en calidad casi ornamental. La debilidad de la Gran Comisión nos hace esperar una Mesa Directiva fuerte. Y, en efecto, esta última resulta moderadamente fuerte, ya que posee las atribuciones para establecer el orden del día, la duración de los secretarios en todo el periodo ordinario y su tamaño es pequeño. En conclusión, el conflicto en Campeche no podrá tomar vías institucionales. Debido a la conformación de partidos de la cámara, su organización y sus reglas, seguramente habrá pugnas de poder.

Por otra parte, el Estado de México es un ejemplo cercano a nuestra hipótesis inicial. Con una de las legislaturas más grandes (66 curules), una Gran Comisión con muchos miembros (ocho) y una Mesa Directiva también grande (7 miembros), es de los estados donde la Mesa Directiva es débil, ya que sólo dura un mes sin posibilidad de reelección. Si a este panorama le agregamos un gobierno no dividido y una Gran Comisión

no plural, entonces se espera que el Congreso del Estado de México tienda a la concentración del poder por el partido mayoritario. La Mesa Directiva, debilitada por su corta duración y su gran cantidad de miembros, y la Gran Comisión, fortalecida por su composición no plural, comprueban en este caso nuestra hipótesis.

Finalmente tenemos el ejemplo de Colima, que es el único caso que reúne un gobierno dividido y una Gran Comisión plural. El congreso de este estado consta de 20 curules, una Gran Comisión pequeña de 3 miembros (o más, si hay vocales) y una Mesa Directiva con 5 miembros. La directiva, al permitir la reelección del presidente y vicepresidente, que sólo duran un mes, fortalece la experiencia de sus miembros; sin embargo, la Gran Comisión participa en la elaboración del orden del día restándole atribuciones y poder. Por otra parte, la Gran Comisión no propone el presupuesto por sí sola: lo hace con la Comisión de Hacienda y Presupuesto. Se puede decir que la organización del Congreso de Colima es una de pesos y contrapesos donde se fomenta la representatividad, la vigilancia interna, la responsabilidad y la funcionalidad. De todos los congresos analizados, el de Colima es el que responde mejor a sus circunstancias por la vía de las reglas y la organización.

Sartori señala que las normas regulan o "calendarizan" la estructura de los conflictos políticos, sin determinar los actores.<sup>19</sup> Por tal motivo, es necesario incorporar una dimensión sociológica en el análisis de quiénes son los actores, cómo compiten, cuáles son sus atribuciones y hasta dónde se les está permitido jugar. Los diferentes arreglos organizacionales en los congresos estatales crean distintas expectativas y normas de competencia. Es por ello que una misma regla puede tener resultados diferentes a según los actores en cada caso.

Para un mejor acercamiento de los resultados sería atractivo expandir esta investigación a una dimensión histórica y real donde se conozca la interacción real entre la organización interna de los congresos estatales y el sistema de partidos políticos. Una posible línea de investigación podría estar enfocada a conocer cómo se distribuye el presupuesto de egresos de los congresos a partir de las distintas composiciones de la Gran Comisión. También se podría hacer un ejercicio comparativo más exhaustivo, uno que incluya aquellos estados que no poseen una

<sup>19</sup> Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1994).

Gran Comisión. Y, de modo general, analizar la historia de la organización interna de los congresos estatales desde una perspectiva comparada y circunstancial.

Hoy, tras un largo recorrido por distintos escenarios normativos, es necesario diseñar un arreglo que otorgue certidumbre y le dé cauce institucional a los conflictos. Resulta imprescindible que comprendamos que el marco institucional y normativo puede implicar riesgos y oportunidades para la dinámica política en el país. Debemos superar la intuición normativa, para entonces crear normas serias que armonicen las fuerzas políticas y les permitan desarrollarse en un cauce institucional.

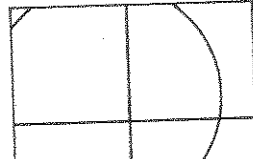
### Bibliografía

Alonso Lujambio, *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada*, CIDE, Documento de Trabajo núm. 86, 1998.

Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" en Juan Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1994).

Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1994).

Documentos de los gobiernos y congresos estatales de México, disponibles en la página de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/>



ENSAYÍSTICA



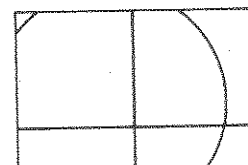
## Bibliografía

Alonso Lujambio, *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada*, CIDE, Documento de Trabajo núm. 86, 1998.

Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" en Juan Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1994).

Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1994).

Documentos de los gobiernos y congresos estatales de México, disponibles en la página de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/>



ENSAYÍSTICA

## Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública: Un intento de clarificación conceptual\*

Alonso Lujambio y Jaime Martínez\*\*

### Introducción

Un gobierno dividido gana siempre en representatividad y pierde en eficacia, esté o no la oposición en el gabinete. Esto es algo muy obvio, pero suele olvidarse en los hechos, aún cuando ningún partido cuenta hoy con mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso mexicano.

La toma de grandes decisiones (sobre todo las iniciativas de reforma a los tributos y, en general, a los derechos de propiedad) pasa por muchos filtros y se vuelve lenta. Por un lado, y sobre todo si el sistema de partidos no presenta un formato de competencia fragmentada sino de "pluralismo moderado", por ejemplo el de tendencia tripartidista con partidos disciplinados, cualquier solución mínima bipolar (A+B, A+C o B+C) configura una coalición grande. Se dice con frecuencia que en "gobiernos divididos" se pierde la "identificabilidad" de los electores, porque la multiplicidad de los responsables (para los productos plausibles y para los censurables) diluye la responsabilidad de cada uno. Pero el sistema de partidos determina el grado en que se pierde "identificabilidad". En un formato de enorme fragmentación, la responsabilidad se diluye al máximo (ahí los "gabinetes plurales" florecen con más facilidad, diluyéndose también la responsabilidad en la conducción del Ejecutivo). Por lo tanto, un formato tripartita —el de la mínima fragmentación pluripartidista— sí introduce la dosis mínima de "identificabilidad" de

\* Versión resumida para su publicación en *La Gaceta de Ciencia Política*. El ensayo completo se encuentra en Cecilia Mora Donatto (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002).

\*\* Alonso Lujambio es Consejero Electoral en el Instituto Federal Electoral desde 1996; Jaime Martínez Bowness es estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política, ITAM.

las posiciones y de los argumentos: en el mercado de percepciones sobre los créditos (para lo plausible) y sobre las culpas (de lo que salió mal, o sigue estando mal), los partidos se debaten.<sup>1</sup>

En el gobierno dividido de formato tendencialmente tripartita, y sin "gabinete plural", un partido de oposición identifica al Ejecutivo con un partido, y luego define si se suma o no a otro partido en la construcción de un consenso argumentable y públicamente defendible. En ese juego, se entiende que el binomio presidente-partido del presidente apuesta a empujar una agenda para, por un lado e inevitablemente, distribuir públicamente créditos entre los "socios" del acuerdo por lo que se aprueba y no se veta, y, por otro, para distribuir abierta y claramente culpas por lo que, estando en la mesa a propuesta suya, no fue aprobado.

En buena hora, el gobierno dividido del formato mexicano de hoy posibilita la identificabilidad de los actores, escenario que los enfrenta a la necesidad de explicar con claridad su conducta. Potenciar la representatividad, ya no de los partidos en la decisiones públicas, sino de los partidos como agentes de los ciudadanos, se antoja, con todo, impostergable. Si los actores del formato tendencialmente tripartita no se acercan al ciudadano, tememos que el ciudadano o se abstendrá o acabará fragmentando el sistema.

El gobierno dividido en formato tendencialmente tripartita encara el dilema de la construcción de consensos *en la opinión pública*. Todos los actores del sistema (el presidente, el partido del presidente y las oposiciones) asumen que el modo en que la opinión pública les asigna responsabilidad en los productos y en los no-productos legislativos, definirá — en alguna medida que ellos juzgan significativa — su suerte electoral. El presidente tiene una agenda política que quiere ver aprobada, y utilizará todos sus recursos para verla aprobada, incluido — máxime si es un presidente bien visto y reconocido, o "popular", si se quiere — el de "salir al público" para presentar y defender su propuesta específica, con el propósito de que la ciudadanía la conozca y le ofrezca apoyo, para que, a su vez, las oposiciones legislativas las aprueben también o paguen un costo electoral por su rechazo.

<sup>1</sup> Una elaboración sobre la asignación de créditos y culpas en regímenes presidenciales con gobiernos divididos se encuentra en Alonso Lujambio, "Adios a la Excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO-ASDI, 2001).

Creemos que es necesario que en México se empiece a discutir formal y sistemáticamente la presencia del presidente de la República frente a los medios masivos de comunicación en el marco analítico del gobierno dividido en formato — por lo pronto — tendencialmente tripartita. En el año 2001, el presidente utilizó la estrategia de "salir al público" en relación con varias temáticas, muy especialmente en torno de su propuesta de reforma fiscal o "Nueva Hacienda Pública Redistributiva". Lo hizo en televisión, en Mensaje a la Nación, el 2 de abril de 2001, antes de mandar la iniciativa al Congreso (el 5 de abril de 2001), pero también después, el 16 de abril. ¿Intentaba ver aprobada su reforma antes del término del periodo ordinario (que va del 15 de marzo al 30 de abril)? La reforma, de cualquier modo, no es aprobada en ese periodo. La defensa del regreso del IVA a los más pobres más un *plus* cuyo monto no estaba claro y que se bautizó "el copeteado") no convenció a nadie frente a quienes perciben como generalizado un desorden administrativo, cuando no corrupción, en el gobierno. Hacia mayo de 2001, ya el 52% de los entrevistados en una encuesta nacional pensaban que la reforma fiscal "los perjudicaría". En cambio, sólo el 15% pensaba "que los beneficiaría".<sup>2</sup>

Durante aquellos días de abril de 2001, surgieron distintas voces en el Congreso descalificando la estrategia mediática del presidente Fox como "medida de presión" y hasta de "chantaje", sugiriéndose así una suerte de ilegitimidad en la estrategia.<sup>3</sup> Pero fue el propio presidente quien juzgó su estrategia mediática en una entrevista televisiva con Héctor Aguilar Camín, el 3 de enero de 2002, en el programa *Zona Abierta*. Dijo así el presidente:

<sup>2</sup> Encuesta nacional realizada por Grupo Reforma del 28 al 29 de abril de 2001, publicada en el diario *Reforma* el 14 de mayo de 2001. Respuesta a la pregunta: ¿Cree que la Reforma Fiscal le beneficiaría o le perjudicaría a usted en lo personal? Margen de error de +/- 2.8%.

<sup>3</sup> El 2 de abril, Fox se dirigió a la ciudadanía en un Mensaje a la Nación centrado exclusivamente sobre la necesidad de la reforma fiscal, y tras otro comunicado de prensa — acompañado de un mensaje a los medios de comunicación sintetizando las virtudes de la reforma — dos días después, la propuesta de "Nueva Hacienda Pública Redistributiva" fue finalmente presentada al Congreso de la Unión el 5 de abril. Fox se dirigió nuevamente a la nación hasta el 16 de abril, esto es, 11 días después de haber presentado la reforma. Para cuando el presidente Fox volvió a dirigirse a la nación el 16 de abril, faltaban apenas dos semanas para que concluyera el periodo de sesiones del Congreso. Se volvió a emitir entonces un comunicado de prensa el 18 de abril. La reforma fiscal fue aprobada en diciembre de 2001, una vez que se le introdujeron varias modificaciones sustantivas.

Yo diría que en cuanto a cosas que no funcionaron... (...) fue eso precisamente de la Reforma Hacendaria, que pretendí introducir con el respaldo de la ciudadanía. Aprendí la lección de que en México todavía las cosas se mueven de otra manera. De ahí nos pasamos a manejar la Reforma en las pláticas con los partidos políticos, con los diputados, con los senadores, con los gobernadores, y funcionó mejor....

También dijo el presidente:

En (...) lo que sí he encontrado (...) dificultades... voy a mencionar tres aspectos rápido: 1) Yo intenté el 1° de marzo meter una Reforma Hacendaria y apoyarme democráticamente en la ciudadanía para lograr la aprobación en el Congreso; la estrategia no me funcionó. Funciona en otros países, así se opera en las democracias maduras; el Ejecutivo se apoya mucho en el apoyo ciudadano.

Sorprendentemente, el presidente parece renunciar a la utilización de estrategias de comunicación con los ciudadanos para promover sus iniciativas legislativas, sin explicar, por lo demás, qué es lo que a su juicio no funciona en México y cómo — en relación a este punto — ha de evaluarse “la madurez” de una democracia.

Convencidos, pues, de la necesidad de sistematizar los elementos o factores que intervienen en la interacción mediática entre el Ejecutivo y la opinión pública bajo gobiernos divididos, realizamos una pesquisa bibliográfica y un conjunto de reflexiones en la búsqueda de herramientas conceptuales para analizar, posteriormente, los casos específicos. Este ensayo, por lo tanto, no es un “estudio de caso” de la estrategia presidencial de “salir al público” en la búsqueda de apoyo de la opinión pública a su propuesta legislativa. Es, más bien, una exploración conceptual previa a ese ejercicio de análisis de casos puntuales. Hemos intentado identificar las variables que determinan la estrategia presidencial de “salir al público”, y con ello, estudiar sus condiciones de éxito o fracaso. Hemos querido también ubicar históricamente el debate politológico sobre el fenómeno. En la consecución de ambas tareas nos hemos valido, en primer lugar, de una obra fundamental, la de Woodrow

Wilson, *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*,<sup>4</sup> pues consideramos que hay que ubicar el debate en el marco del análisis del derecho constitucional; en segundo lugar, debemos a Samuel Kernell (*Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*)<sup>5</sup> una investigación ordenada a partir de la cual deben construirse nuevos alegatos y evidencias.

#### Woodrow Wilson: Presidencia, Congreso y Opinión Pública<sup>6</sup>

La estrategia presidencial de presionar a la legislatura por medio de apelaciones a la ciudadanía fue aplicada desde la primera mitad del siglo XX en los Estados Unidos. Fue probablemente el presidente Theodore Roosevelt (1901-09) quien primero definió la noción de “salir al público” al referirse a la presidencia de su país como la “tribuna del abusivo” (*the bully pulpit*), desde donde apelaba a la opinión pública estadounidense para presionar a los representantes en el Congreso y conseguir la aprobación de sus iniciativas. No obstante, fue Woodrow Wilson quien elaboró el primer semblante teórico del liderazgo presidencial basado en la opinión pública en *El gobierno constitucional de los Estados Unidos* (1908), un año antes de que la administración de Roosevelt concluyera. A este respecto, vale la pena detenernos, si acaso brevemente, en la evolución del pensamiento constitucional de Wilson.

Siempre crítico del arreglo constitucional estadounidense, Wilson, apenas a sus 23 años, ya había expuesto su visión de la necesidad de un gobierno cuasi-parlamentario para los Estados Unidos en un ensayo suyo titulado “Cabinet Government in the United States” (*International Review*, agosto de 1879). Inspirado en *The English Constitution* de Walter Bagehot,<sup>7</sup> el joven profesor Wilson proponía superar las frecuentes parálisis de régimen de separación de poderes mediante un “gobierno de gabinete”.

<sup>4</sup> Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States* (New York: Columbia University Press, 1908), traducido por Federico González Garza como *El gobierno constitucional de los Estados Unidos* (México: Cultura, 1922).

<sup>5</sup> Samuel Kernell, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 2ª edición, 1997).

<sup>6</sup> La siguiente narración biográfica e intelectual sobre Woodrow Wilson se basa en Alonso Lujambio, “Estudio Introductorio”, en Woodrow Wilson, *El gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002).

<sup>7</sup> Walter Bagehot, *The English Constitution* (Londres: Oxford University Press, 1867).



Seis años después, en *El gobierno congresional* (1885),<sup>8</sup> la interrogante de Wilson seguía siendo la misma: ¿Cómo superar el desequilibrio de poderes en contra del presidente fomentado por un Congreso poderosísimo dominado por sus comisiones, un Congreso que “virtualmente delibera y legisla por pequeñas secciones” —por las así llamadas “pequeñas legislaturas”? Para Wilson, los comités tenían bajo su total control al titular del Poder Ejecutivo y a sus secretarios: “nadie puede hacer nada si no está autorizado a ello por los comités”. “El presidente y los secretarios —decía Wilson— son completamente los servidores del Congreso”, y “no les queda más que el derecho de veto para impedir o retardar ciertas medidas”. Aquí el problema, largamente analizado por Wilson, es resultado inequívoco de la separación de poderes y es la rigidez de todo el sistema. Para Wilson, “el poder de hacer leyes es natural y esencialmente el de dirigir, y ese poder pertenece al Congreso”. Por otro lado, a través de las comisiones, el Congreso —y no el presidente— ordena qué hacer a los secretarios, y sin embargo “no puede ni nombrarles ni relevarlos”. Tolere el lector una cita *in extenso* del argumento de Wilson:

[Lo natural es] dar a la Asamblea Representativa el derecho de vigilar constante y seriamente a los servidores ejecutivos de su voluntad, y de hacerlos absolutamente responsables; en otros términos, concederle el privilegio de relevarlos cuantas veces sus servicios dejen de ser satisfactorios. Ese es el privilegio natural de todos los señores. Si el Congreso no lo posee, puede decirse que su autoridad suprema está trabada, pero que la posee, a pesar de todo. Los funcionarios del Ejecutivo no dejan de ser sus servidores; la única diferencia está en que, si se muestran negligentes, o incapaces o engañadores, el Congreso se ve obligado a contentarse con sus servicios tales cuales son, esperando que el principal administrador, el presidente, tenga a bien nombrar mejores secretarios. No puede hacerlos dóciles, aunque pueda obligarlos a obedecer en todas las cosas importantes. El Congreso es el amo cuando trata de hacer leyes; pero cuando hay que aplicarlas, no es más que magistrado. Manda con una autoridad absoluta; pero no puede castigar

<sup>8</sup> *Congressional Government* (Boston: Houghton, Mifflin & Company, 1885).

a los que desobedecen más que usando un procedimiento judicial, regular y lento.

Esta es una crítica al régimen de separación de poderes que suele vertirse desde la opción parlamentaria. Y aún cuando el Congreso sí puede retirar de su cargo al presidente y a sus secretarios cuando éstos o aquél han cometido “los crímenes más groseros contra las leyes” —y no por razones políticas—, “la Cámara de Representantes es un jurado muy lento en obrar, y el Senado un tribunal de justicia muy inseguro”, dice Wilson. En los Estados Unidos, “se necesita para derribar al presidente una acusación, lo que es casi imposible”.

En la rutina institucional, la relación cotidiana entre el Ejecutivo y el Legislativo es torpe, desgastante, improductiva, y todo eso es animado por la separación de los poderes. Así pues, el gran problema del régimen de separación de poderes estriba, para Wilson, en la facilidad con que éstos se vuelven “rivales e irreconciliables”. “Ese es el defecto que explica todos los demás”, dice Wilson. “No hay ni puede haber entre ellos [el Congreso y los departamentos del Ejecutivo] nada que se asemeje a la confianza y a una colaboración completa”, pues son demasiados los efectos perversos del “dualismo de la soberanía”.

Destacamos en la teoría de Wilson tres elementos clave. Por un lado, la tendencia “natural” de un Congreso en un régimen de división de poderes a institucionalizar un sistema interno de división del trabajo. Eso dado el monitoreo que realiza el Congreso de la actividades de los órganos del Ejecutivo (*oversight*) y dados los intereses especializados de los legisladores en ámbitos específicos (funcionales, pero sobre todo territoriales) de producción legislativa. Dos: el Congreso tiene el poder “de dirigir” porque son las Cámaras “quienes hacen las leyes”, pero no el poder de mandar a quien ha de aplicar la ley. Eso trunca su poder y lo frustra. Tres: los poderes separados tienden “naturalmente” a entrar en confrontación.

En 1908, a los 52 años, Woodrow Wilson escribe el que, después de *El gobierno congresional*, será su libro más importante: *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*.<sup>9</sup> Fue escrito en el momento de arranque de la euforia “progresista”, mientras Wilson es rector en Princeton, su

<sup>9</sup> *Constitutional Government in the United States* (New York: Columbia University Press, 1908).

fama pública va al alza y sus contactos con los demócratas progresistas de New Jersey se estrechan. En su nuevo libro, Wilson abandona ya completamente el ideal parlamentarista que lo anima en su juventud. Los balances constitucionales se han reactivado. Con nuevos recursos políticos, la presidencia se ha fortalecido. En *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*, Wilson se convierte en el teórico de la nueva operación político-constitucional estadounidense que "no requiere enmiendas constitucionales", sino la plena activación y cabal uso de los recursos políticos del presidente.

Para Wilson, el presidente sólo podía potenciar sus atribuciones si estaba en contacto con y tenía el apoyo de la opinión pública. El presidente debía persuadir, y de su capacidad para persuadir dependería su éxito y el éxito del gobierno como un todo.

Wilson ahora retomaba decididamente las ideas de Hamilton, el defensor por excelencia de las virtudes del ejecutivo unitario, quien debía activar políticamente la amplitud vastísima de su base electoral: el presidente vela por el interés general, mientras el Congreso mantiene inevitablemente una visión parroquial y localista de la política. De modo pues que, ahora, los problemas del "gobierno congresional" no se resuelven con parlamentarismo o con fórmulas que aumenten las responsabilidades del Congreso, sino con un presidente con una agenda clara y un escrupuloso cuidado en el ejercicio de su "ascendencia personal". Así, Wilson detecta que la nueva "conexión esencial" entre poderes está en la opinión pública. El dilema central de la cooperación se resuelve, por lo tanto, en la *opinión pública con liderazgo presidencial*.

Es claro que la presidencia de Theodore Roosevelt, que concluyó apenas un año después de la publicación de *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*, influyó en las nuevas ideas de Wilson. Una vez instalado en la Casa Blanca, y particularmente tras su elección directa en 1904, Roosevelt intenta asumir el papel de conciliador de intereses entre el empresariado y la clase trabajadora estadounidense, presentándose a la Presidencia como "tribuna nacional". Las relaciones entre Roosevelt y el Congreso, sin embargo, no fueron cordiales. Roosevelt a menudo se desesperaba con lo que él juzgaba como una "insoportable lentitud" por parte de los legisladores, llegando a referirse a ellos como "sinvergüenzas" y "pillos". Los representantes crujían los dientes frente a semejantes declaraciones presidenciales, por supuesto, y más aún en tan-

to que a menudo no tenían más remedio que respaldar a un presidente de tan extraordinaria popularidad como Roosevelt. La ciudadanía estadounidense lo apoyaba, y los legisladores lo sabían.

En todo caso, la larga presidencia de Roosevelt (1901-09) fue, a todas luces, el caso paradigmático del tipo de liderazgo que Wilson retomaría en su propia visión del sistema político estadounidense, y aunque es a Roosevelt, de nuevo, a quien Wilson tiene en mente al redactar *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*, sería el propio Wilson, ya no el rector de la universidad de Princeton sino el político, el hombre de acción, quien llevaría al extremo sus hipótesis sobre las instituciones políticas estadounidenses y el nuevo papel del presidente de cara al Congreso y a la opinión pública.

Hacia 1910, Wilson renuncia a la rectoría de la Universidad de Princeton y se convierte en candidato a gobernador de New Jersey por el Partido Demócrata. Su éxito y la visibilidad de su actuación lo hacen candidato presidencial por el Partido Demócrata en 1912, y presidente de los Estados Unidos en el largo periodo que va de 1913 a 1921.

Poco tiempo después, en 1917 los Estados Unidos declaran la guerra a Alemania, tras un intento infructuoso de Wilson de mediar entre las partes en conflicto. Con todo, la Gran Guerra nuevamente potenciaba el poder de la presidencia estadounidense, esta vez en manos de su principal teórico. Totalmente en línea con su concepción de la presidencia, Woodrow Wilson revivió la práctica anual (abandonada desde la presidencia de Thomas Jefferson, 1801-1809) de presentarse personalmente ante el pleno del Congreso y pronunciar un discurso sobre el estado que guarda el país (*State of the Union Address*).

Desde su primer discurso, Wilson subrayó que su principal audiencia era el pueblo en general, y que "a través de él" se acercaría al Congreso. Sus discursos fueron un elemento clave en la movilización de la opinión pública en favor de la guerra. En política interna, Wilson impulsó durante sus dos mandatos algunas reformas clave de la agenda "progresista", como la elección directa de los senadores, el voto a la mujer, el establecimiento de la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission*) para investigar las prácticas monopólicas de las grandes corporaciones, y la jornada laboral de ocho horas para los trabajadores de las compañías ferroviarias (*Adamson Act*), entre otras.

Concluida la Gran Guerra, Wilson pronunció ante el Congreso su discurso de los "Catorce Puntos" que debían a su juicio incluirse en el acuerdo de paz. El Tratado de Versalles será el producto final de la Conferencia. Ahí Wilson impulsó la creación de la Sociedad de Naciones (*League of Nations*), que le valió fuertes críticas en el Congreso estadounidense. Wilson se negó a negociar sus convicciones en materia de política internacional y decidió emprender —en línea otra vez con su concepción de la relación entre la presidencia y la opinión pública— una gira por el país para pronunciar (era célebre su capacidad oratoria) sus discursos en favor del apoyo a una Sociedad de Naciones. En retrospectiva, puede concluirse que la feroz actitud con la que Wilson arremetió contra los legisladores, despotricando contra su renuencia a aceptar su política internacional y buscando de todas las maneras posibles presionarles hasta conseguir su aprobación, hizo más por unir al Congreso en su contra que por persuadirle para apoyar su iniciativa. En todo caso, tras una vertiginosa gira por el país, en la que pronunció hasta una docena de discursos diarios, Wilson cae enfermo de trombosis en octubre de 1919, con lo que queda prácticamente paralizado durante varios meses. Nunca se recupera totalmente de su mal. Tres años después de concluido su periodo presidencial, Woodrow Wilson muere el 3 de febrero de 1924.

### La evolución del sistema político estadounidense

A pesar de que los antecedentes teóricos e históricos de la activación de la iniciativa política presidencial mediante la opinión pública los encontramos con nitidez en la obra y vida de Wilson, fue Samuel Kernell, setenta años después, quien hubo de ofrecer un análisis de las "salidas al público" de los presidentes estadounidenses con las enormes ventajas que supondría la aparición de medios masivos de comunicación, especialmente la televisión. Para Kernell, "salir al público" (o *going public*, como hubo de designar esta táctica mediática) es un recurso al que acuden con creciente frecuencia los presidentes estadounidenses con el propósito de movilizar a la opinión pública a favor de una iniciativa o proyecto político y, en esa medida, conseguir su aprobación por parte de unos legisladores de otro modo escépticos o reacios ante la iniciativa presidencial en cuestión. Los determinantes estructurales del nuevo

liderazgo presidencial los encuentra Kernell crecientemente a lo largo del siglo XX. En tanto que 1. los medios masivos de comunicación aumentan su penetración e influencia sociales, 2. las reformas al sistema de nominación de primarias fomentan una relación directa, sin mediación partidaria, entre los candidatos y los ciudadanos —al tiempo que le abren la puerta a los "comités de acción política", que han de servir de plataforma *meta-partidista* para los candidatos— y 3. a raíz de la galopante presencia de gobiernos divididos en el sistema de separación de poderes, "salir al público" se vuelve una necesidad.

A la luz de estos acontecimientos, la advertencia de Wilson sobre el gran dilema del régimen de poderes divididos, que estriba en la facilidad con que éstos pueden tornarse "rivales e irreconciliables", cobra especial relevancia. En una nuez: si los medios de comunicación fueron responsables de muchas de las transformaciones en el sistema político estadounidense, a los mismos medios de comunicación también habrá de recurrir el presidente para potenciar sus atribuciones político-constitucionales en el nuevo contexto.

### Siete factores en la decisión estratégica de "salir al público"

Si situáramos la variedad de estrategias presidenciales en su relación con el Poder Legislativo sobre un *continuum*, tendríamos un espectro donde, en un extremo, se encuentra la opción de negociar a puerta cerrada con el Congreso y sus actores parlamentarios (legisladores o partidos), mientras que, en el otro, se encuentra la opción de "salir al público" en busca de apoyo entre la ciudadanía (en su presentación más radical, esta última alternativa supondría una suerte de política plebiscitaria o de "tómelo o déjenlo" sin negociación alguna). Salir a buscar apoyo en la opinión pública supone una inversión de capital político y, naturalmente, un riesgo: un presidente que invierte su popularidad, su grado de aceptación política, en una iniciativa o proyecto, se arriesga a perder la batalla de modo hartamente notorio, lo cual afectará su fuerza política en las siguientes partidas del juego institucional-constitucional.

Aunque sin extraer tipologías o esquemas generalizables, mucho del mérito de Kernell estriba en el marco analítico que construye en su intento de explicar los determinantes estructurales del nuevo liderazgo presidencial. No obstante, una vez que su argumento ha quedado más o



menos bien demostrado (en particular, tras haber expuesto cuantitativamente la creciente frecuencia con que los presidentes han "salido al público"), la obra de Kernell no se ocupa de identificar la gama de factores concretos que determinan la naturaleza específica de cada estrategia presidencial. Si efectivamente existen múltiples maneras de "salir al público" y varios elementos que determinarán sus posibilidades de éxito o de fracaso, habría entonces que identificar a éstos últimos y adelantar algunas de sus posibles claves, relajando en ocasiones los supuestos de Kernell, sobre todo el bipartidismo con partidos indisciplinados.

Luego entonces, en un intento de construir sobre la obra de Kernell —apoyándonos en los indispensables alegatos de Wilson— y alzar, sobre ellos, nuevos elementos, hemos identificado siete factores que a nuestro juicio determinan la naturaleza de las estrategias presidenciales que se apoyan en la opinión pública para la promoción de sus iniciativas (ver cuadro sig. pág.). Cada uno de estos factores representa un elemento que determinará las vicisitudes de la estrategia que se intentará implementar. Se trata, a nuestro juicio, de siete factores cuyas interacciones y combinaciones, lejos de estar rígidamente determinadas, dependen del temperamento, preferencias y decisiones por las que en cada situación se ha de inclinar el Ejecutivo. Este acercamiento, por lo tanto, se propone tender una línea que, habiendo partido del pensamiento político-constitucional de Woodrow Wilson y del análisis de Kernell (de la mano con su recorrido por los casos más representativos de la historia presidencial estadounidense), intenta identificar una serie de factores que determinan la naturaleza y éxito de las estrategias presidenciales frente a la alternativa entre negociar con los actores congresionales y "salir al público".

**1. La prioridad del tema.** ¿Se trata de un tema negociable o no-negociable para el presidente? Si se trata de un tema de *baja prioridad*, el presidente podrá hacer concesiones en torno a partes importantes de su iniciativa sin sacrificar su "identidad política" o sus promesas de campaña. En este caso, el presidente dispone de amplios márgenes de negociación. En cambio, si el tema es de *alta prioridad*, el presidente se enfrentará al dilema de salir o no al público para presionar al Congreso. El presidente opta por acudir al electorado para realinear al Legislativo a su favor y presentarse coherente y apegado a su plataforma de campaña,

Siete factores que determinarán la naturaleza de la estrategia presidencial de apelar directamente al apoyo de la opinión pública en la promoción de sus iniciativas

1. Prioridad del presidente o del partido en un gabinete no-plural (en el sentido partidario)	Baja prioridad	El presidente puede hacer concesiones sobre alguna parte de su iniciativa; el tema no constituye parte esencial de su "identidad política" o de sus promesas de campaña. Su margen de negociación con los legisladores es amplio.	
	Alta prioridad	El presidente no puede sacrificar un tema de su agenda (y de su partido) y enfrenta el dilema de salir o no al público.	
	Prioridad personal	El presidente sale al público aún en contra de su propio partido y de los demás partidos, o bien en contra de su propio partido pero con el apoyo de otros partidos.	
2. Tipo de estrategia en la salida al público	Confrontacional	Los legisladores podrán responder desfavorablemente si se sienten coactados o agraviados por el presidente. Un liderazgo presidencial agresivo hacia los legisladores fomentará una política y una retórica "de trincheras" aunque finalmente puede resultar exitoso. (Wilson, 1921; Reagan, 1981-83)	
	"Hombro con hombro"	El Ejecutivo ofrece protagonizar sus iniciativas "hombro con hombro" con los legisladores, asumiendo personalmente la responsabilidad de su éxito o fracaso. De esta manera se disminuye la conflictividad entre los poderes o los partidos. (Truman, 1947)	
3. Esquema de la confrontación	Sin negociación	El presidente sale a "vender" su propuesta en un formato de "tómalo o déjalo" frente a sus interlocutores parlamentarios. Este esquema sólo es viable en un momento de enorme popularidad presidencial. (Reagan, 1981, después del atentado)	
	Pre-negociación	Es una estrategia de búsqueda de apoyo de la opinión pública antes de negociar con los legisladores, en el anuncio de la presentación de la iniciativa. Puede despertar la animadversión de éstos, como también puede permitir que el presidente fije la agenda antes de sentarse a negociar.	
	Post-negociación	Una parálisis en la mesa de negociación lleva al presidente a reclamar apoyos en la arena pública para modificar la posición "intransigente" de los legisladores. (Clinton, 1995)	
	Amenaza durante la negociación	Una amenaza—discreta, acaso—de salir en busca del apoyo de la opinión pública puede incentivar la negociación, en particular si el presidente goza de una considerable popularidad.	
4. Tipo de mensaje	De señalamiento de virtudes	El mensaje presidencial se concentra en las virtudes de su proyecto o iniciativa, resaltando más las razones para su aprobación que las dificultades que supone (o ha supuesto) su ratificación por los legisladores.	
		De asignación de culpas	Genérico
			Específico
5. Popularidad presidencial	El margen de maniobra del que dispondrá un presidente para salir al público será su popularidad; de un nivel alto de aceptación depende que el presidente pueda convertir el entusiasmo por su persona en entusiasmo por sus iniciativas.		
6. Ciclo electoral	Lejos de la siguiente elección	El presidente busca que la presión ejercida haga ceder a sus interlocutores parlamentarios.	
	Cerca de la siguiente elección	El presidente busca que el electorado vote "plebiscitariamente" por un proyecto o iniciativa detenida en el Congreso, intentando ampliar el contingente legislativo de su partido en la siguiente legislatura.	
7. Vinculación entre los electores y sus representantes	Sistemas políticos que no permiten la reelección legislativa fomentan una menor vinculación entre los representantes y sus representados, de modo que el presidente gozará de un menor margen de maniobra al salir al público; el Ejecutivo habrá de persuadir a los partidos y no a legisladores individuales. La ciudadanía dispondrá también de menos vías de contacto con sus representantes.		

