

JOSÉ EDUARDO KAIRE DE FRANCISCO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

La teoría deliberativa y sus capacidades para impulsar el desarrollo sustentable a nivel local
en México. El caso de los gobiernos divididos a nivel local, 2001-2005.

Trabajo de titulación
Asesor: David Pantoja Moran

28 de diciembre de 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Agradezco a mi familia por su apoyo a lo largo de este camino y todos los pasados.

Agradezco a la Facultad de Ciencias Políticas por la preparación que me dio y a mi asesor David Pantoja por su apoyo y paciencia en clase y en la elaboración de este trabajo.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal (ICyTDF) por la beca otorgada para la realización del presente trabajo dentro del Proyecto del Fondo Mixto CONACYT-Gobierno del Distrito Federal 120980 (convocatoria M0031-2009-01) “Desarrollo de indicadores ambientales a nivel local para la evaluación de impacto ambiental: caso Distrito Federal”; 2010-2011

Índice

Introducción.....	5
Planteamiento general y delimitación.....	5
Hipótesis y selección del caso de estudio.....	12
Objetivo del estudio.....	13

Capítulo I

1. Marco Conceptual.....	14
1.1 Teoría Deliberativa.....	14
1.2 Desarrollo Sustentable.....	23
1.3 Sistema presidencial y gobierno dividido.....	33

Capítulo II

2. Política y Gobierno del Estado de Yucatán en materia ambiental	39
2.1 Contexto político de Yucatán: poder legislativo y ejecutivo.....	39
2.2 Sustentabilidad social y ambiental del desarrollo en Yucatán.....	44
2.3Desempeño gubernamental ambiental: comprobación de la hipótesis.....	47
2.4 Política y desarrollo sustentable en Yucatán.....	52

Capítulo III

3. La teoría deliberativa como estrategia para articular los objetivos del desarrollo sustentable.....	54
2.1 Mayoría simple como método de decisión.....	55
2.2 Representación proporcional como método de elección.....	59
2.3 Las críticas.....	66
2.4. La disciplina partidaria como falsación de la teoría.....	69
4. Conclusiones.....	87
5. Bibliografía.....	91

Introducción

Planteamiento general y delimitación

En el siglo XVI Maquiavelo escribió que la mejor herramienta que el Príncipe tenía en sus manos para hacerse de obediencia no era el discurso metafísico o la coerción, sino dar soluciones eficientes los principales problemas de sus súbditos de manera que obtuviera una legitimidad con bases materiales¹. Sin embargo, el advenimiento de la democracia y su reacción en contra de los poderes tiránicos produjo algunos arreglos constitucionales que no buscaban la eficiencia gubernamental, sino la protección de garantías individuales a través de la limitación del poder del Estado. Hoy en día no parecieran haber buenas razones para defender esta concepción de la democracia y la eficiencia como elementos dicotómicos. Más aún, algunas problemáticas modernas exigen gobiernos capaces de dar pronta respuesta ya que los costos de la inacción se muestran demasiado altos. Una de ellas es la del impacto ambiental.

A nivel global se puede observar esta urgencia en diversos datos. Por ejemplo, las de hielo polar se han venido reduciendo a un promedio de 11% desde 1980 hasta ahora y de mantenerse las tendencias que se observaron en el 2000, éste ritmo se mantendrá elevando². De manera similar, los niveles de precipitación global se han reducido en 4% en los últimos 20 años, a lo cual se le ha adjudicado la desaceleración de la producción

¹ Nicolás Maquiavelo **El Príncipe**. Gernika, México., 2006. p.27.

² National Snow and Ice Data Center **State of the Cryosphere** Universidad de Colorado, Estados Unidos, 2011. Consultado el 16/01/12. En http://nsidc.org/cryosphere/sotc/sea_ice.html

agropecuaria mundial durante esos años.³ En México una de las principales fuentes de impacto ambiental es la urbanización y la concentración demográfica que conlleva. Para nuestro país se espera que para el 2030 el 53% de la población se concentre en 35 ciudades. Este fenómeno de reacomodo demográfico significa que la demanda de recursos ambientales se incrementará sin embargo la mitad de dichas ciudades ya están teniendo serios problemas para poder satisfacer la demanda de agua potable y de manejo de basura.⁴ Es importante remarcar que las consecuencias del impacto ambiental no se limitan al medio físico, por ejemplo, Rolando García mostró que cuando se combinan altos índices de crecimiento poblacional con escasez de recursos ambientales, como lo es el agua potable, la tasa de desnutrición tiende a aumentar en 35%⁵. No sólo eso, sino que estos efectos negativos suelen ser incrementales. Es decir, lo que empieza como un problema de poca importancia, si es dejado desatendido, puede convertirse en algo de mucha mayor relevancia. Un ejemplo de ello según el estudio mencionado es que los índices altos de desnutrición suelen provocar menor rendimiento escolar en los jóvenes, afectando aún más el futuro bienestar de la población.⁶

Este problema le concierne a la ciencia política por diversas razones. En el sentido más elemental es un problema político porque el mantenimiento del medio ambiente es reconocido como una tarea del Estado. El artículo 25 Constitucional establece que:

³ M. Todd y P. Jones *Precipitation mesasurments and trends in the twentieth century* en **International Journal of Climatology**. Número 21, Volúmen 21, Royal Meterological Society, 2002. Constulado el 16/01/12 en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/joc.680/pdf>

⁴ UNFPA **El estado actual de población mundial 2004: Migración y Urbanización**. United Nations Population Fund, 2004.

⁵ Rolando García **Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria**. Gedisa Editorial, España, 2008. pp.174-180.

⁶ *Ibíd.*

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea *integral y sustentable*, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege ésta Constitución”.

En un sentido más profundo también es un tema político porque actualmente el Estado no está cumpliendo con lo que ha sido pactado en la Constitución. De la lectura del artículo claramente se puede percibir una concepción holística sobre el desarrollo nacional en donde los aspectos ambientales, económicos, políticos y sociales funcionan de manera conjunta para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Contrastantemente, lo que vemos en la práctica es una noción del desarrollo nacional reducida al crecimiento económico. Es decir, la idea del desarrollo se ha concentrado en la atención de la factibilidad y eficiencia económica, a veces a costa del uso irracional de los recursos naturales renovables y no renovables. Consecuentemente esto ha traído consigo el deterioro del medio ambiente, sin tener en cuenta consideraciones sociales ni reformas dirigidas a la apertura de nuevos y más eficientes canales de participación como el fortalecimiento de la sociedad civil, perfeccionamiento de los sistemas electorales y de representación en los órganos legislativos que democratizen su funcionamiento e incrementen la capacidad de control del Estado.⁷

Hay que señalar que México hace frente a sus perspectivas de desarrollo en una nueva coyuntura internacional definida por un proceso de intensa globalización y de

⁷ Cfr. *Informe Nuestro Futuro Común*. Comisión de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 1987.

creciente interdependencia. En este nuevo orden internacional se redefinen los patrones internos de organización económica, social y política, así como las instituciones y valores que caracterizan a nuestro sistema político y de gobierno⁸. Bajo estas consideraciones no es sorprendente que México haya seguido las directivas internacionales con más énfasis en lo económico y poco en la materia ambiental y social. Sin embargo, es una realidad que la perspectiva internacional ha cambiado desde la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro-1992), convocada por la Naciones Unidas, en donde se abogó por la idea de desarrollo sustentable, es decir, “un desarrollo que satisfaga las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”⁹.

Esta meta ha sido dotada de especificidad por la academia y ahora se concibe como “el balance dinámico entre: (1) protección y mejoramiento de los ecosistemas y recursos naturales; (2) productividad económica y (3) cobertura de infraestructura social tal como trabajo, vivienda, educación, , cuidado médico y oportunidades culturales”¹⁰. La idea es compleja porque reconoce que hay un pluralismo de intereses que son, aparentemente, contrarios pero igualmente necesarios y que están relacionados. Como lo menciona Rolando García, no se puede sacrificar toda la productividad económica porque ésta es necesaria para poder producir las condiciones sociales necesarias superar la pobreza,

⁸ Juan Pablo Córdoba **Reflexiones sobre la globalización y el Estado-Nación contemporáneo**. UNAM, consultado en línea el 28/11/11: en <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1086/4.pdf>

⁹ Foladori, Guillermo “Avances y Límites de la Sustentabilidad Social” en la Revista Economía, Sociedad y Territorio, volumen III, núm. 12, 2002, p. 625

¹⁰ Simon Bell **Sustainability indicators. Measuring the immeasurable**. Earthscan publications, London, 2000. pp.6-31.

limitante natural del desarrollo sustentable¹¹; pero también resulta evidente que no se puede seguir privilegiando el crecimiento económico por sobre todo lo demás. Es decir, para que el desarrollo sustentable pueda ser logrado es necesario poder procesar el pluralismo de intereses que existe dentro de la sociedad.

Uno de los grandes argumentos hechos a favor de la democracia es que permite esta reconciliación de intereses. Al menos porque, en condiciones de funcionamiento óptimo, da a cada sector de la población las herramientas necesarias para poder buscar sus propios intereses y porque al dar poder a varios sectores de la población entonces la dominación de un interés se vuelve menos probable, mientras que la negociación se vuelve más factible¹². Esto ha llevado a varios teóricos a reconocer que el desarrollo sustentable sólo se puede dar bajo las reglas democráticas.¹³

Ahora bien, es necesario reconocer que, si bien la democracia tiene el potencial de asimilar intereses divergentes, la pregunta de qué tan bien lo hace es una cuestión estrictamente empírica. Algunas democracias manejan la diversidad mejor que otras y, desafortunadamente, no pareciera ser el caso que la mexicana lo haga particularmente bien. Por ejemplo, en los últimos 40 años tanto los índices de desigualdad, pobreza y movilidad social se han mantenido en el mismo nivel relativo¹⁴. Esto quiere decir que los grupos que históricamente han sido excluidos del progreso nacional lo siguen estando hoy. Entonces,

¹¹ Rolando García **Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria**. Gedisa Editorial, España, 2008. pp.43-45.

¹² Cfr. Robert A. Dahl **La poliarquía**. Tecnos, Madrid, 2002.

¹³ Cfr. Pardo Mercedes. *Sociedad y Medio Ambiente*, Edit. Trotta. Madrid 1997.

¹⁴ Yolanda Meyenberg *et. al.* **Agenda 2012 para las campañas electorales y para el próximo gobierno**. Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2011. p.216.

si el desarrollo sustentable requiere del empoderamiento de sectores desfavorecidos, queda claro que el sistema político mexicano no está en condiciones de alcanzarlo.

Queda claro, entonces, que el establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable es difícilmente concebible sin transformaciones profundas en las formas como el Estado funciona, delibera e interviene en la orientación del desarrollo. Con la transición electoral del año 2000 se desmanteló el sistema político hegemónico, pero ahora hace falta desarrollar un aparato institucional que pueda procesar las nuevas exigencias democráticas de manera eficiente y que logre ser incluyente de los intereses políticos emergentes.

El problema político de la ineficiencia es relativamente nuevo para el régimen mexicano. En términos generales, la unificación entre la presidencia y la dirigencia *de facto* del PRI resultaban en un modelo hegemónico capaz de monopolizar gran parte el poder del Estado. Así, desde 1929 el priismo no perdió una sola elección de gobernador durante 60 años o una sola plaza en el Senado hasta 1988. Así cualquier intento de oposición, la cual incluso muchas veces era patrocinada por el mismo gobierno, tenía pocas o nulas capacidades para influir en la creación e implementación de leyes y de políticas públicas, por lo que la eficiencia era maximizada al no tener que concertar una gran diversidad de intereses. Así, durante a lo largo de este periodo ningún proyecto de ley enviado por el ejecutivo enfrentó una oposición mayor del 5% en el poder legislativo. Más aún, en la práctica las iniciativas realmente vertebrales siempre fueron aprobadas por unanimidad.¹⁵ Por lo que bajo este contexto la ineficiencia no podía ser presentada como

¹⁵ Jeffrey Weldon y Molinar Horcasitas **Procedimientos Legislativos en la Cámara de Diputados 1917-1964** Porrúa ,México , 2009.

un problema debido a la hegemonía que el presidente ejercía a través de la estructura partidista.

Como se ha mencionado muchas veces antes, este modelo llegó a un punto de quiebre durante la década de los sesentas y setentas. La exclusión de grupos amplios de la sociedad en la vida institucional del país culminó en un escenario social marcado por el conflicto y la deslegitimación del régimen. En respuesta a esto es que se llevó a cabo la reforma electoral de 1977, la cual tuvo como consecuencia fundamental hacer de una ley llena de limitaciones para la participación política un mecanismo exitoso para la articulación de nuevos partidos capaces de inyectar en el sistema político un carácter competitivo hasta entonces desconocido¹⁶. Esto derivó en un sistema multipartidista que para 1997 fue suficientemente fuerte para terminar con la hegemonía del PRI al quitarle el control de la cámara de diputados.