Fuente: Los autores, con base en sus propias reflexiones y a partir de Samuel Kernell, *Going Public: New Strategies in Presidential Leadership* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 2a. edición, 1997).



procurando, en todo caso, que los legisladores paguen un costo político de la no-aprobación de su propuesta. En ese sentido, existen temas que es preferible no ceder frente a un Congreso o partidos "obstruccionistas", aún dando la apariencia de ser testarudo. Por último, el tema también puede ser de *prioridad personal*, como ocurre en el caso de presidentes que salen al público incluso en contra de su propio partido, contando o no con el apoyo de los demás partidos, estrategia de alto riesgo que puede alienar al interlocutor y aliado natural del presidente.

Aún de cara a una Cámara de Representantes predominantemente Demócrata, Reagan, por ejemplo, no sacrificó sus temas prioritarios, empeño que, conjugado con un espléndido manejo de los medios, le permitió sacar adelante, en 1981 y 1982, sus dos primeros (y polémicos) presupuestos en un contexto de recesión económica. Por otra parte, la distinción que hicieron Roosevelt y Wilson entre temas de "interés nacional" y temas que no lo eran es todavía válida: Kernell sugiere que, incluso en la actualidad, salir al público tiende a ser más efectivo cuando el presidente emplea su liderazgo mediático en defensa de intereses colectivos e, inversamente, en contra de intereses "especiales" o sectoriales. En todo caso, si el presidente sale a "vender" algo de entrada impopular (v.gr. subir impuestos), es claro que será mucho más difícil lograr su aprobación.

**2. El tipo de estrategia que escoge el presidente al salir al público,** pudiendo ser, en principio, confrontacional u "hombro con hombro" (el concepto es de Kernell). Respecto de esta distinción, está el ejemplo de Woodrow Wilson, quien en 1921 emprendió en una campaña de tipo confrontacional, agresiva, dirigida a intimidar a los legisladores — provocando con ello una animadversión generalizada en el Congreso — con tal de que se aprobara su tratado de la Liga de las Naciones, que finalmente fracasó. Truman, en cambio, ejerció una estrategia que no se empecinaba en atacar a los legisladores, sino en demostrar lo necesario que resultaba para el país, en 1947, apoyar a Grecia frente a la amenaza soviética. Mediante una estrategia de tipo "hombro con hombro", Truman ofreció a colaborar en igualdad de circunstancias con los legisladores y asumir, él personalmente, el costo político de que su proyecto fracasara. Con todo, "salir al público" tiende más a asociarse a estrategias mayoritarias y confrontacionales que consensuales u "hombro con hombro".

**3. El esquema de la confrontación.** "Salir al público" puede ser un recurso pre-negociación, post-negociación, como amenaza *durante* la negociación o como estrategia confrontacional sin negociación alguna. A este respecto, "salir al público" *antes* de negociar puede permitir al presidente establecer con claridad sus preferencias y generar incentivos para la negociación (esto bajo la condición de que haya logrado movilizar a la opinión ciudadana). Sin embargo, puede suscitar la animadversión de los legisladores y socavar el liderazgo presidencial si, al intentar activar (favorablemente) el sentimiento popular, el presidente sólo consigue o hacer patente su propia impopularidad (personal o de la iniciativa en cuestión) o perder parte importante de la popularidad previamente adquirida. "Salir al público" *después* de la negociación, a su vez, puede emplearse cuando, habiéndose enfrentado a una parálisis en la mesa de negociación, el presidente decide acudir al electorado con el propósito de modificar la posición "intransigente" del Congreso y, después, volver a la negociación desde una posición de mayor fortaleza. Una instancia reciente de este tipo de esquema lo ofreció Clinton en 1995, cuando, encontrándose la mayoría de ambas Cámaras en manos del Partido Republicano, el presidente se halló a sí mismo arrinconado por el Legislativo para aceptar el drástico plan presupuestal propuesto por este último frente a un déficit público de proporciones masivas. Sin embargo, antes de sentarse a la mesa de negociación — tratándose en particular de un tema de gasto público, vital para la agenda de Clinton —, el presidente optó por vetar el presupuesto y denunciar dos días después, por televisión nacional, los recortes "profundos y poco sabios" de los Republicanos, preparando al país, consecuentemente, para un paro gubernamental de seis días. Tras el aviso, el Partido Demócrata también comenzó a transmitir *spots* televisivos que explicaban la postura de Clinton y denostaban las medidas propuestas por la oposición Republicana. Las evaluaciones del presidente, que habían ido de picada durante las semanas anteriores, repuntaron súbitamente. Frente a las medidas "radicales" de los Republicanos, la opinión pública se convenció de la propuesta presidencial.

Asimismo, existe también una variante en el caso de aquellos presidentes que incentivan la negociación por medio de una *amenaza latente* de "salir al público" en caso de que la negociación fracase (amenaza que en todo caso únicamente será creíble en tanto que la populari-

dad presidencial se considere alta). Por último, el presidente también puede salir a "vender" su propuesta en un formato de "tómalo o déjalo" frente a sus interlocutores parlamentarios, haciendo de lado toda posibilidad o interés por negociar. Sobraría enfatizar que este último esquema, el más confrontacional, solamente es viable en momentos de enorme popularidad presidencial o cuando la expectativa de rechazo popular es mínima. Este fue el caso de Reagan, cuando, tras haber sufrido un atentado en marzo de 1981, sus índices de popularidad remontaron en al menos diez puntos. Sin desperdiciar la oportunidad, Reagan decidió ofrecer un discurso en el Congreso tras escasas semanas del incidente, insistiendo en la "urgencia" de que fuera aprobado su programa económico. Su mensaje a los legisladores, formulado de una manera enérgica, incluso despertó aplausos entre los Demócratas, quienes eran mayoría en la Cámara Baja (el Partido Republicano gozaba solamente de una precaria mayoría en el Senado). Poco tiempo después, el presupuesto del *Reagonomics* fue aprobado. Pero Reagan no se detuvo ahí: frente a la posibilidad de negociar la aprobación de aspectos particulares de su proyecto económico —y sin garantía de que consiguiera una mayoría por segunda ocasión—, el presidente optó de nuevo por un esquema de salir al público *sin negociación*. Aprovechando sus todavía enormes índices de popularidad, Reagan hizo varias declaraciones a los medios mientras se encontraba de gira por algunos estados sureños, exhortando a la ciudadanía a comunicarse con sus legisladores y "exigirles" la aprobación íntegra del presupuesto. La maniobra funcionó. Tras una avalancha de llamadas telefónicas y de correspondencia por parte de sus respectivas comunidades distritales, un considerable número de legisladores Demócratas se vieron forzados a aprobar nuevamente, junto con los Republicanos, el presupuesto.

**4. El tipo de mensaje, que podrá ser de señalamiento de virtudes o de asignación de culpas.** Esto tiene obviamente que ver con las definiciones previamente analizadas. En el primer caso, el mensaje presidencial se concentra en las virtudes de su proyecto o iniciativa, resaltando más las razones para su aprobación que las dificultades que supondrá (o ha supuesto) su ratificación por los legisladores. En el segundo caso, el mensaje presidencial se puede referir —de un modo genérico— a un "Congreso obstruccionista" en relación a una iniciativa detenida, sin

señalar partidos o legisladores específicos pero sí denostando la no-aprobación de su proyecto, o bien puede ser específico en su señalamiento de culpas, como cuando el presidente señala partidos políticos específicos o legisladores en particular que se niegan a apoyar una iniciativa o aspectos de una iniciativa que éste juzga vital.

**5. La popularidad presidencial,** que siendo uno de los factores más elementales es también uno de los más esquivos. Es un viejo refrán el que dice que "una telaraña es fácil de deshacer pero imposible de restaurar", y lo anterior también es cierto, en más de un sentido, acerca de la popularidad presidencial. En todo caso, el margen de maniobra del que dispone un presidente para salir al público es su popularidad; de un nivel alto de aceptación depende que el presidente pueda convertir el entusiasmo por su persona en entusiasmo por sus iniciativas. Sin embargo, esta traducción del apoyo popular normalmente no es mecánica; dependerá del tipo de iniciativa que esté promoviendo el presidente y del "superávit" en popularidad del que éste disponga. Ante circunstancias adversas (como una recesión económica, por ejemplo), una iniciativa difícil requerirá de una importante inversión de popularidad que puede, si fracasa, llevar al presidente a contar con menos recursos para jugadas futuras (y viceversa, obviamente). "Salir al público" supone un riesgo que hay que saber administrar dado el encadenamiento de los intentos presidenciales de empujar su agenda.

**6. El ciclo electoral.** Esta dimensión del dilema esté fuertemente asociada al séptimo factor (vinculación elector-representante). En los Estados Unidos, ciclos de dos años para renovar toda la Cámara de Representantes y un tercio del Senado maximizan la sensibilidad electoral de los actores legislativos, que son primero legisladores y luego partidos políticos. La probabilidad del impacto electoral de "salir al público" señalando "responsables de la parálisis" es mayor en ciclos electorales cortos. En un ciclo trianual, como el mexicano, ir al público en el primer año es intentar ver aprobada la propuesta presidencial sin que la amenaza electoral gravite de un modo determinante sobre la conducta de los *partidos* —que no los legisladores en lo individual— en el Congreso. Ciertamente, los incentivos para cooperar por parte de las oposiciones son menores en la medida en que se acerca la elección, pues quieren ya subrayar

sus diferencias como oposición, atribuyéndose sólo las virtudes de la cooperación parcial con el partido en el gobierno. Con todo, un presidente con un capital de credibilidad importante puede en el extremo buscar la aprobación de una pieza legislativa importante "de último momento" (digamos, en los dos periodos ordinarios previos a la elección) para presionar electoralmente a los partidos de manera más directa y, digamos —en el extremo— "plebiscitaria", en busca de la ampliación del contingente legislativo de su partido. ¿Cómo se interpretarán los resultados de una elección intermedia en las nuevas elecciones? Si el partido del presidente aumenta su contingente, el presidente podrá impulsar la idea de que su programa sigue teniendo apoyo y que incluso éste se ha incrementado. La proximidad de las elecciones intermedias de cualquier modo incentiva al presidente-miembro de partido a incrementar su presencia pública, si no para ganar su propia reelección (que está y debe estar prohibida), sí para apoyar a su propio partido, pues la visibilidad del presidente y de los contendientes en un sistema de fragmentación moderada maximiza la probabilidad de un efecto "de arrastre" en el que los electores expresan ese día una opinión de la gestión presidencial que concluye.

**7. La vinculación elector-representante.** Bajo el marco del bipartidismo con partidos indisciplinados, el presidente buscará sumar un número de legisladores de ambos partidos que hagan mayoría absoluta, no importando la estrechez de su margen. El presidente llama a los ciudadanos a buscar a sus representantes distritales para hacerles ver su opinión. Si por el contrario, los actores son partidos y el vínculo con los ciudadanos es menos directo, entonces el presidente puede no llamar a los ciudadanos a buscar a sus representantes distritales, sino a la ciudadanía en su conjunto, a realinear, concluido el ciclo electoral, sus preferencias electorales. Se equivocan quienes piensan que sin la posibilidad de la reelección legislativa no hay mecanismos institucionales para traducir el apoyo en preferencias por políticas públicas. El mecanismo electoral en última instancia se mantiene —aún con el potencial representativo inhibido con la regla de la no-reelección legislativa—, pero sólo puede ser mínimamente efectivo si no se fragmenta en exceso el sistema de partidos (pues una excesiva fragmentación y su clásico acompañante de viaje —la segunda vuelta presidencial— destruyen juntos la

identificabilidad y responsabilidad de los partidos). Los partidos no pueden ir en contra de la opinión pública sin pagar costos electorales, pues sus contrincantes estarán siempre al pendiente de hacerles ver en el momento oportuno a los ciudadanos la conducta asumida por sus contrincantes. Por ello es tan importante el ciclo electoral, pues su conclusión es el momento electoral en donde se concentra la asignación de créditos y culpas en el ejercicio democrático entre partidos disciplinados, vinculados precariamente (en el "día a día") con los electores.

### Consideraciones finales

Este ensayo es una exploración tentativa que tiene como propósito someter a la crítica un conjunto de ideas preliminares y generar un debate sobre la política presidencial de cara a la opinión pública en el marco de un gobierno dividido. Es absurdo y hasta frívolo decir que un presidente "que ya no está en campaña" deber dejar de comunicarse y, por el contrario, encerrarse en su despacho con sus colaboradores y sus interlocutores en el Congreso. En la era de la comunicación política masiva, los presidentes van a ser agentes activos de opinión pública. Cómo comunicarse en determinados marcos institucionales y de partidos es la pregunta que oposiciones y gobierno se hacen todos los días. Convendría que las ciencias jurídica y política se la formularan sistemáticamente. El tema es relevante porque permite discutir dinámicamente el gran entramado de la institucionalidad político-democrática. Ciertamente, un dilema central de la institucionalidad mexicana se relaciona con la pregunta sobre la continuidad o ruptura del formato tendencialmente tripartita, y de la representatividad de partidos y legisladores. Permitir al electorado reelegir o no a sus legisladores, juzgando su acción representativa en las urnas, se antoja impostergable si las reglas del derecho parlamentario y del derecho electoral (sobre todo en lo relativo al financiamiento de las campañas) impiden que la disciplina de los partidos no se relaje del todo y en todo caso se produzca una tensión —sana— entre la representación distrital (territorial) y la posición programática (partidaria). De cualquier modo, la acción mediática del presidente y su "salir al público" dependerá de la identificabilidad de los actores y del juicio de que sean objeto en elecciones y entre elecciones.

## ¿Más allá de las élites? Democratización, mercados y actores colectivos en la creación constitucional española de 1978<sup>1</sup>

Claudio Jones Tamayo\*

### Introducción

La democratización no es sólo un proceso de negociaciones estratégicas mediante el cual las élites de una determinada sociedad pactan un cambio de régimen político. También es un proceso que requiere de la actuación de diversos actores colectivos, como son los sindicatos, los empresarios, los estudiantes, la Iglesia y los partidos, entre otros grupos o actores colectivos, para arribar a compromisos sobre las instituciones políticas y económicas de un país. A continuación se expone el caso de España, país cuya transición se ha señalado, por excelencia, como lograda por un exitoso pacto de élites.

En el presente ensayo se argumenta que la imagen convencional de la democracia, tema por demás controvertido en México, es incompleta o parcial. Los actores colectivos —como lo demuestra el caso de España— no se convierten en sujetos históricos del cambio político de la noche a la mañana, sino que transitan tanto en su identidad como en su agenda. En el corazón de la transición política misma, el objetivo estraté-

<sup>1</sup> El autor agradece a Mónica Rojas y a Verónica Baz por su valiosa ayuda en la traducción del original de este texto, que forma parte de un trabajo más amplio. Ver Claudio Jones, "Social Compromise and Labor Institutions in Spain's Democratization", manuscrito, Universidad de Columbia, Nueva York, 1995.

\* Director de Estudios Políticos y Sociales en la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Actualmente prepara su tesis de doctorado para el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Columbia, bajo el tema "Respuestas sindicales a la reestructuración productiva en México".



gico de lograr la democracia lleva eventualmente a trascender demandas inmediatas, convirtiéndose en el planteo de lo que se espera lograr en términos de derechos y libertades, así como del grado y el carácter de la intervención del Estado en la economía, por ejemplo.

Si algo ocurrió en España, como aquí se argumenta, fue un proceso decantado en diferentes etapas y no limitado en cuanto al desarrollo de actores e instituciones que culminaron, exitosamente, en la hechura de una nueva Constitución. Una gran virtud de ésta fue concretar una democracia específica basada en un acuerdo sobre las reglas de un futuro sistema político y económico y no sobre los resultados sustantivos de la política y de las políticas públicas.

Ha de advertirse entonces que el éxito de la llamada transición española se debe, en gran parte, a un compromiso entre actores colectivos a favor de la democracia, de una economía de mercado con características propias y de un balance institucional en el que no se descuidan, ni las libertades, ni las responsabilidades de la sociedad y de los gobiernos para lograr una sociedad próspera y justa. El proyecto nacional cristalizado en la Constitución de 1978 no podía contener metas sustantivas de política, ni en términos de redistribución, ni de crecimiento, sino sólo en términos de los mecanismos institucionales que permiten lograr un orden social de derechos efectivos, una economía libre y próspera, así como de un Estado comprometido a actuar — sin definiciones anticipadas — a favor de la equidad. El caso de España parece mostrar inequívocamente, como sugiere Adam Przeworski (1988), que la democracia bien puede no sólo basarse en un acuerdo entre actores políticos sino responder a un compromiso entre grandes actores colectivos como son las clases a favor de un orden social en el que es posible conjuntar la incertidumbre de la competencia política con la incertidumbre de una economía de mercado.

#### Legados para la transición: la modernización en la España autoritaria

A partir de 1937 los sindicatos y los partidos fueron proscritos en España. El derecho a huelga fue considerado un delito. Formalmente, la primera Ley Fundamental del régimen del General Francisco Franco fue el Fuero del Trabajo de marzo de 1938, que cancelaba la libertad de crear sindicatos. Ésta fue seguida, dos años después, de una nueva ley de Sin-

dicatos Verticales para organizar a las empresas, los trabajadores y los gremios. La negociación colectiva fue formalmente cancelada en 1942. Cada uno de los aspectos de la organización industrial, incluyendo el establecimiento de salarios, fueron virtualmente centralizados, al igual que la economía, protegida y subsidiada por el Estado.<sup>2</sup> Esta fue fundamentalmente una fase de economía autárquica y de control social que resultó en una cancelación de los derechos individuales y colectivos, así como en el desmantelamiento de formas previas de organización política y social, es decir, los partidos, los sindicatos, etcétera.<sup>3</sup>

Los trabajadores, inmersos en una economía cerrada, tuvieron acceso a un precario sistema de seguridad social y beneficios, aunque también disfrutaron de un alto grado de seguridad y permanencia en el trabajo. Se ha argumentado que esta seguridad compensaba la falta de derechos de representación y organización que los trabajadores tuvieron que enfrentar. Aparentemente en contraposición con esos aspectos del régimen laboral del franquismo, se establecieron garantías de salario mínimo y seguridad en el empleo.<sup>4</sup> Sin embargo, al mismo tiempo, un régimen laboral disciplinado redujo la capacidad de establecer diferentes niveles de mano de obra y capital según la empresa.

No obstante, para fines de los años cincuenta España hizo cambios dirigidos a la modernización de su industria y de su economía en general. En el contexto del rápido desarrollo y reconstrucción de Europa Occidental, los españoles decidieron enfrentar la integración de su país a la economía impulsada en la región. Como resultado del cambio en la política económica del régimen franquista llevada a cabo por los tecnócratas del Opus Dei, la negociación colectiva fue considerada necesaria, dado el visible crecimiento del sector industrial. Sin embargo, los trabajadores estaban aparentemente insatisfechos con su situación en general, lo cual se agravó con las políticas de estabilización que los tecnócratas impulsaron y que se reflejaron en algunas manifestaciones de inconformidad.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Ver Ubaldo Nieto de Alba, *De la dictadura al socialismo democrático. Análisis sobre el cambio de modelo socioeconómico en España*. Madrid: Unión Editorial, 1984. p.30.

<sup>3</sup> Ver Raymond Carr y Juan Pablo Fusi, *Spain: Dictatorship to Democracy*. Londres: George Allen & Unwin, 1979, Cap. 7.

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 138.

<sup>5</sup> Ver Nieto de Alba, *Op. cit.*, p.39. & Carr y Fusi, *Op. cit.*, p.139.

En términos generales, las obligaciones laborales en las crecientes áreas de participación de los trabajadores, impulsadas antes del inicio de la transición a la democracia, generaron oportunidades de representación para todas las asociaciones de trabajadores.<sup>6</sup> La práctica de negociación colectiva fue introducida en la forma de "zonas libres", donde las empresas y autoridades laborales se involucraron en un proceso de sucesivas elecciones indirectas de representantes, a través de las cuales podían llegar a niveles más altos en el sindicato oficial, que era la Organización Sindical Española (OSE). En esta última, tanto patronos como trabajadores fueron representados.<sup>7</sup> Casi al mismo tiempo, las estrategias de organización desarrolladas por los líderes provocaron, aparentemente, la emergencia de un movimiento obrero influenciado o incluso dirigido directamente por líderes comunistas. Éstos se propusieron tomar ventaja de una liberación minimalista de la organización y representación que se desarrolló con la iniciativa de los tecnócratas. Un ejemplo claro es el de Marcelino Camacho, un líder gremial quien fuera pionero en la creación de las Comisiones Obreras (CCOO) durante los años sesenta.<sup>8</sup>

Mientras que antes de la guerra civil, agrupaciones como la Unión General de Trabajadores (UGT) se negaron a comprometerse con el sindicato oficial, las comisiones de trabajadores empezaron a multiplicarse en la estructura industrial de España. La ganancia de los trabajadores no fue haber penetrado las estructuras de influencia y representación que, después de todo, estaban controladas por sucesivos mecanismos de representación indirecta o por el nombramiento directo de funcionarios franquistas. Por el contrario, lo más relevante fue el impulso decisivo hacia la organización en los lugares de trabajo y el desarrollo de liderazgos, inclusive a pesar de que las formas de organización que se estaban erigiendo permanecían ilegales.<sup>9</sup>

La introducción de prácticas de negociación colectiva fue consistente con la meta de liberar la economía y poner fin a la política

<sup>6</sup> Ver José María Maravall, *Dictatorship and Political Dissent: Workers and Students in Franco's Spain*. New York: St. Martin Press, 1984, y Robert Fishman, *Working Class Organization and the Return to Democracy in Spain*, Itaca: Cornell University Press, 1990, pp.90-91.

<sup>7</sup> Ver Joaquín Fernández Castro, *The Role of Unions and Business Associations at Various Stages of the Process of Political Change in Spain*, Working Paper, MIT, 1993.

<sup>8</sup> Ver Robert Graham, *Spain: Change of a Nation*, Londres: Michael Joseph LTD, 1984, pp.106-108.

<sup>9</sup> Ver Fishman, pp.99-102.

autoritaria y centralista del franquismo tradicional. Eventualmente se facilitó la organización obrera y se permitieron las estructuras sindicales autónomas, contradiciendo el objetivo de la OSE de asegurar la identificación de los representantes con el régimen.<sup>10</sup>

Formal o informalmente, el liderazgo de los trabajadores se fortaleció y emergió de las nuevas estructuras de representación que la burocracia franquista intentó controlar sin éxito. Sin embargo, los efectos organizacionales y políticos de la reforma de 1958, sobre el resurgimiento del movimiento obrero, no fueron automáticos y no se redujeron a necesidades "técnicas". En cambio, las negociaciones colectivas de salarios y de condiciones de trabajo se volvieron crecientemente una realidad para gerencias y representaciones obreras. Así, a principios de los sesenta, emergieron formas autónomas de organización, en gran parte, debido al activismo de las comisiones de trabajadores que pudieron convertir en obligatorias las demandas y movilizaciones de la clase trabajadora.<sup>11</sup>

El sentido del conflicto durante esos años no es un tema de interpretación sencilla, traducido simplemente como el dilema que tiene lugar entre la expresión de demandas económicas y el riesgo de inestabilidad política. De hecho, los primeros observadores del régimen laboral español consideraban que el conflicto radicaba en la contradicción entre la negociación colectiva, más libre, y la participación de los trabajadores, que estaba más controlada. Para que la negociación colectiva fuera efectiva, los interlocutores de dicho proceso tenían que ser representantes auténticos de las partes involucradas. En otras palabras, la negociación y la representación se corresponderían de verdad en los lugares de trabajo. Ahí yace la paradoja de la reforma de 1958: la negociación colectiva era necesaria para incrementar la productividad, pero sería ambivalente en sus efectos políticos y sociales.<sup>12</sup>

Al finalizar la década de los cincuenta, las relaciones laborales se encontraban en un contexto donde el sindicalismo ilegal no había logrado ampliar la organización laboral, y los trabajadores parecían estar más preocupados por la satisfacción de sus necesidades indivi-

<sup>10</sup> Ver Carr y Fusi, *Op. cit.*, p.137.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p.138-142.

<sup>12</sup> José María Maravall, *Trabajo y conflicto social*, Madrid: EDICUSA, 1967. También ver Fred Whitney, *Labor Policy and Practices in Spain. A Study of Employer-Employee Relations Under the Franco Regime*. New York: Praeger, 1965, pp.83-91.

duales.<sup>13</sup> El resultado de las políticas de estabilización que iniciaron en 1959 fue que se puso fin a los congelamientos salariales y se permitieron alzas autorizadas de forma individual para cada empresa. Las prácticas de negociación colectiva, por consiguiente, comenzaron a operar en estrecha relación con mercados laborales más libres y en una estructura macroeconómica diferente. Pero ahí no se agotó el surgimiento de la acción colectiva de los trabajadores. El fin de la estabilización fue testigo del surgimiento de una actividad de huelgas sin precedentes. Los eventos posteriores en el ámbito de la acción colectiva laboral pusieron en claro que los efectos de los cambios en las instituciones laborales, lejos de ser "automáticos", surgieron en estrecha relación con la trama de intereses, motivaciones y preferencias en el ámbito social que comenzaron a caracterizar a la clase trabajadora española. Aparentemente, los conflictos que inicialmente fueron liderados por los trabajadores asturianos, vascos y catalanes, en 1962, tenían mucho que ver con las alzas salariales. Estas manifestaciones iniciales de movilización y protesta laboral han sido interpretadas como una búsqueda de mayores beneficios materiales inspiradas por las expectativas que la nueva propaganda del desarrollo trajo consigo.<sup>14</sup>

Durante estos años, los conflictos cada vez más visibles y numerosos, eran también asociados con el surgimiento de una nueva generación de jóvenes trabajadores que se encontraban en un contexto de nuevos métodos de negociación. Dichos métodos habían sido introducidos por las reformas de los tecnócratas, aprovechando las comisiones espontáneas de los trabajadores que concentraban sus acciones en demandas inmediatas.<sup>15</sup> No obstante, la lógica detrás de la desmovilización de los trabajadores no puede reducirse a la satisfacción de demandas materiales mediante nuevas formas de acción colectiva en un régimen de instituciones laborales donde la autonomía de representación, es decir, la representación auténtica, no existía. Estas acciones eventualmente estarían más relacionadas con la búsqueda de formas de representación y organización comúnmente asociadas a centros urbanos

<sup>13</sup> La desmovilización laboral en 1960 era interpretada por algunos como "una falta de conciencia de clases". *Ibid.*, p.139.

<sup>14</sup> Carr y Fusi sostienen que estas expectativas eran asumidas por todas las clases sociales, no sólo por la trabajadora. *Ibid.*, p.140.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

donde se había desarrollado una intensa proletarización y donde la politización de grupos sociales era más evidente, como sucedió en el resto de Europa. No es coincidencia que la movilización laboral no se extendiera de la misma manera a lo largo y a lo ancho de la estructura industrial. Esto parece evidente en el hecho de que los conflictos laborales tendían a concentrarse en viejas áreas industrializadas donde la militancia laboral y un mayor ingreso per capita eran característicos — nuevamente Barcelona, el país vasco y Asturias, así como las nuevas áreas industriales de Madrid.<sup>16</sup>

Entre 1967 y 1969, la movilización de la clase trabajadora mostró una lógica detrás de la acción colectiva que trascendía los reclamos salariales y establecía el objetivo de la representación autónoma, como se verá más adelante. De hecho, la negociación colectiva no abrió simplemente la puerta a una escala más alta de conflicto, sino también a la entusiasta elección de representantes obreros en los lugares de trabajo. Este crecimiento en la representación, a través de las comisiones de trabajadores, fue pronto reconocido por el régimen como una amenaza a la existencia de las OSE, como se manifestó claramente en las elecciones sindicales de 1966. De hecho, las comisiones de trabajadores celebraron su primera asamblea nacional y constituyeron una organización permanente obteniendo ese mismo año una amplia mayoría en una elección sindical con alta participación (más del 80% de los tra-

<sup>16</sup> Curiosamente, el resurgimiento del movimiento obrero, o más bien el resurgimiento de la clase trabajadora española como una importante fuerza social, puede ser vista desde una perspectiva histórica como una respuesta compleja a los profundos cambios que las estructuras sociales y económicas de España sufrieron durante aquellos años. La relevancia en la concepción de la clase trabajadora como una respuesta a la proletarización en las etapas iniciales de formación de dicha clase hicieron que Ira Katznelson y otros académicos desarrollaran un concepto con varios niveles o dimensiones que incluían estructura económica, modos de vida, disposiciones y finalmente, acción colectiva. En el caso español, el resurgimiento de la clase trabajadora en estas cuatro dimensiones representa un fenómeno socio-histórico que no puede ser reducido a demandas económicas dentro de un contexto con un creciente mercado laboral en el tomaba lugar la negociación colectiva, sino más bien, como una respuesta de los trabajadores que cada vez más se veían como un grupo distinto de la sociedad con derechos y necesidades particulares en un contexto autoritario. Para una discusión del concepto multi-dimensional de la formación de la clase trabajadora y su contribución a los problemas específicos de interpretación y comparación histórica en los casos de Gran Bretaña, Francia, Alemania y Estados Unidos, ver Ira Katznelson, "Constructing Cases and Comparisons", en Ira Katznelson y Aristide Zolberg, *Working-Class Formation. Nineteenth-Century Patterns in Western Europe and the United States*, Princeton: Princeton University Press, 1986.



bajadores votaron).<sup>17</sup> Esta era una época donde se llevaron a cabo "huelgas solidarias" contra los numerosos despidos de representantes obreros en el nivel de la planta de trabajo. En conclusión, la situación imperante planteaba el dilema entre mantener o incrementar la liberalización en el ámbito del trabajo.

Asimismo, no todas las respuestas del régimen buscaban cancelar toda posibilidad de representación. Como ejemplo están los intentos de los aperturistas en el sindicalismo oficial — emblemáticamente, el Ministro José Solís Ruiz — para canalizar el creciente sindicalismo al instituir cierto grado de pluralidad y reconocimiento de los intereses de los trabajadores, empleadores y técnicos, cristalizada en la Ley Orgánica de 1967. No obstante, esta liberalización parcial del régimen laboral estaba condenada al fracaso:

Fue imposible remodelar el sindicalismo español sobre la base de lineamientos democráticos occidentales. Los trabajadores no podían organizar sindicatos independientes, libres de la tutela del Estado, con funcionarios electos y con derecho a huelga. La "apertura" de Solís probó constituir un falso albor sindical en 1967, opacado por el despido de cientos de representantes de planta en 1966. La Ley Sindical de 1971, lejos de implementar y extender las medidas liberadoras implícitas en la Ley Orgánica de 1967, fue restrictiva.<sup>18</sup>

Los conflictos estaban claramente relacionados con un anhelo de organización y representación. La acción colectiva no se limitaba simplemente a la movilización de las bases para alcanzar mejores condiciones laborales o salariales — tan cruciales como fueron estas metas en las estrategias de los líderes sindicales nacientes o tan consistentes como fueron con una economía que se expandía rápidamente durante los sesentas —, al menos no cuando la misma organización estaba sujeta al control y represión del Estado. Por consiguiente, la acción colectiva fue instrumental al reconocimiento de un liderazgo representativo. Adicionalmente, la amenaza de huelga se convertiría en un importan-

<sup>17</sup> Carr y Fusi, *Op. cit.*, p.143, 145.

<sup>18</sup> Traducido de *Ibid.* p.142

te instrumento político en los setentas, cuando las provincias vascas registraban una importante actividad huelguista que aparentemente buscaba expresar un espectro más amplio de protesta social.<sup>19</sup>

En cualquier caso, las formas de organización de la clase trabajadora, como las organizaciones laborales católicas, no fueron en realidad aptas para "llenar el vacío" — para usar la definición de Carr y Fusi (1979) — entre el sindicato oficial y los sindicatos viejos y clandestinos que de alguna forma sobrevivieron a los intentos del franquismo de erradicar las organizaciones políticas y sociales que antecedieron a la Guerra Civil.<sup>20</sup> Sólo las comisiones de trabajadores, con su estrategia de presentar candidatos a las elecciones de representantes de planta y al aportar soluciones a las necesidades materiales y legales de los trabajadores, probaron ser efectivas en construir un movimiento autónomo de organizaciones de la clase trabajadora en años venideros.

Otras organizaciones laborales — no sólo las dos que antecedieron a la guerra civil, como la UGT, sino también la anarquista Confederación Nacional de Trabajadores (CNT) o la moderada Unión Sindical Obrera (USO) — pagarían el precio de su estrategia aislacionista, como lo demostraron las elecciones sindicales de 1965.<sup>21</sup> No obstante, la represión del Estado franquista no impidió el desarrollo de la organización laboral. Los costos de la represión probarían ser cada vez más altos conforme la democratización de la sociedad española continuaba creciendo durante fines de los sesentas y los setentas. Pese a ello, la represión al movimiento obrero autónomo no cesaría del todo.

De hecho, entre 1968 y 1973 se desarrolló una fase particular en la represión a los movimientos obreros. Durante la fase de hostilidad oficial a la autonomía sindical se desataron un alto número de huelgas. No es sorprendente que las huelgas solidarias como porcentaje del total crecieran de una cifra reportada de 4% entre 1963 y 1967 a un 45% durante esta fase de hostilidad a la autonomía sindical.<sup>22</sup> Los movimientos de acción colectiva de los sindicatos se llevaron principalmente a cabo para conservar los espacios de representación independiente durante estos años. Los seis años siguientes a 1968 fueron tiempos de

<sup>19</sup> *Ibid.* p.141.

<sup>20</sup> *Ibid.* p.143.

<sup>21</sup> Para una breve descripción de las diversas organizaciones de trabajadores antes y después de la Guerra Civil, ver Fishman, pp.1-16

<sup>22</sup> Ver José María Maravall. *La política de la transición*. Madrid: Editorial Taurus, 1981. p.23.



represión en los que los movimientos obreros reaccionaron de una manera más agresiva. Entre 1973 y 1974, se realizaron huelgas que ratificaban la oposición a las élites económicas y administrativas, así como a la clase media. La represión había sido inútil para controlar los movimientos obreros y puso en riesgo la estabilidad económica y social.

A todas luces, la militancia de la clase trabajadora había puesto de relieve la crisis política y social de una dictadura que encarceló a los líderes sindicales, suspendió trabajadores, mantuvo los salarios congelados y destituyó a cientos de representantes laborales durante la fase represiva de finales de los sesenta y principio de los setenta.<sup>23</sup> Desde 1974 hasta el verano de 1976, fue imposible controlar la oposición al régimen en sus distintas definiciones —partidos, sindicatos, simpatizantes nacionalistas del país vasco, etcétera—, instituyéndose una suerte de democracia limitada. Esto fue mucho más claro después de la muerte de Francisco Franco y durante los intentos fallidos de reforma del Primer Ministro Arias Navarro.<sup>24</sup> El post-franquismo constituyó, en este sentido, la antesala para que una ruptura pactada fuera posible. Esto requirió —como señala Maravall (1984)— de la convergencia de esfuerzos en búsqueda de una reforma con los reclamos y demandas de una creciente fuerza democrática organizada, entre los cuales figuraban los partidos de oposición, los grupos de trabajadores y los empresarios.

Como se ha sugerido, el retorno a la organización de la clase trabajadora estaba relacionado con una reforma de las instituciones laborales que buscaba otros propósitos —modernización económica, legitimación de las estructuras, etcétera. Pero la convergencia de dicha reforma, en el terreno de las relaciones laborales con el resurgimiento de acción colectiva, mostró ser consecuencia del declive de las instituciones del franquismo. Al final, las organizaciones autónomas y los movimientos de la sociedad civil constituyeron las fuerzas políticas re-

<sup>23</sup> *Ibid.* pp.23-24

<sup>24</sup> Durante el gobierno de Arias Navarro se intentó reformar el sistema de representación de intereses vigente. Sin embargo, estas reformas fueron rechazadas por los sindicatos y las organizaciones empresariales. Esencialmente, la reforma sindical del gobierno proponía la disolución de las organizaciones existentes y su integración al sindicato oficial a cambio de una separación de las organizaciones laborales y de negocios, el reconocimiento de las corrientes sindicales dentro de la estructura sindical, así como la posibilidad de participación legal de sindicatos, a excepción del CCOO. La imposibilidad de institucionalizar el pluralismo sindical y la competencia de intereses de representación fueron los puntos críticos. Ver Fernández Castro, *Op. cit.* pp.25-31.

presentativas de una España modernizada. Subsecuentemente, el proceso político de la transición democrática fue contingente a las estrategias de la reforma política “desde arriba” que, con resultados diversos, la élite reformista del franquismo concibió en contraposición a las presiones y los reclamos políticos “desde abajo” a las que las organizaciones sindicales hicieron frente.<sup>25</sup>

La presión social durante los últimos años del régimen no sólo provino de acciones llevadas a cabo por grupos organizados de la clase trabajadora, sino también de los movimientos nacionalistas del país vasco. La fuerza del movimiento obrero en contra de las elecciones de 1977 fue enorme e influyó considerablemente en el proceso de transición. Las élites políticas y económicas estaban conscientes de que iniciar una actividad huelguista representaba no solamente demandas concretas en el corto plazo, sino también la prueba incuestionable del papel de la fuerza obrera en una España democrática. La plena realización de los derechos políticos y sociales de los trabajadores evidentemente se convirtió en un tema central de la creación del nuevo régimen democrático, como el proceso político lo demostraría durante los últimos meses de 1976 hasta 1978. El compromiso entre diversos actores políticos, entre los cuales estaban los trabajadores organizados, se convirtió en eje de la transición de la dictadura del General Franco a la nueva democracia española.

### El poder y el compromiso en la creación de la democracia

Es razonable preguntarse qué estaba en juego para los sindicatos y para la clase obrera en el momento en que las nuevas instituciones de la vida política y económica de España se estaban concibiendo. A la vez, es importante señalar qué elementos constituyeron un compromiso esencial entre los partidos políticos que representaban a la sociedad y a sus grupos y que marcaron el camino en la definición de los derechos y las instituciones en la Constitución de 1978, particularmente en lo que se refiere al entendimiento social que puede hacer a la democracia y los merca-

<sup>25</sup> Maravall desarrolla este argumento como una interpretación de la transición a la democracia. El argumento destaca la importancia de la estructura de clase, considerando los cambios en la “problemática política” del régimen que se fue resolviendo a lo largo del proceso de transición. Ver Maravall, *Op. cit.* pp.17-31.

dos posible. Estos reclamos no sólo señalaban las preocupaciones de corto plazo de los trabajadores y de la sociedad durante el proceso de transición, sino también las prioridades de la clase obrera y de los líderes sindicales, considerando el trade-off institucional que surgió de la negociación del marco general que regularía la vida económica y política en la nueva democracia.

En la medida en que la apertura institucional avanzó bajo el liderazgo del Primer Ministro Adolfo Suárez hasta el final de la segunda mitad de 1976, la clase trabajadora organizada debió considerar la posibilidad de alcanzar objetivos que fueran centrales en la agenda de un nuevo sindicalismo democrático, así como la realización de movilizaciones masivas para obtener mejores condiciones de vida, consolidar movimientos sindicales a escala nacional o, inclusive, rechazar las negociaciones reformistas del gobierno de Suárez a favor de un claro rompimiento con el pasado.

#### La democratización y los cambios de un sindicalismo democrático

La pregunta que surge es ¿hasta qué punto el cumplimiento de los objetivos centrales de las organizaciones de trabajadores podría constituir una contradicción en sus propios términos en el momento de la transición? ¿Acaso el objetivo de establecer un sistema de libertades en España podía llegar a complicarse por efecto de la organización de un sistema de representación sindical? Como Fishman (1990) argumenta, los trabajadores españoles enfrentaron dos cambios fundamentales durante la transición: primero, desarrollar y consolidar una organización sindical y, segundo, promover y consolidar la democratización española.

Mientras la democracia abrió la posibilidad para que el movimiento obrero se organizara y estableciera una presencia significativa dentro de la sociedad española, la concentración de esfuerzos en esta tarea debió limitar el espacio para la tarea fundamental de contribuir a la consolidación de la democracia. La tarea organizacional y el compromiso de los trabajadores con la transición fueron, de alguna manera, contradictorias en la práctica, porque el logro de la democracia recayó, entre otras cosas, en la diseminación de posibles conflictos y en la relativa desmovilización de la clase obrera.

Estas restricciones —que la creciente democracia impuso a la militancia del movimiento obrero— llevan a reconocer el papel paradójico de la clase obrera en la construcción de la democracia. Ello es así,

especialmente, si uno considera la gran dificultad de anticipar los objetivos organizacionales de los trabajadores frente a sus propios imperativos políticos, como era evidente durante el período inicial de la consolidación democrática española —aproximadamente de 1978 a 1982. Fishman (1990) afirma que esta paradoja no puede explicarse simplemente por el sacrificio de los intereses sindicales en aras de alcanzar el consenso que contribuyera a la nueva democracia. De hecho, la relación entre ambas tareas, las organizacionales y las políticas, demostró ser más compleja y, en algún sentido, históricamente contingente.<sup>26</sup>

Diversos factores, tanto endógenos como exógenos al movimiento obrero, contribuyeron a la relativa moderación de los líderes de la clase obrera durante y después de la transición. Ciertamente, el apoyo de los sindicatos hacia la democracia y, posteriormente, hacia su consolidación, requiere de una explicación que vaya más allá del proceso de transición como tal, ya que “el movimiento obrero y los partidos de izquierda insistieron en la necesidad de una clara ruptura con el pasado”.<sup>27</sup> Sin embargo, el movimiento obrero y los partidos de izquierda —ambos centrales en el frente opositor— abandonaron la idea de una ruptura a favor de una reforma negociada, o bien, de una ruptura pactada entre finales de 1976 y principios de 1977. Al menos preliminarmente, la moderación y una mejor disposición a negociar por parte del movimiento obrero se debieron a que éste estaba en realidad debilitado, a diferencia de lo que la alta tasa de huelgas pudiera sugerir.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Mientras en 1978 los sindicatos habían sido capaces de incrementar su número de miembros de manera significativa, de establecer una presencia tangible en un considerable número de lugares de trabajo y de movilizar numerosas huelgas, para 1982 los miembros de los sindicatos eran menos y el activismo de la clase obrera disminuyó significativamente. En palabras de Fishman, el movimiento obrero aparentaba ser el más débil de cualquier democracia occidental con una economía industrializada. La paradoja de la política de la clase obrera versus los objetivos organizacionales constituye una interrogante que motivó el trabajo de Fishman. Ver Fishman, *Op.cit.*, pp.4-5.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p.139.

<sup>28</sup> Como los datos de la encuesta de Fishman sugieren, la mayoría de los líderes compartían la percepción del liderazgo de la oposición, en el sentido de que el movimiento obrero en su totalidad era incapaz de coordinar movilizaciones nacionales. Ver Fishman *Ibid.*, pp.143-145. Es cuestionable si uno puede probar que el movimiento obrero era simplemente “incapaz” de coordinar movilizaciones nacionales. De hecho, el concepto de “debilidad” más bien parece inapropiado para describir un movimiento obrero de reciente creación cuya capacidad para afectar el proceso de elección institucional en la democratización española está fuera de todo cuestionamiento. Si la debilidad es igualada con una preferencia para consolidar un orden institucional de libertades políticas, entonces el sindicalismo democrático en contextos autoritarios no tiene otra opción más que ser “débil”.

Más allá de las capacidades políticas del movimiento obrero, las acciones que intentaron cuestionar el orden existente en España — una vez que se habían establecido las libertades democráticas — eran muy particulares, con excepción de “algunos reductos aislados de trabajadores radicales que no eran característicos en la clase trabajadora más amplia”. Así, el recurso de la movilización fue instrumental a mejorar la posición negociadora del movimiento sindical pero no a generar una relación más balanceada con sus adversarios institucionales. Inclusive las demandas económicas estarían más o menos sujetas a los requisitos de la consolidación del régimen.

Fishman (1990) prueba de manera convincente que, aunque los líderes sindicales mantenían un importante grado de escepticismo hacia el sistema económico existente, éstos apoyaban ampliamente un nuevo orden democrático. Ello fue así, al menos después de que Suárez tuvo éxito en lanzar una Ley de Reforma Política que, apoyada por las Cortes del régimen, fue votada por el pueblo en un referéndum y se llamó a elecciones para redactar una nueva Constitución.<sup>29</sup> Este apoyo realmente no es sorprendente cuando se toma en cuenta que, cuando un Congreso democrático fue electo, el 15 de junio de 1977, todas las organizaciones políticas de la oposición — incluyendo al Partido Comunista de España (PCE) — habían sido legalizadas. Al mismo tiempo, una ley provisional que legalizaba a los sindicatos libres y a las asociaciones comerciales, a la vez que restablecía el derecho a huelga y a la libre negociación colectiva, ya había sido aprobada. No cabe duda de que el nuevo régimen que resultó de la ruptura pactada de los últimos meses de 1976 fue enteramente aceptado por el movimiento obrero. En resumen, dos tipos de factores influenciaron este proceso, por un lado, los logros políticos de los sindicatos — alcanzar la democracia y su consolidación — y, por el otro, la tarea organizacional que fue sólo parcialmente alcanzada.<sup>30</sup>

En primer lugar, los vínculos entre los sindicatos y los partidos, las creencias políticas\* de los líderes de las plantas fabriles — incluyen-

<sup>29</sup> Fishman presenta evidencia mediante encuestas sobre la opinión de los líderes en Madrid y Barcelona sobre varios temas relacionados con la transición política y la manera en que el sistema económico era percibido. Ver Fishman, *Op. Cit.*, Cap. 5.

<sup>30</sup> Nuevamente, de acuerdo con Fishman, el hecho de que los trabajadores estuvieran desilusionados respecto a las mejoras económicas en un momento en que los sindicatos tenían que probar que los beneficios provenían de la organización laboral no es menos que una paradoja. Ver *Ibid.*, pp. 248-249.

\* En este caso, las creencias son una traducción directa de la palabra *beliefs* en inglés; la palabra se utiliza en un sentido cognitivo, en referencia a las concepciones y percepciones políticas de los líderes obreros.

do su aceptación de la legitimidad del Estado democrático y su compromiso con la democracia — y la moderación de las bases ante la crisis económica, tuvieron un papel importante en la explicación del activismo de la clase trabajadora en el punto más álgido de la transición política. En segundo lugar, el legado de cuatro décadas de autoritarismo, la dificultad para obtener beneficios económicos para los trabajadores durante crisis económicas y los factores que limitaban la organización laboral (como la carencia de líderes en las plantas fabriles, el problema de los free riders y la oposición patronal al sindicalismo) explican el éxito limitado de la tarea organizacional sindical.

En un sentido más amplio, una organización limitada de la clase trabajadora, tras la muerte de Franco, y el ritmo moderado del cambio político, fueron complementarias en explicar el papel del movimiento obrero en el proceso de transición, así como la posibilidad de avanzar simultáneamente — aunque con diferentes grados de éxito — las tareas organizacionales y políticas.<sup>31</sup> Ese papel positivo de la clase trabajadora contribuyó de manera importante a cristalizar las negociaciones que concluyeron la ruptura pactada del régimen Franquista en 1977. Al abordar a la política española de entonces en su conjunto, se puede ver que, la estrategia de construcción de consensos, llevada a cabo por Suárez para negociar la transformación del régimen, alcanzó una de sus manifestaciones más notables en la serie de acuerdos firmados en la cúspide que inició con el Pacto de la Moncloa a fines de 1977. De esta forma, el desarrollo de los pactos contribuyó a consolidar el proceso de transición en términos de la participación de sindicatos y organizaciones patronales durante las diferentes etapas del cambio político.<sup>32</sup> Por consiguiente, la desmovilización, represión y negociación que se dieron a nombre del movimiento obrero fueron cruciales en el otorgamiento de garantías para el proceso de evolución del franquismo a las instituciones democráticas.

Un punto en el que se suele hacer menos énfasis en el análisis convencional es el éxito del proceso de discusión y elección institucional entre los actores políticos que se cristalizó en la Constitución de 1978 y

<sup>31</sup> Ver *Ibid.*, Cap. 8.

<sup>32</sup> Para una síntesis de los pactos sucesivos su contenido y las organizaciones participantes, ver Nancy Bermeo, *Op. cit.*, p. 612. Un análisis más detallado de los pactos por los actores vinculados a los sindicatos y las organizaciones patronales puede encontrarse en Angel Zaragoza, *et al.*, *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*, Madrid: Siglo XXI, 1988.



que provee los elementos necesarios para institucionalizar la competencia en el campo político y económico. Naturalmente, un proceso exitoso de democratización debería resolver el problema de institucionalizar la incertidumbre que emana de la competencia democrática como sugiere Adam Przeworski en su obra. Ello implica que ninguna persona, grupo o clase social, fuera capaz de instrumentalizar la elección de instituciones que indujeran un equilibrio institucional bajo el sistema capitalista, so pena de eliminar la incertidumbre del sistema democrático y de la economía de mercado. Igual de importante es el compromiso social que sustenta el proceso de elegir instituciones. Simplemente expresado, este compromiso se lleva a cabo cuando los actores políticos de izquierda aceptan la economía de mercado, a cambio de un sistema de libertades políticas, organizaciones autónomas y la promesa de un mínimo de justicia social garantizada por las acciones del Estado.

Como se verá, estos elementos pueden deducirse del proceso de creación de la Constitución española. Pero la definición última de estos elementos no fue dada per se. Un nuevo régimen de instituciones laborales y un orden social aceptable bajo el funcionamiento de una economía de mercado, por ejemplo, conllevó definiciones normativas y legales sujetas a la discusión política de determinados actores. Las preferencias de los mismos fueron definidas por el consenso que surgió como consecuencia de contingencias del pasado y que se vieron favorecidas en un marco democrático. En este contexto, una democracia limitada y otorgada o una transición desde arriba, excluyente de algunas fuerzas de oposición — como PCE y CCOO — hubiera resultado altamente inestable y peligrosa. La construcción de consensos entre las fuerzas políticas del viejo régimen y la oposición política apuntaron hacia los peligros de una reforma institucional controlada, como fue en los últimos meses de 1976.

A continuación, se presentan las posiciones sindicales y patronales en relación con las definiciones del régimen y la economía española como el terreno sobre el cual se realizó el compromiso social que definió a la Constitución de 1978. Subsecuentemente, se ofrece un breve repaso de varios artículos constitucionales y su lugar en la lógica de un compromiso social, aunque los debates y las deliberaciones entre los creadores de la Constitución son sólo objeto de referencia, no de análisis específico.

No se trata de proponer un solo mecanismo causal entre el apoyo laboral y empresarial de la ruptura pactada española y el marco institucional que, de hecho, resultó tras meses de redacción constitucional. Se sugiere, sin embargo, que el compromiso, hecho posible por la moderación laboral y la aceptación empresarial de la democracia, se refleja en el proceso de elaboración constitucional que moldeó las instituciones laborales posteriormente.

### Sindicatos y empresas en la transición política española: ¿Un compromiso institucional?

Los estudiosos interesados en el papel que jugaron los sindicatos y las asociaciones empresariales dentro del proceso de transición y consolidación — en contraposición con el protagonismo exclusivo de los partidos o élites políticas en la etapa de transición — han resaltado el papel activo que tuvieron el trabajo organizado y el empresariado organizado en la definición de reglas y parámetros que afectaron su perspectiva dentro la nueva democracia española. Se ha argumentado que dichos grupos — entre los que destacan la UGT y CCOO — jugaron un papel central, aunque indirecto “en determinar algunas de las nuevas instituciones, reglas y procedimientos, estructuras de representación y mecanismos de diseño de política, regulando su relación con el nuevo sistema democrático, así como aquellas que definirían el nuevo sistema de relaciones industriales”.<sup>33</sup>

La influencia de los sindicatos y asociaciones empresariales en la Constitución puede verse en la inclusión explícita de las principales definiciones que hacen referencia al sistema económico y al papel del Estado dentro del orden social y económico. Por una parte, las asociaciones empresariales formalmente constituidas en 1977 — como la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) — ejercieron una influencia importante aunque informal en algunos sectores clave del partido conocido como la Unión de Centro Democrático (UCD) — al proponer la definición de la economía española como una economía de mercado. Por la otra, la CCOO y la UGT ejercieron una influencia in-

<sup>33</sup> Joaquín Fernández Castro analizó el papel jugado por los sindicatos y las asociaciones empresariales en el proceso de transición y consolidación española. Para una revisión del papel de dichas instituciones en la nueva democracia española, ver Fernández Castro, *Op. cit.*, pp.35-49.



directa por su conexión a los partidos de izquierda para definir la democracia española como un Estado social de derecho, apuntando a los derechos sociales en una economía capitalista. De esta forma, fue razonable proponer la participación indirecta de las fuerzas laborales e industriales en las amplias definiciones elaboradas durante la redacción constitucional. Por otra parte, aún cuando los sindicatos estuvieron formalmente ausentes de este proceso, los secretarios generales de la CCOO y la UGT fueron miembros de la legislatura durante la etapa de elaboración de la Constitución como miembros de sus respectivos partidos políticos, el PCE y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE).<sup>34</sup>

Además de apoyar la inclusión de estas definiciones en el texto constitucional, sindicatos y organizaciones empresariales tuvieron influencia en el diseño institucional que afectaría sus actividades en la nueva democracia. La CEOE se benefició con el establecimiento de asociaciones patronales como legítimos representantes de los intereses empresariales. Al mismo tiempo, la influencia de los trabajadores fue significativa al obtener cláusulas para la creación de instituciones de consulta sobre temas socioeconómicos importantes — como lo evidenció el proyecto para crear un Consejo Económico y Social tripartita— y, quizás de manera más importante, en los aspectos esenciales de las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tales como la libertad de asociación para que los trabajadores pudieran crear sindicatos, el derecho a huelga, el carácter casi-legal de los acuerdos alcanzados en las negociaciones colectivas y, finalmente, el reconocimiento de los sindicatos como legítimos representantes de los intereses de los trabajadores.

Como afirma Fernández Castro, estos derechos son las condiciones sine qua non que los trabajadores exigieron al gobierno de transición de Suárez antes de que las elecciones de una nueva legislatura fueran realizadas y por tanto, anteriores al inicio del proceso de creación de la Constitución.<sup>35</sup> Estas disposiciones constituyen la base formal de un nuevo

<sup>34</sup> En efecto, los líderes sindicales Marcelino Camacho (CCOO) y Nicolás Redondo (UGT) fueron miembros de las Cortes hasta 1982 y 1987, respectivamente. Otros líderes sindicales, en tanto miembros de partidos políticos, participaron en actividades parlamentarias. Véase *Ibid.*, pp.45-48.

<sup>35</sup> Fernández Castro cita el decreto provisional que regula el derecho de huelga y la libertad para realizar negociaciones colectivas (Real Decreto-Ley reguladora del derecho de huelga y conflictos colectivos de trabajo). También hace referencia al registro de asociaciones sindicales (presumiblemente, el Real Decreto del 22 de abril de 1977 relativo al "Depósito de Estudios de Organizaciones Sindicales"). Véase *Ibid.*, pp.33-34, 49.

régimen de instituciones laborales en la nueva democracia de España. Esta breve reseña de las influencias ejercidas en el diseño de la Constitución por parte de trabajadores y empresarios resalta los elementos esenciales que constituyen un compromiso en relación, no sólo con algunos de los aspectos claves de la nueva vida política de España, sino también con la forma en que los agentes económicos se pueden organizar y representar sus intereses en una economía de mercado. La inclusión de estos elementos en la Constitución y en las leyes fue el resultado de un proceso de negociación entre organizaciones políticas y sociales con la mediación y coordinación de Adolfo Suárez. Por tanto, el consenso político, característico de la transición española, nos habla directamente de un compromiso o negociación, donde claramente existe un "toma y daca" entre las fuerzas políticas de derecha e izquierda.

En efecto, el amplio proyecto de un sistema capitalista basado en la democracia occidental parece haber estado en juego durante el proyecto de Constitución. Sin embargo, fue el conjunto específico de instituciones que lo hizo factible, en un amplio sentido, lo que debió resolverse como una precondition para hacer creíble y efectivo el compromiso de las diversas partes. Por lo tanto, el contexto político de una realidad dinámica cuyo resultado contingente fue la definición específica de la democracia ya estaba provisto, no solamente como un proceso «desde arriba», sino como lo sugirió Maravall (1984), como una transición cuyos temas básicos fueron establecidos «desde abajo» por actores políticos y sociales de la oposición. De esta forma, no es casualidad que España sea reconocida por exhibir "un momento crucial de ruptura, seguido por un compromiso consensual en un clima sociopolítico heterogéneo y semipolarizado, resultando en una transición completamente consensuada."<sup>37</sup> El período constitucional está caracterizado por un compromiso consensual cuyo resultado — la Constitución — es un acuerdo donde hay elementos de ambigüedad. A continuación los elementos de tal compromiso, en particular aquellos que conjuntan a la democracia con una economía de libre empresa, son revisados.

<sup>37</sup> Bonime-Blanc proporciona una tipología de las transiciones y las cataloga por el cuadro sociopolítico durante la transición, así como por los modelos constitucionales que emergieron en dichas transiciones. Ver la caracterización de la transición española como compromiso consensual en Andrea Bonime-Blanc, *Spain's Transition to Democracy: The Politics of Constitution-Making*, Boulder: Westview Press, 1987, pp.154-155.

Estos elementos son centrales en la discursividad y las demandas, no sólo de los trabajadores y los empresarios, sino también en el discurso pragmático de los partidos políticos de derecha e izquierda sobre el lenguaje que definiría las instituciones donde los principios de competencia y autonomía del Estado fueron fundamentales. En efecto, «la democracia orgánica», por medio de la cual ninguna forma legal autónoma de representación y organización existió y solamente aquellas suscritas y reconocidas por la Ley de Principios del Movimiento Nacional (principalmente, la familia, las municipalidades y el Sindicato) fue eliminada a favor del sufragio universal. El principio de la soberanía popular fue restablecido y, con ello, la posibilidad efectiva de que el Rey presentara al pueblo cualquier reforma de carácter constitucional.<sup>38</sup>

Estos pasos de avance hacia una nueva institucionalización de la política —la política de la transición— fueron cruciales para provocar la ruptura de la legitimidad franquista, y por lo tanto, dar cabida en forma decisiva al proceso de la democratización conducente a la elección de una asamblea que redactó una Constitución democrática. Las fuerzas políticas de izquierda fueron representadas en el nuevo parlamento elegido en 1977. Durante los primeros meses de 1978, se llevó a cabo la discusión sobre el contenido de la Constitución. Testimonios sobre la dirección de la discusión constitucional, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, ilustran el compromiso entre la derecha y la izquierda o entre los intereses laborales y patronales que fueron cristalizados en un lenguaje determinado de la «Constitución económica», las libertades y derechos otorgadas a los trabajadores, empresas y a los españoles en general.<sup>39</sup>

Claramente, la UCD y, de manera más importante, el PSOE desempeñaron un papel importante, en la construcción de un consenso básico que incluyera intereses diversos en la nueva Constitución.

<sup>38</sup> Juan Ferrando Badia analiza los cambios políticos y legales que conducen a la Constitución de 1978. Para un análisis de los mecanismos legales específicos que alcanzan la ruptura con las leyes franquistas y abren la puerta a la creación de la Constitución, ver Juan Ferrando Badia, *Del autoritarismo a la democracia*, Madrid: Rialp, 1987.

<sup>39</sup> Véase por ejemplo, Manuel Ramírez, *Partidos políticos y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989; Soledad Gallego-Díaz y Bonifacio de la Cuadra, *Crónica secreta de la Constitución*, Madrid: Tecnos, 1989.

## Compromiso social y creación constitucional en España

Algunos rasgos del resultado constitucional de 1978 son ilustrativos del compromiso consensual alcanzado por las fuerzas políticas en los meses previos a su aprobación definitiva. Primero, la izquierda aceptó la definición constitucional de la economía de mercado pero estableció constreñimientos correctivos en ella —fundamentalmente que la planeación económica descansase en la primacía del “interés general”. Segundo, la definición de los derechos que subyacen a la elaboración de un sistema de relaciones entre capital y trabajo dejó espacio para definir las relaciones laborales y sus respectivas prerrogativas mediante legislación secundaria. La ambigüedad sirvió, en este sentido, al propósito de comprometer definiciones institucionales más amplias —tales como la economía de mercado, la legítima y autónoma organización de los intereses del trabajo y el capital, etcétera—, dejando la minucia de regulaciones específicas a futuras mayorías parlamentarias. Este también fue el caso con respecto a la intervención del estado en la economía, a saber, la prerrogativa de la planeación económica así como la propiedad estatal sobre recursos y empresas estratégicos. Finalmente, la inclusión explícita de no sólo derechos políticos sino también sociales para todos los españoles proveyó de un terreno firme en el cual asentar el compromiso que hizo coexistir a la democracia y los mercados.

Sin duda, los partidos políticos aceptaron redactar una Constitución que proclamara los derechos de los españoles a establecer una sociedad democrática avanzada. En este sentido, no hubo duda acerca de las libertades esenciales de las organizaciones autónomas de la sociedad española de acuerdo a principios democráticos (Artículo 7) así como del derecho a organizar sindicatos y hacer huelgas (Artículo 28).<sup>40</sup> En forma concomitante, los partidos de la izquierda no se oponían esencialmente a la economía de mercado. Según algunas interpretaciones, la acepta-

<sup>40</sup> Hubo, por supuesto, diputados que no aceptaron el capitalismo como la definición única de la economía. Un importante debate en este sentido fue sustentado por Francisco Letamendía y Jordi Solé Tura. Letamendía rechazó la definición de la economía española como un sistema de economía, resaltando la intervención en términos del modus operandi de la economía del mercado. Así, la Constitución no requiere que el Estado planee la economía bajo ninguna circunstancia y sólo abre la posibilidad a hacerlo mediante legislación y en respuesta a asuntos específicos de desigualdad. Véase Attard, *Op.cit.*, pp. 159-173.

ción "pacífica" de la economía de mercado por la izquierda supuso, entre otras cosas, la ventaja relativa en la resolución de los conflictos para los sindicatos en contraposición a las empresas. Notablemente, mientras el derecho de huelga es claramente establecido como uno de "los derechos fundamentales y libertades públicas" (Primera Sección de la Constitución), el paro patronal es reconocido como una medida de conflicto colectivo cuya efectividad dependería de regulación subsecuente, tal como se establece en el Artículo 37 —de los "derechos y obligaciones de los ciudadanos".<sup>41</sup>

Tal como lo evidencia el proceso constitucional, no existió un consenso inicial en las formas mediante las cuales el Estado promovería y aseguraría, en los hechos, un orden social y económico justo en el contexto de la economía de mercado. La versión preliminar del artículo que estableció la libertad de empresa ponía de relieve la protección y garantía de tal derecho por el Estado pero dejando abierta la posibilidad de la planeación económica.<sup>42</sup> Aunque algunos de los procesos de elaboración de tal artículo fue ampliamente apoyado por la UCD y el PSOE, hubo discusión entre aquellos que no aceptaban la economía de mercado como tal y otros que presentaron un rechazo a cualquier grado de planeación económica. Al final, los componentes esenciales del Artículo 38 —la libertad de empresa en el contexto de una economía de mercado y el papel de protección y garantía de su ejercicio por parte del Estado— permanecieron prácticamente intocados a lo largo del proceso de creación constitucional. Como se verá, otros artículos proveyeron de un lenguaje que, desde una perspectiva tanto normativa como de política pública, plantearon límites relativos o correctivos sobre la operación del sistema económico.

<sup>41</sup> El hecho de que estos derechos sean planteados en secciones separadas de la Constitución las hace susceptibles de reforma en grado diferenciado. Los cambios al derecho de formar sindicatos e irse a la huelga son más rígidos que los procedimientos necesarios para modificar el derecho de las empresas al paro. Ver Gallego-Díaz y de la Cuadra, *Op. cit.*, p.122.

<sup>42</sup> Desde la derecha, el senador Luis Olarra se opuso a cualquier elemento de planeación económica. Sánchez Agesta, la rechazó en concordancia sobre la base de la compatibilidad entre la economía mixta (en la cual algún grado de planeación existe) y el socialismo. Las propuestas del artículo correspondiente que rechazaban la economía de mercado fueron derrotadas así como aquellas que eliminaban la planeación económica enteramente. Ver Ramírez, *Op. cit.*, pp.101-102.