A partir de entonces, a nivel federal, el gobierno siempre se ha configurado de forma dividida, entendiéndose por esto un escenario donde el poder ejecutivo y el legislativo no están controlados por el mismo partido. La primera consecuencia de esta nueva configuración institucional ha sido que el Congreso pasó de mero testigo de las decisiones políticas y simple sancionador de las leyes propuestas por el presidente, a jugar un papel fundamental en proceso legislativo y a fungir como un contrapeso frente al ejecutivo¹⁷. Así, durante la segunda mitad de su administración Zedillo se enfrentó a duras oposiciones para poder aplicar tres de sus cuatro propuestas clave. La Ley sobre Derechos y Cultura

¹⁶ Becerra, Salazar y Woldenberg. **La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas**. México, ediciones cal y arena, 2008. pp.113, 145.

¹⁷ *Ibíd.* p.24.

Indígena y la iniciativa para la privatización del sector eléctrico no pudieron ser materializadas por falta de acuerdos entre el legislativo y el ejecutivo. Mientras que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro sólo pudo salir adelante sólo después de un muy tortuoso proceso y con un alto costo para el PRI.¹⁸ De manera similar, ambas administraciones panistas se han enfrentado a una dura oposición legislativa que las han marcado como incapaces de llevar a cabo las reformas necesarias¹⁹.

Entonces, recapitulando lo dicho hasta ahora, se puede observar que para alcanzar un desarrollo sustentable que le pueda hacer frente al reto ambiental actual es necesario contar con una democracia que se pueda ir reformando a sí misma de una manera eficiente. Sin embargo, el pluralismo al que se le ha dado cabida ha fomentado el advenimiento de los gobiernos divididos cada vez más como una regla y menos como una excepción de nuestra configuración institucional y, según la evidencia disponible, pareciera ser que éstos están fungiendo como un obstáculo para los procesos de renovación de nuestra democracia. De manera que si se quiere lograr la meta del desarrollo sustentable entonces es necesario encontrar formas de hacer de los gobiernos divididos gobiernos funcionales.

Hipótesis y selección del caso de estudio

Es de estas líneas de reflexión de las que nacen la hipótesis y objetivo de este estudio. Como se ha venido adelantando, la hipótesis fundamental es que los gobiernos divididos han producido un ejercicio de gobierno ineficiente e incapaz de hacerle frente al

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ Véase Rogelio Hernández Rodríguez Hacia un nuevo equilibrio en la relación de poderes en **Instituciones y procesos políticos** de Soledad Loaeza *et al.* Colegio de México, México, 2010.

reto ambiental por su visión reduccionista a los impactos ecológicos. Esta afirmación se explora en el segundo capítulo del presente trabajo. Se intenta probar analizando el número y la calidad de las leyes producidas durante los gobiernos divididos que el Estado de Yucatán ha experimentado desde el 2001.

En este punto es necesario explicar Las conclusiones generales a las que llega este trabajo son tres. Primero, la situación ambiental presentada demanda de un tratamiento holístico como el propuesto por el paradigma del desarrollo sustentable. En segundo lugar, se muestra que para lograr dicho tipo de desarrollo es necesario reformar la forma en la que nuestras instituciones políticas funcionan, específicamente en el área de generación de leyes, porque actualmente representan más un obstáculo que una herramienta. Por último, si bien la teoría deliberativa puede fungir como una buena guía inicial para llevar a cabo la reorganización de nuestras instituciones políticas, está claro que no puede ser tomada como una receta que sólo hay que aplicar, sino que debe de ser adaptada a las circunstancias empíricas concretas de la realidad mexicana si ha de dar buenos resultados prácticos.

por qué se utiliza a Yucatán como caso de estudio. La razón es que es uno de los pocos casos que cumplen con dos criterios necesarios para el desarrollo del estudio que se quiere hacer. El primero de ellos es que se necesita utilizar un caso en donde la problemática ambiental sea especialmente aguda y que esté presente en el debate público. Tendría poco sentido intentar estudiar la calidad de las leyes ambientales en un Estado que no tiene razón alguna para producirlas. El segundo criterio es que si se ha adelantado que los gobiernos divididos son la causa del problema entonces forzosamente se tiene que retomar la experiencia de Estados que ya los hayan experimentado. Si bien el Distrito Federal es el mejor caso de estudio tomando en cuenta el primer criterio, no cumple con el segundo.

Yucatán, en cambio, cumple con estos dos criterios durante el periodo 2001-2004. Mientras que la mayoría legislativa pertenecía al PRI el gobernador Patricio Patrón Laviada era panista; asimismo el aspecto ambiental tuvo una gran importancia política porque se percibió que los desastres naturales que había sufrido la entidad anteriormente y durante este periodo respondían, al menos en parte, a una pobre política ambiental que se buscó corregir por medio del FONDEN y otros programas que después serían ampliamente criticados en la vida local del Estado²⁰.

Objetivo del trabajo

Una vez que la hipótesis se ha puesto a prueba se aborda el objetivo general de esta tesis en el tercer capítulo. Éste es verificar si las propuestas de la teoría deliberativa son una solución viable al problema identificado en el primer y segundo capítulo. La razón por la cual se explora dicha teoría es porque sus teóricos la han presentado como una salida práctica al problema que se experimenta durante los gobiernos divididos. Adicionalmente, la teoría deliberativa pareciera ser especialmente compatible con el concepto de desarrollo sustentable en tanto que los dos tienen como eje fundamental el empoderamiento de los sectores sociales más desfavorecidos como una manera de hacer frente a los problemas de sociedades complejas con intereses diversos y, en ocasiones, contrarios.

Por último, en el primer capítulo que se presenta a continuación se define el marco conceptual en el que se desarrollara esta investigación. Específicamente, se explorarán los conceptos y teorías referentes al desarrollo sustentable, el sistema presidencial y sus

²⁰ Coral Macías Flores Recuento: Elecciones en Yucatán Fundación Preciado, México, 2007

variantes bajo gobiernos divididos, así como a la teoría deliberativa de la democracia. Es en este apartado que se intenta explicar de manera detallada qué se entiende por desarrollo sustentable, cuál es la naturaleza de los gobiernos divididos, así como cuáles son específicamente las propuestas de la teoría deliberativa y cuál es su pertinencia para el tema aquí estudiado.

Capítulo I

Marco Conceptual

Teoría deliberativa de la democracia

Para empezar a entender en qué consiste la teoría deliberativa es útil retomar los comentarios de Rawls respecto a la cooperación social. Él menciona que si bien es cierto que la cooperación beneficia a todos los involucrados, los términos bajo los cuales se lleva a cabo determinan la distribución del beneficio²¹. En el contexto de esta teoría lo que se entiende como deliberación es precisamente el proceso mediante el cual se deciden estos términos de cooperación y no cualquier debate, lo cual implica la reconciliación de intereses particulares y no su simple confrontación. Es importante hacer notar esto para evitar malentendidos sobre qué es lo que se propone, lo que la teoría deliberativa busca no es una prolongación de los debates existentes, sino un arreglo institucional que fomente negociaciones capaces de generar acuerdos legislativos incluyentes.²²

Dentro de la escuela deliberativa la búsqueda de dicho arreglo se ha llevado de distintas maneras. El primer intento obedeció principalmente a una lógica filosófica-normativa. Posiblemente Habermas sea el principal autor de esta corriente en su intento de describir el contexto que permitiera una comunicación ideal en la que no hubiera obstáculos al debate y que, por tanto, posibilitara llegar a un consenso sobre cómo lidiar con los problemas públicos²³. Adicionalmente, se aclara que la razón por la que llegar a esta

²¹ John Rawls **A Theory of Justice**. Harvard University, Harvard University Press, 2003.

²² Los cuales, cabe agregar, permitirán hacer frente a la naturaleza multidimensional del reto medio ambiental desde nuevas perspectivas antes dejadas de lado.

²³ Jürgen Habermas **Moral Consciousness and Communicative Action**. Cambridge, MIT Press.

condición es deseable es porque entonces las decisiones tomadas se vuelven intrínsecamente legítimas porque todo mundo está de acuerdo con ellas. De manera similar, Rawls en su libro de *Teoría de la Justicia* lleva a cabo un ejercicio lógico donde crea individuos hipotéticos para mostrar que a través del debate se puede alcanzar acuerdos que se muestran justos para todos²⁴.

Así, la metodología de Rawls y Habermas no toma en cuenta nunca lo que el mundo real tiene que decir. Sólo se ocupa de crear escenarios para poder señalar bajo qué condiciones las decisiones colectivas podrían quedar justificadas como normas obligatorias. Esta característica le ganó la crítica de ser una teoría sin posibilidad de observancia en la vida política, autores como Nino y Christiano hicieron notar que el problema específico es que en el momento en que los individuos son considerados junto con su intencionalidad determinada por su contexto material entonces la capacidad de alcanzar el consenso se reduce drásticamente²⁵. Al menos porque no hay razón para pensar que cada uno de los miembros están interesados en llegar a acuerdos si pueden conseguir sus objetivos por otros medios más eficientes, como podría ser el uso de la coerción. Por otro lado, Fishkin argumenta que proceder de la manera en que lo hacen Rawls y Habermas para fundamentar una teoría sobre la democracia es erróneo, ya que aún si es posible encontrar un cuerpo de valores que se pueden presentar como objetivamente válidos en una sociedad democrática, nada garantiza que, una vez llevados a la práctica, no existan contradicciones entre ellos. Por lo que las exigencias a la democracia no se pueden hacer con base en los valores que pueden ser justificados sino en aquellos que, puestos en práctica

²⁴ Rawls *Ibíd.*

²⁵ Christiano, T. *The Rule of the Many: Fundamental Issues in Democratic Theory*. Boulder: Westview, Michigan, 1996. p.36.

simultáneamente, pueden producir sistemas materiales coherentes, lo cual supone la constante referencia a la evidencia empírica y no una metodología exclusivamente lógica²⁶

Sin embargo, los críticos reconocen que hay un punto rescatable en el planteamiento original: si se asume que el debate legislativo tiene alguna capacidad para influir en la vida pública, entonces tiene sentido preguntarse qué se puede hacer para que esa discusión pueda ser la fuente de mejores acuerdos políticos. En este sentido es que este grupo de autores pueden ser considerados como teóricos deliberativos, ya que su objeto de estudio es el debate legislativo y siguen entendiendo a la deliberación como un proceso de negociación estratégica mediante el cual los pactos políticos son alcanzados.

Así, la nueva escuela deliberativa tiene una sola pregunta en la mente: ¿de los arreglos constitucionales existentes cuáles son los que producen mejores decisiones legislativas? Claro que para responder esto es necesario contar con un criterio para poder calificar el valor de dichos acuerdos. En esto también se retoma a Habermas y Rawls en tanto que se consideran que contar con dicho criterio necesariamente implica una meta última que es deseable para el conjunto de la sociedad, la cual será de naturaleza normativa ya que una justificación del tipo “una ley es mejor que otra cuando crea X beneficio en la sociedad” siempre es susceptible a la pregunta de por qué X se juzga como algo deseable, especialmente en casos donde para conseguir dicho bien fue necesario sacrificar otro, como es frecuente en política debido a los recursos limitados con los que se cuenta. Así, a la conclusión a la que llegan es que el criterio que debe seguirse es que un mejor ejercicio

²⁶ James Fishkin. **The Voice of the People** Yale, Yale University Press, 1995. p.173.

legislativo es aquel que cumple con el mayor número de valores democráticos y que, al mismo tiempo, ofrece resultados positivos para la vida pública²⁷.

Con esto establecido le queda a la teoría deliberativa dos pasos más. Primero, identificar que instituciones se derivan lógicamente de cada uno de los valores democráticos. Segundo, analizar cada una de estas instituciones y comparar sus características. De manera que se pueda llegar a un juicio final de cuales de los arreglos institucionales normativamente mejor justificados producen los resultados más benéficos, específicamente en el campo legislativo.

Fishkin propone tres valores que suelen regir las expectativas que se tienen hacia la democracia: equidad política, participación en la última instancia de decisión y deliberación²⁸. La participación, presentada muchas veces como el valor democrático por antonomasia, se suele defender debido a que funciona como una garantía de que la soberanía popular se cumpla. A su vez, Nino explica que el valor de la deliberación permite llegar a acuerdos más racionales debido a que para convencer a los demás no es posible argumentar con base en lo que es bueno para uno, sino que se tiene que reconciliar los intereses de los demás con los propios para así poder presentar razonamientos justificables frente a todos²⁹. Por otro lado, asumir la validez de la equidad, como lo

²⁷ *Ibíd.* p.176.

²⁸ La deliberación se toma como valor en tanto que produzca consenso y sea capaz de informar a los involucrados del punto de vista de los demás para que al acuerdo sea incluyente. James Fishkin. **The Voice of the People** Yale, Yale University Press, 1995.