Para empezar, el Artículo 131 estableció que el Estado procuraría las necesidades de "la colectividad" mediante la promoción de un balance regional y sectorial así como el desarrollo y el estímulo al crecimiento agregado del ingreso y su más igualitaria distribución.<sup>43</sup> La medida en la que la planeación económica puede ser llevada a cabo se limita a la tarea de corregir desigualdades e impulsar el crecimiento y ello sólo puede ser procurado por la legislación de mayorías parlamentarias. De hecho, la planeación se concibe sólo como una medida indicativa, esto es, una que no interfiere con la libertad de empresa en sí misma sino únicamente con su ejercicio dentro de ciertas condiciones. Positivamente, como se ve, el Estado está constitucionalmente restringido a crear y mantener un orden jurídico que regule la actividad económica en el contexto del mercado.<sup>44</sup> Aún así, la Constitución también subordina todas las formas de riqueza al interés general y acepta la participación gubernamental en la economía (Artículo 128, Nos. 1 y 2).<sup>45</sup> Bajo la misma inteligencia, la economía de mercado puede, mediante legislación adecuada, coexistir con las formas "sociales" de participación en la propiedad de las empresas —tales como la formación de empresas cooperativas y el acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas (Artículo 129, No.1, No.2).

Puede apreciarse pues que el Estado no excluye su actuación para fines de lograr un orden social justo dentro del capitalismo mientras que incluye una combinación de derechos que garantizan la organización

<sup>43</sup> Una versión moderada de la planeación económica prevaleció en el Artículo 131, afirmando que, por ley, el Estado podría planear la actividad económica general. Curiosamente, mientras Laureano López Rodo y Abel Matutes trataron de circunscribir la planeación al sector público —dejando intacta la actividad económica privada— Xirinaes propuso una modificación en el lenguaje, estableciendo que el Estado podría planear la economía. Ambas propuestas fracasaron, sin embargo, ante la sólida defensa de la versión existente del Artículo 131 hecha por la UCD y el PSOE. Ver Gallego-Díaz y de la Cuadra, *Op. cit.*, pp.122-123.

<sup>44</sup> Emilio Altard analiza el carácter y la profundidad de la Constitución económica, resaltando la intervención en términos del modus operandi de la economía del mercado. Así, la Constitución no requiere que el Estado planee la economía bajo ninguna circunstancia y sólo abre la posibilidad a hacerlo mediante legislación y en respuesta a asuntos específicos de desigualdad. Véase Altard, *Op. cit.*, pp. 159-173.

<sup>45</sup> Los socialistas propusieron cambios al Artículo 128, No. 2, al incluir el reconocimiento explícito de la iniciativa del Estado en materia económica y su intervención, por ley, sobre los recursos y servicios esenciales ("especialmente en casos de monopolio"). Tal propuesta fue parcialmente exitosa en tanto su lenguaje fue matizado por la UCD. Es interesante advertir el hecho de que Manuel Fraga intentó, sin conseguirlo, desafiar la propuesta socialista. Sobre el proceso de modificación y aprobación de este artículo véase *Ibid.*, pp.102-104.



autónoma de los actores sociales de acuerdo a su lugar en las relaciones sociales de producción. Primero, establece un régimen de economía mixta en el que las formas de propiedad o la intervención gubernamental que pudiese ser considerada amenazante a un orden de libertad de empresa puede ser rechazado como inconstitucional. Pero permite a los gobiernos elegidos alcanzar una mayor igualdad social proveyendo a los individuos de acceso a un conjunto de oportunidades más equitativo para realizar sus metas. Los cambios de política sólo pueden afectar la operación real del capitalismo sobre una base temporal ya que siempre es posible que nuevos gobiernos cambien la legislación que afecta el carácter de la intervención y la planeación económica. En otras palabras, la intervención no está fatalmente definida por el marco institucional básico y es contingente a la competencia democrática.

Segundo, la Constitución establece libertades políticas que impliquen que ninguna organización de ciudadanos — se trate de un partido, sindicato empresarial o sindicato de trabajadores — puede pretender representar los intereses de los españoles si el principio de competencia democrática no es satisfecho, ex ante, por medio de elecciones de algún tipo. Así, las coaliciones electorales que involucran actores como los trabajadores o los empleadores pueden decidir su apoyo por diferentes plataformas económicas, afectando subsecuentemente cometidos de política hechos en el pasado. Las ganancias o pérdidas relativas a los empleadores y empleados en términos del ciclo económico y su regulación son entonces susceptibles de cambiar por nueva legislación pero siempre aprobada por mayorías parlamentarias.

La legislación sobre las relaciones laborales puede permitir que los sindicatos tengan un papel específico en la fijación de condiciones de trabajo, salarios, prestaciones y demás. Pero al mismo tiempo, el poder que el trabajo organizado puede ejercer mediante la movilización de sus miembros está sujeto a los arreglos institucionales que establecen la competencia en la representación de los intereses en el nivel local o nacional de agregación. Los sindicatos no tienen garantía alguna acerca de la posibilidad de capturar el apoyo de los trabajadores en las elecciones que se llevan a cabo en el centro de trabajo ni tienen ninguna salvaguarda procedimental contra la incapacidad que pudiesen mostrar para mediar efectivamente las relaciones empresa-empleados a través de la negociación colectiva. En suma, no hay posible monopolio de la repre-

sentación obrera ni en un sentido meramente político ni en términos de la negociación colectiva.

Finalmente, la Constitución estableció procedimientos no fatalmente delimitados que permiten hacer cambios a las instituciones que afectan la vida económica y social. Es interesante advertir que mientras la Constitución económica proveyó de los elementos que permitieron legitimar la realización de un Estado social de derecho, las normas y regulaciones que moldean el desarrollo de un sistema de relaciones trabajo-capital fue en gran medida dejada sin una definición acabada en el texto constitucional de 1978. El hecho de que la Constitución no requiriera del logro de resultados sustantivos específicos no fue una coincidencia sino un hecho que refiere de manera directamente a la política del consenso que caracterizó a los compromisos de los actores políticos de 1977. Los acuerdos en tal sentido tomaron lugar en un intento de asegurar, precisamente, el orden democrático que siguió a la ruptura pactada y no fue de ninguna manera garantizada de antemano. Sin embargo, tales arreglos pudieron sostenerse en la presencia de garantías institucionales, esto es, en la presencia de instituciones que proveen una expectativa razonable de que los intereses de las principales fuerzas sociales y políticas no fuesen afectados en condiciones de competencia democrática. Tales instituciones están, como sugiere Przeworski (1988), en el corazón del compromiso democrático. El hecho de establecer acuerdos sobre procedimientos, pues, proveyó de un orden dentro del cual los jugadores en el ámbito económico y político pudiesen re-procesar sus preferencias o intereses mediante el proceso democrático.

### Conclusión

El papel del trabajo y la empresa organizados en la creación de las instituciones que componen un sistema emergente de relaciones laborales en la España democrática es central en cualquier estudio de democratización comparada que ponga de relieve a los llamados actores colectivos en la hechura de las nuevas instituciones, particularmente aquellas que integran el gobierno constitucional. Mientras que la Constitución establece procedimientos que permiten a los actores políticos jugar un papel significativo en la construcción de un régimen



institucional de primera importancia como lo es el régimen laboral, la nueva democracia en España se ha asociado rápidamente con una Europa post-industrial o post-fordista, generando una paradoja en términos de los acuerdos que hacen posible a la propia democracia. La consolidación de la política bajo un molde social-democrático parecía natural y posible precisamente en un momento en que la liberalización económica se colocó en lugar prominente en la agenda nacional.

No es coincidencia que los constreñimientos en la alianza entre los socialistas y los sindicatos surgieran a la luz eventualmente aún en la forma de una suerte de "divorcio" entre el sindicalismo y el PSOE. Todo esto tomó lugar en el contexto de las reformas laborales de los años noventa y definitivamente tuvo un impacto en la base social del apoyo socialista en elecciones lo cual puede considerarse como un factor en el triunfo de un partido centrista distinto al PSOE, formado durante la democracia y simplemente llamado Partido Popular. Pero los cambios en la formación de políticas y la reforma misma, así como sus consecuencias políticas, no ocurren a pesar de sino como resultado directo del inicio formidable que un compromiso democrático para este conjunto de actores fundamentales. La nueva democracia que los españoles han sostenido por prácticamente un cuarto de siglo no se puede entender sin considerar el papel crucial jugado en momentos clave de la transición por actores colectivos como los trabajadores y los empresarios organizados.

### Bibliografía

- Adam Przeworki, "Democracy as a Contingent Outcome of Conflict", en Jon Elster (ed.), *Constitutionalism and Democracy*, New York: Cambridge University Press, 1988.
- Andrea Bonime-Blanc, *Spain's Transition to Democracy: The Politics of Constitution-Making*, Boulder: Westview Press, 1987.
- Angel Zaragoza, et al., *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*, Madrid: Siglo XXI, 1988.
- Fred Witney, *Labor Policy and Practices in Spain. A Study of Employer-Employee Relations Under the Franco Regime*, New York: Praeger, 1965.
- Ira Katznelson, "Constructing Cases and Comparisons", en Ira Katznelson y Aristide Zolberg, *Working-Class Formation. Nineteenth-Century Patterns in Western Europe and the United States*, Princeton: Princeton University Press, 1986.
- Joaquín Fernández Castro, *The Role of Unions and Business Associations at Various Stages of the Process of Political Change in Spain*, Working Paper, MIT, 1993.
- José María Maravall, *Dictatorship and Political Dissent: Workers and Students in Franco's Spain*, New York: St. Martin Press, 1984.
- José María Maravall, *Trabajo y conflicto social*, Madrid: EDICUSA, 1967.
- \_\_\_\_\_, *La política de la transición*, Madrid: Editorial Taurus, 1981.
- Juan Ferrando Badia, *Del autoritarismo a la democracia*, Madrid: Rialp, 1987.
- Manuel Ramírez, *Partidos políticos y Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- Raymond Carr y Juan Pablo Fusi, *Spain: Dictatorship to Democracy*, Londres: George Allen & Unwin, 1979.

Robert Fishman, *Working Class Organization and the Return to Democracy in Spain*, Itaca: Cornell University Press, 1990.

Robert Graham, *Spain: Change of a Nation*, Londres: Michael Joseph LTD, 1984.

Soledad Gallego-Díaz y Bonifacio de la Cuadra, *Crónica secreta de la Constitución*, Madrid: Tecnos, 1989.

Ubaldo Nieto de Alba, *De la dictadura al socialismo democrático. Análisis sobre el cambio de modelo socioeconómico en España*. Madrid: Unión Editorial, 1984.

## Reelección legislativa y finanzas públicas\*

Isaac Katz\*\*

### Introducción

Un sistema representativo sin reelección, como el que existe en México, implica que los legisladores no son responsables ante los electores de sus actos legislativos y que sí, por el contrario, responden a los intereses partidistas, en particular a la línea fijada por los líderes de los partidos políticos y a los coordinadores de cada una de las facciones en el Congreso. Esto aun cuando sus actos derivan en un nivel de bienestar social menor al potencial. De ahí que sea generalmente aceptado que uno de los principales elementos para inducir un comportamiento socialmente responsable —uno en donde haya rendición de cuentas por parte de los miembros del Congreso— es que los legisladores puedan ser reelectos. Sin embargo, la introducción de un sistema político con reelección inmediata de los legisladores puede incorporar un elemento en las decisiones legislativas que tenderá a programar un nivel de déficit fiscal, así como de gasto gubernamental, por arriba del óptimo —es decir, por arriba de aquél que le permite al gobierno cumplir con las funciones que efectivamente le competen y que son compatibles con el objetivo de experimentar crecimiento económico alto y sostenido.

Por lo anterior, la introducción de la reelección no garantiza por sí misma que los legisladores actuarán, desde un punto de vista presupuestal, de manera responsable. Para ello se requiere la introducción de dos candados al nivel constitucional: el primero es la restricción de que las finanzas públicas tienen que estar en equilibrio, y el segundo,

\* Ensayo presentado en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, febrero de 2002.

\*\* Catedrático del Departamento Académico de Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Robert Fishman, *Working Class Organization and the Return to Democracy in Spain*, Itaca: Cornell University Press, 1990.

Robert Graham, *Spain: Change of a Nation*, Londres: Michael Joseph LTD, 1984.

Soledad Gallego-Díaz y Bonifacio de la Cuadra, *Crónica secreta de la Constitución*, Madrid: Tecnos, 1989.

Ubaldo Nieto de Alba, *De la dictadura al socialismo democrático. Análisis sobre el cambio de modelo socioeconómico en España*. Madrid: Unión Editorial, 1984.

## Reelección legislativa y finanzas públicas\*

Isaac Katz\*\*

### Introducción

Un sistema representativo sin reelección, como el que existe en México, implica que los legisladores no son responsables ante los electores de sus actos legislativos y que sí, por el contrario, responden a los intereses partidistas, en particular a la línea fijada por los líderes de los partidos políticos y a los coordinadores de cada una de las facciones en el Congreso. Esto aun cuando sus actos derivan en un nivel de bienestar social menor al potencial. De ahí que sea generalmente aceptado que uno de los principales elementos para inducir un comportamiento socialmente responsable —uno en donde haya rendición de cuentas por parte de los miembros del Congreso— es que los legisladores puedan ser reelectos. Sin embargo, la introducción de un sistema político con reelección inmediata de los legisladores puede incorporar un elemento en las decisiones legislativas que tenderá a programar un nivel de déficit fiscal, así como de gasto gubernamental, por arriba del óptimo —es decir, por arriba de aquél que le permite al gobierno cumplir con las funciones que efectivamente le competen y que son compatibles con el objetivo de experimentar crecimiento económico alto y sostenido.

Por lo anterior, la introducción de la reelección no garantiza por sí misma que los legisladores actuarán, desde un punto de vista presupuestal, de manera responsable. Para ello se requiere la introducción de dos candados al nivel constitucional: el primero es la restricción de que las finanzas públicas tienen que estar en equilibrio, y el segundo,

\* Ensayo presentado en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, febrero de 2002.

\*\* Catedrático del Departamento Académico de Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

un límite al nivel de gasto que el gobierno puede ejercer. Estos dos candidatos constitucionales evitarían, por una parte, que el gobierno se convirtiera, incurriendo en déficit fiscales, en una fuente de inestabilidad macroeconómica que inhiba el crecimiento económico y, por otra, que el Congreso legislara paulatinamente tanto un monto creciente de gasto público como una estructura impositiva que le extraiga a la sociedad una cantidad cada vez mayor de recursos tributarios, misma que se traduce en un desaliento al trabajo, al ahorro y la inversión y, en consecuencia, al desarrollo económico.

### I. Reelección y rendición de cuentas

El artículo 59° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos señala:

Los senadores y diputados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Al no poder ser reelectos para el periodo inmediato posterior al cual fungieron como diputados o senadores, y debido a la generalmente corta memoria del electorado en cuanto a la actuación de un individuo respecto de su trabajo legislativo —esto por la ausencia misma de la reelección—, quién se postula para un puesto de elección popular para el Congreso Federal generalmente no importa, ya que los electores tradicionalmente ejercen su voto por el partido y no por el candidato.<sup>1</sup> Esto se traduce en que el miembro del Congreso, ya sea senador o diputado, no tenga los incentivos para actuar de forma “socialmente responsable”, ya que su actuación, en lo individual, finalmente no es muy importante. Por el contrario, al permitir la reelección inmediata tanto de senadores como de diputados, se genera el incentivo para que éstos, al tener que

<sup>1</sup> Aunque en la elección de diputados pudiese influir el atractivo personal de un candidato, el voto generalmente refleja la inclinación partidista de los electores. En el caso del Senado, el atractivo personal del candidato a senador, en principio, no influye, ya que el voto individual se ejerce simultáneamente por los dos candidatos del partido propuestos en la misma planilla.

responder directamente a los electores, emitan sus votos en el proceso legislativo de una manera más responsable —no necesariamente siguiendo la línea marcada por el líder del partido en cada Cámara—, ya que de no hacerlo así, se reduce la probabilidad de que pueda ser reelecto para el siguiente periodo legislativo.

Aunque la reelección es deseable por sí misma, ésta puede derivar en el problema de una pérdida de la perspectiva nacional a favor de una visión más local, sobre todo de los diputados, y que se derivaría de verse sujetos a una continua presión por parte de grupos particulares en una labor de cabildeo. Sin embargo, vale la pena señalar que una parte significativa de este cabildeo es ejercida en torno a los partidos políticos, situación que perduraría con o sin reelección. Aunque el cabildeo por parte de grupos de interés es inevitable, la reelección hace que las prebendas otorgadas por estos grupos a los legisladores sean más transparentes, lo que en principio permitiría un proceso legislativo más “limpio”.<sup>2</sup>

Bajo el esquema de elección vigente sin reelección inmediata, se genera un sistema de premios y castigos para los partidos políticos representados en el Congreso pero no para cada congresista en lo individual. Desde el punto de vista de los partidos políticos, su objetivo primario respecto del Poder Legislativo es alcanzar una mayoría de escaños en una o en ambas Cámaras, esto con el fin de que su ideología sea la que prevalezca en el diseño del marco legal que rija al país en sus diversos ámbitos (económico, social, relaciones internacionales, etc.). Si teniendo esta mayoría legislativa, la legislación promovida y adoptada se traduce en un incremento en el bienestar de la población —al menos en la percepción del electorado—, entonces existirá una alta probabilidad de que en las siguientes elecciones el partido mantenga, o incluso aumente, su mayoría legislativa. Si por el contrario, al partido político se le percibe como “socialmente irresponsable” al proponer una legislación que se traduce en menores libertades individuales y que implica menores niveles de desarrollo económico, entonces aumentará la probabilidad de que en el siguiente proceso electoral el partido vea reducida su participación en el Congreso.

<sup>2</sup> Poiré (2001).



Esto último está íntimamente ligado a la disciplina fiscal que tiene de existir en el Congreso cuando no existe la posibilidad de la reelección inmediata. Como ningún partido está dispuesto a aparecer como "fiscalmente irresponsable" —ya que ello aumentaría la probabilidad de perder participación en el siguiente proceso electoral—, el Congreso tiende a aprobar un presupuesto gubernamental con un déficit fiscal relativamente bajo, sobre todo en un contexto en el cual la economía está integrada a los mercados financieros internacionales. Más aún, cuando existe competencia electoral entre los partidos por el dominio del Congreso, es el mismo cuerpo legislativo el que actúa como dique a propuestas fiscales expansivas que provengan del Poder Ejecutivo. Claro que esto puede no suceder si existe un partido hegemónico que domina ambos poderes federales.<sup>3</sup>

En cuanto al sistema de premios y castigos que enfrentarían los legisladores en un esquema de reelección inmediata, cada uno tendría el incentivo para aparecer ante sus electores como aquél o aquella que, además de proponer medidas legislativas que incrementan el bienestar general de la población, también busca proteger los intereses particulares de sus votantes. Si el legislador logra convencer a su electorado de que su récord fue "bueno" y que su permanencia en el Congreso ayuda a mejorar el nivel de bienestar de aquellos que originalmente lo eligieron, entonces aumentará la probabilidad de ser reelecto. Si por el contrario, su paso por el Congreso es percibido por el electorado como intrascendente o incluso negativo, en el siguiente proceso electoral su probabilidad de ser reelecto se reducirá.

De esta manera, al permitirse la reelección inmediata de los diputados y senadores es de esperarse que el proceso legislativo resulte en que la sociedad cuente con un marco legal más eficiente que se constituya como la base para lograr un proceso sostenido de crecimiento económico con niveles ascendentes de desarrollo. Sin embargo, la introducción de la reelección también acarrearía la existencia de presiones en el Congreso para legislar un nivel de déficit fiscal mayor al óptimo, así como para legislar incrementos paulatinos en el nivel del gasto gubernamental

<sup>3</sup> La expansión fiscal que se dio en México durante el periodo 1972-1982 y que llevó a un incremento significativo en el déficit del sector público puede explicarse por la ausencia de una efectiva competencia electoral, por lo que la existencia de un partido hegemónico que dominaba tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo —el PRI— se tradujo en que el Congreso avalara la política fiscal expansiva propuesta por el Presidente de la República.

por encima del nivel óptimo, es decir, de aquél requerido para cumplir las funciones que efectivamente le competen al gobierno. Y esto último obviamente implica imponerles a los agentes económicos privados un nivel creciente de gravámenes que desincentivan el crecimiento económico, de forma tal que la sociedad en su conjunto pierde, aunque algunos grupos particulares se beneficien del mayor gasto del gobierno.

## II. Las funciones del gobierno y el nivel óptimo de gasto

Uno de los fenómenos que se observan en casi todos los países del orbe es que las acciones gubernamentales van más allá de las funciones que efectivamente les competen, lo que deriva en un nivel de gasto gubernamental —y de impuestos— mayor al óptimo, es decir, de aquél que maximiza la tasa de crecimiento de la economía. Se puede afirmar que en cualquier país, y particularmente en aquellos que operan en una economía de mercado, el gobierno tiene cuatro funciones básicas —además de garantizar la existencia de un verdadero estado de derecho— que cumplir:<sup>4</sup> la provisión de bienes públicos, la corrección de efectos externos, la regulación de monopolios y el financiamiento de infraestructura. Cualquier actividad en adición a éstas implica que el gobierno está actuando más allá de su verdadera competencia y que el gasto ejercido, en lugar de contribuir al crecimiento económico, lo reduce.

Una primera función del gobierno es la provisión de bienes públicos, cuyas características son la "no excluibilidad" y la "no rivalidad" en el consumo.<sup>5</sup> La "no excluibilidad" significa que los individuos pueden consumir el bien a pesar de no haber pagado por éste, mientras que la

<sup>4</sup> La concepción de un verdadero estado de derecho incluye no solamente que las leyes vigentes se cumplan, sino que además estas leyes definan eficientemente los derechos privados de propiedad, tal que garanticen la igualdad de oportunidades de acceso de los diferentes mercados, particularmente el de educación, el de salud y el laboral, y que exista un Poder Judicial independiente que proteja estos derechos y garantice el cumplimiento de los contratos.

<sup>5</sup> En casi todos los países existe una notable confusión de términos entre lo que es un bien público y el sector público, sobre todo en lo referido a lo que se conoce como el sector paraestatal. Aunque todos los bienes públicos los ofrece el gobierno, no todos los bienes que ofrece el gobierno son bienes públicos, en particular los producidos por el sector paraestatal como pueden ser gasolina, electricidad, correo, telégrafos, etc. Estos últimos, al tener las características de "excluibilidad" y "rivalidad" en el consumo, son en realidad bienes privados. Por otra parte, al gobierno tradicionalmente se le conoce como "sector público" porque sus acciones se encuentran bajo el escrutinio del público que los eligió para ejercer las acciones del Estado. (ver sig. pág.)

"no rivalidad" significa que el consumo de este bien por parte de un individuo no reduce la cantidad disponible para que otros individuos también lo consuman. Por el contrario, para el caso de un bien privado (aunque lo produzca una empresa gubernamental), los individuos no pueden consumir el bien a menos de que paguen por éste y además, si un individuo consume ciertas unidades de este bien, esas mismas unidades no podrán ser consumidas por los otros individuos. Los principales bienes públicos son el marco legal, la procuración y administración de justicia, la protección de los derechos privados de propiedad, la estabilidad macroeconómica, la seguridad pública (incluyendo la defensa nacional), así como parques y alumbrado público.

Debido a que los bienes públicos tienen las características de "no excluibilidad" y "no rivalidad", para el sector privado no sería rentable producir estos bienes, por lo que la cantidad producida en forma privada, en una situación de libre mercado, sería menor a la socialmente óptima. Por esto mismo, es papel del gobierno ofrecer este tipo de bienes. Dos puntos centrales en la producción de bienes públicos se refieren, primero, a cuál es la cantidad socialmente óptima y, segundo, a cuál es el precio que la sociedad en su conjunto está dispuesta a pagar por la existencia de esa cantidad, estando ambos estrechamente ligados.

Debido a que cada individuo en lo particular desea que se ofrezca una cierta cantidad de cada bien público, él debería estar dispuesto a revelar cuál es la cantidad que desea y el precio que estaría dispuesto a pagar por esa cantidad, actuando cada individuo de manera similar. Sin embargo, en una sociedad en la cual existe un gran número de individuos, no es racional por parte de un individuo en lo particular revelar el precio dispuesto a pagar, ya que sabe que aunque no pague (por el fenómeno de la "no excluibilidad"), podrá disfrutar del bien. Por la razón de que la sociedad no está dispuesta a revelar sus preferencias respecto de la cantidad deseada y del precio, el gobierno determina exógenamente la cantidad que va a ofrecer y el costo de producción lo financia con la recaudación general de impuestos que le carga a la sociedad.<sup>6</sup>

(cont.) En el caso de diversos países en los cuales el gobierno es el propietario de empresas productoras de bienes y servicios, erróneamente se denomina a éstas como empresas públicas. Esto da lugar a una confusión de términos entre empresas de carácter público que producen bienes privados — a las cuales se les debería denominar como empresas gubernamentales — y los bienes públicos. La confusión de términos se deriva de la visión estatista que asume el gobierno respecto de los bienes públicos o de "utilidad pública". Como es papel del gobierno proveer a la sociedad de este tipo de bienes, se supone erróneamente que todos los bienes que provee el gobierno a través de sus empresas son bienes públicos.

<sup>6</sup> Olson (2000).

Un segundo ámbito de acción gubernamental es la corrección de los efectos externos, también llamados "externalidades", los cuáles se presentan cuando las acciones de un agente económico privado generan efectos sobre el bienestar de otros agentes económicos — pudiendo ser estos efectos negativos o positivos —, surgiendo, además, por la falta de definición de los derechos de propiedad de un recurso escaso. En el caso de una externalidad negativa, las acciones individuales que representan un costo directo e imputable para este agente, generan costos adicionales sobre otros agentes económicos. Por el contrario, en el caso de una externalidad positiva, las acciones individuales, además de representar un beneficio propio, también tienen un impacto positivo sobre el bienestar de otros agentes.<sup>7</sup>

Tal como señala Coase,<sup>8</sup> en una situación en la que los mercados pudiesen operar sin costos de transacción significativos, los agentes privados que resultan afectados por las acciones individuales de un agente, negociarían con el causante de la externalidad una compensación igual al daño causado en el caso de la externalidad negativa, o compensarían al agente que genera la externalidad en caso de que ésta sea positiva.<sup>9</sup> Sin embargo, debido al alto número de individuos que se ven perjudicados o beneficiados por la externalidad, los costos de transacción para una negociación individual son extremadamente elevados, y por lo mismo, se justifica que el gobierno intervenga en el mercado corrigiendo esta falla para que los agentes privados internalicen el efecto externo, ya sea a través de impuestos cuando se trate de una externalidad negativa, o de subsidios cuando sea positiva.

<sup>7</sup> Un ejemplo de una externalidad negativa es el caso de una empresa que en su proceso de producción incurre en costos directos tales como pago a los factores de la producción y adquisición de materias primas, pero que, como resultado mismo del proceso de producción, se producen desperdicios o contaminación del aire, lo cual hace que la sociedad en su conjunto experimente un costo. La empresa en este caso no está internalizando los costos sociales que su propia actividad privada está generando por lo que, en un esquema de libre mercado, la cantidad producida del bien sería mayor que la socialmente óptima. Un ejemplo de una externalidad positiva es la educación, básicamente en los niveles primario y medio, en donde además de que la misma educación aumenta la productividad de los individuos en el mercado laboral y por lo tanto su salario, la educación adicional genera efectos sociales positivos como son una reducción en la tasa de mortalidad infantil, menores tasas de fertilidad y natalidad, mayor calidad de la vivienda, etc. Véase Friedman (1982) y Katz (2000).

<sup>8</sup> Coase (1960).

<sup>9</sup> En ausencia de costos de transacción, el mismo resultado se puede obtener si, en el caso de una externalidad negativa, el agente "dañado" le paga al que causa el daño para no causar éste.

La tercera función del gobierno es la regulación de los monopolios, ya que al permitir que actúen libremente, restringen la cantidad producida — ubicándola por debajo de la que se ofrecería en un mercado competitivo— y admiten que el bien se venda a un precio mayor al que regiría en competencia, lo cual deriva en una pérdida de bienestar social. Al analizar la existencia de monopolios —es decir, la existencia de una sola empresa que ofrece el bien o servicio y la intervención del gobierno en esta área— es necesario distinguir entre los monopolios naturales y aquellos creados por regulación. En el caso de los monopolios naturales, éstos surgen porque existe una barrera natural a la entrada de más empresas al mercado, siendo los casos más comunes los de la distribución de servicios urbanos como el agua potable, y que implican que una sola empresa puede ofrecer el bien a un precio menor que si existiesen dos o más empresas, o el caso de una barrera tecnológica (como lo fue el caso de la telefonía antes de la aparición de la telefonía celular), o el caso en el cual una sola empresa es dueña de la única fuente de una materia prima necesaria para la producción. Por otra parte, están los monopolios generados por regulación, ya sea porque una actividad está reservada al gobierno o por una licencia exclusiva de producción otorgada a una empresa privada.

En el caso de la existencia de monopolios, la cantidad producida en el mercado será menor que la que se ofrecería en competencia, mientras que el precio al cual se realizaría el intercambio (que en este caso ya no es estrictamente voluntario), es mayor que el que regiría si el mercado fuese competitivo. La existencia de monopolios genera un costo en bienestar, falla que tiene que ser corregida por el gobierno. Si la existencia del monopolio se debe a la regulación, el papel del gobierno se tiene que enfocar a eliminar todas las barreras a la entrada de nuevas empresas, promoviendo con ello la existencia de mercados competitivos. Si el monopolio es natural, entonces la intervención del gobierno es en el sentido de inducir al monopolista a operar como si fuese una empresa en competencia, imponiendo para ello un precio máximo al nivel que hubiese regido en competencia, teniendo cuidado de que al precio máximo fijado, el monopolista no experimente pérdidas.<sup>10</sup> Así, la función de gobier-

<sup>10</sup> El caso del monopolio es el único que justifica la imposición de precios máximos. Si los controles de precios se aplican en mercados competitivos, se introduce una distorsión que reduce el bienestar de la sociedad.

no es generar el marco regulatorio para inducir que los mercados, tanto de bienes como de factores de la producción, sean competitivos, ya que ello permite una asignación eficiente de recursos así como la maximización del bienestar de los consumidores.

Finalmente, la cuarta función del gobierno es financiar obras de infraestructura, particularmente en materia de transportes y de carácter urbano, mismas que el sector privado no realizaría y que son necesarias para una operación eficiente de la economía.

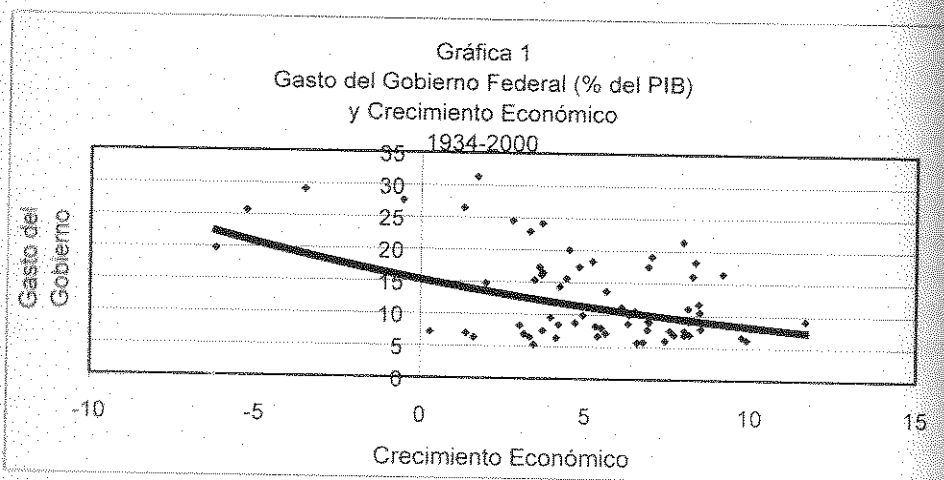
Los cuatro casos arriba mencionados justifican la intervención del gobierno en la economía, ya que con ello se tiende a aumentar el bienestar social. Sin embargo, su intervención en los mercados ha ido tradicionalmente más allá de estas funciones, hecho que no se puede justificar mediante un "gobierno benevolente" que busca maximizar el bienestar social, ya que difícilmente son estas actividades consistentes con ese propósito. Entre estas actividades destacan la producción de bienes privados a través de empresas gubernamentales, la protección de monopolios privados, las restricciones sectoriales a las importaciones, los tratos preferenciales a grupos particulares como agricultores, sindicatos, etc. Esta intervención implica no solamente distorsionar los mercados, generando una asignación ineficiente de recursos en la economía, sino también ejercer un nivel de gasto gubernamental mayor al socialmente óptimo y que, como se señaló, es aquel que tiende a maximizar la tasa de crecimiento de la economía.<sup>11</sup>

Aunque el monto socialmente óptimo de gasto gubernamental varía de país a país dependiendo del arreglo institucional que exista en cada uno, es claro que entre mayores sean las tasas impositivas a las que se enfrentan los agentes económicos privados para que el gobierno obtenga los recursos para el financiamiento de su gasto, menores serán los incentivos a trabajar, ahorrar e invertir, y en consecuencia menor será la tasa de crecimiento económico. La evidencia internacional sugiere que, desde el punto de vista de los impuestos al consumo, como es el Impuesto al Valor Agregado, éste tiene que ser de aplicación general y homogénea, como también que la tasa del gravamen no puede ser mayor al 20%

<sup>11</sup> Otro elemento adicional al nivel de gasto que el gobierno ejerce, aunque igual de importante por su efecto sobre el crecimiento de la economía, es cómo está distribuido ese mismo gasto entre las diferentes actividades que lleva a cabo el gobierno, así como la eficiencia gubernamental en el ejercicio de estos recursos.



para no inducir una contracción significativa del consumo privado, elemento que generalmente constituye la principal fuente de crecimiento de la economía. Por otra parte, la evidencia también señala que mientras que en el caso los impuestos al ingreso éstos deben poseer tasas con una progresividad relativamente baja, y que la tasa marginal máxima aplicable no debe ser superior al 20%, ya que las tasas mayores, llegando a ser casi expropiatorias, desincentivan el trabajo y el ahorro y, en consecuencia, el crecimiento.<sup>12</sup> Esto lleva a que el gasto consolidado del gobierno federal no sea superior al 15% del PIB, ya que cualquier monto de gasto por arriba de este nivel reduce el crecimiento de la economía y en consecuencia el bienestar social.