²⁹ Carlos Santiago Nino **The Constitution of Deliberative Democracy**. Yale, Yale University Press, 1996

menciona Rancière, es el requerimiento lógico que permite deliberar³⁰, ya que el resultado de la negociación entre desiguales estaría decidido desde antes de que ésta empezara con base en las características de los participantes o en el *status* que gozaran dentro del aparato social. Si bien se podría objetar esta lista en favor de la adición de otros valores, lo que aquí Fishkin intenta hacer es mostrar una de las principales consideraciones de la escuela deliberativa: que algunos valores democráticos, aunque legítimos, puestos en práctica simultánea derivan en instituciones políticas contradictorias. Esto, entonces, puede llevar a sistemas con un rendimiento insostenible, por lo que para la búsqueda de un arreglo institucional que mejor cumpla el criterio antes señalado es necesario identificar los principios normativos democráticos que son compatibles entre sí en sus consecuencias prácticas.

Tómese por ejemplo las instituciones que derivan del principio participativo. Bajo la premisa de permitir al mayor número de personas posible decidir sobre las materias de interés público, el referéndum se muestra como una opción viable dentro de las democracias representativas actuales. Es altamente participativo en tanto que cada individuo puede expresarse y también cumple con el principio equitativo al tratar cada voto de igual manera, pero no es especialmente deliberativo. Por un lado porque el resultado no es consecuencia de ninguna negociación, sino simplemente el reflejo del voluntad mayoritaria. Por otro, las posibles alternativas son presentadas a los votantes sin una discusión antecedente que justifique que sean ésas las alternativas dadas y no otras. De

³⁰ Jacques Rancière Política, identificación y subjetivación en Benajmin Arditi **El reverso de la diferencia: identidad y política** Nueva Sociedad, Caracas, 2000. pp.145-146.

hecho en algunos países que permiten el referéndum, éste frecuentemente se ha utilizado para pasar legislar decisiones que son insustentables en el debate dentro de las cámaras.³¹

Se podría pensar que esta contradicción sólo existe porque se intenta aplicar artificialmente el principio de participación en un modelo representativo que lo limita de origen. Pero la contradicción lógica se mantiene aún si se parte de un modelo participativo. Si deseamos cumplir con el principio de la participación de amplios sectores de la sociedad³² entonces es indispensable que los argumentos políticos sean comprensibles para todos independientemente de que no tengan una formación política. Sin embargo, simplificar los problemas en aras de una comunicación más eficiente puede llevar “a convertir la política en un juego de estereotipos”³³, potencialmente creando un límite para la calidad de la deliberación a la que se puede llegar. Asimismo, la participación directa masiva no sólo supone que yo pueda formar parte de la última instancia de toma de decisiones sino que también preste atención al argumento de todos los demás. Si aceptamos que la deliberación requiere de discusión en grupos reducidos, entonces para tener un proceso masivamente participativo y deliberativo a la vez el número de interacciones necesarias equivaldría a $n(n-1)/2$, donde n es el número de personas³⁴. Lo cual significa un obstáculo operativo insuperable en los requerimientos para satisfacer

³¹ Por ejemplo, el caso norteamericano de la Proposición 187. Que por medio del apoyo de los sectores más conservadores de la sociedad se logró negar seguridad social a inmigrantes indocumentados, después de que se hiciera evidente que una ley de este tipo no podría ser legislada dentro de las cámaras por su costo político.

³² Se mostrara más adelante que conseguir este objetivo es un punto fundamental para el desarrollo sustentable considerado en la Agenda 21.

³³ Dominique Wolton, Las contradicciones de la comunicación política en **El nuevo espacio público** de J.M Ferry. Ed. Gedisa, Barcelona. 1995. p.121.

³⁴ Willamson citado por McGann en *Ibíd.* p.42.

ambos valores al mismo tiempo. Con esto en mente se puede ver que la contradicción no es consecuencia de las circunstancias, sino de la lógica misma de cada principio.

Siguiendo con la argumentación, Dryzek señala que la participación y la deliberación se pueden reconciliar si se renuncia a la idea de hacer participar a todos en cada decisión³⁵. Sin embargo, esto es sólo cierto si se está dispuesto a sacrificar la igualdad política. Ya que si se opta por una democracia participativa autoselectiva la consecuencia no es otra que dejar las decisiones en las manos de elites que tienen los recursos necesarios para usar su tiempo en la participación política, mientras que aquellos que se vean obligados emplearlo en alguna actividad económica quedarían excluidos³⁶. Esto muestra la imposibilidad de maximizar la participación directa, la deliberación y la equidad política al mismo tiempo. Esto fuerza a cualquier visión práctica de la democracia a tomar una decisión sobre qué valores privilegiar en las instituciones que se adopten. Hacer un argumento normativo sobre cuál de ellos es más valioso resulta difícil y seguramente tendría que recurrir a preferencias subjetivas. Otra opción, es hacer la decisión con base en consideraciones instrumentales. Si se opta por proceder de esta última manera pareciera que reducir la participación directa para incrementar la deliberación y satisfacer la equidad es la solución más plausible.

Los argumentos a favor de la participación directa suelen ser dos. Primero, en contraste con la participación indirecta, se dice que al prescindir de la representación se evita el problema que nace del hecho de que “la psicología de los delegados es siempre diferente a la de los delegantes, de manera que cada grado suplementario aumenta más la

³⁵ Dryzek *Ibíd* p.125.

³⁶ McGann *Ibíd* p.125.

separación entre la voluntad y la decisión”³⁷. Segundo, se considera que la participación es edificante en sí misma en tanto que incentiva a las personas a conocer y a tomar en consideración los intereses de otros³⁸.

Considerando el primer argumento, si bien es difícil cuestionar su lógica, el costo asociado con modelos que reducen la separación entre voluntad y decisión se muestra insustentable para la sociedad. El tiempo usado para la participación directa es tiempo que no puede ser usado para otras cosas, como la satisfacción de necesidades económicas o de otro tipo. En este sentido, Cristiano argumenta que la inversión de tiempo que la participación masiva supone es tan grande que el costo de llevarla a cabo sólo se justificaría si se pudiera alcanzar un consenso unánime. Sin embargo, como se ha argumentado ya, la posibilidad de llegar a este punto es inexistente en condiciones reales³⁹.

Referente al segundo argumento a favor de la democracia directa, Elster argumenta que no tiene sentido pensar en la participación como un fin en sí mismo, si se participa en la política es porque se espera obtener un resultado material de ello⁴⁰. Esto resulta conflictivo para los modelos de participación directa porque, debido a la complejidad que deriva del número tan grande de interacciones que se dan durante la participación masiva, es muy difícil poder ofrecer algún otro resultado que no sea el debate mismo. Desde la perspectiva de Lipset se plantea que esto no es tan problemático debido a que la

³⁷ Maurice Duverger **Los partidos políticos**. Fondo de Cultura económica, México, 2006. p.170.

³⁸ Carole Pateman **Participation and Democratic Theory**. Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

³⁹ Thomas Christiano. *The Rule of the Many: Fundamental Issues in Democratic Theory*. Boulder: Westview, 1996. p.39.

⁴⁰ Jon Elster **Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality**. Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

participación y el debate en sí son valiosos independientemente de las decisiones que resulten. Ya que la interacción con personas de diferente formación e intereses fomenta la adopción de visiones pluralistas más adecuadas para la democracia⁴¹. Aun admitiendo que esto es así, Femia comenta que no hay forma de comprobar que la participación sea más edificante a nivel personal que otras actividades⁴². Por lo que las ventajas por optar por un modelo que privilegie la participación parecieran ser limitadas. Más aún, si los beneficios se limitan al cambio de la psicología de los individuos, entonces estos mismos resultados se pueden alcanzar por medio de formas no directas de participación, como las organizaciones civiles, sin hacer ningún sacrificio en el plano deliberativo o equitativo.

Cabe insistir que no se trata de despreciar la participación política. El problema, como se ha argumentado, reside en que no se puede aumentar la participación directa, sin producir un decremento en la calidad de la deliberación a menos que se sacrifique la equidad política. Por lo que la propuesta a la que llega la teoría deliberativa consiste en optar por la participación indirecta en vez de la inclusión de la ciudadanía en la última instancia de decisión. El paso que prosiguen a tomar los teóricos deliberativos es a especificar qué arreglos institucionales específicos se derivan de los principios democráticos aceptados. Dentro de su propuesta los dos mecanismos institucionales fundamentales que se trabajan son los de mayoría simple como método de decisión dentro del poder legislativo y elecciones proporcionales. En el tercer capítulo, que es donde se intenta analizar la viabilidad de las propuestas deliberativas se explica por qué estos

⁴¹S. Martin Lipset **El hombre político. Las bases sociales de la política**. Tecnos. Madrid, 1981. pp.88-90.

⁴² Femia citado por McGann en *Ibíd.* p.129.

dispositivos son derivaciones lógicas de los valores de equidad política y deliberación, así como las consecuencias prácticas de su aplicación.

Desarrollo Sustentable

Hay por lo menos dos vertientes que alimentaron el enfoque del desarrollo sustentable. La primera tiene relación con las corrientes que desde la economía sometieron a revisión el concepto de desarrollo económico a partir de los años setenta. La segunda tiene que ver con la emergencia de la crítica ambientalista al modo de vida contemporáneo, que también se expresó en diversas corrientes pero con ejes comunes y ha transitado por varias etapas en las últimas dos décadas, sobre todo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, mejor conocida como la Conferencia de Estocolmo, que tuvo lugar en esa ciudad en junio de 1972.

La idea o enfoque del desarrollo sustentable adquirió relevancia en un plazo relativamente breve y fue incluida en las formulaciones de los organismos internacionales que tienen más influencia en la orientación de los modelos de desarrollo, como el Banco Mundial (BM 1990, 1992), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1990), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID-PNUD, 1991) y otros. De igual manera, el enfoque fue incorporado en el discurso político, no sólo ambientalista sino en general por el desarrollo.⁴³

La definición a la que casi siempre se recurre cuando se habla del desarrollo sustentable es la siguiente: “Es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación

⁴³ Carabias, Julia y Enrique Provencio. La política ambiental mexicana antes y después de Río. En “*La diplomacia ambiental*”; Lichtinger, et al. (comp.) México FCE/SRE, 1994. pp.393-423.

presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”⁴⁴ Este enfoque abarca tres componentes básicos económico, social y ambiental que constituyen los fundamentos de un desarrollo sustentable, son íntimamente interdependientes y, en consecuencia, se requiere que los esfuerzos por promover el desarrollo tomen en cuenta cada uno de estos tres aspectos.

En esa definición se integran tres elementos: la cobertura de necesidades básicas en la presente generación, la capacidad de los sistemas naturales para lograrlo, y la cobertura de las necesidades de las generaciones futuras. Pero más allá de lo anterior el informe Nuestro Futuro Común partía de que el desarrollo sustentable sólo puede entenderse como proceso, y que sus restricciones más importantes tienen relación con la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y el marco institucional.

El enfoque sistémico. Los requisitos explícitos que se reconocen en el Informe Nuestro Futuro Común incluían como temas centrales: “Un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones; un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante; un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado; un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente; un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones; un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas; un sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de manera autónoma”

⁴⁴ Informe Nuestro Futuro Común . Op cit.

Como factores críticos de la estrategia para el desarrollo sustentable se anotaba la reorientación tecnológica, sobre todo para atenuar el impacto sobre recursos y controlar los riesgos ambientales; las necesidades de un contexto social democrático y participativo; la intervención de las minorías y los grupos étnicos; y el rediseño de políticas, instituciones, leyes y normas para realizar el desarrollo.

Como todo modelo de desarrollo, es concebido como un proceso paulatino de transformación; su realización implica un periodo determinado de tiempo para llevarlo a cabo. Lo anterior plantea tres situaciones: a) un estado inicial donde el desarrollo nacional no es sustentable; b) un periodo de transición hacia un estado de desarrollo sustentable y c) un estado donde el nivel de desarrollo es sustentable. No es difícil identificar la primera situación, pues hasta la década de los años setentas se presume que al no haber “políticas ambientales”, estamos en un estado de desarrollo no sustentable, esto puede ser discutido y analizado con mayor profundidad, aquí se plantea únicamente como ejemplo.⁴⁵

El problema de esta situación estriba en definir las otras dos situaciones, podemos preguntarnos: ¿cuál es el tipo específico de “desarrollo sustentable” que nuestro país debe alcanzar?, ¿cómo se debe modificar la actual estrategia de desarrollo nacional?, ¿cuál es la estrategia para lograr esto?, ¿cuánto tiempo se requiere para alcanzar ese nivel de desarrollo?, ¿quién debe impulsar ese proyecto nacional?, etc. Éstas son preguntas no

⁴⁵ En ese sentido la LGEEPA en su Art. 3, fracción XI, define al desarrollo sustentable como “un proceso, evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y productividad de las personas y se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección al ambiente y aprovechamiento de los recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”.

respondidas por las fuerzas políticas y sociales; es más, considero que ni siquiera han sido planteadas en el debate nacional, pues no aparecen en el debate sobre la reforma del Estado mexicano.