La evidencia para el caso de México indica que durante el periodo 1934-2000 — años en los cuales el gasto del gobierno federal como proporción del PIB fue menor al 15% — la economía creció en promedio en 6.1%, mientras que cuando el gasto fue mayor al 15% del PIB, la economía solamente creció a una tasa promedio de 3.3%. Como se puede observar en la gráfica, existe una clara relación inversa entre el gasto del gobierno federal como proporción del PIB y el crecimiento económico. Son básicamente cinco los elementos que explican esta relación: la

<sup>12</sup> Katz (1999, 2000).

estructura y tasas de gravamen del sistema impositivo, la composición del gasto, la eficiencia en el ejercicio del gasto, el desplazamiento de la inversión privada y la valuación que la población le otorga a este gasto.

Primero, es cierto que para financiar su gasto, el gobierno requiere imponer gravámenes a los agentes privados, pero es clave que el diseño del sistema tributario sea eficiente, tanto en su estructura como en las tasas impositivas. Un diseño ineficiente así como altas tasas impositivas para buscar una recaudación que permita financiar un gasto gubernamental mayor al 15% del PIB generan una asignación ineficiente de recursos en la economía e inhiben el trabajo, el ahorro y la inversión, por lo que la economía crece a menores tasas.

Segundo, la estructura del gasto del gobierno es importante. Entre mayor sea la proporción que se destina al gasto corriente, particularmente a pagar los sueldos de la burocracia, menor será el impacto sobre el crecimiento que tendrá el gasto ejercido. Los burócratas no generan riqueza y sí, por el contrario, al actuar como maximizadores de rentas, inhiben que el sector privado la genere. Si el gasto del gobierno se destinara en una gran parte a ampliar la capacidad de producción de la economía, principalmente en obras de infraestructura de transporte y urbana, esto se convertiría en un detonante de la inversión privada y del crecimiento.

Tercero, nadie gasta peor que el gobierno. La ineficiencia que caracteriza al gobierno resulta en un derroche de recursos, explicado principalmente porque los burócratas, al no ser los dueños de los recursos, no tienen el incentivo para utilizarlos eficientemente. Así, los proyectos de inversión rara vez son evaluados y en consecuencia muchos de ellos tienen un valor presente negativo: en lugar de generar riqueza la destruyen, además de que el diseño de la intervención del gobierno en la economía es muy ineficiente, ya sea porque instrumentan programas de baja o nula rentabilidad social o porque diseñan una regulación de los mercados que distorsiona la asignación de recursos.

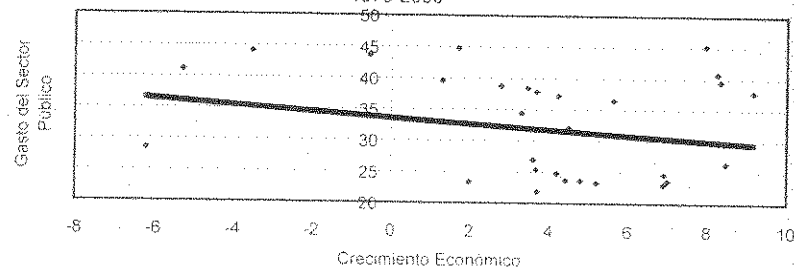
Cuarto, que el gobierno gaste y extraiga recursos de la sociedad implica que el sector privado dispone de menos recursos para consumir e invertir, fenómeno que se agudiza si el gobierno incurre en un déficit fiscal. Esto es muy importante desde una perspectiva de crecimiento, ya que la inversión privada es, generalmente, más productiva que el gasto del gobierno. Si el sector privado dispone de menos recursos porque el



gobierno se los quitó, la economía crecerá menos.

Finalmente está la valuación que el público le otorga al gasto del gobierno. Dado que el gobierno gasta ineficientemente y con una muy baja productividad, el valor que el sector privado le asigna es muy bajo, por lo que los agentes privados gastarán recursos en los mismos rubros en los que el gobierno ya está gastando. Bajo esta circunstancia, la duplicidad representa un desperdicio de recursos, por lo que la contribución del gasto del gobierno al crecimiento de la economía es prácticamente nula.

Gráfica 2  
Gasto del Sector Público  
y Crecimiento Económico  
1970-2000



Por otra parte, debido a la relativamente alta participación que el sector paraestatal ha tenido desde principios de la década de los setenta en México —derivada de la restricción constitucional, tal como está expresada actualmente en el artículo 28, que excluye al sector privado de participar en diversas áreas de actividad económica—, también es importante analizar la relación que existe entre el gasto total del sector público federal, que incluye al gobierno federal y al sector paraestatal, con el crecimiento económico. Igual a como se observa la relación entre

<sup>13</sup> La ineficiente definición de los derechos de propiedad en las empresas gubernamentales deriva en que los administradores de estas empresas buscan maximizar su utilidad y no las ganancias de la empresa, como sí lo busca hacer una empresa privada. Tal actitud lleva al administrador de una empresa paraestatal a buscar apoyo "político" que puede provenir de tres fuentes. La primera es la que obtiene de los empleados de la propia empresa, lo que induce a que exista una planta laboral mayor así como sueldos y salarios mayores que la que habría si la empresa fuese privada. Una segunda fuente es el que puede obtener de parte de los proveedores de materias primas, lo que induce al administrador de la empresa paraestatal por estos insumos a pagar precios mayores que si la empresa fuese privada. Finalmente, la tercera fuente de (ver sig. pág.)

gasto del gobierno federal y el crecimiento, también existe una relación inversa entre el gasto total del sector público y el crecimiento económico. Esto permite inferir que el sector paraestatal no realiza una contribución efectiva al crecimiento económico, lo cual es resultado de la ineficiencia con que opera el sector paraestatal, hecho derivado, a su vez, de una ineficiente definición de los derechos de propiedad.<sup>13</sup> Obviamente, para tener una eficiente definición de los derechos de propiedad es necesario abrir los sectores considerados como estratégicos a la participación privada, en el extremo incluso privatizando las empresas paraestatales. Si esto no se hace, entonces es necesario imponer también un límite al gasto que ejerce este sector, obligando además a que todo proyecto de inversión, antes de que se le asignen recursos presupuestarios, sea previamente evaluado desde un punto de vista social.<sup>14</sup>

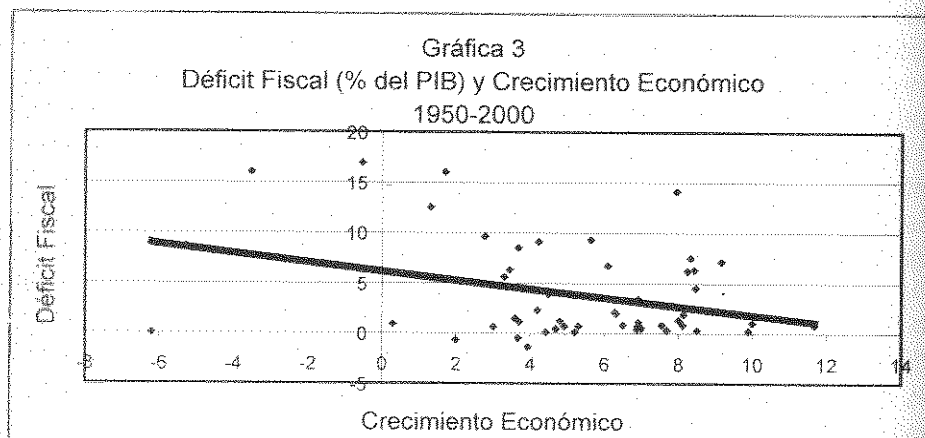
Además de las distorsiones que genera un nivel relativamente alto de gasto gubernamental, también es importante señalar que si como resultado de una política de gasto expansiva se produce un déficit fiscal, esto también impactará negativamente el crecimiento económico, efecto que se deriva básicamente de dos efectos. El primero es que cuando el gobierno utiliza el endeudamiento interno y externo para el financiamiento del déficit, se presionan hacia el alza las tasas reales de interés, encareciendo y desplazando la inversión privada. El segundo es que cuando el déficit se financia con crédito primario del Banco Central, lo que se genera es inflación, la cual constituye la más grave distorsión que el gobierno pueda introducir en la economía.<sup>15</sup>

Como se observa en la gráfica 3 (sig. pág.), en el caso de la economía mexicana se observa una clara relación negativa entre el nivel de déficit fiscal como porcentaje del PIB y el crecimiento económico. Esta evidencia indica la importancia que tiene, para sentar las condiciones para una mayor tasa sostenida de crecimiento económico, el tener finanzas públicas en equilibrio.

(cont.) apoyo proviene de los consumidores, por lo que se les tiende a cobrar precios menores que si la empresa fuese privada, lo que deriva en la descapitalización de la empresa paraestatal. Estas tres fuentes de ineficiencia derivan en que el sector paraestatal ejerza un nivel de gasto por unidad de valor producida mayor que si fuese una empresa privada, por lo que no hace una contribución efectiva al crecimiento económico (Katz, 1999).

<sup>14</sup> Katz (2000).

<sup>15</sup> Katz (2002).



### III. Reelección legislativa, grupos de presión, déficit fiscal y gasto del gobierno

Habiendo señalado las funciones propias del gobierno y la importancia tanto de que las finanzas públicas estén en equilibrio como de que el gasto consolidado del gobierno no sea superior al 15% del PIB, queda claro que al introducirse la reelección de los legisladores se requeriría establecer candados constitucionales para impedir que el gobierno incurra en un déficit fiscal así como que el nivel de gasto gubernamental sobrepase el 15% del PIB (30% para el sector público consolidado), todo ello como resultado de la forma de actuar de los legisladores en la búsqueda de favorecer directamente a sus electores e incrementar así las probabilidades de ser reelectos.

Dado que está en su interés ser reelectos, los legisladores tenderán a introducir y apoyar renglones de gasto gubernamental que impacten favorablemente a sus electores directos, representados por grupos de presión que ejercen labores de cabildeo.<sup>16</sup> Dado que en principio todos los legisladores tenderán a actuar de manera similar, la acción conjunta en el Congreso, en donde unos diputados apoyan programas de gasto propuestos por otros diputados a cambio de recibir el apoyo a sus propias propuestas de gasto, deriva en la introducción de presiones generales para legislar un nivel de gasto cada vez mayor y, consecuentemente,

<sup>16</sup> Buchanan y Tullock (1990).

superior al óptimo, el cual obviamente requiere legislar también mayores impuestos para su financiamiento.

Ya que es importante que la estructura tributaria, el monto de recursos extraídos mediante impuestos y el nivel de gasto gubernamental no constituyan elementos que inhiban el desarrollo económico, se vuelve crucial que la introducción de la reelección inmediata de los legisladores sea acompañada de restricciones constitucionales en materia de finanzas públicas. La primera restricción es que las finanzas públicas estén en equilibrio, es decir, que no haya déficit fiscal. La segunda restricción es la limitante al monto de gasto que el gobierno puede ejercer.

Por lo que toca al déficit fiscal, cuando no existe la reelección el Congreso tenderá —como se señaló— a legislar un nivel de déficit relativamente bajo, ya que ningún partido estaría dispuesto a cargar con los costos de la irresponsabilidad fiscal y el castigo que los mercados financieros impondrían por tal irresponsabilidad. Sin embargo, cuando reelegirse es posible, las lealtades hacia los líderes de los partidos y/o de los líderes de cada facción dentro del Congreso disminuyen, por lo que también se diluye la responsabilidad individual en el proceso de legislar el nivel del déficit fiscal, mismo que llevaría, efectivamente, a que se aprobara un nivel de déficit superior al óptimo, con el consecuente costo reflejado en menores tasas de crecimiento económico. De ahí que sea indispensable introducir en la Constitución el requisito de que las finanzas públicas estén en equilibrio.

No obstante, esta restricción no es suficiente, ya que el Congreso puede legislar niveles de impuestos y de gasto que, aunque mantengan el equilibrio en las finanzas públicas, sean simultáneamente mayores al nivel óptimo. De ahí que también sea indispensable limitar lo que el gobierno, como proporción del PIB, puede gastar y consecuentemente lo que puede extraerle a la sociedad a través de los impuestos. No hacerlo así daría pie a que los legisladores, en la búsqueda de la reelección, aprobaran niveles de impuestos y de gasto gubernamental que inhiben el crecimiento económico. Obviamente, como la sociedad en su conjunto difícilmente estaría dispuesta a aprobar un incremento súbito y significativo en el nivel de impuestos, lo que se tendería a observar es un aumento paulatino en éstos, lo cual en el margen iría produciendo un desincentivo al crecimiento económico. No sería sino hasta que la sociedad percibiera con claridad, en lo individual y en el agregado, los costos que se derivan

de los mayores impuestos y del gasto del gobierno, que el proceso podría revertirse.<sup>17</sup> De ahí que sea necesario un candado constitucional al monto máximo de gasto que el gobierno puede ejercer.

### Conclusiones

La reelección inmediata de los legisladores es sin duda un elemento importante para que éstos se vean inducidos a legislar de manera responsable. La rendición de cuentas a los electores sobre una labor responsable y eficiente es sin duda uno de los elementos benéficos que se pueden derivar de la reelección. Sin embargo, cuando existe la figura de la reelección, la labor presupuestaria de los legisladores, buscando favorecer a través del gasto a sus electores y grupos particulares de presión, puede llevar a que el Congreso apruebe niveles de impuestos y de gasto gubernamental que inhiban el crecimiento económico. De ahí que la reelección tenga que estar acompañada de dos candados constitucionales en materia fiscal. La primera es que las finanzas públicas tienen que estar en equilibrio, y la segunda, un límite al monto de gasto que el gobierno ejercer como proporción del PIB.

Quizá es una ilusión pensar que los legisladores que quieran reelegirse estén dispuestos a aprobar una enmienda constitucional que los limite en cuanto a lo que pueden presupuestar en gasto público. Sin embargo, esta restricción es crucial si lo que se desea es un marco impositivo y presupuestal que permita maximizar el crecimiento económico. Si estos candados fiscales no pueden ser legislados, es más eficiente que no exista la reelección. Claro que sería todavía más eficiente que la reelección de los legisladores fuese acompañada de la reelección del Presidente de la República, quién, al buscar reelegirse, tendería a ser fiscalmente responsable.

<sup>17</sup> Becker (1983, 1991).

### Bibliografía

Becker, Gary, "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. XCVIII, 1983. pp. 371-400.

\_\_\_\_\_, "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs", *Journal of Public Economics*, Vol. 28, núm. 3, 1985. pp. 329-347.

Buchanan, James y George Tullock, *The Calculus of Consent. Logical Foundations for Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan, 1990.

Coase, Ronald, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, vol. 3, núm. 2, 1960. pp. 1-44.

Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press, 1982.

Katz, Isaac, *La Constitución y el desarrollo económico de México*, CIDAC-ITAM, México: Cal y Arena, 1999.

\_\_\_\_\_, "Hacia una política fiscal de estabilidad: La reforma del marco institucional", *Gaceta de Economía*, Suplemento, ITAM, Año 5, núm. 9, enero de 2000. pp. 157-184.

\_\_\_\_\_, "Inflación, crecimiento, pobreza e inequidad en México", *Gaceta de Economía*, Suplemento, ITAM, 2002. pp. 153-171.

Olson, Mancur, *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Nueva York: Basic Books, 2000.

Poiré, Alejandro, "Competencia democrática y reforma estructural: el papel de la reelección inmediata", Conferencia de la Asociación Iberoamericana de Gobierno y Política Pública, México, diciembre de 2001.

## Los candidatos *outsiders* en América Latina

Francisco Cantú y Ramón Estrada\*

"La primera persona que no tiene experiencia, finalmente, soy yo. Tengo 46 años, y 16 de éstos los he vivido en el interior de del país. Yo plantaba maíz, era un pescador y un jugador de béisbol. Yo era un cantante, poeta, y después fui soldado por 20 años y prisionero por otros dos años. Esa es mi historia. ¿Qué tipo de experiencia puedo tener?"

Hugo Chávez<sup>1</sup>

### Introducción

En un bar céntrico de Buenos Aires, Argentina, durante el festejo por la llegada del Año Nuevo 2001, Carlos Salvador Bilardo, ex entrenador de la selección nacional de fútbol en su país — con la que llegó al campeonato mundial en 1986 y al subcampeonato en el mundial siguiente —, anunciaba su candidatura para las elecciones presidenciales del 2003. Concretando su fuerza política con la creación del Partido de la Unidad (UNO), a los pocos días podían ya observarse en la ciudad los carteles en fondo negro y con letras blancas que contenían la leyenda "Bilardo Presidente".

El "narigón", que es ginecólogo de profesión, define a su partido como "de centro, integrado por empresarios, gente trabajadora, médicos, ex fiscales y ex jueces". Además deja entrever la posibilidad de que Diego Maradona integre un eventual gobierno junto a él: "Diego se puede desempeñar en cualquier plano porque conoce más que nadie a la gente. Cuando él habla hay que escucharlo, por eso me gustaría que estuviera a mi lado".

\* Estudiantes de la Licenciatura en Ciencia Política. ITAM.

<sup>1</sup> *Institutional Investor*, diciembre de 2000.



"He enseñado cómo se viaja en avión a diputados. Les he enseñado cómo se recuesta el asiento, cómo hay que escuchar música", declara para justificar el lanzamiento de su candidatura.<sup>2</sup>

¿Es posible tomar estas noticias como verdaderas o tan sólo como bromas? Y es que parecería que la aparición de este tipo de candidatos se hace cada vez más frecuente en Latinoamérica, al grado de llegar a ser considerados, ya, como una constante en el escenario político del continente.

A este tipo de candidatos se les conoce en la teoría política como *outsiders*, y componen un fenómeno que no ha contado, todavía, con el suficiente análisis para determinar las condiciones de su entrada o aparición (pudiéndose así evitar las tan desfavorables consecuencias que el fenómeno trae consigo, y que mostraremos más adelante).

Las razones de este fenómeno pueden ser muchas; pretendemos hacer un análisis detallado sobre los marcos de referencia que explican, acaso parcialmente, la llegada de los candidatos *outsiders* a las elecciones presidenciales en Latinoamérica.<sup>3</sup> Nos sentimos orillados a pensar que, además de la estructura institucional (sobre la que escribe Juan Linz en torno a la aparición de este tipo de candidatos), existen otras razones de tipo económico y social que detonan el momento de aparición de este fenómeno.<sup>4</sup>

Reiteramos que la teoría sobre este tipo de candidatos es, en la actualidad, poco abundante, por lo que nos proponemos señalar aquellos puntos en común que han compartido estos singulares candidatos, para, en segundo término, obtener algunas conclusiones.

### ¿Qué es un *outsider*?

Encontrar una definición de este tipo suele traer complicaciones metodológicas. Lo que se puede afirmar es que se trata de alguien que

<sup>2</sup> Diario *El Norte*, 2 de enero de 2001.

<sup>3</sup> Aunque es una característica que se presenta continuamente en Latinoamérica, no es un fenómeno exclusivo de ésta zona. No olvidemos a Ross Perot, Buchanan, Forbes o Silvio Berlusconi.

<sup>4</sup> Con estructura institucional de Linz nos referimos a que el autor marca sólo las condiciones de la entrada de *outsiders* según el tipo de institución y no del tipo de conductas que toma una misma institución. Ver: Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?" en Juan Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994).

viene de fuera del *establishment* político, que carece de conocimiento o experiencia en el ámbito político o gubernamental y que, desafiando a la clase política, traspasa las acepciones políticas establecidas y viola los límites tácitamente aceptados por los grandes partidos e instituciones, apoyándose en un discurso populista y en un (a menudo excepcional) manejo de su imagen pública.<sup>5</sup>

Candidatos de esta naturaleza representan el tipo de caudillismo político delineado por Weber: cuentan con una legitimidad carismática que predomina sobre otros tipos de legitimidad; los candidatos, aprovechándose de esto, le proyectan un sentido de vocación natural a sus aspiraciones electorales, identificándose y asumiéndose como una suerte de líderes providenciales ante sus respectivas sociedades.<sup>6</sup>

Hasta ahora, la actitud del electorado hacia los *outsiders* se traduciría en una voluntad popular —no unánime pero sí compartida por una mayoría— para que una sola persona tome las riendas políticas del país, aun a costa los límites constitucionales o legales establecidos, con tal de que se resuelvan con celeridad los problemas nacionales. Esta "democracia delegada", definida así por O'Donnell, marca a muchos pueblos en tiempos de crisis, cuando se genera un sentido de urgencia o expectativa de arribo de un salvador que disponga de un estilo mágico de hacer política.<sup>7</sup> Este tipo de democracia descansa en la premisa de que "quien gana la presidencia está destinado a gobernar de la manera que a él le convenga, limitado sólo por las relaciones de poder existente y los límites constitucionales". El autor argumenta que las democracias "delegadas" se alejan de la idea de Rousseau y se acercan, en cambio, al concepto de Hobbes, en donde la voluntad del pueblo se traduce en su subordinación ante un soberano cuyas decisiones unilaterales tienen el único objetivo de garantizar la seguridad del pueblo.<sup>8</sup> En nuestros días, la seguridad se puede entender como algo más allá de lo físico y se traduciría en estabilidad social y económica.

Un factor determinante de estos candidatos es su discurso contra las instituciones establecidas y contra los políticos, ya que en la política de nuestro tiempo, el político *outsider* está más seguro de su propia virtud que de los vicios de los otros.

<sup>5</sup> *Newsweek*, 3/11/1996, p. 72.

<sup>6</sup> Max Weber, *El político y el científico* (Madrid: Alianza Editorial, 1998).

<sup>7</sup> Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5, no. 1 (1994), pp. 55-69.

<sup>8</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán* (México: FCE, 1989).

Para lograr un mejor entendimiento sobre el concepto de *outsider* podemos recordar casos tan conocidos como el de Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa en Perú, Hugo Chávez en Venezuela y Collor de Mello en Brasil. Estos individuos, pese a sus perfiles tan diferentes, comparten un discurso contra la élite política gobernante de sus respectivos países, misma que no ha podido resolver los problemas nacionales o que incluso los ha agudizado, prometiendo combatir la crisis o problemática vigente mediante una actitud de "honestidad y trabajo" (conductas que rara vez se les reconocen a los gobiernos vilipendiados, lo cual permite o justifica la destitución completa de las élites gobernantes).

El apoyo del que gozan este tipo de candidatos proviene de partidos políticos u organizaciones recién creadas, muchas incluso con el único objetivo de lograr la victoria electoral del candidato y desaparecer posteriormente.

El éxito del *outsider* ha sido respaldado por los recursos políticos que han aparecido en los últimos años, como lo es típicamente el manejo de la imagen pública a través de los medios de comunicación. En otra variante de la democracia, definida por Bernard Manin como "democracia de audiencia", los candidatos exitosos no son los notables locales, sino los personajes que mejor manejan los medios de comunicación.<sup>9</sup>

La llegada de estos personajes al poder es consecuencia, así pues, de varios factores, los cuales se analizarán a continuación.

### Marco institucional

La entrada de un *outsider* a la política de un país se debe, en gran parte, a una crisis institucional, cuando el resquebrajamiento institucional abre un espacio suficiente para la aparición de actores inéditos. A menudo será la institución más afectada por la crisis en torno a la cual el *outsider* centrará su discurso, prometiendo rescatarla, cambiarla o replantearla cuando llegue al poder. Estas crisis institucionales van desde crisis de sistemas de gobierno (típicamente alentadas, a decir de Linz, por la división de poderes) a crisis de sistemas de partidos o del propio gobierno como aparato administrativo.

Linz relaciona la aparición de este tipo de candidatos con sistemas "presidencialistas", en los que es relativamente fácil la entrada al

<sup>9</sup> Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo* (Madrid: Alianza Editorial), p.269.

poder político de cualquier individuo con influencia económica o mediática, rebasando así a los mismos partidos. La "personalización" que permiten los sistemas "presidencialistas" de gobierno hacen innecesario el estar identificado con un partido ya establecido para llegar al poder.

Por otro lado, la incapacidad de los gobiernos para llevar a cabo sus políticas suele desacreditarlos ante de la opinión pública, llegando a considerarse como necesaria, en ocasiones, la aparición de un líder fuerte que salve la nación y ponga en orden al aparato público. En otras palabras, la aceptación o popularidad de la figura del caudillo está en relación inversamente proporcional al descrédito de las instituciones. El arraigo de esta noción la identifica también O'Donnell en las democracias "delegadas", en las cuales "se reflejan una escasez de progreso institucional, así como una falta de efectividad del gobierno para combatir las crisis sociales y económicas".<sup>10</sup> Por lo tanto, los *outsiders* aparecen en democracias no consolidadas o institucionalmente inestables;<sup>11</sup> a los gobiernos anteriores al mandato de un *outsider* se les caracteriza por un alto nivel de corrupción, aunado a una incapacidad para solucionar los problemas existentes.

Otro caso de crisis institucional es la que puede ocurrir dentro de un sistema de partidos, cuando la extrema fragmentación de éstos posibilita que un partido apenas establecido pase por encima de los partidos tradicionales que supuestamente cuentan con una mayor identificación social.

Siguiendo los criterios de Mainwaring y Scully para determinar el grado de institucionalización de un sistema de partidos, se establece un índice que mide su consolidación a partir de cuatro criterios.<sup>12</sup> Por principio, el índice considera la volatilidad electoral, donde se observa la identificación de los partidos con un electorado permanente. En segundo lugar, se observan las "raíces sociales" que desarrollan los partidos,

<sup>10</sup> O'Donnell, *op.cit.* p.56.

<sup>11</sup> Una democracia "consolidada" es aquella cuyos ciudadanos conciben como "the only game in town", esto es, como que la única forma válida para resolver los conflictos existentes. Ver Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems in Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996).

<sup>12</sup> Scott Mainwaring y Timothy Scully, "Party Systems in Latin America" en Mainwaring y Scully, eds., *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 1995).

esto nos hace observar la visión de los partidos como organizaciones nacionales o como simples grupos especiales que buscan potenciar sus intereses. El tercer criterio mide el grado en que los ciudadanos perciben a los partidos y las elecciones como los únicos medios legítimos para determinar quién gobierna: es decir, mide el grado de creencia del electorado en cuanto a si su voto vale o no. Su criterio final indica que los partidos deben gozar de una relativa estabilidad, evitándose así el *switching* interpartidista entre militantes, además de contar con una cierta disciplina partidista en el Congreso.

De acuerdo con los criterios anteriores, el grado de institucionalización de los partidos en varios países latinoamericanos se exhibe a continuación:

Tabla 1. Longevidad de partidos latinoamericanos que ocupan 10% o más de los escaños en sus respectivas Cámaras, 1993<sup>13</sup>

País y año de elección	Partidos	Años desde su fundación	Promedio
Argentina, 1991	UCR	103	76
	PJ	48	
Venezuela, 1993	AD	57	33
	COPEI	47	
	MAS	25	
	Causa R	4	
Perú, 1990	APRA	63	33
	AP	37	
	PPC	26	
	Cambio '90	4	
Ecuador, 1992	PCS	42	19
	PRE	13	
	PUR	2	
Brasil, 1990	PMDB	28	12
	PFL	9	
	PPR	0	

<sup>13</sup> *Ibid.*

Tabla 2. Institucionalización de los sistemas de partidos en Latinoamérica<sup>14</sup>

País	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio 4	Total
Venezuela	2.5	2.5	2.5	3.0	10.5
Argentina	2.0	2.5	2.5	2.0	9.0
Ecuador	1.0	1.0	2.0	1.0	5.0
Brasil	1.0	1.0	2.0	1.0	5.0
Perú	1.0	1.0	1.0	1.5	4.5

Criterio de calificación: 3=alto, 2.5= medio alto, 2=medio, 1.5=medio bajo, 1=bajo

### Brasil

El caso de Brasil nos puede ayudar para iniciar la ejemplificación de crisis institucionales que marcan la entrada de *outsiders*. La misma persistencia de la corrupción en el gobierno brasileño marcó la pauta para que el discurso del candidato Fernando Collor de Mello se centrara, en las elecciones de 1989, en acabar con la corrupción, obteniendo la victoria presidencial en la segunda ronda. Procedente de los grupos oligarcas del olvidado noreste de Brasil y conocido como "niño de papá" en Brasilia — donde llegó a ser miembro de pandillas juveniles —, deambuló entre actividades no demasiado legales y algunos negocios de la familia hasta ser agraciado con la alcaldía de Maceió, nombrado por la dictadura, de donde salió para candidatearse a diputado federal y, posteriormente, a gobernador de Alagoas, un estado pobre y electoralmente inexpresivo. Apoyado por el Partido de Reconstrucción Nacional (PRN), por el "consolidado" (único partido que aparece en la tabla 1) Partido del Frente Liberal (PFL), por el Partido Democrático Social (PDS) y por el Partido Laborista Brasileño (PTB), Collor de Mello respondió a la crisis de la Nueva República, provocada por el agotamiento de la capacidad redistributiva del Estado brasileño, provisto de una actitud mesiánica y un discurso populista.

<sup>14</sup> *Ibid.*



Procuró distanciarse y diferenciarse de los políticos y de cualquier otro tipo de élite establecida, creando en torno a él un aura de caballero solitario que se enfrentaba a todo y a todos. Su extraordinario manejo de imagen pública le permitió transformarse en un símbolo: joven, apuesto, audaz y arrogante, consiguió encarnar la modernización que tanto anhelaba el país. La imagen mesiánica que consiguió Collor de Melo requería de otros iconos para las grandes masas: en el noreste rural, incluyó en su comitiva al conocido Damiao, un fraile franciscano de edad avanzada, que durante sesenta años había recorrido solitariamente los caminos semiáridos del desierto norestino, convocando al pueblo a prepararse espiritualmente para el día del Apocalipsis.<sup>15</sup>

## Perú

Otro caso notable lo encontramos en Perú, donde la incapacidad de los presidentes Belaunde y Alan García, en la década de los ochentas, para acabar con la guerrilla y la hiperinflación, dieron la pauta para que Alberto Fujimori pudiera vencer a sus desprestigiados oponentes, provisto de su lema "Trabajo, honestidad y tecnología".

Hijo de inmigrantes japoneses, ingeniero de profesión y profesor de matemáticas, creó una organización llamada Cambio 90, la cual adoptó un discurso radical en contra de las instituciones, a las que llamó "caducas y corruptas", especialmente el Poder Judicial, que había mostrado ineptitud en materia de política anti-terrorista, y el Parlamento, al que acusó de "elefantiástico, lento e ineficaz". Pero también se enfocó contra los partidos, a los que identificó con el pasado, con la ineptitud y con el clientelismo desde entonces imperantes en Perú. En sintonía con las tablas 1 y 2, para las elecciones de 1990 las encuestas de opinión pública en Lima mostraban que los partidos políticos padecían del índice de credibilidad más bajo, incluso por debajo del corrupto Poder Judicial.<sup>16</sup>

Lo único que Fujimori tuvo que hacer para llegar a la Presidencia fue pretender llenar el vacío producido por el desfase entre la convulsa

<sup>15</sup> Francisco de Oliveira, "Fernando Collor de Mello. Perfil de un prestidigitador", *Nueva Sociedad*, 111, enero-febrero de 1991.

realidad peruana y las instituciones políticas,<sup>17</sup> lo cual tienden a confirmar las cifras de antigüedad de los partidos que se presentaron a la primera ronda de las elecciones presidenciales en 1990. Los tres partidos más antiguos contaban apenas con 12 años de existencia (su primera elección se presentó en las elecciones para la asamblea constituyente de 1978) y de éstos sólo uno pasó a la segunda vuelta electoral mediante una coalición formada por el Frente Democrático (FREDEMO), alianza que apoyaba la candidatura del escritor Mario Vargas Llosa. Los otros dos partidos, Alianza Popular Revolucionaria Americana e Izquierda Unida, sólo alcanzaron el 23% y 8% del voto, respectivamente.<sup>18</sup> Esto significaba que en Perú existía una democracia que no contaba con los agentes que debían otorgarle su legitimidad: unos partidos políticos arraigados en la sociedad. Éstos últimos eran más bien débiles, sin representación entre los sectores sociales populares.

Lacerada por los atentados del grupo guerrillero "Sendero Luminoso", por una crisis económica y una marcada división de clases, la sociedad peruana de los ochentas respondió ante la ineficacia de los partidos para incorporar los nuevos *cleavages* sociales, que se resumían en una creciente migración hacia la ciudad y una cada vez más marcada y extrema diferenciación social, donde la clase media era —y sigue siendo— tres veces más grande que la clase alta (que no llegaba a más del 8% de la población) y la clase baja era, a su vez, tres veces más grande que la clase media.<sup>19</sup> Así que la candidatura de Fujimori se veía como la revancha de un hombre perteneciente a los grupos étnicos y culturales marginados por la sociedad peruana, que se había mantenido a flote durante la crisis y que formaba parte del grupo de pequeños y medianos empresarios que en su mayoría era de origen "cholo" o "chino", y que constituían una de las fuentes más importantes de empleo para los "hijos de la crisis" (jóvenes peruanos desempleados de aquellos años que incrementaron el padrón electoral en un 100% en el transcurso de apenas diez años)<sup>20</sup>. Todo esto llevó a Fujimori a una victoria en la segunda

<sup>16</sup> Francisco Durand, "El fenómeno Fujimori y la crisis de los partidos", *Revista Mexicana de Sociología*, enero de 1996.

<sup>17</sup> Osmar González, "Fujimori: reflejo de la crisis de los partidos peruanos", *Cuadernos Americanos*, 61, enero de 1997.

<sup>18</sup> Richard Webb y Graciela Fernández, *Perú en números* (Lima: Cuánto Editores, 1991).

<sup>19</sup> Durand, *op. cit.*, p.103.

<sup>20</sup> Oscar Castillo, "Lo que el tsunami se llevó: jóvenes, política y empleo en Perú", *Nueva Sociedad*, 111, enero-febrero de 1991.



ronda electoral con más del 60% de los votos, frente al candidato derechista Vargas Llosa, quien jamás pudo identificarse con el electorado peruano.

### Venezuela

Venezuela parece ser otro caso ideal para ejemplificar la llegada de un *outsider* con orígenes distintos a los apuntados más arriba. Las elecciones del 6 de diciembre de 1998 llevaron a Hugo Chávez al poder con un 56% del voto en una situación de desesperada crisis, de un desempleo de más del 10% y de una élite política totalmente corrupta.

Militar durante 22 años, jugador amateur de béisbol —como su compañero Fidel Castro— y siempre acompañado de una imagen de su musa personal: Simón Bolívar (a quién invoca constantemente), el exgolpista se decidió a llegar a la Presidencia con la promesa de quitar del poder a la élite corrupta e inepta.

Echando mano de un discurso netamente anti-partidista, apoyado en los magros resultados del gobierno saliente, Chávez desarrolló una estrategia para utilizar aquel golpe de Estado, realizado 6 años antes, a su favor. Su imagen era la de un hombre que puso en riesgo su carrera por el bien de su país, tratando de romper las décadas de dominio, lo cual a su vez lo convertía en la persona ideal para enfrentarse a la vieja clase política compuesta por el partido socialdemócrata Acción Democrática (AD) y por el cristiano-demócrata COPEI. En un país con un 70-80% de su población viviendo debajo de la línea de pobreza, el reclamo de un mesías que resolviera los problemas nacionales era perfectamente propicio para Chávez.

La ineficacia del gobierno para resolver los problemas, junto con la baja en el precio del petróleo (analizada posteriormente), hacían que el anti-partidismo fuera bien explotado por la oposición, llegando a adoptar un discurso anti-democrático como bandera para la construcción de un frente alternativo amplio y viable.

Así calificó Chávez a la élite que destituyó con su victoria electoral: "(...) teníamos una élite que era terriblemente corrupta; un sistema de gobierno que era llamado democrático pero, a fin de cuentas, fue una tiranía de pequeños grupos que contaban con autoritarismo, masacraban

a la gente, usaban las fuerzas armadas, perseguían y asesinaban".<sup>21</sup>

La transformación de las instituciones durante su mandato fue notable, además del progresivo debilitamiento de la vieja guardia. Se creó una nueva Constitución, en la cual se fortalecieron de manera significativa los poderes presidenciales. Por ejemplo, se permitió la reelección del presidente en el periodo siguiente (antes se exigía dejar pasar 10 años después de abandonar el cargo), se abolió el Congreso y se creó una Asamblea Nacional unicameral con reducidos poderes de supervisión de las decisiones presidenciales.<sup>22</sup>

Estos contrapesos a favor del presidente los utilizó Chávez para conseguir beneficios políticos a través de la militarización de su gobierno. "Nosotros los militares y los civiles no podemos estar separados. Ellos son hombres y mujeres preparados para hacer lo que sea. Bolívar fue general y libertador, el era civil y militar".<sup>23</sup>

### Manejo de los medios de comunicación

Esta es una variable decisiva en la llegada al poder de los *outsiders*. Ya que el trato de los medios hacia los candidatos no se basa en su experiencia ni logros políticos, sino en la compra de espacio en éstos para presentarse a la sociedad, este elemento hace más directa la comunicación entre el candidato y su electorado, lográndolo sin la intermediación de los partidos.<sup>24</sup>

Para Sartori —de los principales analistas del papel de los medios de comunicación en la democracia—, la "videopolítica" juega un papel vital en las elecciones actuales.<sup>25</sup> Esta videopolítica es muy útil para exponer los males y las acciones incorrectas; ello favorece una victoria de los *outsiders*, ya que en un contexto que padezca los elementos mencionados anteriormente, el discurso anti-sistema podrá ser sostenido mediante una masificación del mensaje.

Hugo Chávez tuvo en su campaña electoral un apoyo leal de los medios de comunicación, impulsado por un grupo de magnates venezolo-

<sup>21</sup> Institutional Investor, *ibid.*

<sup>22</sup> Kurt Weyland, "¿Perderá Chávez su fulgor?", en *Foreign Affairs en Español*, núm. 1, primavera de 2002.

<sup>23</sup> Institutional Investor, *ibid.*

<sup>24</sup> Bernard Manin, *op. cit.*

<sup>25</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada* (México: FCE, 2001), pp.151-165

lanos llamados "los doce apóstoles", que se formó durante el primer período de gobierno de Carlos Andrés Pérez. Entre estos "doce apóstoles" se encontraba Ricardo Cisneros de Venevisión, por lo que el candidato que obtuviera el apoyo de este grupo tenía asegurado el apoyo mediático más importante en los procesos electorales del país. Este "lobby bancario" tenía que elegir a quién iba a lanzar para asegurar el triunfo, se manejaban varios nombres, entre ellos el de la ex-Miss Universo Irene Sáez y el de Hugo Chávez. La decisión de apoyar a este último se debió al apoyo popular con el que contaba desde el fracasado golpe de Estado años atrás.

El apoyo a Chávez se manifestó, entre otras formas, en noticias sesgadas a favor suyo, difundidas por Alfredo Peña, conductor del noticiario más importante de Caracas.<sup>26</sup> Ya en el poder, el uso de los medios ha sido esencial para mantener la comunicación directa con la ciudadanía; su programa semanal en vivo por televisión y en horario estelar es un claro ejemplo.

El caso de Collor de Mello es parecido al de Chávez, sólo que éste no tuvo que sujetarse a la decisión de un grupo de oligarcas que controlaban los medios para ver si recibía su apoyo o no, ya que Collor pertenecía él mismo a ese grupo. Su padre controlaba el sector de telecomunicaciones en el noreste de Brasil: disponía del principal diario de la zona, el principal canal de televisión local que retransmite Globo (y que a la larga sería uno de sus principales apoyos) y varias emisoras de radio.

El apoyo de la burguesía brasileña hacia Collor favorecía su incursión en los medios de comunicación, implementando una "guerra sucia" en contra del candidato del Partido Laborista, "Lula" da Silva. La presentación de una ex-enamorada del candidato del PT declarando que ambos tuvieron un hijo, legítimamente registrada y reconocida por Lula, que había corrido el riesgo de ser abortada por insistencia de Da Silva, fue un fuerte golpe para este último ante la opinión pública. Además, el mismo día de la segunda vuelta electoral, se informaba en las noticias del fin del secuestro de Abílio Diniz, un importante empresario de Sao Paulo que había sido plagiado días atrás. La policía ya tenía localizado el escondite y había detenido a uno de los secuestradores, con quien negoció la rendición, las condiciones y el momento del episodio final. En

<sup>26</sup> Roger Santo Domingo. *La conspiración 98: un pacto secreto para llevar a Hugo Chávez al poder* (Caracas: Alfadil Ediciones, 1999).

esos términos, lo que se difundió en los medios era que el empresario había sido secuestrado por elementos ligados al PT. El mismo día de la jornada electoral, el encabezado de un periódico regional era: "El PT secuestra al empresario Abílio Diniz".<sup>27</sup>

Alberto Fujimori, a pesar de no necesitar de un apoyo mediático total para llegar al poder, mostró un manejo inteligente de los medios. Durante su mandato, la utilización de los medios de comunicación para realizar continuas campañas en su favor no tuvo antecedentes en Perú. Intentó sacar el máximo provecho de sus éxitos, especialmente en su combate al terrorismo. Otro factor que podía exhibir muy fácilmente eran sus logros en materia económica descritos antes. Esto, junto con un apoyo internacional importante, le brindaba las condiciones óptimas para su reelección en 1995. Además de incrementar sus niveles de aprobación en más de 20 puntos después del autogolpe en 1992 —que tenía como objetivo eliminar al Congreso, el cual desde el inicio de su campaña electoral había denostado sistemáticamente—, su discurso anti-política concluía con una convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso, mismo que habría de obtener la organización fujimorista "C90-Nueva Mayoría" con un 49.2% de los votos nacionales, dejando muy atrás a las otras agrupaciones independientes (el segundo lugar, Renovación, obtuvo el 7.1%).

Su personalidad carismática, así como su actitud de "pocas palabras", apoyada en un lenguaje directo y una crítica implacable en contra sus adversarios y partidos políticos en general, le sirvieron de estrategia para ganarse a la opinión pública, a la cual prestaba mucha atención. Todo esto, aunado a una estrecha relación con la prensa y particularmente con la televisión, le brindó a Chávez el espacio necesario para que un *outsider* como él consiguiera —y mantuviera— el poder.

Pero estos no son, por mucho, los únicos casos donde los medios favorecieron la entrada de un *outsider* al juego político. Carlos Palenque en Bolivia era dueño de un canal de televisión que prestaba atención médica, asistencia legal y comida a gente pobre. Apoyado por ese numeroso sector, al que iba dirigido su programa "El Compadre Palenque", se lanzó a la Presidencia a finales de la década de los ochenta. Sin embargo, la parquedad programática de su plataforma —salvo por el recu-

<sup>27</sup> Francisco de Oliveira, *op. cit.*

rente tema del apoyo a los pobres — lo condujo al cuarto lugar entre 10 candidatos.

En Guatemala, Efraín Ríos Montt, un renacido evangelista y apóstol de la honestidad en su gobierno a principios de los ochenta, quiso regresar al poder, diez años después, en las elecciones presidenciales de 1990. Iniciador del golpe de Estado en 1982 e impedido en ese entonces para contender a las elecciones al marcar la Constitución guatemalteca que los dictadores no pueden ser candidatos (artículo que Ríos acusaba de inválido por ser retroactivo), alcanzó el segundo lugar en aquellas elecciones, muy cerca de ocupar la Presidencia de la República.<sup>28</sup>

Silvio Santos, en Brasil, era presentador de un programa de entretenimiento los sábados por la tarde. En las elecciones presidenciales de 1989, Santos se encontraba liderando las encuestas de opinión pública, hasta que decidió dimitir en la carrera presidencial, aduciendo el hecho de que no contaba con una verdadera plataforma política.

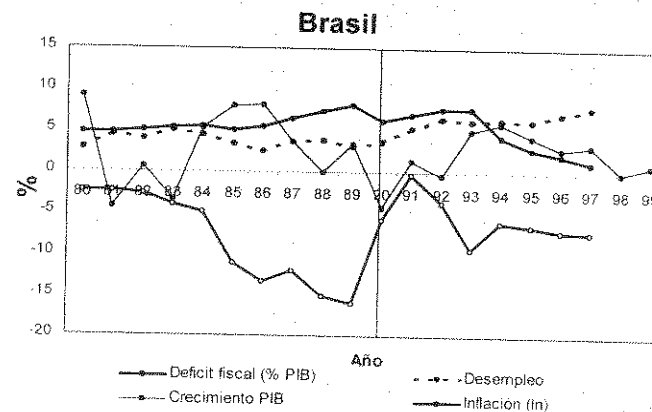
### Crisis económicas

Las presiones económicas juegan un papel determinante en la preparación de las condiciones aptas para la aparición de un *outsider*. Como hemos visto, los gobiernos ineptos de la clase política establecida no logran estabilizar las variables macroeconómicas que afectan directamente a la población, como lo son la inflación y el desempleo. El electorado volátil, característico de un sistema de partidos no consolidado, busca encontrar la solución por otros medios y termina apelando a su último recurso: un personaje providencial que promete resolver los problemas "de golpe".

El discurso populista de semejante candidato atrae la atención de la población. En el contexto nacional de la elección de un *outsider* encontramos dificultades económicas, altas deudas, bajo ingreso per capita, encumbrados niveles inflacionarios y una tasa de desempleo que puede llegar a desatar movimientos sociales. Cuando a los electores se les promete mejorar su condición, las apremiantes dificultades económicas los orillan a tomar decisiones impulsivas y a elegir a aquel "mago" político que promete mejorar la condición en poco tiempo.

<sup>28</sup> The Economist, 7/7/90, p.44

El siguiente paso del *outsider* al tomar el poder es la aplicación de las políticas públicas prometidas, y la sorpresa es que las medidas adoptadas no resultan ni remotamente parecidas a las prometidas en campaña. Las políticas populistas afectan el gasto del desarrollo social y se cambian por una completa austeridad, parsimonia en el gasto y privatización. Presionados por el Fondo Monetario Internacional, algunos gobernantes limitan su gasto y obtienen nuevos ingresos de la venta de paraestatales para no continuar incurriendo en deuda. Las medidas sugeridas por los tecnócratas significan muchos sacrificios; el resultado favorable de estos recortes depende principalmente de la tolerancia de la población al estancamiento económico inicial que conlleva la aplicación de estas políticas, movimientos sociales reclamando resultados instantáneos pueden agravar la situación y alargar la espera del mejoramiento económico. Algunas veces el *outsider* que inició el cambio en las políticas públicas no logra observar el resultado de su obra desde su cargo, debido, muchas veces, a un mal manejo de la imagen y de malogradas alianzas políticas que impiden calmar esta tensa relación entre población y gobierno.



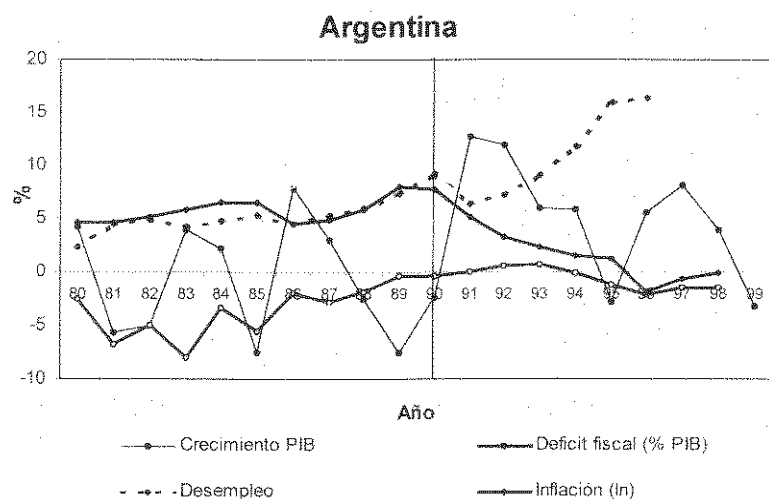
Uno de los casos en los que el presidente es destituido de su puesto ocurre en Brasil con Collor de Mello. La década de los ochenta había comenzado con una severa recesión; después llegó un corto lapso esperanzador, de auge económico, que duró dos años, para después volver enfrentar una hiperinflación, alcanzando ésta niveles de 600% en 1988 y 1,400% en 1989.



Los principales afectados por el desastre económico apoyaron a Collor de Mello como candidato. Ellos pertenecían a las clases bajas del interior del país; de hecho, el 28% del electorado vivía en la pobreza extrema. Aunque Collor nunca quiso formar ningún tipo de alianza con los empresarios y, en cambio, los atacaba buscando aliados en las clases bajas, también fue apoyado por algunos miembros de la clase empresarial que veían cómo el nefasto contexto macroeconómico nacional también les perjudicaba.

Debido a la débil base política de Collor, poco a poco se fue aislando en una especie de soledad en el poder. Esto brindó la oportunidad para que la corrupción se tornase en una característica de su gobierno. Los empresarios llegaban a arreglos económicos con el gobierno fuera del marco de la ley; las leyes propuestas por Collor se aprobaban unilateralmente: llegó a promediar un decreto cada 48 horas.

Cuando Collor aplicó una serie de medidas neoliberales, el mercado interior no estaba preparado para competir con las transnacionales. El descontento, especialmente en el sector empresarial, no se hizo esperar. La situación económica tampoco mejoraba; los precios aumentaron 40 veces en 1990 y el desempleo iba en aumento. Cuando salió a la luz el escándalo de corrupción durante su campaña electoral se encontró un pretexto perfecto para removerlo de su cargo; las continuas movilizaciones sociales presionaron a los legisladores a que traicionaran la débil alianza con Collor, votando por su destitución.



Existen otros casos en los que la aplicación de políticas austeras ha tenido éxito, como en Perú y Argentina. Tal vez la diferencia entre el éxito y el fracaso en la aplicación de estas políticas depende en gran parte en la formación de alianzas políticas que le brinden un mayor margen de acción al Ejecutivo. Los gobiernos de Perú y Argentina se valieron de instrumentos diferentes a los establecidos para llevar a cabo políticas que permitirían frenar la alta inflación y disminuir la deuda el desempleo.

Menem llegó como otros *outsiders* en medio de una situación de crisis: la inflación había alcanzado un nivel de 3,000% en 1989 y el desempleo más de 7%. Al tomar el poder, inmediatamente logró reformas institucionales y facultades especiales que le permitieron aplicar las políticas públicas necesarias para obtener resultados inmediatos. Para ello, Menem conformó un equipo de tecnócratas, teniendo éstos como su principal exponente al Ministro de Economía, Domingo Cavallo.

El gobierno recurrió a diversas maniobras para desactivar a la oposición: la extorsión para firmar el Plan de Olivos y permitir con ello la reelección en 1995 fue una de tales estrategias. El Ejecutivo ahora estaba facultado de un veto parcial que añadía eficiencia al sistema. Vetando sólo una parte de la ley era posible que las reformas institucionales comenzaran a trabajar, demostrando su conveniencia; el Ejecutivo atacaba al Poder Legislativo con el uso de los medios, y así la opinión pública, convencida, presionaba al Congreso para aprobar la ley en turno. La desaparición de organismos como el Tribunal de Cuentas de la Nación le permitió a Menem acumular facultades y poder; asimismo, pronto el gobierno federal obtuvo facultades para intervenir en los gobiernos locales, debilitando así el federalismo argentino.

Al comienzo, sin embargo, fue un gobierno completamente discrecional. Si bien es cierto que el contexto argentino era de necesidad y urgencia, como lo menciona Cavallo,<sup>29</sup> 336 decretos de este tipo parecen una exageración, además de otros 38 vetos parciales. La reforma estructural, al parecer, fue de gran magnitud, tomando en cuenta que no ocurrió sino hasta 1994. También es cierto que muchos decretos fueron in-

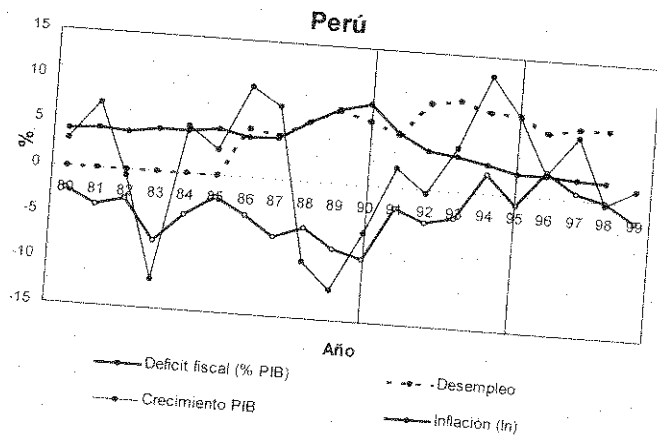
<sup>29</sup> En palabras suyas, "sin los decretos de necesidad y urgencia no se hubiera podido instrumentar más de un 20% de la reforma económica". En Vicente Palermo, "Luces y sombras en la democracia argentina. Las instituciones después de Menem", *Revista Mexicana de Sociología*, marzo de 1997.



útiles, trataban asuntos ajenos a reformas económicas o resulta imposible encontrar una justificación de necesidad o urgencia.

La fuente de legitimidad de este gobierno se encontró en la eficacia y en el apoyo electoral solamente. O'Donnell identifica dos tipos de accountability: la vertical, que caracterizó al gobierno de Menem, que consiste en el deber de responder, de ofrecer resultados ante el electorado; el otro tipo, horizontal, fue la que Menem olvidó con el objetivo de agilizar el proceso legislativo y alcanzar resultados en el menor tiempo posible. Así, el decretismo de Menem hizo caso omiso todo tipo de accountability horizontal; en la democracia "delegada" de Menem las decisiones se tomaban unilateralmente por el lado gobernante, o bien por el grupo más allegado a la cúpula política: los empresarios.

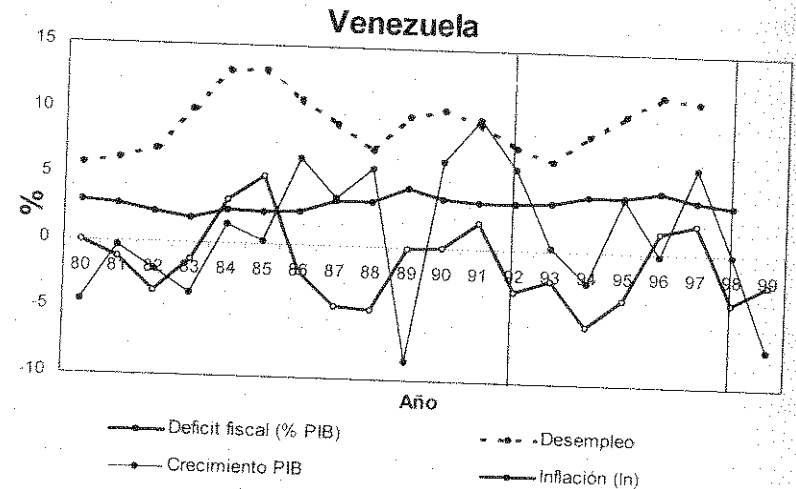
Menem, a diferencia de Collor, supo armar un buen equipo de trabajo, manipular los medios utilizándolos en contra de la oposición, y formar alianzas políticas para lograr los resultados que la opinión pública necesitaba.



En Perú, la situación económica era angustiosa: el desempleo alcanzó el 8% y la inflación más de 4,000% en 1989 y 7,000% en 1990. Fujimori llegó como representante de las clases marginadas en contra de Mario Vargas Llosa, representante de las clases media y alta, ganando la presidencia en un momento muy difícil para la economía peruana.

De la misma forma que Menem, Fujimori formó un equipo de tecnócratas. El Ejecutivo peruano integró un gabinete concentrado en

estabilizar las principales variables macroeconómicas. Para poner a trabajar las políticas públicas de austeridad, Fujimori adquirió facultades extraordinarias para implementar una reforma fiscal. Los números mejoraron notablemente y Fujimori logró avances en todos los aspectos, ya que no solamente logró mejorar las condiciones económicas, sino también reestablecer la paz social.



Hugo Chávez en Venezuela es un caso muy similar al de Argentina y Perú en el aspecto de la acumulación del poder, pero más parecido al de Collor de Melo en cuanto al contexto político en el que se encuentra. De la misma forma que el brasileño, Chávez portaba un discurso populista: el 80% del electorado vivía en la extrema pobreza, por lo que al descalificar a la clase política existente ganó fácilmente el voto de la clase baja. Sobre todo por el rival al que se enfrentó, Romer —un tecnócrata egresado de la Universidad de Yale—, quien apenas halló apoyo en las clases populares.

Se dice que el petróleo y la democracia no combinan; ningún país que forme parte de los grandes exportadores de petróleo es reconocido por una tener una democracia consolidada. Después de la nacionalización del petróleo realizado por Carlos Andrés Pérez, vino un tiempo de auge en la economía, pero más tarde la economía nacional se volvió dependiente de las ventas del petróleo. Por ello, durante la baja de precios de petróleo se vinieron encima una serie de crisis económicas.

Una vez instalado en la Presidencia venezolana, Chávez actuó como otros dirigentes populistas. Fue visible su incoherencia cuando comenzó a privatizar paraestatales, como la compañía de luz. No se hizo de un equipo tecnócrata como los otros; en cambio, llamó a otros militares, ya que siempre había estado en contra de los burócratas. De hecho, Luis Miliquena, un experimentado político de izquierda, es el único miembro de la vieja guardia en su gabinete.

De la misma forma que Collor en Brasil, Chávez se ha ido aislando en el poder; desde el comienzo se ha hecho de enemigos innecesarios, como el clero y los medios. Ya logró reformas institucionales mucho más drásticas que parecen no ser temporales y que le permitirán mantener un gobierno discrecional mientras consiga rendir algunas cuentas. Desafortunadamente, los resultados no han sido favorables: apenas tomó posesión del cargo, los capitales extranjeros se fueron debido a la amenaza de un dictador en el gobierno, y la economía cayó en una recesión. La situación general del país parece no ir sino en picada desde entonces.

### Conclusión

Cuando se le preguntó a Jorge Valdano sobre la posibilidad de que a Diego Maradona se le incluyera en el gobierno argentino, contestó que la intención era más bien que gobernara su pierna izquierda. Y a fin de cuentas parecería un comentario bastante coherente con la visión de cualquier *outsider*: así como alguien escribe bien, se espera que gobierne igual; quien haya sido un buen militar, se espera que sea también un buen gobernante; si una persona conduce con agilidad y carisma un programa de televisión, se tiene la esperanza de que con los mismos atributos conduzca un país.

Claro que se trata de virtudes o habilidades poco o nada decisivas al momento de encabezar con eficiencia un gobierno. De hecho, las carreras políticas de la mayoría de los *outsiders* han tenido finales dramáticos: Collor de Mello vio el término abrupto de su presidencia, tras sólo dos años, debido a un *impeachment* promovido en su contra por actos de corrupción; Fujimori vive en el exilio desde que se le acusó de fraude al comenzar su tercer mandato presidencial; Hugo Chávez se mantiene en el poder después de varias huelgas nacionales y un golpe de Estado; Menem se vio obligado a mantenerse en arraigo domiciliario al

ser acusado de ventas de armas; y Abdalá Bucaram, de Ecuador, vive en un exilio voluntario en Panamá, después de 6 meses de encabezar un gobierno acusado de corrupto, habiendo sido despojado de su investidura por "incapacidad mental".

Como se pudo observar, los *outsiders* son un fenómeno que ha aparecido constantemente en América Latina, no porque los resultados de éstos en el poder hayan sido exitosos, sino porque el contexto propicio para su aparición persiste en esta región. Un sistema presidencial que no cuenta con un filtro que evalúe la capacidad de los contendientes a llegar al poder permite una fácil entrada a este tipo de candidatos. La ausencia, también, de una norma que establezca el *accountability* obligatorio del gobierno hacia sus ciudadanos, incentiva la existencia de gobiernos irresponsables y que la ciudadanía tenga que recurrir a medidas extremas para disolverlos. De ahí que la razón determinante para la exitosa entrada de los *outsiders* en el juego político-electoral sea la falta de consolidación democrática. Que el sentimiento popular en un país conduzca a la elección de un individuo ajeno a las instituciones establecidas, y ajeno o incluso opuesto al *establishment*, significa, a su vez, que aun no hay un arraigo profundo de la democracia como método para dirimir y resolver los asuntos públicos. Por lo tanto, no hay que concebir la victoria electoral de un *outsider* exclusivamente como la causa de una (eventual) crisis institucional, sino, también, como la consecuencia de una crisis precursora.

## Bibliografía

- Caballero, Manuel, "Carlos Andrés Pérez: ¿Presidente, líder o historia?", *Nueva Sociedad*, 118 (marzo-abril de 1992), 132-138.
- Castillo R., Oscar, "Lo que el 'tsunami' se llevó: jóvenes, política y empleo en Perú", *Nueva Sociedad*, 111 (enero-febrero de 1991), 33-43.
- De Oliveira, Francisco, "Fernando Collor de Mello. Perfil de un presdigitador", *Nueva Sociedad*, 111 (enero-febrero de 1991), 99-108.
- Durand, Francisco, "El fenómeno Fujimori y la crisis de los partidos", *Revista Mexicana de Sociología*, 58:1 (enero-marzo de 1996), 97-120.
- Gott, Richard, "The long shadow of Hugo Chávez", *Foreign Affairs*, 79:5 (septiembre-octubre de 2000).
- González Alvarado, Osmar, "Fujimori: Reflejo de la crisis de los partidos peruanos", *Cuadernos Americanos*, 61, *Nueva Época* (enero-febrero de 1997), 197-216.
- Hoag, Cristina, "The two faces of Chavez", *Business Latin America*, 10/05/2001, Vol. 33, Núm. 40.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán* (México: Fondo de Cultura Económica, 1989).
- Holligan, Jane, "Fujimori's Modest Economic Plan", *Business Latin America*, 08/28/2000, Vol. 35, Núm. 34.
- Linz, Juan, y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1992).
- Linz, Juan, y Valenzuela, Arturo, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994).
- Mainwaring, Scott, y Scully, Timothy, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 1995).
- Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo* (Madrid: Alianza Editorial, 1998).

- Martin-Barbero, Jesús, "El miedo a los medios: política, comunicación y nuevos modos de representación", *Nueva Sociedad*, 161 (mayo-junio de 1999), pp.43-52.
- Monzón Arribas, Cándido, et al., "Perfiles de una cultura política autoritaria: El Perú de Fujimori en los años noventa", *Revista Mexicana de Sociología*, julio-septiembre de 1997, pp.93-128.
- Novaro, Marcos, et. al., "Luces y sombras en la democracia argentina: las instituciones después de Menem", *Revista Mexicana de Sociología*, julio-septiembre de 1997, pp.239-274.
- O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm.1, enero de 1994.
- Santo Domingo, Roger, *La conspiración 98: un pacto secreto para llevar a Hugo Chávez al poder* (Caracas: Alfadil Ediciones, 1999).
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada* (México: Fondo de Cultura Económica, 2001).
- Schmidt, Gregory D., "Delegative Democracy in Peru?: Fujimori's 1995 Landslide and the Prospects for 2000", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, primavera de 2000, pp.99-132.
- Ugarteche, Oscar, "Alberto Fujimori: entre el ying y el yang", *Nueva Sociedad*, 118, marzo-abril de 1992, pp.125-131.
- Weber, Max, *El político y el científico*, Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- Weyland, Kurt, "Will Chávez lose his luster?", *Foreign Affairs*, Vol. 80, Núm. 6, noviembre-diciembre de 2001, pp.73-88.
- "Bolivar and Baseball: The World According to Chávez", *Institutional Investor*, Vol. 24, Núm. 12, diciembre de 2000, pp.50-55.
- "Aspiran a presidencia Bilardo y Maradona", *El Norte*, 01/02/2001.
- "All power to Chávez... almost", *The Economist*, 08/05/2000, Vol. 356, Núm. 8,182, p.32

"But can you trust the soldiers?", *The Economist*, 02/27/99, Vol. 350 Núm. 8,108. p.35.

"Chaos, continued", *The Economist*, 03/20/99, Vol. 350. Núm. 8,111. p.39.

"Chávez, God and the voters", *The Economist*, 05/20/2000, Vol. 355 p.46.

"El Loco's own goal", *The Economist*, 06/09/2001, Vol. 359 Núm. 8,225 p.37.

"Power comes out of the tube", *The Economist*, 12/8/90, Vol.317. Núm. 7,684. p.52.

"The Chavez enigma", *The Economist*, 06/05/99, Vol.351, Núm. 8,122. p.33.