Para Guimaráes, discernir la actual crisis del desarrollo supone la comprensión adecuada del proceso social que la ha detonado; las posibles soluciones vía desarrollo sustentable, hay que buscarlas en el propio sistema social y no en base en alguna magia tecnológica –*technological fix*- tan cara a los desarrollistas.⁴⁶

Al hacerse la pregunta de ¿Cuáles son los actores sociales promotores del desarrollo sustentable?, Guimaráes señala: “son los mismos que constituyen la base social del estilo de desarrollo actual. Los cuales tienen por supuesto todo que perder y muy poco que ganar con el cambio”. Esto ha ocasionado que convivamos todavía con dos realidades contrapuestas. Por un lado, todos concuerdan que el estilo actual de desarrollo se ha agotado y es decididamente no sustentable, por otro lado, no se toman las medidas indispensables para la transformación de las instituciones económicas, sociales y políticas que regulan la propiedad, control, acceso y uso de los recursos naturales, tampoco se ha cambiado los patrones de consumo de los países desarrollados; sólo se han realizado transformaciones cosméticas, que “enverdecen” ese modelo. El “conservadurismo dinámico” que apoya la vaguedad del concepto desarrollo sustentable impulsa un discurso transformador para garantizar que nada cambie. Señala que el desarrollo sustentable solo llegará como una

⁴⁶ Guimaráes Roberto, “El papel del Estado en una estrategia de desarrollo sostenible”, en: Primer Foro del Ajusco, *Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, Colegio de México/ PNUMA, México, 1995, p. 98-99.

propuesta sería en la medida que sea posible distinguir sus componentes reales: su contenido sectorial, económico, ambiental y social.⁴⁷

Principio de sustentabilidad. Según Guimaráes, es necesario darle contenido real y concreto a los planteamientos de sustentabilidad del desarrollo. Desde su enfoque holístico propone los siguientes criterios operacionales:⁴⁸

Sustentabilidad ecológica del desarrollo: se refiere a la base física del proceso de crecimiento y objetiva la manutención del stock de recursos naturales incorporado a las actividades productivas. Señala criterios distintos para recursos renovables y no renovables respectivamente.

Sustentabilidad ambiental del desarrollo: se relaciona con la manutención de la capacidad de sustento de los ecosistemas, es decir, con la capacidad de la naturaleza para absorber y recomponerse de las agresiones antrópicas. Señala dos criterios: a) las tasas de emisión de desechos deben equivaler a las tasas de regeneración, las cuales son determinadas por la tasa de recuperación del ecosistema; b) reconversión industrial con énfasis en la reducción de la entropía, es decir, privilegiando la conservación de la energía y las fuentes renovables. Es importante hacer énfasis en el uso de mecanismo de mercado que incorporen al costo privado los costos de preservación ambiental, por medio de mecanismos que integren el principio de “el que contamina paga”

Sustentabilidad social del desarrollo: tiene por objeto el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Para los países en desarrollo los criterios básicos deberían ser: la

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 113-116.

⁴⁸ *Idem*, p. 129-136.

justicia distributiva (distribución de bienes y servicios); la universalización de la cobertura (educación, salud, vivienda, seguridad social); discriminación positiva (privilegiar estratos excluidos en desmedro de estratos ya incluidos). Los criterios macro-operacionales serían: política económica que privilegie mercados nacionales (complementariedad entre éstos a nivel regional y orientado a las necesidades básicas), elevar el nivel de ingreso de los estratos más pobres, reformar la tenencia de la tierra, revertir la tendencia de modernización agrícola en base exclusivamente de la gran empresa capitalista, creación y fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas, otorgar prioridad al equipamiento de infraestructura de uso colectivo, diseño de políticas tributarias que promuevan la distribución de recursos nacionales desde el centro a la periferia.

Sustentabilidad política del desarrollo: vinculada al proceso de construcción de la ciudadanía y al ejercicio pleno de los derechos sociales; busca garantizar la incorporación plena de las personas al proceso de desarrollo. Esta se resume a nivel micro, a la democratización de la sociedad; a nivel macro a la democratización del Estado. Privilegiar la democratización del Estado por sobre la democratización de mercado se debe más a una motivación ideológica y a una constatación pragmática. Para consolidar los esfuerzos de democratización se debe: a) fortalecer la capacidad política del Estado (perfeccionamiento de su capacidad para orientar las relaciones entre la organizaciones de la sociedad civil y la instituciones políticas), b) fortalecimiento de la capacidad técnico administrativa del Estado (descentralización de la toma de decisiones, fortalecimiento de la capacidad reguladora y fiscalizadora), c) fortalecimiento de la capacidad de regulación y planificación del Estado. Esta

dimensión política es la que guarda una relación particularmente fuerte con los principios de la teoría deliberativa que subyace en el desarrollo de la presente investigación.

A su vez, parte integral de la sustentabilidad es el concepto de *equidad intergeneracional*. El primero nos llama a ver los recursos no sólo como una oportunidad de inversión sino como fideicomiso o fundación legada por nuestros antepasados, para disfrutarla; después entregarla a nuestros herederos para que ellos la disfruten también. Asimismo, un segundo concepto de fundamental importancia en la concepción del desarrollo sustentable es el de la *equidad intrageneracional*, es decir las desigualdades de la misma generación, donde los segmentos más pobres sufren los impactos y las consecuencias de la degradación ambiental.⁴⁹

Casi todos los modelos de desarrollo llevan implícito la necesidad de velar por el futuro de sus habitantes; es una preocupación natural de padres hacia el futuro de hijos. Lo novedoso de este principio, es que incorpora la preocupación por el futuro en el manejo de los recursos naturales no renovables y en la calidad de los renovables, algo que no había sido cuestionado anteriormente, pues debido a su magnitud y abundancia se daba por hecho que existiría por siempre.

Sin embargo, este concepto se vuelve difícil de aterrizar en políticas concretas cuando “es entendido literalmente; esto es, cuando se adscriben derechos a las generaciones futuras y obligaciones para las generaciones presentes. Esta noción jurídico-política de justicia

⁴⁹ Masera Diego, “Hacia un consumo sustentable”, en: Leff E., Escurra E., Romero Lankao P. (coords), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, INE (Semarnat)/ UAM/ PNUMA, México, 2002, p. 66.

intergeneracional ha sido criticada, especialmente por el hecho de que los derechos sólo pueden ser asignados a individuos concretos y no a entidades colectivas inexistentes”.⁵⁰

Para los propósitos de este trabajo, conviene indicar algunas paradojas que distorsionan a este principio con un alto contenido retórico, cuando se pretende interpretarlo desde la lógica de funcionamiento del modelo capitalista:⁵¹

- a) La noción de sustentabilidad entra en contradicción con la visión de los centros de poder que han declarado la muerte del Estado como motor del desarrollo, pues la sustentabilidad requiere de un mercado regulado y de un horizonte a largo plazo para las decisiones públicas; las ideas acerca de “generaciones futuras” y “largo plazo” se presentan como actores y variables extrañas al mercado, cuya señal responde a la asignación óptima de recursos en el corto plazo. Estamos ante una dicotomía aparente o de una propuesta que sólo se logra armonizar a nivel teórico con lo cual se construye una propuesta desprovista de cualquier contenido social relevante.
- b) Unanimidad en torno al concepto de desarrollo sustentable. Es difícil encontrar un solo actor social importante contra el desarrollo sustentable, lo cual no permite accionar la dialéctica del debate; la disputa de planteamientos contrarios y a menudo antagónicos.
- c) Hay ausencia de “portadores” sociales de la sustentabilidad. Si consideramos que los factores de la producción son el capital, el trabajo y los recursos naturales, se puede

⁵⁰ Guimarães Roberto op cit, p. 10.

⁵¹ idem p. 113-116.

observar que en el caso de los dos primeros existen grupos sociales detrás de cada uno de ellos (empresarios y trabajadores) que históricamente se han encargado de defender sus intereses. En el caso de los recursos naturales no existen tales grupos sociales defensores en el proceso productivo. El dilema actual de la sustentabilidad se resumiría en la inexistencia de un actor cuya razón de ser social fueren los recursos naturales.

- d) Del problema anterior han surgido planteamientos desde la teoría económica que señalan que la solución es asignarle esos recursos en propiedad a elementos de la sociedad, reduciendo el problema a la propiedad y atrapándolo en un discurso económico.

El Desarrollo Sustentable, que muchos confunden como sustentabilidad ambiental, es una respuesta a la crisis del modelo desarrollista actual. Involucra desde luego, un desarrollo que es sustentable en el largo plazo en términos no solamente económicos y ecológicos, sino también sociales, políticos, culturales e institucionales.

Su ideología sustenta que en el planeta “no existen crisis separadas: una crisis social, pobreza y desigualdades; una crisis económica, financiera, energética o de alimentos; y ecológica, climática o de la biodiversidad. Los desafíos son a la vez interdependientes e integrados y reclaman un tratamiento global y la participación social”.⁵²

⁵² ⁵² *Informe Nuestro Futuro Común, CNUMAD, 1987. Comisión Brundtland.*

Este nuevo paradigma, supone una serie de cambios profundos en el orden político, social, cultural, económico, ambiental, tecnológico e institucional, así como en las relaciones Norte-Sur.

Por ejemplo, el Informe *Nuestro Futuro Común* hace énfasis en que el desarrollo debe enfocarse a la superación del déficit social en necesidades básicas. Como factores críticos de la estrategia para el desarrollo sustentable señala la necesidad de un contexto social democrático y participativo; la intervención de las minorías y los grupos étnicos, y el rediseño de políticas, instituciones, leyes y normas para redefinir el desarrollo. Asimismo, la Agenda XXI, es un conjunto de normas tendentes al logro de un Desarrollo Sustentable desde el punto de vista social, económico y ecológico, estableció principios entre los que destacan: Equidad generacional y de culturas, la justicia social con distribución de la riqueza e ingreso y, por último, la calidad de vida.⁵³ Para esto se juzga que se deben de dar reformas del orden político que fomenten la inclusión e igualdad social por medio de la democracia que permita y fomente la participación de la ciudadanía.⁵⁴

En suma, el desarrollo sustentable se caracteriza por ser un concepto que apela a un enfoque holístico en donde los problemas ambientales, económicos, sociales y políticos se entienden como entrelazados. La sustentabilidad, pues, se debe de dar en cada uno de estas

⁵³ La Agenda XXI fue suscrita en la Cumbre de la Tierra, que se celebró en 1992, en Río de Janeiro (Brasil), durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Es considerada un manual de referencia para la determinación de políticas gubernamentales y empresariales.

⁵⁴ *Ibíd.* puede ser consultada, en su versión en castellano, en:
<http://www.rolac.unep.mx/agenda21/esp/ag21linde.htm>

esferas. En términos generales se juzga que para esto es necesario el uso responsable de los recursos, la regulación del crecimiento económico por parte del Estado, el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población, y un sistema democrático que sea capaz de asimilar y dar respuesta al pluralismo de intereses que existe en la sociedad.

Sistema presidencial y gobierno dividido

Una vez desarrollado el concepto de desarrollo sustentable queda más claro cuál es su relación con las instituciones políticas. Se ha dicho que el desarrollo sustentable supone 1) la regulación de los distintos intereses económicos por parte del Estado 2) una democracia que permita el empoderamiento de los sectores hasta ahora excluidos. En este sentido es que es fundamental el estudio de nuestro sistema político y de su funcionamiento. Ahora se procede a explicar las características del sistema político caso que nos compete, el Estado de Yucatán.

De acuerdo con el artículo 115 y 116 de la Constitución Mexicana, las constituciones locales se deberán de adecuar a la constitución federal. Es decir, la fórmula presidencial se repite, sólo que esta vez en manos del gobernador. Sartori delimita las características fundamentales de éste tipo de régimen con los siguientes puntos: *a)* El poder ejecutivo está depositado en una persona electa popularmente; *b)* No puede ser sustituida por el voto del congreso; *c)* designa y dirige a sus secretarios y *d)* tiene de la autoridad de legislar.⁵⁵ De manera similar, en la Constitución de Yucatán se establece lo siguiente:

Artículo 44.- Se deposita el poder Ejecutivo del Estado en un ciudadano que se denominará “Gobernador del Estado de Yucatán”.

⁵⁵ Giovanni Sartori **Ingeniería constitucional comparada**. FCE. México. 2005. p.99.

Artículo 45.- La elección del gobernador será popular y se hará en los términos que disponga la Ley Electoral

Artículo 55, Fracción III.- Promulgar y remover a los titulares de las dependencias que señala el Código de la Administración Pública de Yucatán.

Artículo 35, Fracción II.- El gobernador tiene el derecho de iniciar Leyes o Decretos.

Así, queda claro que el diseño constitucional del Estado funciona bajo las reglas del sistema presidencial, por lo que los análisis teóricos hechos sobre este tipo de régimen le son pertinentes. En concreto, es importante retomar la crítica de Linz. Él argumenta que debido a que tanto el Congreso como el Presidente son electos popularmente, ambos tienen el mismo grado de legitimidad. Entonces, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo están en el mismo nivel jerárquico por lo que se puede hablar de que es un sistema con dos motores o que existe una doble legitimidad. El problema radica en el momento en que el legislativo y el ejecutivo empujan en sentidos contrarios. En estas condiciones lo más que se puede esperar es que el sistema se paralice y, en consecuencia, se vuelva ineficiente.⁵⁶

Sumado al problema de la eficiencia está el de la regulación del poder. El sistema presidencial fue diseñado desde sus orígenes norteamericanos con la noción de pesos y contrapesos con el objetivo de evitar el uso tiránico del poder, al mismo tiempo que se optó por una separación rígida de poderes con la misma meta en mente. Sin embargo, retomando a Montesquieu, sabemos que una separación extrema entre los poderes hace imposible que estos se puedan regular mutuamente porque cada uno actúa sin restricciones dentro de su propio campo de acción permitiéndole reclamar para sí facultades que antes no le

⁵⁶ Linz, Juan J, **La crisis del presidencialismo**, Madrid 1997

correspondían. En otras palabras, para hacer lo más eficiente posible la autorregulación de los poderes del Estado es necesario disponer las cosas de manera tal que todo órgano político encuentre en su ejercicio cotidiano a otro órgano que pueda oponérsele⁵⁷. Entonces, las ideas de separación de poderes y contrapesos en las que se basan los sistemas presidenciales mantienen una contradicción lógica cuando se consideran en su forma pura ya que dos cosas no se puede apartar totalmente y hacer que interactúen al mismo tiempo, por lo que para aplicarlas conjuntamente hace falta un equilibrio difícil de alcanzar entre separar los poderes lo suficiente para que puedan ser autónomos pero no tanto que la regulación mutua se vuelva imposible.

Considerando las observaciones de Linz y Montesquieu se esperaría que el sistema presidencial tuviera la dificultad de oscilar entre dos posibilidades desventajosas. Un escenario de ineficacia causado por el enfrentamiento de dos voluntades contrarias igualmente fuertes, u otro donde un poder palidece frente a las capacidades que el otro ha adquirido. Estas hipótesis planteadas desde la teoría política parecieran ser acordes a la experiencia del caso mexicano. Rabasa apuntó que en México se había tenido “la sumisión del ejecutivo, que establece la dictadura de una Asamblea; o el golpe de Estado que entroniza la dictadura del presidente”⁵⁸. Concretamente, durante la Constitución de 1857, el poder legislativo, entonces unicameral y con amplias atribuciones, logró fortalecerse paulatinamente hasta dejar al ejecutivo desarmado.⁵⁹ Mientras que se puede ver a la etapa maderista como el ejemplo de la ineficacia ya que dado a la fuerte oposición de los porfiristas y los radicales en el congreso le impidieron a Madero contar con una mayoría

⁵⁷ Charles Eisenmann en referencia a Montesquieu en **El Espíritu de las Leyes y la Separación de Poderes**. En Anuario Jurídico, UNAM. pp.436-437.

⁵⁸ Emilio Rabasa **Constitución y dictadura**. Conaculta, México, 2002. p.143.

⁵⁹ David Pantoja La constitución de 1857 y su interludio parlamentario. En *Historia mexicana*. Vol.LVII, 2008, Colegio De México. p.1070.

que le permitiera desbloquear sus iniciativas, llevando a una situación donde el Estado se vio incapaz de conciliar los distintos intereses políticos en la sociedad⁶⁰. Así, pareciera que las críticas de Linz y Montesquieu son pertinentes para el caso mexicano y, consecuentemente, para el Yucateco, mas es necesario tomar en cuenta otra variable en el análisis.

Tanto las teorizaciones de Montesquieu como los casos históricos citados funcionaron bajo una lógica política distinta a la de hoy en día. Con el advenimiento de los partidos políticos se complejizó la relación entre los poderes del Estado, ya que la disciplina colectiva con la que comúnmente se comportan pueden determinar la configuración política por encima del diseño constitucional de diferentes maneras. Por ejemplo, puede ser el caso de que la separación de poderes sea superada en tanto que el presidente y la mayoría pertenezcan al mismo partido; o que está fuera reforzado por una estructura partidaria que fuerza la oposición al presidente dentro del congreso, o cualquier otra posibilidad. Consecuentemente, el análisis de los sistemas presidenciales en general, y del yucateco en particular, debe de tomar en cuenta no sólo la ingeniería constitucional, sino también la manera en que los partidos políticos están influyendo.

Dentro de las distintas posibilidades de esta influencia posiblemente la que mayor atención requiere es la de gobierno dividido, entendido como la situación en donde la mayoría legislativa no es del mismo partido que el presidente, ya que la dificultad de hacer del sistema presidencial eficiente aumenta debido que el gobierno se deba de dar como una alianza entre adversarios políticos. De manera que el conflicto inherente a la competencia

⁶⁰ David Pantoja Gobierno Dividido en México: el riesgo de la ineficacia. México, Este País, Número 75, 1997.

partidaria se traslada a los poderes del Estado.⁶¹ Esta situación no es ninguna excepcionalidad. De hecho, en las últimas 110 elecciones legislativas democráticas contadas de 1958 a 1994 en América Latina y Estados Unidos el 59% han dado lugar a gobiernos divididos.⁶² Por lo que es un fenómeno muy real que debe de ser considerado por cualquier sistema presidencial.

La tensión entre poderes propia del gobierno dividido ha hecho que se le caracterice a éste por su ineficiencia legislativa, bajo la lógica de que en esta situación los partidos opositores al presidente no tienen incentivos para colaborar con éste. Se ha explicado que “si la coalición tiene éxito los créditos se los lleva el Presidente y el partido que lo llevó al poder [...] por tanto, es mucho más ventajoso para la oposición criticar al Presidente que apoyarlo en sus iniciativas”.⁶³ Consecuentemente en diversos estudios se ha observado que los sistemas presidenciales que funcionan bajo el esquema de gobierno dividido han tenido grandes dificultades para sacar adelante reformas sustantivas⁶⁴. Por ejemplo, en la historia de Estados Unidos se observa que el índice de aprobación de iniciativas se reduce 36 puntos porcentuales durante gobiernos divididos y para México ha sido de tan sólo el 33% durante el periodo 2000-2009⁶⁵.

Más aún, para el caso de México los gobiernos divididos parecieran ser especialmente problemáticos. Si bien usualmente se entiende por ellos situaciones en las que la mayoría del poder legislativo no es del mismo partido que el presidente, el sistema multipartidista mexicano también hace que a eso se le agregue la inexistencia de una

⁶¹ David Pantoja Gobierno Dividido en México: el riesgo de la ineficacia. México, Este País, Número 75, 1997.

⁶² José Antonio Crespo. *Ibíd.* p.97

⁶³ David Pantoja *Ibíd.* p.10.

⁶⁴ Cfr. Rogelio Hernández *Ibíd.*

⁶⁵ Jeff Weldon *Ibíd.*

mayoría real dentro del congreso. Es decir, no sólo existe el problema de un presidente que no cuenta con el apoyo del congreso, sino también que el congreso no puede funcionar de manera unificada y que requiere de negociaciones interéres permanentes. Es difícil llegar a una conclusión sobre qué efectos tiene esto sobre la eficiencia gubernamental debido a que esta falta de voluntad única puede ser aprovechada por el presidente para buscar alianzas entre distintos grupos que le faciliten llevar a cabo su gestión. Lo que sí se puede decir es que hace que la generación de pactos se vuelva una actividad mucho más compleja.

Así, si alcanzar un desarrollo sustentable supone la reforma del Estado, entonces queda claro que la ineficiencia de los gobiernos divididos es algo que debe de ser abordado. Ahora bien, como ya se mencionó, los gobiernos divididos mexicanos son el resultado de un gobierno marcado por la inclusión de la pluralidad de las fuerzas políticas. Hay que recordar que uno de los principios del desarrollo sustentable es precisamente darle voz y poder político al mayor número de sectores de la sociedad posible por lo que no se puede sacrificar la inclusión de intereses distintos en aras de la eficiencia. Por lo que encontrar una forma de hacer de los gobiernos divididos gobiernos funcionales se muestra como una tarea de suma importancia de cara al futuro.

Capítulo II

Política y Gobierno del Estado de Yucatán en materia ambiental

Una vez esclarecidos los conceptos fundamentales de este trabajo se puede proceder a abordar la hipótesis que se mencionó en la introducción. Lo que este segundo capítulo busca hacer es comprobar si en verdad se puede argumentar que la incapacidad de hacerle frente al desafío ambiental y lograr un desarrollo sustentable, integral y de largo plazo, en el Estado de Yucatán se debe en verdad a los gobiernos divididos. Para esto hace falta describir el contexto político del Estado, analizar qué se ha hecho en materia ambiental y juzgar cómo es que la existencia de gobiernos divididos ha afectado a la política ambiental implementada.

Contexto político de Yucatán: poder legislativo y ejecutivo

Al igual que el resto del país, Yucatán fue gobernado por el Partido Revolucionario Institucional durante la mayor parte del siglo XX. Si bien el Partido Acción Nacional obtuvo la alcaldía de Mérida en 1968 con Víctor Correa Rachó, no fue hasta las elecciones de 2001 que el PRI perdió la gubernatura. El gobernador electo fue el panista Patricio Patrón Laviada pero no tendría mayoría en el congreso hasta el 2003.

De manera similar a lo que pasó a nivel federal, la alternancia trajo consigo el reto de los gobiernos divididos. Sin embargo, pareciera ser que la variante estatal tiene dos diferencias: los gobiernos divididos no son tan frecuentes y usualmente sí hay una mayoría legislativa.

Con el sistema electoral mixto actualmente vigente a nivel federal se ha fomentado un sistema multipartidista, en donde al menos tres fuerzas políticas tienen una representación amplia asegurada en el Congreso, al menos en la cámara de diputados. Con ello, aún asumiendo que los electores votaran por un mismo partido tanto para el legislativo como para el ejecutivo, la distribución de los curules tenderá a no formar mayorías absolutas. Ya que es necesario obtener el 42.2% de la votación, así como 165 de las 300 diputaciones por mayoría relativa⁶⁶. Desde el 2000 hasta las últimas elecciones, sólo el PRI ha podido cumplir con el primer requisito en el 2009 al obtener el 43% de la votación⁶⁷. Sin embargo, no pudo cumplir con el segundo. Así, desde la alternancia ningún partido ha obtenido mayoría absoluta en la cámara baja.

Número de diputados federales por partido político desde la alternancia⁶⁸

	2000	2003	2006	2009
PRI	208	203	106	237
PAN	207	148	206	143
PRD	53	97	127	71

Mientras el gobierno dividido pareciera ser la norma al nivel federal, no está tan claro que sea el mismo caso para Yucatán. En este Estado el sistema electoral mixto se mantiene. De

⁶⁶*Ibíd.*

⁶⁷ Instituto Federal Electoral **Atlas de Resultados Electorales federales 1991-2009**. Consultado el 20/11/10 en <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>

⁶⁸ Instituto Federal Electoral **Atlas de Resultados Electorales federales 1991-2009**. Consultado el 20/11/10 en <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>

un total de 25 diputados, 15 se eligen por el principio de mayoría simple y 10 por representación proporcional.⁶⁹ La diferencia es que lo que se tiene no es un sistema multipartidista sino algo más cercano al bipartidismo, el PRI y el PAN son los únicos competidores reales, mientras que el PRD y el PVEM tienen una presencia electoral demasiado débil para ser significativa⁷⁰. Con esta limitación de opciones para la distribución del voto es más factible que el ejecutivo y el legislativo estén controlados por el mismo partido. Así, desde 2001 sólo una vez la mayoría del congreso no ha sido del mismo partido que el gobernador y en esa ocasión la diferencia fue tan sólo de dos diputados. De manera similar, si observamos el número de diputados se puede apreciar que, hasta ahora, el primer grupo en la cámara siempre ha formado mayoría absoluta.

Número de diputados locales por partido político 2001-2010⁷¹

	2001	2004	2007	2010
PRI	13	10	15	15
PAN	11	13	8	6
PRD	1	2	1	2
PVEM	0	0	1	2

⁶⁹ Código Electoral del Estado de Yucatán. Artículo 4.

⁷⁰ Las razones de la debilidad del perredismo parecieran ser dos. Por un lado, la extensa tradición en la que se vincula al civismo con el catolicismo, concepción que favorece fuertemente al PAN; así como la identificación en la opinión pública del PRD con las prácticas corporativistas del PRI que evita que se aprecie al partido como una alternativa distinta.

⁷¹ Instituto de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. **Resultados Electorales** Consultado el 20/11/10 en <http://www.ipepac.org.mx/ieey/ieey.htm>

Es difícil hacer conclusiones a este respecto cuando no se puede tomar un periodo mayor de tiempo debido a que antes de que ocurriera la transición política de Yucatán en 2001 sus elecciones se daban bajo el contexto de la hegemonía del PRI. Aún así, pareciera estar justificado argumentar que la debilidad de un tercer partido político permite la configuración de mayorías absolutas debido a los votos son divididos entre una menor cantidad de partidos, pero no siempre se da el caso que dicha mayoría sea del mismo partido que del gobernador. Por lo cual el problema del gobierno dividido, si bien posiblemente menos frecuente, sigue siendo un problema para el sistema yucateco.