"The Outsiders who got in", *The Economist*, 7/7/90, Vol. 316. Núm. 7,662 p.44.

"Toward a better society, maybe", *The Economist*, 05/24/97, Vol. 343 Núm. 8,018. p.34.

"What is an outsider?", *Newsweek*, 3/11/96, Vol. 127, p.75.

"The outsiders", *New Republic*, 4/20/92, Vol. 206. Núm. 16, p.9.

*Base de Datos Políticos de las Américas* (1999), compilada por la Universidad de Georgetown y la Organización de Estados Americanos: [www.georgetown.edu/idba](http://www.georgetown.edu/idba)

*Elections Around the World*: [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org)

## Spinoza y la democracia ¿La anomalía?

Roselí Ameyatzin Venegas\*

Baruch de Spinoza (1632-1677) es un defensor de la democracia<sup>1</sup> y su influencia política principal viene de Thomas Hobbes y el racionalismo de la época. La anomalía o enigma de Spinoza, según Antonio Negri, fue pretender deducir, de una metafísica panteísta y determinista, una política humanista, pluralista y de libertad, que inspirándose en la filosofía materialista y absolutista, defiende ante todo la libertad de pensamiento y quiera conciliar el poder de la multitud con la seguridad del Estado.<sup>2</sup> Si entendemos por "anomalía" una irregularidad, lo interesante es encontrar dónde bifurcan los pensamientos de estos dos grandes hombres. Es decir, cómo es que Spinoza pudo deducir, a partir de un estado natural muy similar al de Hobbes, una concepción del Estado inclinada hacia la democracia. La diferencia reside esencialmente en el concepto de libertad, de derecho natural y del contrato.

\* La autora desea extender los siguientes agradecimientos: Gracias a Baruch de Spinoza, con todo mi respeto y admiración, por reafirmar mis convicciones. Gracias a mis profesores de El Colegio de México que me formaron y me introdujeron en el arte de escribir. Gracias en especial a mi profesor Ilan Bizberg (*Historia de las ideas políticas I*) por motivarme con sus felicitaciones. Gracias a mis seres queridos por aguantar las consecuencias de mis desvelos.

<sup>1</sup> Estudiante de la Licenciatura en Administración Pública, El Colegio de México.

<sup>2</sup> Aunque no fue una defensa sistemática a mi parecer y en eso difiero con el planteamiento de Stanley Rosen en la compilación de Leo Strauss y Joseph Cropsey, *Historia de la filosofía política* (trad. Leticia García Urriza, et al., México, FCE, 1ª edición, 1993, p.433). Tal vez si hubiera terminado el capítulo de "Democracia" del *Tratado Político* (1776-77), habría planteado los problemas menores de esta forma de gobierno como lo hizo para la monarquía y la aristocracia, obstaculizando su tendencia despótica con una democrática. Dice Rosen que es en el *Tratado Teológico Político* (escrito a fines de los años sesenta) que hace la defensa sistemática que "es consecuencia necesaria de la posición metafísica de Spinoza y de su rechazo explícito de la filosofía tradicional". Pero aunque la *Ética*, demostrada según el orden geométrico, sea una obra muy sistemática, no lo son los otros dos tratados de igual forma y mucho menos para defender la democracia sistemáticamente.

<sup>3</sup> Véase *La anomalía salvaje. Ensayo sobre poder y potencia en Baruch de Spinoza*, trad. Gerardo Pablo, México, UAM, 1993, *passim*. (sobre todo el último capítulo).



## Spinoza y la democracia: ¿La anomalía?\*

Roselí Ameyatzin Venegas\*\*

Baruch de Spinoza (1632-1677) es un defensor de la democracia<sup>1</sup> y su influencia política principal viene de Thomas Hobbes y el racionalismo de la época. La anomalía o enigma de Spinoza, según Antonio Negri, fue pretender deducir, de una metafísica panteísta y determinista, una política humanista, pluralista y de libertad, que inspirándose en la filosofía materialista y absolutista, defiende ante todo la libertad de pensamiento y quiera conciliar el poder de la multitud con la seguridad del Estado.<sup>2</sup> Si entendemos por "anomalía" una irregularidad, lo interesante es encontrar dónde bifurcan los pensamientos de estos dos grandes hombres. Es decir, cómo es que Spinoza pudo deducir, a partir de un estado natural muy similar al de Hobbes, una concepción del Estado inclinada hacia la democracia. La diferencia reside esencialmente en el concepto de libertad, de derecho natural y del contrato.

\* La autora desea extender los siguientes agradecimientos: Gracias a Baruch de Spinoza, con todo mi respeto y admiración, por reafirmar mis convicciones. Gracias a mis profesores de El Colegio de México que me formaron y me introdujeron en el arte de escribir. Gracias en especial a mi profesor Ilan Bizberg (*Historia de las ideas políticas I*) por motivarme con sus felicitaciones. Gracias a mis seres queridos por aguantar las consecuencias de mis desvelos.

\*\* Estudiante de la Licenciatura en Administración Pública, El Colegio de México.

<sup>1</sup> Aunque no fue una defensa sistemática a mi parecer y en eso difiero con el planteamiento de Stanley Rosen en la compilación de Leo Strauss y Joseph Cropsey, *Historia de la filosofía política* (trad. Leticia García Urriza, et.al., México, FCE, 1ª edición, 1993, p.433). Tal vez si hubiese terminado el capítulo de "Democracia" del *Tratado Político* (1776-77), habría planteado los por menores de esta forma de gobierno como lo hizo para la monarquía y la aristocracia, obstaculizando su tendencia despótica con una democrática. Dice Rosen que es en el *Tratado Teológico Político* (escrito a fines de los años sesenta) que hace la defensa sistemática que "es consecuencia necesaria de la posición metafísica de Spinoza y de su rechazo explícito de la filosofía tradicional". Pero aunque la *Ética*, demostrada según el orden geométrico, sea una obra muy sistemática, no lo son los otros dos tratados de igual forma y mucho menos para defender la democracia sistemáticamente.

<sup>2</sup> Véase *La anomalía salvaje. Ensayo sobre poder y potencia en Baruch de Spinoza*, trad. Gerardo de Pablo, México, UAM, 1993, *passim*. (sobre todo el último capítulo).

"But can you trust the soldiers?", *The Economist*, 02/27/99, Vol. 350 Núm. 8,108. p.35.

"Chaos, continued", *The Economist*, 03/20/99, Vol. 350. Núm. 8,111 p.39.

"Chávez, God and the voters", *The Economist*, 05/20/2000, Vol. 355 p.46.

"El Loco's own goal", *The Economist*, 06/09/2001, Vol. 359 Núm. 8,225 p.37.

"Power comes out of the tube", *The Economist*, 12/8/90, Vol.317. Núm. 7,684. p.52.

"The Chavez enigma", *The Economist*, 06/05/99, Vol.351, Núm. 8,122 p.33.

"The Outsiders who got in", *The Economist*, 7/7/90, Vol. 316. Núm. 7,662 p.44.

"Toward a better society, maybe", *The Economist*, 05/24/97, Vol. 343 Núm. 8,018. p.34.

"What is an outsider?", *Newsweek*, 3/11/96, Vol. 127, p.75.

"The outsiders", *New Republic*, 4/20/92, Vol. 206. Núm. 16, p.9.

*Base de Datos Políticos de las Américas* (1999), compilada por la Universidad de Georgetown y la Organización de Estados Americanos: [www.georgetown.edu/idba](http://www.georgetown.edu/idba)

*elections Around the World*: [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org)

A diferencia de Hobbes, un estudioso de la política, Spinoza fue un filósofo ansioso de liberar la filosofía de la falsedad religiosa y la superstición, basada en la "mala interpretación de las Sagradas Escrituras". Su objetivo principal era garantizar la libertad de pensamiento, no sólo promoviendo el régimen que más exalta la libertad e igualdad —la democracia—, sino también ajustando o estableciendo correctores institucionales a la monarquía y la aristocracia.

Para entender su doctrina desde el ángulo personal de su existencia, se presentan tres circunstancias determinantes en su vida y que evidentemente marcaron su pensamiento. La primera es que después de sus contactos con el racionalismo,<sup>3</sup> renunció a su religión, la judía, por lo que fue excomulgado; después de ello se dedicó de manera estoica al conocimiento.<sup>4</sup> La segunda, su conocimiento profundo sobre las Sagradas Escrituras le permitió hacer una exégesis de ellas y poner en evidencia su "incoherencia" y, hasta cierto punto, su falsedad. Dentro de su soledad,<sup>5</sup> su objetivo primordial era dedicarse a la filosofía con el fin de garantizar la libertad de expresión.<sup>6</sup> La tercera es que, al vivir en la república holandesa durante 45 años, obtuvo la experiencia necesaria para

<sup>3</sup> Spinoza aprendió latín y filosofía escolástica alrededor de los veinte años. Un médico llamado Franz van den Ende, que había sido expulsado de la compañía de Jesús, se encargó de instruirle. Además, ser un filólogo y un humanista, amante de la literatura clásica y las ciencias naturales, sin duda condujo a Spinoza al racionalismo y a Descartes.

<sup>4</sup> En 1656 fue cuando renunció a la comunidad judía y esta expulsión, según Ramón Xirau, lo llevó a desarrollar plenamente su sistema estoico de pensamiento. El propio Xirau opina que pocos filósofos han alcanzado el grado de serenidad espiritual como el de este pensador aislado y solitario en un mundo que considera perfectamente equilibrado. Ver *Introducción a la historia de la filosofía*, México, UNAM, 10ª edición, 1987, p.199. Por otro lado, Kuno Fisher, en su pequeño estudio sobre la vida de Spinoza, dice que su "callado pensador", dedicado al conocimiento puro, creía en dos tipos de vida: la entregada al conocimiento y orden eterno, y la cotidiana que está llena de afecciones —acciones y pasiones— y cosas vanas. Para él los placeres de los sentidos, la riqueza y el matrimonio (que pueden ser aparentemente lo mejor) en realidad son ilusiones, dependencia, engaño e imperfección. Ver *Vida de Spinoza*, trad. Luis Felipe Segura, México, UAM, 1990, pp.13-19.

<sup>5</sup> Después de la muerte de toda su familia en 1654, Spinoza llevó una vida solitaria. Su obra la desarrolló fuera de Amsterdam —salida que se debió principalmente al fallo de la sinagoga por la excomuniación—, viviendo en Rijnsburg y en Voorburg. Los últimos años de su vida los pasó en la Haya.

<sup>6</sup> Esta tarea fue realizada en el TTP en los primeros quince capítulos, para demostrar por qué no debiera depender la filosofía de la teología (aunque no las considera enemigas). Hace una exégesis de las sagradas escrituras, de las cuales obtiene conclusiones acerca de los profetas, los milagros y la incongruencia entre ciertos libros. Spinoza quería borrar "la nefasta superstición" de la mente del hombre, cuya naturaleza está sujeta a las pasiones, más que a la razón; sin embargo, considera que la única forma de ser libre es haciendo uso de la razón.

<sup>7</sup> Su época corresponde, en parte, a la guerra de los treinta años (1618-1648). Para entonces Holanda estaba dividida en provincias, ya que en 1579 (por el pacto de Utrecht) las siete del norte se independizaron de España. Desde 1609 gozaban de autonomía comercial. A mediados de siglo, Holanda se convirtió en el centro financiero de Europa, rivalizando política y militarmente con Inglaterra (Cromwell) y Francia (Luis XIV). Ver Kuno Fisher, op.cit. p. 20, respecto a John de Witt, liberal que gobernó de 1653 a 1672 (asesinado al comienzo de la guerra contra Francia e Inglaterra) y que sentó el siglo de oro holandés (para más detalle sobre las guerras que enfrentó Holanda a lo largo de este siglo, véase William Langer, *Enciclopedia de Historia Universal*, Madrid, Alianza Editorial, 1980, pp.663-665).

estar en contra de las monarquías que tanto perjudicaron a su país con guerras. Aquí cabe resaltar su apoyo al gobierno de tendencia liberal de John de Witt.<sup>7</sup>

Para poder entender por qué Spinoza prefirió la democracia y por qué su filosofía se aparta tanto de la tradición, es necesario dar a conocer sus principios establecidos en los tratados *La reforma del entendimiento* (1651) y *Ética* (escrito entre 1660 y 1675), de los cuales Spinoza parte para desarrollar su pensamiento político.

En primer lugar, Spinoza tenía la convicción racional de llegar a la verdadera beatitud amando y uniéndose a Dios, para realizar así su naturaleza: ser libre y dichoso. La tesis spinoziana identifica naturaleza y Dios; en analogía con el estoicismo, para Spinoza la ley natural es la ley divina. Todo verdadero conocimiento es deductivo por sus causas —y principalmente la última, Dios.<sup>8</sup> En suma, toda causa corresponde a una ley natural (que es, a la vez, ley divina).

En segundo lugar, según él, la ciencia natural ve que todo está íntimamente ligado con todo por leyes universales y que las cosas acaecen con arreglo a leyes rígidas e inmutables. Doquier impera la ley de la causalidad, mas el todo está en Dios que es la fuerza inmanente del universo que es preciso reconocer.

Estas dos cuestiones definen su racionalismo, determinismo y panteísmo.<sup>9</sup> Sin embargo, se puede observar que su panteísmo está relacionado con la naturaleza, de tal manera que su filosofía está lista para derivar de una ley natural —y por ende, de un derecho natural— su estructura teórica, como hizo Hobbes. Su primer paso fue el *Tratado Teológico Político* (TTP) de 1670,<sup>10</sup> cuyo objetivo fue desligar la filosofía de la teología, es decir, la fe de la razón. La causa de fondo era la incansable búsqueda del libre pensamiento, y entre las condiciones necesarias para ello encontró que la forma de gobierno que más coincide con ello es la democracia, por lo que la constante en este tratado es la libertad, desde el punto de vista metafísico y político. Desgraciadamente, esta obra jun-

<sup>8</sup> Vid nota 11 de este trabajo.

<sup>9</sup> Francisco Larroyo, "Estudio introductorio" a Baruch de Spinoza, *Ética y Tratado Teológico Político*, México, Porrúa, 1977, pp. xxii-xxv.

<sup>10</sup> Omitiré las cuestiones religiosas, pues para fines del trabajo sólo haré referencia a su filosofía política expuesta, básicamente, en los últimos 4 capítulos y mezclada entre los primeros.

to con otras (principalmente la *Ética*<sup>11</sup>) le dieron muy mala fama en vida y después de su muerte. Hay quienes le han llamado ateo y hay otros que le admiran por su claridad de pensamiento y su verdadero conocimiento de Dios.<sup>12</sup>

En su prefacio del TTP perfila su rechazo a la monarquía y a la religión que la sustenta. Para Spinoza el hombre está lleno de supersticiones, siempre está fluctuando entre el temor y la esperanza, por lo que su espíritu se encuentra constantemente abierto a la exagerada credulidad, la cual es, a su vez, conservada y entretenida por el temor (una pasión). Desgraciadamente, dicho temor es un medio muy eficaz para gobernar a la muchedumbre: por eso hay que infundir respeto por medio de alguna religión. La monarquía tiene ese gran secreto y su principal interés consiste en "engañar a los hombres", disfrazando con el nombre de religión al temor, que mantiene al hombre en la servidumbre y en la esclavitud. El pueblo cree que toda la religión estriba en los honores tributados a sus ministros y por ello éstos han cometido abusos. La fe ya no es más que prejuicios y credulidades; por ello, Spinoza propone cuestionar lo verídico y divino de la escritura, dejando al juicio individual la interpretación de las Sagradas Escrituras y consecuentemente el entendimiento de la religión como le plazca a cada quién. Es decir, Spinoza propone que se obedezca a Dios con espíritu libre y puro.

De ahí que agradezca haber vivido bajo una república que brinda la libertad de adorar a Dios al modo de cada quién.<sup>13</sup> Spinoza posee la convicción de que la libertad de pensamiento puede convivir con la conservación de la paz y salud del Estado, por lo que el Estado tiene que permitir que uno piense lo que quiera, pues por derecho natural cada uno es defensor de su propia libertad; su único límite son sus deseos y poder.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> La *Ética* fue escrita en dos partes: una fue conocida como el «breve tratado» en 1660, que termina siendo la *Ética* en su versión definitiva hasta 1675. Es una obra con gran influencia cartesiana, pues está escrita bajo el método geométrico de demostración que propone Descartes. Según José Gaos, esta obra versa sobre la ética como metafísica, en razón de la fundamentación de la moral, siendo una forma de idear sobre el universo. Esta obra parte de Dios, definiendo su esencia y demostrando su existencia, y habla también sobre el mundo, el hombre y regresa a Dios, diciendo que la felicidad del hombre y su fin último está en el amor intelectual de Dios. En la base de Spinoza se encuentran el judaísmo religioso y filosófico, modificado por la escolástica cristiana y los filósofos del renacimiento y los primeros grandes filósofos modernos. Entonces, de la filosofía de Spinoza resaltan tres características: i) singularidad, unicidad o monismo de la sustancia divina; panteísmo; ii) relación alma-cuerpo: paralelismo psicofísico; iii) relación hombre-sustancia divina, que se establece por medio del entendimiento. ("Prólogo del traductor", en Spinoza, *Ética*, México, UNAM, 1977, pp. v-xxiii. (Nuestros Clásicos, 52).

<sup>12</sup> Véase el estudio introductivo a Spinoza por Francisco Larroyo, *introd. cit.*, pp. ix y x.

<sup>13</sup> Holanda era famosa por su tolerancia (Ramón Xirau, *op. cit.*, p. 198).

<sup>14</sup> TTP, Prefacio del autor, pp. 217-223. (Porrúa).

Todo lo anterior basta y sobra para entender de qué estaba preocupado Spinoza y cuál era su meta y los principios sobre los que se basó. Se hizo referencia a su postura frente a la religión para aclarar su pensamiento respecto a la libertad y la razón. Ahora es necesario hablar acerca de su filosofía para poder ver cómo sustenta su preferencia a la democracia en el *Tratado Teológico Político* (TTP) y en el *Tratado Político* (TP).

### La democracia en su filosofía política

Las últimas páginas de su inconcluso *Tratado Político* fueron dedicadas a la democracia. Propongo partir de ellas para, después, presentar su pensamiento político en torno a la democracia de una manera más amplia.

Para Spinoza, el Estado absoluto es el democrático, es decir, el Estado en el que absolutamente todos los sometidos a las leyes patrias son autónomos y viven honradamente, tendrán derecho a votar en el Consejo Superior y tener cargo en el Estado. Por lo tanto, quedan excluidos los peregrinos, mujeres, siervos y niños — por no ser autónomos —, y los delincuentes por no tener vida honrada. Todos los que nacen de padres ciudadanos pueden reclamar el derecho a votar en el Consejo Superior y a ocupar cargos en el Estado, y sólo por cometer un crimen o infamia pueden perder ese derecho.<sup>15</sup>

De esta síntesis de su concepción de democracia resaltan cuatro puntos que dan la pauta para desarrollar su pensamiento democrático (esto por medio de su filosofía política, contenida en sus tratados teológico-político y político):

- i) Estado absoluto: para explicar esto se debe hablar de su concepción del Estado y por ende del contrato, que a su vez requiere una explicación del estado natural.
- ii) Todos los sometidos a las leyes patrias: este asunto requiere de las concepciones de derecho natural, ley natural y civil.
- iii) Los autónomos y que viven honradamente: la explicación de este punto versa sobre la calidad del ciudadano y del hombre en general. ¿Cómo puede llegar a ser autónomo? Aquí entra la cuestión también de la libertad.
- iv) Derecho de votar en el Consejo Superior y tener cargo en el

<sup>15</sup> TP, XI, Correspondiente al inconcluso capítulo sobre democracia con sólo 4 páginas.

Estado: sobre las instituciones hay que hacer referencia a cómo se organizó el poder para cada forma de gobierno, pues hay conceptos como el Consejo Superior que poseen una función similar en la monarquía y la aristocracia.

Es difícil hacer separaciones y ordenamientos tajantes de una filosofía, ya que todo se relaciona entre sí. Sin embargo, para fines didácticos y explicativos trataré de hacer una división lo más coherente posible, y que sobretodo lleve de la mano al lector para la comprensión de la democracia spinoziana. El método de Spinoza es, en parte, el de los políticos, porque éstos se basan en la experiencia y en la práctica. Para él los teóricos están muy alejados de la realidad. Su objetivo no es valorar las acciones sino entenderlas por medio de la deducción matemática.<sup>16</sup>

### La libertad

Como todo su pensamiento está en función de la libertad, será el primer tema que abordemos con respecto a la democracia. En el capítulo XX del TTP, Spinoza establece que en un Estado libre cada cual tiene el derecho de pensar lo que quiere y de decir lo que piensa; es ahí donde se debe permitir la libertad de pensamiento, para gobernar a los hombres de tal modo que, aun pensando éstos de manera opuesta entre sí, consigan vivir en una concordia perfecta. La libertad se concede mientras no promueva la introducción de alguna innovación en el Estado o sirva para cometer alguna acción contraria a las leyes establecidas. Paradójicamente, la libertad no sólo no atenta contra la tranquilidad del Estado y los derechos de la soberanía, sino que es necesaria para su conservación. Un gobierno es moderado mientras conceda la libertad de enseñar y expresar opiniones, mientras que un gobierno violento es aquél que la rehúsa. En suma, la libertad que él sustenta es la que respeta la religión y la libertad de pensamiento.<sup>17</sup>

Cada ciudadano depende jurídicamente de la sociedad, cuyos preceptos debe cumplir en totalidad. La voluntad de la sociedad debe ser considerada como la voluntad de todos. La sana razón no puede permitir que los hombres sean autónomos mientras estén sometidos a las pasiones. Dado que la razón busca la paz, sirve para no lastimar los derechos comunes. El más poderoso es el que se guía por la razón, así que una ciudad poderosa y autónoma es fundada y regida por la razón.<sup>18</sup> Sin embargo, dice Atilano Domínguez parafraseando a Spinoza, el hombre no nace libre, se hace libre por medio de la razón.<sup>19</sup> No hay otra vía mejor para aprender a ser libre que viviendo en una sociedad donde se pueda cultivar la mente. Sólo bajo este razonamiento se puede afirmar esta condición natural de los hombres: ser ignorantes es ser esclavos del otro.

### Leyes naturales y derecho natural

Sentado lo anterior, de aquí en adelante se puede hablar sobre libertad y autonomía. Para Spinoza, la ley natural no es otra que la ley divina, la cual se refiere al bien supremo, al conocimiento verdadero y al amor de Dios, pues todo lo que hay en la naturaleza, considerada con su ciencia y perfección, envuelve y supone el concepto de Dios, de donde resulta que en la medida en que conocemos más las cosas naturales, mayor y más perfecto es nuestro conocimiento de Dios.

Esta ley natural divina corresponde a todos los hombres y no depende de las narraciones históricas; no nos pide ceremonias, porque está grabada en el fondo de nuestro espíritu. La forma de conocerla es por medio de la luz natural: el raciocinio o entendimiento. El conocimiento grabado en nuestro espíritu nos hace felices y nos enseña la verdadera vida.<sup>20</sup> Si la ley natural se orienta al orden eterno de la naturaleza, lo que

<sup>16</sup> TP, III.

<sup>17</sup> "Libertad y democracia en la filosofía política de Spinoza", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Artes gráficas Benzal, No. 11, 1979, p.138.

<sup>20</sup> Dice Kuno Fisher en su pequeño estudio sobre la vida de Spinoza, que el "callado pensador", dedicado al conocimiento puro, creía en dos tipos de vida: 1) la entregada al conocimiento y orden eterno, y 2) la cotidiana, que está llena de afecciones — acciones y pasiones — y cosas vanas. Para él los placeres de los sentidos, la riqueza y el matrimonio (que pueden ser aparentemente lo mejor) en realidad son ilusiones, dependencia, engaño e imperfección. (*Vida de Spinoza*, trad. Luis Felipe Segura, México, UAM, 1990, pp.13-19).



le parece absurdo es por qué ignoramos casi o por completo el orden y coherencia de toda la naturaleza.<sup>21</sup>

En el TTP, el derecho natural son las leyes de la naturaleza individual. El poder de la naturaleza es el de Dios que ejerce su derecho soberano sobre todas las cosas, pero como el poder de la naturaleza no es sino el poder de todos los individuos reunidos y es ley natural que todo se conserve en su estado, entonces el hombre tiene el derecho absoluto a la conservación, por eso tiende a ella. En eso los hombres son iguales.<sup>22</sup>

En el TP se refuerza su relación teórica derecho-poder. Y dice que como derecho es poder —al igual que en Hobbes—, el derecho natural de cada cosa se extiende hasta donde llega su poder.<sup>23</sup> Él no concibe a un dios personificado: Dios es Sustancia en que todo reposa, es un ser dotado de poder, razón y voluntad, y si Dios es naturaleza, el hombre es la manifestación viva de lo divino. Entonces, el acto religioso en el hombre es contactar a su creador por medio de sí mismo, usando la razón.<sup>24</sup> Así como Dios tiene derecho a todo y el derecho de Dios es su poder, se deduce que cada cosa natural tiene tanto derecho como poder para existir y actuar. Entonces todo hombre se esfuerza por conservar su ser y posee una voluntad libre. La libertad es una virtud o perfección y consiste en usar la razón y escoger lo bueno. En este sentido, Dios es quien tiene la absoluta libertad.<sup>25</sup>

El derecho natural, que es propio del género humano, puede ser concebido ahí donde los hombres poseen derechos comunes, de suerte que no sólo pueden reclamar tierras (habitables y cultivables), sino también fortificarse y repeler toda fuerza invasora, de forma que puedan vivir según el común sentir de todos. Pues cuanto más sean los que así se unen, más derecho tienen todos juntos.<sup>26</sup>

Aquí se pudo ver cómo, con toda lógica, Spinoza le atribuye el poder de Dios a la naturaleza y después al hombre, que en conjunto

<sup>21</sup> TP, II. Este último párrafo corresponde en el TTP al capítulo VI referente a los milagros, donde Spinoza trata de desenmascararlos. Explica que el hombre atribuye a Dios los fenómenos naturales que no comprende, debido a su ignorancia del orden natural por completo. Por ser criaturas finitas no pueden alcanzar el conocimiento natural en su totalidad. No están acostumbrados a usar su razón.

<sup>22</sup> TTP, XVI.

<sup>23</sup> TP, II.

<sup>24</sup> Francisco Larroyo, *art.cit.*, pp. xxii-xxv.

<sup>25</sup> TP, II.

<sup>26</sup> TP, II, def.15.

tiene más poder y derecho. Con ello, anota que la única forma de conservar ese poder y derecho de todos es en el estado absoluto; no el monárquico, sino el democrático.

### El contrato y el Estado: derecho y poder

En el capítulo III del *Tratado Teológico Político* (TTP) ya está presente su pensamiento político, al decir que la conducta del hombre y su vigilancia pueden contribuir muchísimo a la seguridad de la vida y preservar al hombre de los ataques de sus semejantes. El medio más seguro que aconseja la razón y la experiencia es fundar una sociedad sobre leyes en donde todas las fuerzas individuales se congreguen en un solo cuerpo. Dicha sociedad será más duradera y segura mientras menos se sujete a los golpes de la fortuna. El fin de toda sociedad y gobierno es la seguridad y comodidad de la vida. El estado sólo se puede conservar por las leyes que todo ciudadano debe obedecer. Pero no sólo es útil la sociedad a los hombres en la seguridad de la vida, pues si los hombres no se auxiliaban mutuamente, "faltaríanles arte y tiempo para sustentar y conservar su existencia".<sup>27</sup>

Como el hombre no es completamente racional,<sup>28</sup> cada uno procura sus propios intereses y decide la utilidad de las cosas por su pasión y las ciegas afecciones que lo unen al presente y no le permiten procurar el porvenir. Ergo, resulta que ninguna sociedad puede sobrevivir sin autoridad ni fuerza y mucho menos sin leyes que contengan los arranques que provocan las pasiones humanas.<sup>29</sup> Muy cercano a Hobbes se le ve a Spinoza, al decir que no difiere el estado político del natural, donde cada uno vive según su propio sentir y pelagra su vida, cuando un estado político no ha eliminado los motivos de sedición, en el que la guerra es una amenaza continua y las leyes son frecuentemente violadas.<sup>30</sup> Por lo que el objeto de un gobierno es contener los apetitos y mantener a los

<sup>27</sup> TTP, V.

<sup>28</sup> De hecho, es un hombre pasional con potencialidad de ser racional. Son las pasiones (amor y esperanza) y la razón las que lo llevan a pactar para proteger su vida. Dice Atilano Domínguez que la esperanza influyó más que el miedo en la constitución y consolidación de la sociedad, pero el papel decisivo corresponde a la razón. ("Libertad y democracia en la filosofía política de Spinoza", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid; Artes Gráficas Benzal, No. 11, 1979, p.139).

<sup>29</sup> TTP, V.

<sup>30</sup> TP, V.

hombres dentro de los límites de la razón, para que vivan juntos en paz y concordia.<sup>31</sup> Respondiendo así al fin último de la sociedad: la paz y la seguridad privada.

Si se tiene más poder en conjunto con otros, más derecho tendrán todos unidos. Esta es una notable similitud con Hobbes. En lo que sí difieren, sin embargo, es en la concepción del poder estatal, el cual para Spinoza es una suma, no una transferencia de poder. Es importante anotar que esta distinción crucial no aparecía en el TTP.

Cada individuo puede ser autónomo mientras evite ser oprimido por otro; uno solo no puede hacerlo, pero sí entre todos, porque uno tiene menos poder que muchos. Sin la ayuda mutua los hombres no pueden sustentar su vida y cultivar su mente. Donde todos son guiados por una sola mente, esta no posee ningún derecho sobre la naturaleza fuera del derecho común y cuando se le ordene por unánime acuerdo tiene que cumplirlo y puede ser forzado a ello. Entonces, "el derecho que se define como el poder de la multitud suele denominarse Estado"<sup>32</sup> y posee este derecho quien por unánime acuerdo está encargado de los asuntos públicos.<sup>33</sup> Estas líneas, pertenecientes a su última obra, denotan claramente la preferencia de Spinoza por la democracia.

El derecho de las supremas potestades se refiere al ámbito del poder político (alma y guía del Estado) y en el nombre de ese derecho las supremas potestades deciden lo que es bueno y malo, equitativo o iniquo, acciones y omisiones de los súbditos individual y colectivamente. Es entonces el Estado quien se encargará de administrar los asuntos públicos y elegir funcionarios para ello. Consecuentemente, quien detenta el poder interpreta las leyes, y está establecido en el contrato que se debe cuidar por el bienestar común, y si no fuera así, la sociedad puede disolver y hacer caducar el contrato.<sup>34</sup>

### El Estado democrático en el *Tratado Teológico Político*

El gobierno es una democracia si incumbe a un Consejo formado por la multitud; aristocracia si está formado por algunos escogidos; y monar-

<sup>31</sup> TTP, XVI.

<sup>32</sup> TP, II, def.17.

<sup>33</sup> TP, II.

<sup>34</sup> TP, IV.

quía si la voluntad está a cargo de uno.<sup>35</sup> Si se trata de una democracia, el poder debe encontrarse — siempre que sea posible — en manos de toda la sociedad, para que cada cual se obedezca a sí mismo y no a uno de sus iguales.<sup>36</sup> En una sociedad donde el poder está en manos de todos y las leyes se hacen por universal consentimiento nadie está sujeto a la obediencia absoluta y, aumente o disminuya el rigor de las leyes, el pueblo es igualmente libre.<sup>37</sup>

En el TTP, Spinoza define la democracia como "una asamblea general que posee comunalmente su derecho soberano sobre todo lo que cae en la esfera de su poder. El soberano no está limitado por ley alguna y todos están obligados a obedecerle, pues está establecido que el hombre transfirió todo su poder de defenderse, o sea todo su derecho, al Estado".<sup>38</sup> Se deben cumplir todas las leyes, incluso si son absurdas, pues se escogió el menor de los males. Sin embargo, no hay mucho peligro de leyes absurdas, ya que el soberano debe velar por la conservación del poder y por el bien público. En esa medida, es casi imposible que una mayoría sancione un absurdo. Es fundamento de la democracia que el súbdito cumpla órdenes que, aun proviniendo del soberano, son útiles a la comunidad.<sup>39</sup>

Spinoza dice haber escogido esta forma de gobierno por ser la más natural y propia a la libertad con la que se nace, pues la naturaleza se la da a todos los hombres, en este gobierno todos son iguales como en el estado natural. Si el gobierno es democrático es el más cercano a la naturaleza, pues todos los ciudadanos se obligan por un pacto a conformar a la voluntad común sus actos, pero no sus juicios y sus sentimientos. Adquirirá fuerza de ley, dice, aquella medida que tenga la mayoría de los sufragios.<sup>40</sup> En la democracia todos los ciudadanos resuelven go-

<sup>35</sup> TP, II.

<sup>36</sup> Aquí se adelanta a Rousseau en el sentido del autogobierno. De hecho, para Spinoza el logro del autogobierno requiere del cultivo de la mente, cosa posible con la reunión de la sociedad. Con ese cultivo que implica el uso racional el hombre puede ser libre y autónomo para autogobernarse.