En todo caso, se podría argumentar que la variación sería que se fomentaría la preeminencia del legislativo, ya que éste, al estar dominando por un grupo político, puede superar las resistencias que pudieran venir desde el ejecutivo. Esto pareciera reducir el grado de ineficiencia ya que da una solución a la situación en donde el ejecutivo y el legislativo no pudieran llegar a un arreglo. Sin embargo, esta solución es sólo aparente ya que, al igual que en el ámbito federal, es responsabilidad del gobernador presentar las iniciativas de Ley de Ingresos y de Egresos y del congreso aprobarlas. Así, suponiendo un gobierno dividido, la competencia política que se inyecta en la relación entre los poderes puede conllevar a que se manipule esta situación para mermar la capacidad de acción del ejecutivo por medio de la limitación de sus recursos disponibles.

Un caso claro de esto se dio en Yucatán en las preparaciones para las elecciones de 2001, en las que Víctor Cervera Pacheco, gobernador priista de la entidad, intentó imponer consejeros electorales cercanos a su partido, mientras que la oposición en el Congreso impugnó el nombramiento frente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Aún con la decisión de éste a favor del legislativo, el ejecutivo pudo hacer uso de su capital

político para volver a conformar una autoridad electoral de matiz priista. Al final del día, el resultado fue una jornada electoral marcada por la violencia política e irregularidades que estuvieron a punto de invalidar todo el proceso⁷².

Rogelio Hernández ha argumentado, junto con otros, que la agudeza de la problemática de los gobiernos divididos suele depender de la fuerza del presidente para legislar. En el caso de Yucatán ésta pareciera ser relativamente alta. En la Ley de Participación Política del Estado se le reconoce al gobernador la capacidad de convocar a plebiscitos y referéndums vinculatorios. Por lo que la facultad legislativa puede seguir siendo ejercida a pesar de un congelamiento del congreso. Está claro que esto no garantiza que el ejecutivo local pueda legislar lo que juzgue necesario ya que siempre depende de la opinión pública, restricción que el congreso no enfrenta necesariamente, sin embargo pareciera ser una limitación consecuente y necesaria bajo un régimen democrático. Sin embargo, también hay limitaciones legales para el uso de ambas figuras que se establecen en los artículos XV y XLVII de dicha ley. Para el caso del plebiscito se le limita únicamente a temas referentes a la implementación de políticas públicas. Mientras que para el referéndum, aunque puede ser utilizado para reformas constitucionales, se le prohíbe hacer consultas sobre los temas tributarios y financieros así como para la organización y funcionamiento de los poderes del Estado. Por esa razón es que si bien sí hay formas por medio de las cuales el sistema se mantiene viable a pesar del gobierno dividido, éste sigue significando una fuerte limitación al ejercicio estatal.

⁷² Coral Macías Flores Recuento: Elecciones en Yucatán Fundación Preciado, México, 2007.

Consultado el 21/11/10 en <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc150/18yucatan.pdf>

Sustentabilidad social y ambiental en Yucatán.

Habiendo definido el escenario político de Yucatán ahora procedo a describir en dónde estamos en nuestro camino hacia el desarrollo sustentable. Para hacer esto analizare dos de las políticas públicas fundamentales para combatir la pobreza que se implementaron durante el periodo que nos compete. Esto se hace así para cumplir con un doble objetivo: señalar que es en el aspecto social en donde están los mayores obstáculos para el desarrollo sustentable y, por otro lado, para observar cual ha sido el impacto de los acuerdos alcanzados durante la etapa de gobierno dividido 2001-2003.

Después de la alternancia en Yucatán en 2001 uno de los principales problemas que se consideraban en la opinión pública era el del alto grado de marginación de la población. En el discurso político local esto fue reconocido tanto por el recién electo gobernador, Patricio Patrón Laviada, así como por la legislatura⁷³. Se dijo que dos de las principales piezas de legislación durante el periodo 2001-2007, la reforma educativa y al empleo, iban precisamente dirigidas a paliar este problema. Así, para medir los beneficios del trabajo legislativo en Yucatán se analizaran dichas leyes y sus resultados.

En los objetivos de la reforma educativa se reconoció explícitamente la importancia de concentrar sus esfuerzos en los sectores de la población que estuvieran en las situaciones menos favorecidas⁷⁴. Para tal efecto se optó por medidas dirigidas a aumentar la infraestructura educativa, como la construcción de planteles, el incremento de

⁷³ *El Diario de Yucatán* Acuerdos PAN-PRI. México, Yucatán, 6 de agosto de 2001

⁷⁴ Artículo 24 **Ley de Educación del Estado de Yucatán**. Gobierno de Yucatán, 2001.

la plantilla de profesores etc.⁷⁵ Mas no se hacía mención de alguna clausula que buscara regular en qué regiones se harían estas inversiones. Así, según datos de la CONAPO, a cuatro años de la implementación de la ley el nivel de analfabetismo y de población sin primaria completada disminuyó más en los municipios ya ricos como Mérida y Progreso que en los que concentraban una mayor proporción de la población marginada, de hecho en estos últimos ambas variables se mantuvieron sin cambios significativos⁷⁶.

En el artículo V de la Ley de desarrollo económico y fomento al empleo del Estado de Yucatán también se expresaba la necesidad de concentrar los esfuerzos en las zonas más marginadas del Estado. Mas a lo largo del texto de la ley se puede ver que en realidad la ley estaba dirigida a incentivar el desarrollo de las grandes empresas. Por ejemplo, se plantea un programa de subsidios a aquellas empresas o individuos que pudieran demostrar que funcionan como fuentes de empleo, donde a mayor capacidad de inversión mayor era el subsidio⁷⁷. Asimismo, se planteó un programa de financiación dirigido a apoyar a aquellos sectores que estuvieran realizando actividades de desarrollo de infraestructura⁷⁸. Sobra resaltar que el resultado fue que se dejó de lado a los particulares que no eran parte de los grandes grupos de capital ya que no entran en las categorías apoyadas.

Los resultados de estas dos legislaciones según su capacidad de reducir la desigualdad son los siguientes. En el 2000, de 994 localidades, 908 (91%) se consideraban

⁷⁵ Artículo 25. *Ibíd.*

⁷⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía **México en cifras**. Datos consultados el 05/01/11 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/MexicoCifras.aspx?e=31&m=0&sec=G>

⁷⁷ Artículo 24 **Ley de desarrollo económico y fomento al empleo del Estado de Yucatán**. Gobierno de Yucatán ,2002.

⁷⁸ Artículo 28 *Ibíd.*

como de “alta” o “muy alta” marginación en el índice de marginación de la CONAPO⁷⁹. Para el 2005 el porcentaje se había reducido a 86%⁸⁰. Sin embargo, es importante reconocer que el total de localidades consideradas disminuyó a 746. Es decir, hubo una reducción del 6% de zonas altamente marginadas pero hubo una reducción de localidades del 24%. Más aún, dicho decremento se explica por los flujos migratorios de los municipios más pobres, en donde la población emigra buscando mejores condiciones en otros lugares y deja desierta a su localidad de origen⁸¹. Asimismo, según datos del 2010 del INEGI el 84% de los municipios del estado se encontraban en una situación precaria.⁸² Por lo que en términos reales difícilmente se puede argumentar que la marginación en Yucatán haya disminuido a razón del trabajo legislativo que buscaba combatirla⁸³.

⁷⁹ Consejo Nacional de Población **Índice de marginación a nivel localidad 2005** Secretaría de Gobernación, México, 2007 p.20.

⁸⁰ *Ibíd.*

⁸¹ **CONAPO Yucatán: Indicadores demográficos, 1990-2030.** Secretaría de Gobernación, México. Consultado el 16/01/11 en

http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=193

⁸² *Punto Medio* Tahdziu, municipio más pobre de Yucatán. 15 de enero de 2010. Consultado el 05/01/11 en <http://www.puntomedio.com.mx/noticias/tahdziu-municipio-mas-pobre-yucatan-4338/>

⁸³ Una reflexión que no guarda una estrecha relación con el tema de este Capítulo pero que se mostrara relevante para el siguiente es que cabe resaltar que no es que el problema sea el desconocimiento de la marginación como problemática, de hecho ésta se reconoce en el planteamiento de ambas leyes. Más bien, pareciera ser el caso que simplemente no había incentivos suficientes para que los legisladores buscaran darle una solución. Esto de acuerdo con la hipótesis de Dahl de que en la medida en que el precio de la exclusión exceda al de la inclusión mayores son las oportunidades de ser tomado en cuenta por el gobierno⁸³. La cual está respaldada por los datos disponibles. Por ejemplo, en el distrito XI, el de mayor concentración de localidades pobres y el que hubiera sido el supuesto beneficiario de ambas legislaciones, el abstencionismo electoral es de aproximadamente 67%. Mientras que para los distritos VII y VIII, Mérida y Progreso

Se puede concluir, entonces, que si bien el esfuerzo gubernamental en las últimas décadas ha logrado alcances presupuestales significativos, aún quedan rezagos importantes. Estos datos muestran que el desarrollo social atraviesa por una severa crisis; que la economía no marcha bien, que hay un crecimiento de la pobreza y que la calidad de vida es cada vez más preocupante. Adicionalmente, también se ha probado que la calidad estas leyes, consideradas como fundamentales por el gobierno de Patrón Laviada y creadas desde un escenario de gobierno dividido, ha dejado mucho que desear en términos de sus resultados.

Si bien esta última afirmación guarda una estrecha relevancia con la hipótesis de este trabajo no pareciera ser suficiente para llegar a una conclusión, es en este siguiente apartado que se busca llegar a ella.

Desempeño ambiental gubernamental: comprobación de la hipótesis

Como se mencionó más atrás, los gobiernos divididos han sido frecuentemente caracterizados como ineficientes. Sin embargo, para entrar en este punto es necesario hacer una aclaración sobre qué se entiende por ineficiencia. Benito Nacif mostró que si bien los gobiernos unificados y los divididos pueden llegar a tener similares índices de aprobación de iniciativas, la diferencia frecuentemente está no en el aspecto cuantitativo sino en el cualitativo.⁸⁴ Entonces, para poder poner a prueba la hipótesis de este trabajo se debe de

respectivamente, es de tan sólo el 40%.⁸³ Por lo que se puede concluir que el problema reside en que no hay mecanismos en las zonas marginadas que provoquen que el trabajo legislativo también les preste atención, ya que sólo hay una pequeña porción de la población que se involucra en la vida política y puede exigir resultados o castigar a los partidos que no logren ofrecerlos.

⁸⁴ Benito Nacif La nueva relación entre el presidente y el congreso en México, Política y Gobierno, Vol. 11, núm. 1, 2004.

analizar no sólo cuantas iniciativas referentes al medio ambiental han sido aprobadas, sino también cuál ha sido su calidad en términos de poder fomentar un mejor desarrollo sustentable.

Para esto hace falta un criterio cualitativo que permita categorizar a una ley como de buena o mala calidad. Éste se puede elaborar a partir de los principios generales del desarrollo sustentable. Al recordar lo que se dijo sobre este concepto en el primer capítulo se puede decir que una buena ley ambiental será aquella que: 1) tenga una base técnica sólida que permita una evaluación del impacto ambiental precisa⁸⁵; 2) que utilice una concepción holística del medio ambiente en la que se consideran aspectos sociales, económicos y ambientales; 3) que su relevancia vaya más allá de procesos administrativos secundarios. Como se mencionó, el periodo a considerar es 2001-2007 y las leyes que se tomaran en cuenta son las presentadas en el reporte de trabajo de la Comisión de Medio Ambiente del congreso de Yucatán durante esos años⁸⁶.

El hecho de que los tres primeros años de la gubernatura de Patrón Laviada se haya dado bajo gobierno dividido y los tres últimos bajo gobierno unificado presenta una muy buena oportunidad comparativa. Aceptando que esto reduce la evidencia empírica disponible sobre cómo funciona cada uno de estos modelos, la ventaja es que permite observar como el gobierno dividido afecta la gestión de gobierno sin mucha variación de las otras variables involucradas. Con esto en mente, el análisis se hará contrastando el trabajo legislativo del primer periodo con el segundo.

⁸⁵ Para juzgar esto usualmente se analiza si se está haciendo uso de indicadores. Lo mismo se hará en este trabajo. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. **OECD Core set of indicators for environmental performance reviews**. Environmental Monographs #83, OECD, 1993.

⁸⁶ Disponibles en <http://www.congresoyucatan.gob.mx/articulo/1003/comisiones-permanentes.html>

La Tabla 1 a continuación presenta un resumen de todo el trabajo legislativo durante los dos periodos. Mientras que la Tabla 2 sólo considera las iniciativas ambientales.