<sup>37</sup> Respecto a esta frase del capítulo V del TTP cabe pensar que talvez puede referirse a una obediencia que no es la de sometimiento o la del esclavo, la cual está e función del beneficio de otro. Es decir, que la conservación del Estado está dada por la obediencia de las leyes y el hombre es libre cuando obedece una ley haciendo uso de la razón. (Ver sección dedicada a libertad).

<sup>38</sup> TTP, XVI. Es importante resaltar que para Spinoza, al igual que Hobbes, Poder equivale a Derecho. Es decir, el derecho es directamente proporcional al poder o fuerza que se posee.

<sup>39</sup> El subrayado "transfirió" nos constata las diferencias entre el TTP y el TP.

<sup>40</sup> TTP, XX.

bernarse por las inspiraciones de la razón y como la república más libre es en la que las leyes se fundan en la sana razón, entonces la democracia es la más libre.

Este párrafo del TTP, XVI, es sin duda valiosísimo, ya que establece con más amplitud la democracia. A esto se refiere en el capítulo XI de su TP, donde nombra a la democracia el Estado Absoluto. Sin embargo, este párrafo no podría entenderse sin la información previa: era necesario conocer la relación hombre-Dios; razón-libertad, ley natural y divina, y derecho-poder. A continuación se hace un análisis de cómo es que se regula la sociedad (la cual, como ya pudo notarse, siempre exhibe una tendencia hacia la democracia).

### Leyes civiles

La ley, en sentido general, es "...lo que impone un modo fijo y determinado de obrar a alguno, a varios o a todos los individuos de una especie"<sup>41</sup> Para ello depende de leyes universales o naturales, pero también de la voluntad de los hombres, pues son éstos los que abstraen las leyes naturales, por lo que el establecimiento de las leyes depende de los hombres. La ley, particularmente, es una "...regla de conducta que el hombre se impone y a los demás para conseguir un fin determinado...". Pero como los hombres no conocen este fin, ni le comprenden, ni llevan su vida por la razón, los legisladores, para obligar a todos a la obediencia, les prometen un fin que vaya acorde con sus bienes más preciados y amenazan la violación de la ley con castigos. De esta manera, se "sujeta al vulgo como caballo desenfrenado ligado a las afecciones" (y pasiones).<sup>42</sup>

Esta última frase está muy ligada a la teoría del temor y la esperanza que se ha dejado entrever en dos ocasiones (en el prefacio del TTP y en el capítulo XVI, correspondiente al tema del fundamento del Estado). Hay una esperanza de alcanzar un bien deseado (paz, seguridad, conservación) y un temor en sociedad al castigo que imponen las leyes. La construcción del estado está tensa entre estas dos pasiones y la razón —la que lleva a constituirlo—, pues esa esperanza se puede realizar en

<sup>41</sup> TTP, capítulo IV, de aquí también es todo lo referente a la ley natural, divina y humana que se expone abajo de esta cita.

<sup>42</sup> Todo este párrafo es referente al capítulo IV del TTP.

la sociedad así como el temor, por ser la ley humana exclusiva de la vida civil.

Como la base del estado estriba en la obediencia de las leyes, las leyes regulan esta esperanza y temor, que domina a la mayoría de los hombres. Según Spinoza, se argumenta comúnmente que en el estado democrático se debe obedecer la ley, pero precisa que debe ser de manera consciente e inclinando la balanza hacia el lado de la esperanza y la razón. Así lo asienta en el TTP: En un estado cualquiera deben estar la leyes establecidas de modo que los hombres estén contenidos en ellas no tanto por temor al castigo sino por la esperanza de los bienes que con mayor ardor desean.<sup>43</sup> Si no fuese así los hombres autónomos no existirían, todos serían esclavos.

Vivir según las leyes y prescripciones de la razón le es útil al hombre, pues todo hombre desea vivir con seguridad. Esto no se puede en una situación "presocial" donde el hombre hace lo que quiere a su antojo y vive enemistado y colérico, por lo que hay una necesidad de renunciar a sus apetitos individuales violentos y someterse a la voluntad y poder de todos los hombres reunidos, siguiendo los consejos de la razón y defendiendo los derechos de los demás como propios. Agregando que para hacer firme y valedero el pacto el hombre prefiere pactar porque es de los males el menor y el pacto no se acaba mientras la utilidad siga vigente.<sup>44</sup> De esto se deriva su utilitarismo.

El derecho público de la patria no podría subsistir sin la autoridad pública, pues no se habría conservado el estado si se hubiera permitido a cada ciudadano que interpretara a su capricho el derecho de los demás. Por lo que al soberano corresponde proteger los derechos del Estado en nombre del derecho divino y natural. Además, tiene el derecho absoluto de estatuir en materia de religión —y debe interpretarla por razones de seguridad y conservación del Estado— y definir lo que es justo e injusto.<sup>45</sup>

Cabe pensar por qué el Estado debe encargarse de este asunto si se supone que la sociedad es libre. Si se lo piensa dos veces, se verá que no se cae en contradicción. Pues el soberano en la democracia son todos los ciudadanos autónomos (excluyendo mujeres, siervos y niños), y son

<sup>43</sup> TTP, V.

<sup>44</sup> TTP, XVI.

<sup>45</sup> TTP, XVI, XVIII, XIX.

también los que votan en el Consejo Superior. El necesario contrapeso a esta institución para no caer en los peligros de la multitud no fue desarrollado en su TP, como hizo para las otras formas de gobierno, pero un límite indiscutible al abuso de poder es la búsqueda del bienestar común.

En suma, el derecho de un Estado es el derecho natural, que viene determinado por el poder de la multitud que se comporta como guía por una solamente. El cuerpo y alma del Estado se compone por derecho y poder que ve la luz en las leyes. El derecho natural no cesa en el estado político; en ambos el hombre actúa según las leyes de su naturaleza y vela por su utilidad.<sup>46</sup> Tanto en uno como en otro estado, los hombres se guían por la esperanza y por el miedo para actuar. La diferencia es que en el estado político todos temen las mismas cosas y todos cuentan con la misma garantía de seguridad. Pero, aunque todos obedezcan las mismas normas sociales por su seguridad y utilidad (uso de la razón para beneficiarse a sí mismo, por eso es autónomo y puede juzgar),<sup>47</sup> esto no suprime la facultad de juzgar.

### Las instituciones

Puesto que un solitario no es tan fuerte para defender y procurar su vida. De ahí se explica que el hombre no disuelva completamente el estado, pues lo necesita, los estados no se destruyen, sólo cambian su forma cuando las desavenencias no se pueden superar. Hay que organizar al estado de manera que todos hagan lo que exige el bienestar común.<sup>48</sup>

Aunque Spinoza no haya podido hacer un análisis tan detallado y sistemático de la Democracia como lo hizo para la monarquía y la aristocracia en el TP.<sup>49</sup> De éstas dos lo único que quiero resaltar, es cómo Spinoza constriñe a estos tipos de gobierno fácilmente corruptibles en contra de la multitud haciéndolos menos exclusivos, despóticos e ilimitados para un sector de la sociedad. En suma, la concepción institucional

<sup>46</sup> TP, III, def.3.

<sup>47</sup> TP, III.

<sup>48</sup> TP, VI.

<sup>49</sup> Que en realidad no es un análisis sino establece formas de hacerlas más estables y más conformes al bien común, trata de ponerles trabas y límites al poder por medio de consejos numerosos con voluntad. (Temas que abarcan del capítulo VI al X y que serán descritos a grandes rasgos).

de democracia de Spinoza se puede deducir por medio del análisis que hace de la monarquía y la aristocracia.

Para Spinoza, la monarquía va más acorde con la esclavitud, pues es la más habituada a la obediencia incondicional en beneficio de otro. Además, la monarquía por ser el gobierno de uno tiene que derivar forzosamente en tiranía.<sup>50</sup> Debido a que un rey no puede solo con toda la carga se apoya en consejeros, jefes militares o amigos lo que lleva a una aristocracia camuflada. La aristocracia, que a su vez, fácilmente cae en una oligarquía que vela por los intereses económicos. Así que hay la necesidad de componer un poco estas formas de gobierno haciéndolas tender a una monarquía constitucional, a una democracia censitaria o a una aristocracia representativa.<sup>51</sup>

Cualquiera de estas formas corregidas buscará, por todos los medios, que el pueblo mantenga cierta autonomía y el poder estatal esté reportado y controlado por diversos organismos y que además esté condicionado el uso del poder de quienes lo detentan por el bien general (es decir controlar al rey y aristócratas, y fortalecer al pueblo).<sup>52</sup>

Spinoza determinó en su TP el funcionamiento y competencias de los órganos supremos que fortalecen al pueblo en alguna medida:

- i) Consejo Real (familias escogidas por el rey): defender los derechos fundamentales del Estado y aconsejar al rey — en miras al bien común —, promulgar órdenes y decretos del rey, velar el cumplimiento de éstos y cuidar la administración del Estado.
- ii) Consejo de Justicia (jurisperitos): dirimir los delitos e imponer penas a los delincuentes.

Tanto para la monarquía como para la aristocracia los consejos deben ser numerosos y de cortos periodos de duración por consejero, para evitar el soborno. Las decisiones se votan por mayoría, pero la decisión última depende del rey. La voluntad del rey sólo tiene fuerza de derecho mientras mantenga la espada de la sociedad.

Cuando la aristocracia define quiénes serán exclusivamente los que detenten el poder, designa a los patricios (los demás siendo meros

<sup>50</sup> Atilano Domínguez, "Introducción" a Spinoza, *Tratado Político*, Madrid, Alianza Editorial 1986, 36.

<sup>51</sup> Estos últimos términos son de Atilano Domínguez, *introd. cit.*

<sup>52</sup> *Ibidem*, p.38.



plebeyos). Estos deberán saber sobre milicia y comulgar con una religión igual a "la más simple y universal".<sup>53</sup> Spinoza estudia la aristocracia centralizada y no-centralizada (él mismo advierte que no se trata de ciudades confederadas).

Divide el poder — para la estabilidad de la aristocracia — entre órganos superiores y sus prolongaciones y en dos comisiones permanentes que sirven de control y correa de transmisión.<sup>54</sup> Es una forma que se acerca más al poder absoluto, sin detrimento de la paz universal.<sup>55</sup> Además, procura que existan hombres no menores de 50 años virtuosos y sabios dentro de los consejos como contrapeso.<sup>56</sup> Este es el que más se acercaría a la democracia (a una democracia censitaria).

i) Consejo General. Patricio o Supremo. Dictar y abrogar leyes, elegir patricios y funcionarios de Estado; le tocan asuntos que cambian el estado de las cosas. (Función Legislativa)

ii) Senado. Administrar asuntos públicos, promulgar leyes, fortificar, exigir impuestos, recibir embajadores. (Función Ejecutiva)

iii) Tribunal Superior. Los jueces son intérpretes de las leyes. (Función Judicial)

iv) Síndicos. Vigilan derechos del Estado, condenan delitos, convocan al congreso supremo y proponen temas; tienen el primer puesto del consejo sin derecho a voto.<sup>57</sup> (Función Ejecutivo)

Lo distintivo de la aristocracia descentralizada es que ésta tiene Consejos Locales y no hay Consejo Superior ni capital del estado donde residan poderes. Esto es una ventaja, porque en el caso de la aristocracia

<sup>53</sup> Ya en su tratado teológico político había sentado las bases para una religión simple y universal, basada en los siguientes puntos: Dios existe, es único, omnipotente y omnisciente, misericordioso, reclama como culto: justicia, caridad y amor al prójimo y que sólo la obediencia a Dios salva. (TP, IV, De la ley divina)

<sup>54</sup> Para la organización de las formas de gobierno hago uso tanto del texto original como de algunas opiniones del introductor. (Atilano D., "introducción", ya citada). Pues hay términos que no usa Spinoza como comisión permanente, monarquía constitucional, etc.

<sup>55</sup> TP, VIII. Aquí se refiere Spinoza al "tercer Estado": la Democracia donde el poder absoluto es de la multitud (TP, VIII, YXI).

<sup>56</sup> Tal vez por eso dice que la aristocracia podría ser la mejor, pero si los patricios no consideraran al ser humano mejor al más rico y no se relacionaron por la sangre o amistad solamente, mostrando así su desinterés por el bien común (TP, XI, def.2), por ende es mejor la Democracia.

<sup>57</sup> Aquí ya se puede ver una división antecedente a Locke y Montesquieu en sus esferas competentes.

centralizada se establece que donde tenga sede el Senado y el Tribunal superior no habrá derecho a voto y los miembros de éstos últimos serán elegidos por los patricios de cada ciudad. Spinoza prefiere, entonces, la forma descentralizada, porque así no hay peligro de que algún grupo crezca lo suficiente como para usurpar el poder.

Este análisis constata el gran avance del pensamiento político de Spinoza, que además de criticar los gobiernos más susceptibles de ser despóticos, presenta opciones de cómo generar una transición a un estado más libre y democrático, considerando la necesidad de no rechazar las tradiciones e inercia de las formas tradicionales de gobierno, preservando así la paz y asegurando el buen funcionamiento sin rupturas drásticas.

### La democracia

Con todo lo anterior, se puede hacer una recapitulación de lo que en Spinoza significa hablar de la democracia. Sin embargo, parece existir una diferencia entre el Spinoza joven (E y TTP) y el Spinoza de la etapa de madurez (TP). Por ello, Atilano Domínguez establece las diferencias entre los conceptos de Estado entre las tres obras.

La *Ética* sólo demuestra que la sociedad y su organización en forma de estado con poder legislativo y coactivo es necesaria para que el individuo consiga la libertad y felicidad. Es la primera obra de la razón. En el *Tratado Teológico Político* se propone demostrar que la libertad individual no está en contradicción con la piedad<sup>58</sup> y la religión con la seguridad del estado, entonces demuestra que el Estado es producto de un pacto fundado sobre la ley suprema de la propia utilidad y, como el pacto es obra de todos, el Estado es al mismo tiempo un poder absoluto y una democracia o poder colectivo. En el *Tratado Político* mantiene la misma idea de hombre y estado pero acentúa el papel de la seguridad del estado y de la libertad individual: El Estado es poder de la multitud, un poder democrático, resultado de la suma de poderes de todos los individuos, "poder de la multitud unida en un solo cuerpo y una sola

<sup>58</sup> Piedad tiene una carga de afecto y reverencia hacia los padres y la patria, obediencia y culto interno a Dios, está definida desde la ética (TP, I).

mente" la multitud está unida por el interés, por la razón y por una sola ley, un poder absoluto superior a cualquier individuo.<sup>59</sup>

Atilano Domínguez señala que la preferencia de Spinoza por la democracia se hace evidente por las referencias al pacto como consenso y, en mayor medida, a las limitaciones que Spinoza le impone a la monarquía y la aristocracia:

- División de poderes.
- Número elevado de miembros de los órganos del gobierno.
- Poco tiempo en los cargos públicos y renovación fraccionada.
- Preferencia por los menos ricos e influyentes.
- Reservación de secretarías a gente del pueblo.<sup>60</sup>
- Vigilancia del Senado y tribunales por un colegio de síndicos (consejo de ancianos) o tribunal constitucional.
- Voto secreto.
- Publicidad de debates y decisiones, así como de gastos públicos.
- Separación entre ejército y gobierno.
- Libertad de pensamiento e igualdad entre los hombres.

Dice Spinoza que la característica principal de Estado democrático consiste en que su virtud es más eficaz en la paz que en la guerra, al contrario que en la monarquía,<sup>61</sup> la cual depende de cierto derecho innato o adquirido por fortuna, en contraste con la dependencia de la elección en la aristocracia.<sup>62</sup>

Es importante resaltar que Spinoza concibe a la democracia como la más natural por sus intereses y libertad, es el imperio de la ley sobre todos los ciudadanos, mostrando preferencia de institucionalización frente a los personalismos. La paz y la libertad se condicionan y apoyan mutuamente, son la meta de la ética en Spinoza y su interés en el estudio de la política.<sup>63</sup>

<sup>59</sup> Este análisis de la concepción del Estado spinoziano en evolución fue hecha por A. Domínguez en su introducción ya citada.

<sup>60</sup> Véase Cap. X.

<sup>61</sup> TP, VII.

<sup>62</sup> TP, VIII.

<sup>63</sup> A. Domínguez, "Libertad y democracia en la filosofía política de Spinoza", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Artes Gráficas Benzal, No.11, 1979, pp. 153-156.

### Hobbes y Spinoza: para concluir la anomalía

Es de un interés primordial desentrañar el porqué de la preferencia de Spinoza por la democracia, habiéndose basado en algunos fundamentos de Thomas Hobbes (el estado de naturaleza y en muy poco en el contrato), quien sustentó la monarquía fehacientemente. Cabe preguntarse, entonces, cuáles son las diferencias en la concepción de libertad de cada uno, ya que este concepto es la base de razonamiento de Spinoza que lo lleva a concluir su preferencia por la democracia.

Para empezar, los dos tienen raíces e influencias directas del medio distintas. Hobbes se dedicó exclusivamente al estudio de la política, mientras Spinoza, ante todo, fue un filósofo; es decir, la escritura de la *Ética* y otros escritos lógicos y matemáticos<sup>64</sup> lo llevaron a escribir sobre religión y política, que constituían los mayores impedimentos del filósofo en el desarrollo de sus inquietudes. Además, como un buen racionalista, dedujo que la democracia era el mejor medio para garantizar la libertad de pensamiento, pues él, en el TTP, deja claramente sentado su rechazo a las supersticiones y mentiras de la religión basada en las Sagradas Escrituras. Después de separar la teología de la filosofía se dedica a poner de manifiesto su preferencia por la democracia, dando siempre poder a la multitud.

Para Hobbes, la libertad es la ausencia de impedimentos exteriores, sobre todo para salvaguardar su vida. El derecho natural es la libertad para usar el propio poder de defender la vida y por consiguiente la ley natural prohíbe hacer algo que atente contra la vida. Además, curiosamente introduce como ley el no rompimiento de los pactos, mientras Spinoza los condiciona (aunque dice que lo que hay siempre es una transformación). El hombre para Hobbes pacta para salvaguardar su vida (en esto ambos coinciden). En suma, todo está justificado y legitimado por la conservación. El Contrato se define como la mutua transferencia de derechos (diferencia notable), la validez de los pactos nace con la constitución de un poder civil que obliga a los hombres a cumplirlos.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Ver estudio introductorio de Francisco Larroyo. (*Op.cit.*, p.xx y xxi).

<sup>65</sup> Véase capítulo XII y XIX del *Leviatán*, para el Contrato y la forma de rechazar la democracia. Ver el capítulo XIV para libertad y derecho y leyes naturales (*Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, trad. Manuel Sánchez Sarto, México, FCE, 2ª edición, 1980).

Según Gough, Spinoza difiere de Hobbes en que, en vez de transferir sus poderes naturales a un gobierno soberano, los transfiere a la sociedad entera, donde el Estado se erige como una democracia, arguyendo que la experiencia muestra que entre más absoluto es el poder de un rey, mayor es también la miseria que deben soportar los súbditos. Más adelante, Gough cita la Epístola 50 (1674), donde Spinoza establece en qué difiere de Hobbes: en el sentido de que él siempre mantuvo el derecho natural del hombre sin disminuirlo.<sup>66</sup> Como se puede ver, la concepción de libertad, de derecho natural y el contrato son diferentes entre Spinoza y Hobbes. Es aquí donde se explica la rareza o anomalía. Spinoza no cede todos los derechos a otro, sino a la sociedad misma, y para no perder ese derecho le da el poder a la sociedad.

Se puede decir que Baruch de Spinoza es un filósofo político de transición hacia Locke, quien tuvo contacto con Pufendorf y éste, a su vez, sostuvo entrevistas personales con Spinoza en algún momento de su vida. Forma un anillo entre Hobbes (absolutismo) y los padres de la democracia liberal: Locke y Rousseau.<sup>67</sup> Se adelanta veinte años a Locke y cien a Rousseau, expresando el ideal ilustrado antes que ellos: igualdad, libertad, tolerancia y democracia.<sup>68</sup>

## Bibliografía

- Domínguez, Atilano, "Libertad y democracia en la filosofía política de Spinoza", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Artes Gráficas Benzal, No.11, 1979, pp.131-156.
- \_\_\_\_\_, "La política en la vida y en la obra de Spinoza", introd. a Spinoza, *Tratado Político*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- Fisher, Kuno, *Vida de Spinoza*, trad. Luis Felipe Segura, México, UAM, 1990.
- Gaos, José, "Prólogo del traductor" a Spinoza, *Ética*, México, UNAM, 1977. (Nuestros Clásicos, 52).
- Gough, J.W., *The Social Contract*, Oxford, Clarendon Press, 2nd. ed., 1957.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, trad. Manuel Sánchez Sarto, México, FCE, 2ª edición, 1980.
- Langer, William, *Enciclopedia de Historia Universal*, Madrid, Alianza Editorial, 1980, pp.663-665.
- Larroyo, Francisco, "Estudio introductorio" a Spinoza, *Ética y Tratado Teológico-Político*, trad. Manuel Machado, México, Porrúa, 1977, pp.ix-xi.
- Negri, Antonio, *La anomalía salvaje. Ensayo sobre poder y potencia en Baruch Spinoza*, trad. Gerardo de Pablo, México, UAM, 1993.
- Rosen, Stanley, "Baruch de Spinoza (1632-1677)", en Leo Strauss y Joseph Cropsey (comps.), *Historia de la filosofía política*, trad. Leticia García Urriza, et. al., México, FCE, 1993.
- Spinoza, Baruch de, *Ética y Tratado Teológico Político*, trad. Manuel Machado, México, Porrúa, 1996, (Sepan Cuantos... 319).
- \_\_\_\_\_, *Tratado Político*, trad. Atilano Domínguez, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- Xirau, Ramón, *Introducción a la historia de la filosofía*, México, UNAM, 10ª edición, 1987.

<sup>66</sup> En el capítulo VIII, "Hobbes, Spinoza and Pufendorf", pp. 114 y 115.

<sup>67</sup> A. Domínguez, *Introd. cit.*, pp. 54-56.

<sup>68</sup> *Idem, art. cit.*, p. 156.

RESEÑAS



**Mancur Olson, *Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas***  
Madrid: Siglo XXI Editores, 2ª ed., 2001, 250 pp.  
Trad. de Antonio Resines

Emilio Orfín R.\*

**Reseña**

Dentro de la literatura de la elección social, un lugar destacado lo ocupa, sin lugar a dudas, la conocida obra del economista estadounidense Mancur Olson, *La lógica de la acción colectiva* (1965). Mediante ella, Olson revolucionó el estudio del comportamiento de los agregados sociales, realizando un detallado análisis de los incentivos existentes en el entorno social, mismos que moldean los medios y fines de distintos grupos en el conglomerado social. Especial importancia tiene en su estudio la formación y desarrollo de los grupos de interés; Olson describe cómo tales grupos son capaces de subvertir los intereses de la sociedad en su conjunto, y las consecuencias que de ello se desprenden: principalmente, el impacto negativo que los grupos de interés ejercen sobre la eficiencia económica en general.

No obstante el haber perfilado y sentado las bases para el estudio de una agenda que, al paso de los años, sigue encontrando nuevas fuentes y objetos de estudio, Olson da un paso adelante al incorporar a sus estudios, en los años posteriores a la publicación de *La lógica...*, la relación existente entre los procesos electorales y los incentivos, así como entre estos últimos y los resultados observados en las sociedades contemporáneas. En particular, Olson muestra un singular interés por responder a interrogantes que tienen que ver con el surgimiento y la consolidación de gobiernos democráticos, así como con el desarrollo de marcos

\* Estudiante de las Licenciaturas en Ciencia Política y Economía, ITAM.

institucionales que hacen viable su sobrevivencia y les alejan de la inestabilidad y la zozobra.

En su búsqueda por ofrecer un marco analítico adecuado, Olson estima conveniente el estudio de las condiciones económicas prevalentes en los distintos regímenes políticos actuales. De esta manera, le resulta necesario formular y dar respuesta a un cúmulo de interrogantes muy concretas: ¿Por qué triunfan espectacularmente algunas economías, mientras que otras fracasan de manera estrepitosa? ¿Cómo influyen las diferentes formas de gobierno al momento de obstaculizar o promover el crecimiento económico? ¿Por qué en su momento el sistema de mercado no floreció, no siendo sino hasta después de la caída del bloque soviético-comunista que logró consolidarse?

El esfuerzo de Olson por dar respuesta a éstas y otras interrogantes se ve cristalizado en la obra *Poder y prosperidad*: la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas (1999), cuya elaboración el autor concluyó poco tiempo antes de su muerte en 1998. En palabras del reconocido politólogo estadounidense Francis Fukuyama, "en esta obra... Mancur Olson aplica su pensamiento al estudio de los problemas de la transición política surgidos tras el derrumbe del comunismo".

Ante el panorama poco alentador que conforman los eventos políticos de la primera década de los 90 y el surgimiento del poder hegemónico estadounidense en el plano internacional, así como el inicio de los cada vez más frecuentes ciclos de derrumbe e inestabilidad financiera (como ha ocurrido en México, Brasil, Rusia y el Este asiático, por mencionar sólo algunos), Olson se concentra en investigar qué tipo de gobierno y qué tipo de disposiciones gubernamentales conducen al crecimiento económico. A partir de tales interrogantes, Olson acuña el concepto del gobierno potenciador: un gobierno lo suficientemente poderoso como para establecer y proteger los derechos de propiedad privada, así como la ejecución de los contratos, pero que al mismo tiempo se encuentra limitado, de forma que sus actividades no pueden privar a los individuos de aquellos mismos derechos. Olson expone ampliamente en *Poder y prosperidad* las implicaciones y consecuencias del desarrollo de al clase de gobiernos.

*Poder y prosperidad* cobra una singular importancia en el entorno de incertidumbre que enfrentan nuestras sociedades tras los acontecimientos de 2001 y la cada vez mayor inestabilidad económico-financie-

ra mundial. Tales fenómenos pueden ser mejor comprendidos a partir de una minuciosa lectura de lo expuesto en este libro, debido —y allí residen el mérito y valor de la obra— a que Olson buscó desarrollar explicaciones, no tanto de los acontecimientos específicos en sí mismos, como de la lógica subyacente a ellos, misma que pudiera aclarar por qué surgen y se desarrollan sociedades de mayor o menor éxito en el terreno político y económico.

Un punto central de los argumentos de Olson en *Poder y prosperidad* se encuentra en el primer capítulo de la obra, donde el autor lanza el siguiente desafío: "Necesitamos develar qué induce a actuar a quienes ostentan el poder y de qué manera, y por qué obtuvieron dicho poder". Así, Olson hace hincapié en la importancia central de comprender los factores de poder en una sociedad. Y por el estudio de dichos factores es que Olson da inicio a su obra. "La lógica del poder" es el título de este primer capítulo, en el que Olson da cuenta (apoyándose ampliamente en los elementos desarrollados en *La lógica de la acción colectiva*) de la conformación de las estructuras de toma de decisiones y ejercicio del poder en una sociedad, así como de las implicaciones que se derivan de esas estructuras en la vida política y económica.

El resultado de la investigación desarrollada por Mancur Olson es el de una obra donde se diseña, con rigor analítico, una estructura de análisis que abarca, a la vez, los mercados y los gobiernos. En palabras de Olson, nadie que busque encontrar respuestas para los profundos cambios que experimenta la sociedad contemporánea puede perder de vista que "las economías mueven las políticas y las políticas gobiernan las economías...". Olson lo supo comprender y ofrece un fiel testimonio de ello en *Poder y prosperidad*, su obra póstuma.

Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*

México: Porrúa-CIDE, 2001, 144 pp.

Trad. de David García-Junco

Israel Espinosa Pérez\*

Reseña

En *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, Eugene Bardach desarrolla un método para entender problemas complejos dentro del campo de la actividad gubernamental, donde las decisiones de los administradores públicos diariamente afectan a sectores enteros de la sociedad. Pese a la magnitud de los problemas que abordan, a los profesionales de las políticas públicas suele resultarles difícil entender en qué consiste un análisis de políticas y cómo se lleva a cabo, pues a menudo se enfrentan a disyuntivas como cuál es la información importante en la investigación sobre un determinado problema, desde dónde comenzar un estudio de impacto social, qué alternativas son las más oportunas para hacer frente a asuntos de carácter público, etc.

En la primera parte del libro, el académico de la Universidad de Berkeley presenta una técnica para abordar problemas públicos, la cual se compone de ocho etapas:

1. *La definición del problema.* Este primer paso es crucial en el sentido de generar en el analista los incentivos y medios para concluir una investigación y obtener la evidencia e información necesaria para tal fin, lo cual servirá a su vez para estructurar la propuesta final.
2. *Obtención de información.* Aquí es necesario economizar en la recolección de datos, enfocándose exclusivamente en explorar aquellas fuentes capaces de traducirse en conocimiento y éste, a su vez, en información.

\*Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política, ITAM.

3. *Construcción de alternativas.* Es necesario hacer una lista de todas las opciones a considerarse en un análisis, para luego ir descartando las que produzcan resultados menos óptimos.
4. *Selección de criterios.* Este paso es el más importante para que los valores y la filosofía entren en el análisis de las políticas públicas. Su justificación radica en que los criterios no se utilizan para juzgar las alternativas, sino los resultados concretos asociados a cada una de dichas alternativas.
5. *Proyección de resultados.* Esto implica ser realista, pues mucha gente prefiere el optimismo al pesimismo. Por consiguiente, hacer una política impone una carga moral pesada, misma que muchos hacedores de políticas evaden o están indispuestos a aceptar.
6. *Confrontación de costos y beneficios.* El enfrentamiento de costos y beneficios sobre los resultados vinculados a todas las alternativas de una política es necesario para ponderar la utilidad de esa política.
7. *Decisión.* Para el analista, tomar una decisión implica estar convencido de la viabilidad de un cierto curso de acción.
8. *Contar la historia.* Se debe ser capaz de explicar de manera sencilla la propuesta de política, tratándose esta última del resultado de un proceso de investigación.

Al final, Bardach argumenta que los pasos no se siguen de manera secuencial, sino que el orden puede variar. De hecho, muchos de ellos son siempre pertinentes para todos los asuntos. En la segunda parte del libro se presentan los aspectos estratégicos de la investigación en políticas públicas. Para el autor, entre los investigadores de las ciencias sociales existe la necesidad de perfeccionar los análisis sobre programas públicos; sin embargo, a diferencia de la economía, sociología, ciencia política, psicología y otras disciplinas, el método utilizado por los expertos en política pública es sustancialmente distinto. Según Bardach, en la investigación de políticas se parte de un conocimiento ya derivado y no original, pues su función primordial es "descubrir, cotejar, interpretar, criticar y sintetizar ideas y datos que ya otros han desarrollado", mientras que en las disciplinas sociales la originalidad en una investigación desempeña un papel importante. De igual manera, en el análisis de políticas se busca mejorar el entendimiento de problemas de índole público, mientras que en las ciencias sociales se persigue un conocimiento

más amplio o de enriquecimiento intelectual y no necesariamente práctico.

La más importante diferencia entre la investigación social y la investigación de políticas recae fundamentalmente en los aspectos estratégicos empleados por ambas. En este sentido, las técnicas de búsqueda de información utilizadas por los investigadores de políticas se parecen más, señala Bardach, a un periodismo de calidad que a las utilizadas en el estudio de las disciplinas sociales. Por lo tanto, no solamente hay que tener una noción de los problemas de carácter público, sino también un entendimiento mayor de éstos. Las fuentes más importantes para la obtención de información provienen de documentos o personas, pues una búsqueda de documentos lleva a la obtención de una bibliografía especializada sobre el problema a investigar, mientras que apoyarse en personas o grupos — que a su vez conducen a otros individuos — conduce a entrevistar a los actores vinculados a cierto asunto específico.

Sin duda, el trabajo de Eugene Bardach — caracterizado por una argumentación sencilla, pero con rigor metodológico — es una buena referencia para todos aquellos estudiosos e involucrados en el análisis de políticas públicas cuyo interés radica en entender la complejidad de los problemas que enfrenta la actividad gubernamental.

### Algunos aspectos sobre el autor

Eugene Bardach se desempeña como profesor de la Graduate School of Public Policy en la Universidad de California en Berkeley. Sus múltiples experiencias como docente en cursos de políticas públicas fueron las que lo llevaron a escribir este libro, el cual apareció por primera vez en 1998. Sus áreas de investigación son la implementación de políticas públicas y la administración pública, áreas donde también ha mostrado interés por temas concretos como el de la salud, la igualdad de oportunidades y la preservación y regulación del medio ambiente.

Algunas de sus publicaciones más importantes son *The Skill Factor in Politics: Repealing the Mental Commitment Laws in California* (1972) y *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes Law* (1977).



*La Gaceta de Ciencia Política*  
AÑO II • NÚMERO II • OTOÑO/INVIERNO 2002

se terminó de imprimir en diciembre de 2002 en  
Ediciones Cuicatl, calle Lago Managua Núm. 50,  
Col. Torre Blanca, C.P. 11280 México D.F., con un  
tiraje de mil ejemplares