Tabla 1⁸⁷

Iniciativas trabajadas en el Congreso de Yucatán

Tipo de iniciativa	Periodo Legislativo	
	2001-2004	2004-2007
Total de iniciativas presentadas	47	51
Total de iniciativas aprobadas	13	24
Porcentaje de aprobación	27%	47%

Tabla 2⁸⁸

Iniciativas ambientales trabajadas en el Congreso de Yucatán

Tipo de iniciativa ambiental	Periodo Legislativo	
	2001-2004	2004-2007
Presentadas	5	5
Aprobadas	2	5
Iniciativas aprobadas con soporte técnico	1	4
Iniciativas con enfoque holístico	2	1
Iniciativas con enfoque holístico aprobadas	1	1
Con soporte técnico, enfoque holístico y aprobadas	0	1

De nuevo, la Tabla 1 claramente aporta evidencia que soporta la idea de que es significativamente más difícil llegar a pactos legislativos durante gobiernos divididos, sin embargo no hay mucho que se pueda derivar de esa información. La Tabla 2 ofrece una historia más compleja y más conclusiva. Si bien no permite hacer una afirmación

⁸⁷ Los datos fueron obtenidos de Congreso de Yucatán **Plan de Trabajo 2008. Programa para abatir el rezago legislativo**. LVIII Legislatura, México, 2008.

⁸⁸ La lista de iniciativas en la que se basa esta tabla está disponible en <http://www.congresoyucatan.gob.mx/articulo/1003/comisiones-permanentes.html>

cuantitativa como lo hace la Tabla 1 debido a que la muestra es demasiado pequeña, sí se puede observar importantes factores del tipo cualitativo.

El primer punto que se debe de reconocer es que en las leyes analizadas el respaldo técnico, específicamente la utilización sistemática de indicadores para fines de diagnóstico y regulación, es alto en términos generales. Este hecho en específico podría ser presentado como evidencia de que la calidad de las leyes corresponde a otras cosas y no a si se dan bajo gobiernos divididos o unificados. Sin embargo, pareciera que eso sería una afirmación demasiado aventurada en tanto que la calidad de una ley va más allá de sus aspectos técnicos.

Un análisis que puede utilizarse para poder hacer enunciados más conclusivos sobre la calidad de las leyes ambientales como conjunto es prestar atención a qué etapa del proceso de evaluación del impacto ambiental están dirigidas. Dentro de la literatura del desarrollo sustentable el esquema de Presión-Estado-Respuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico se ha mostrado como la mejor manera de entender la evaluación de impacto ambiental. La idea fundamental detrás de este enfoque es que hay tres etapas igualmente importantes que deben de ser consideradas durante el combate el impacto ambiental. Primero está la de “presión” en la que se consideran todas las fuerzas que están teniendo un impacto en el medio ambiente. Después está la de “estado” que abarca la situación actual del medio. Finalmente, está la etapa de “respuesta” que busca reunir las políticas que se han puesto en acción para buscar pasar del estado actual al estado

deseado, partiendo, claro está, de las presiones anteriormente identificadas.⁸⁹ La ventaja que tiene la aplicación de este esquema es que permite manejar con mayor claridad el carácter dinámico del impacto ambiental. Si bien este enfoque ha sido criticado porque promueve una perspectiva lineal de un fenómeno que es mucho más complejo⁹⁰, pareciera ofrecer un criterio instrumental adecuado para juzgar el soporte técnico de las políticas ambientales: idealmente éstas tendrían que tomar en cuenta información de las tres esferas y una política que se concentra sólo en una puede ser caracterizada de menor calidad.

Así, el análisis de la calidad de las leyes ambientales en Yucatán puede ser complementado al observar si están basadas en datos cuantificables que refieran a cada una de las tres etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental. Al estudiar las diez iniciativas ambientales presentadas en el periodo de 2001-2007 se puede observar que hay una franca carencia de usos de indicadores correspondientes a las presiones sobre el medio ambiente. De todas ellas sólo tres utilizan indicadores de esta categoría y sólo una de ellas fue promulgada como ley. Dentro de esta perspectiva no pareciera haber gran diferencia entre las leyes aprobadas durante gobiernos divididos y gobiernos unificados, en ambos casos se trabaja con datos que describen la situación ambiental pero no se cuenta con datos cuantificables que hablen sobre cuáles son las causas de dicha situación. La gran diferencia que sí puede ser identificada bajo este análisis es que las leyes aprobadas durante gobierno unificado, a diferencia de las que emergen de gobiernos divididos, son mucho más específicas en la esfera de “respuesta”. Mientras que en las leyes del periodo 2001-2004 los

⁸⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico **OECD Key Environmental Indicators**. París, 2004, documento virtual. Consultado el 16/01/12 en <http://www.oecd.org/dataoecd/32/20/31558547.pdf>

⁹⁰ H. Bossel. **Indicators for sustainable development: Theory, Method and Applications**.

objetivos de la ley son redactados de manera baja, en las leyes del periodo subsecuente se establecen magnitudes específicas para los indicadores pertinentes que deben de ser alcanzadas. Esto es importante en términos de la calidad de las leyes porque permite hacer un juicio objetivo sobre su éxito y permite una implementación basada en metas claras. Si bien no se puede asegurar con total certidumbre que la variable determinante de esta diferencia es la de gobierno dividido debido a que se puede controlar las demás variables en juego, la hechura de leyes menos vagas sí es algo que se ha relacionado previamente con los gobiernos unificados⁹¹, por lo que este hecho puede ser tomado como evidencia a favor de la hipótesis de este trabajo.

Como se mencionó más arriba otro factor igualmente importante para la calidad de las leyes ambientales es su enfoque holístico, es decir que no conciben a los problemas del medio ambiente como puramente ecológicos y sin relación con los temas sociales, económicos y políticos. La mayoría de las iniciativas trabajadas en la Comisión de Medio Ambiente tuvieron un sesgo ambientalista fuertemente marcado. Más aún, es necesario reconocer la subjetividad de esta clasificación. Debido a que puede haber opiniones distintas sobre qué se considera poseer un enfoque holístico (por ejemplo, qué tanto se debe de tomar en cuenta a los factores no ambientales para que sea significativo) puede haber variaciones severas en este apartado. En el caso de este trabajo se optó por un criterio laxo, en donde se considera que una ley tiene enfoque holístico si incluye al menos una regulación específica sobre aspectos económicos o sociales aparte de las ambientales. La única ley aprobada que cumple con este criterio fue la Ley de Fomento al Turismo en

⁹¹ Cfr. Rogelio Hernández Rodríguez *Ibíd.*

tanto que busca regular la actividad hotelera para evitar el desgaste de las playas y busca crear nuevas actividades turísticas en zonas marginadas del Estado.

Este caso de la Ley de Fomento al Turismo es especialmente relevante para nuestra hipótesis. Originalmente se legisló en el 2003 bajo el gobierno dividido. Sin embargo en esta primera versión la ley no cuenta con ningún tipo de respaldo técnico. Es decir, si bien sí se buscaba regular la actividad hotelera no se establecieron, ni en la ley ni en sus reglamentos, parámetros específicos que debieran de ser cumplidos, como lo podría ser el no sobrepasar una determinada cantidad de tonelaje en la generación de residuos. Lo único que se hace es enunciar un objetivo pero no se establecen las medidas necesarias para darle seguimiento y hacerlo cumplir. La importancia de esto es que realmente las leyes que conllevan un interés político son las holísticas. Regularmente el debate en torno a la legislación ambiental se da en términos de presupuesto y esto, como se ve en los datos, es algo que puede ser superado. Sin embargo, en cuanto se trata de imponer limitaciones prácticas a intereses económicos entonces el acuerdo político se vuelve mucho más difícil y el resultado son leyes ésta que no tienen consecuencias en su implementación.

Compárese esto con la nueva legislación turística que se aprobó en 2007 bajo gobierno unificado. En esta ocasión sí se establecieron indicadores con los que se tenían que cumplir, de manera que hubo una regulación real a la actividad hotelera y también se establecieron parámetros cuantificables para medir si el gobierno estaba cumpliendo con su meta de fomentar el turismo en zonas marginadas al asignar un porcentaje específico del presupuesto a este ramo. Esto sin lugar a dudas conllevó un costo al sector empresarial local y asignó una responsabilidad al Estado, por lo que difícilmente se puede decir que el debate de aprobación de la ley careció de conflicto político. Sin embargo, en tanto que todo

lo demás se mantuvo igual, parece que se puede afirmar que en esta ocasión el conflicto pudo ser superado debido a la existencia de un gobierno unificado.

La hipótesis que se planteó al principio fue que los gobiernos divididos han producido un ejercicio de gobierno ineficiente e incapaz de hacerle frente al reto ambiental. Una vez hecha la investigación se puede concluir lo siguiente al respecto de ella. 1) el gobierno dividido que experimentó Yucatán sí fue más ineficiente en términos cuantitativos a nivel de los pactos legislativos en general pero no así en el caso ambiental específicamente. 2) En lo que refiere al medio ambiente la diferencia ha sido de carácter cualitativo en tanto que en los gobiernos divididos no se ha podido resolver las divergencias políticas de los distintos intereses sociales para lograr legislación de relevancia; pero esto sí se ha logrado en gobiernos unificados. 3) La poca calidad de las leyes ambientales no es imputable solamente al gobierno dividido, un factor que es posiblemente aún más importante es que se tiene una noción equivocada de lo que significa el desarrollo sustentable.

Política y desarrollo sustentable en Yucatán

La investigación realizada en este capítulo nos permite afirmar que la perspectiva del desarrollo sustentable de los actores políticos en el Estado de Yucatán, exhibe limitaciones estructurales que corresponden no sólo a los propios límites de la concepción actual de la política ambiental sino a la incapacidad de generación de acuerdos de quienes formulan leyes y de quienes las aplican, para modificar relaciones sociales, institucionales, políticas, con las siguientes consecuencias en la gestión pública y en las políticas gubernamentales:

- Disocian los contextos social, político, ecológico y económico, interdependientes.

- Centran y reducen la reflexión y el debate político a aspectos técnico-jurídicos de planeación y manejo ambiental.
- Minimizan la diversidad de intereses económicos y políticos involucrados en el enfoque del desarrollo sustentable.
- Fragmentan el proceso para crear políticas ambientales y aspectos más amplios de gobernabilidad y regulación de las economías locales para el desarrollo.
- Soslayan los principios de corresponsabilidad intergeneracional y de sustentabilidad política.

Capítulo III

La teoría deliberativa como estrategia para articular los objetivos del desarrollo sustentable.

¿Por qué se ha dicho que la teoría deliberativa puede servir para lograr los objetivos del desarrollo sustentable? Hay dos tipos de razones, una política y otra social. En el primer capítulo se dijo que el desarrollo sustentable suponía una sustentabilidad política, la cuál podía ser alcanzada con el fortalecimiento la capacidad política, de regulación y planificación del Estado al involucrar a la ciudadanía en el ejercicio de gobierno. En otras palabras, el desarrollo sustentable necesita de una Estado que pueda actuar eficientemente y que sea más democrático. Estos dos objetivos los comparte la teoría deliberativa en tanto que busca ofrecer una respuesta a la parálisis que conllevan los gobiernos divididos y porque intenta hacer al gobierno más atento de los intereses de la población.

Por el lado social, la teoría deliberativa se ha planteado que los objetivos del desarrollo sustentable (mejor distribución de la riqueza, universalización de la cobertura de servicios públicos, etc.) pueden ser promovidos si se logra obtener un Estado más eficiente y más atento debido a que esto permitirá que la naturaleza propia de la democracia, caracterizada por políticos que buscan obtener el respaldo social a través de políticas de interés general, pueda manifestarse más intensamente⁹².

Es decir, la teoría deliberativa busca ofrecer propuestas concretas para alcanzar los objetivos que son compartidos por el desarrollo sustentable por lo que tiene sentido ver cómo es que estas dos propuestas teóricas se compaginan. Las propuestas concretas son dos: la adopción de un sistema electoral proporcional puro y la adopción de la regla

⁹² Esta afirmación se irá explicando más a fondo a lo largo de este capítulo.

mayoritaria dentro del Congreso como único requisito para alcanzar pactos legislativos. En este capítulo se describe a profundidad el por qué de estas propuestas, qué es lo que se busca obtener con ellas, qué críticas existen y, sobretodo, se busca cumplir con el objetivo planteado en la introducción de verificar si las propuestas de la teoría deliberativa son una solución viable para el problema identificado en los capítulos anteriores. Hay que hacer la advertencia de que en de aquí en adelante el objeto de estudio ya no es la situación ambiental, sino que se estudia una de las causas que no han permitido alcanzar el desarrollo sustentable y una de sus posibles soluciones: el gobierno dividido y la teoría deliberativa. Por lo este último capítulo tiene que ver estrictamente con temas de diseño institucional.

Mayoría simple como método de decisión

Según la teoría deliberativa de la democracia optar por la mayoría simple como único requerimiento para poder aprobar legislación tiene al menos dos beneficios. Por un lado, promueve estrategias de negociación basadas en la deliberación. Por otro, cumple con el principio equitativo en tanto que trata cada voto igual. Se argumenta que estas dos características permiten a la mayoría simple funcionar como una posible solución a la parálisis legislativa. Esto en contraste con otros métodos de decisión, por ejemplo el requisito supermayoritario para reformar la constitución mexicana, que tienden a funcionar de modo inverso, es decir, inhiben la deliberación y privilegian intereses particulares.

Como McGann comenta, bajo la regla mayoritaria la intransigencia es una estrategia poco atractiva porque, de negarse a buscar un compromiso, cualquier actor político puede ser dejado de lado mientras los demás forman coaliciones que lo excluyen. Es decir, bajo dicha regla está en el interés particular de cada uno buscar compromisos y reconciliar

intereses. Contrariamente, en un sistema supermayoritario aquellos que son beneficiados por el *status quo* no tienen razones para negociar, ya que no hay acuerdo posible que los excluya y las consecuencias de no llegar a uno les resultan beneficiosas ya que mantienen sus privilegios⁹³. Lo que es más, esta minoría podría intercambiar el no usar su poder de veto a cambio del apoyo de la mayoría en otra política que sólo les beneficie a ellos, fomentando la generación de pactos basados en el poder político y no en razonamientos. Así, pues, la mayoría simple como método de decisión legislativa es el modelo que más incentiva la utilización de la deliberación como estrategia de negociación. Adicionalmente, a diferencia de otras formas de decisión, es capaz de modificar cualquier elemento susceptible a la regularización del Estado debido a que la capacidad de veto minoritario no está presente.

En el constitucionalismo la idea de abrir todo a debate ha sido percibida como poco deseable. Fioravanti narra cómo distintas tradiciones constitucionales buscaron desarrollar un núcleo de principios que, al no estar sujeto a constantes cuestionamientos, ofrecería una base para la estabilidad⁹⁴. Este núcleo podría ir desde mecanismos institucionales específicos, como en el caso de Kant, hasta derechos individuales fundamentales en el caso de la constitución de Weimar. Mientras que se veía a los años de la Revolución Francesa como un ejemplo de la inestabilidad que puede emerger si tal núcleo no existe. Ciertamente, se puede argumentar que ciertos derechos, como la libertad de expresión, son necesarios para el funcionamiento de cualquier concepción de democracia. Por lo que el supermayoritismo en ciertos niveles, específicamente para proteger estos derechos

⁹³ McGann. *Ibid.* p.135.

⁹⁴ Maurizio Fioravanti **Constitución. De la antigüedad a nuestros días**. Trotta, España, 2007. pp.134-135.

fundamentales, puede ser deseable. Sin embargo, no está claro que esto aplique para la política cotidiana como algunos autores lo suelen argumentar.

Existe en la literatura algunas propuestas que presentan a la unanimidad, u otro tipo de regla supermayoritaria, como la forma más efectiva de proteger a las minorías en la práctica diaria de la política⁹⁵. La lógica que se sigue es que de lo contrario la mayoría podría actuar de forma tiránica sobre los demás grupos. Sin embargo, esto incorrectamente supone al menos dos cosas. Primero, que las mayorías son estables, siendo que en realidad se suelen conformar o desarticular con base en los temas en debate. Segundo, se presupone que es posible identificar entre minorías “buenas” y “malas”. En específico, ignora el hecho que optar por un sistema supermayoritario con la intención de proteger minorías poco favorecidas bien puede tener como resultado privilegiar a las élites.

De hecho, la característica invariable de la regla supermayoritaria es que protege el *status quo* y a las personas que se benefician de él por lo difícil que resulta convencer a tan alta proporción de personas sobre los temas políticos que son regularmente polémicos. Otra manera de verlo es que si se requiere de unanimidad para tomar una decisión entonces es suficiente que uno sólo no esté de acuerdo para inhibir una reforma que podría beneficiar a todos los demás. Un ejemplo histórico de esto se puede encontrar en cómo las reglas de segregación racial se mantuvieron en Estados Unidos, a pesar de las intenciones de la mayoría de los Estados de la Unión, por el requerimiento de una supermayoría que incluyera a los Estados sureños para emendar la constitución⁹⁶. Este ejemplo, aunque

⁹⁵ Buchanan y Tullock **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Ann Arbor, University of Michigan, 1962.

⁹⁶ McGann *Ibíd.* p.90.

referente a la historia de otro país, tiene suma relevancia para el caso mexicano cuando se considera las agudas desigualdades instituidas en la actual realidad política y la necesidad de disminuirlas en aras del desarrollo democrático⁹⁷

En cambio, la regla mayoritaria se presenta como el método decisión legislativa del que resulta la forma más efectiva de protección hacia las minorías. Se dice que bajo esta regla cualquier minoría puede convertirse en mayoría a través de la negociación, entonces no tiene sentido abusar de la condición mayoritaria, ya a que cualquier individuo o grupo perteneciente a ella que pasara a la minoría, ya sea por pérdida de poder o por disenter de la opinión del resto, instantemente caería en el grupo al que se le ha quitado la oportunidad de hacer valer su sentir⁹⁸.

Así, la incorporación de un sistema en el que no se limite la regla mayoritaria podría ofrecer soluciones a dos problemas cruciales en el aspecto legislativo y partidario de México. Por un lado, la falta de acuerdos interpartidarios se desincentivaría por medio de la adopción sistema de decisión que privilegia la negociación en vez de la intransigencia. Por otro, no sólo se aumentaría el potencial de la producción legislativa, sino que también

⁹⁷ Pablo González Casanova **La democracia en México**. Ediciones Era, México, 2006. pp.127-130.

⁹⁸ Este argumento fue originalmente presentado por Kelsen **Teoría General del Estado**. México, Ediciones Coyoacán, 2006. pp.410-413. Los teóricos deliberativos fundamentaron la afirmación apelando a los principios de la teoría de la acción racional y citan como ejemplos empíricos casos como los de Gran Bretaña que dan amplios poderes a la mayoría parlamentaria sin nunca preocuparse por caer víctimas del abuso del poder. Aún así, cabe señalar que esta argumentación difícilmente convence de que se puede tomar a la regla de decisión mayoritaria como una garantía suficiente de la protección a las minorías, ya que en los casos comúnmente citados también hay otros factores que tienen gran importancia, como lo es el papel que desempeña la Suprema Corte en esos países.

se derribarían algunas de las barreras en el diseño constitucional mexicano que eventualmente pueden obstaculizar legislación que busque modificar el *status quo*.

Es claro que la eficiencia legislativa significa poco si las leyes producidas no resultan en un beneficio tangible para la sociedad, por lo que no sólo se debe de atender la cuestión de cómo fomentar la generación de acuerdos, sino también se debe de responder a la interrogante de cómo hacer que dichos pactos no ignoren los diversos intereses dentro de la sociedad. Una forma de cumplir con este segundo objetivo es con la adopción de un sistema electoral proporcional que coadyuve a conjugar y articular la diversidad de intereses sociales, políticos, económicos, ambientales, fundamentales.

Representación proporcional como método de elección

Referente a los sistemas electorales Nohlen identifica dos modelos fundamentales: los sistemas de mayoría simple y los de representación proporcional. Los primeros se caracterizan por una fórmula de conversión de votos a escaños que favorezcan la formación de mayorías parlamentarias. Es decir, tienen el objetivo de permitir la construcción de mayorías artificiales aún si éstas están basadas en un grupo votante minoritario, lo cual se juzga positivo a razón de que se piensa que esto garantiza la creación de gobiernos con fuertes capacidades de implementación.⁹⁹

Los sistemas de representación proporcional hacen caso a un paradigma distinto. No se guían bajo el principio de crear gobiernos mayoritarios sino por el de llevar a las cámaras una representación lo más exacta posible de los diversos sectores sociales. Para ello procuran aproximarse al ideal de que un voto electoral sea equivalente a un escaño en

⁹⁹ Dieter Nohlen **Sistemas electorales y partidos políticos** FCE, México, 1994. pp.93-94.

el parlamento. A diferencia de lo que pasa con los sistemas de mayoría simple, los sistemas empíricos de RP se han aplicado de muy distinta manera. Mientras unos sí buscan cumplir con el criterio de proporcionalidad pura otros optan barreras legales que buscan excluir a los partidos pequeños o privilegiar a los partidos ya establecidos en aras de una menor fragmentación del poder legislativo¹⁰⁰. Para efectos de este trabajo por sistema de representación proporcional se entenderán aquellos del primer tipo.

El sistema electoral en México combina los principios de mayoría relativa y, en menor proporción, el de representación proporcional. La adopción de este sistema en 1977 se puede explicar desde la perspectiva del sistema de partido hegemónico, que, por medio de la inclusión del principio proporcional, buscaba dar cabida a grupos excluidos como el Partido Comunista e incentivar la lucha política de los disidentes a través de los aparatos del Estado¹⁰¹. Hoy en día, con la desaparición de la hegemonía priista, es necesario preguntarse sobre la utilidad de tener un sistema electoral mixto.

Diversas razones teóricas intentan justificar este tipo de sistemas electorales. La más común es que proporciona un balance entre eficiencia, entendida como capacidad de promulgar leyes, y representatividad. Se juzga que la proporcionalidad, si bien fomenta la inclusión de todos los sectores de la sociedad en el órgano legislativo, tiene un aspecto negativo al fragmentar a las cámaras en una diversidad inasimilable de intereses; lo que resulta en la merma de la efectividad con la que se pueden producir arreglos legislativos. La mayoría relativa, en cambio, funciona exactamente de forma contraria: al reducir el

¹⁰⁰ *Ibíd.* p.104.

¹⁰¹ Octavio Rodríguez Araujo **La reforma política y los partidos en México**. Siglo XXI editores, México, 1997. pp.86-87.

número de intereses que se incluyen se provoca un alto grado de unificación, facilitando el trabajo legislativo. Por lo que se esperaría que al combinar ambos sistemas se pudieran solucionar las deficiencias de ambos y producir un modelo representativo y eficiente.¹⁰²

Si bien estos son argumentos teóricos atractivos, en el caso mexicano la promesa de un sano equilibrio entre eficiencia y representatividad no ha sido cumplida. Basta referirse al primer trienio después de la alternancia donde sólo se aprobó el 15% de las iniciativas presentadas para verificarlo¹⁰³. Esto sugiere al menos dos alternativas. Por un lado, eliminar por completo el principio de mayoría relativa del proceso electoral ya que no ha cumplido su objetivo esperado. Por otro, aumentar la proporción de curules asignados por medio de este principio para obtener legislaciones más homogéneas y, por lo tanto, más capaces de producir legislación. Si el problema es la ineffectividad legislativa debido a la falta de acuerdos entonces en un primer vistazo la alternativa más atractiva pareciera ser optar por un sistema más mayoritario como es el caso de otras democracias exitosas, por ejemplo el Estados Unidos. Sin embargo, esto es sólo así si el problema se piensa independientemente del resto del sistema. Siguiendo a McGann, la escuela deliberativa argumenta que si se considera el mecanismo de elección junto con el de decisión legislativa la opción más conveniente resulta ser eliminar por completo el principio de mayoría relativa de los procesos electorales¹⁰⁴.

A su juicio optar por un proceso electoral puramente proporcional tiene varias ventajas. El más claro es que cumple con el principio de equidad ya que el voto de cada

¹⁰² Giovanni Sartori **Ingeniería constitucional comparada**. México, FCE, 2005. p.66.

¹⁰³ Luisa Béjar Algazi **Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia**. México, UNAM, 2006. p.18.

¹⁰⁴ McGann *Ibíd.* pp.145-147.

persona vale lo mismo esté o no en la mayoría. En cambio, el principio de mayoría conlleva la exclusión de sectores de la población. Por ejemplo, la evidencia presentada por Wayne señala que los distritos uninominales donde hay una holgada mayoría tienden a incentivar la abstención, presumiblemente porque, al menos parcialmente, en estos casos el electorado percibe que su voto influye poco en el resultado final¹⁰⁵. De esto se puede deducir que un sistema puramente proporcional, en tanto que dota de efectividad al voto minoritario al permitirle asignar más asientos en el congreso, estimularía el involucramiento en el proceso político.

Adicionalmente, si el voto minoritario tiene la capacidad de elegir representantes se espera que nuevos grupos puedan acceder al debate en el órgano legislativo, siempre y cuando el porcentaje para obtener registro, como lo es ahora en México, sea suficientemente bajo. Esto es especialmente útil como herramienta para reducir el grado de hermetismo partidario. No sólo en el sentido de que evita que un reducido número de partidos monopolicen la representación, sino también porque fuerza la diversificación de las agendas de los partidos mayoritarios. Si nuevos partidos pudieran avanzar electoralmente y reclamar para sí una porción del poder político inherente a los curules por medio de proyectos que resultan atractivos para el electorado, entonces los otros partidos, que compiten por los mismos votos, se verían obligados a incorporar el nuevo proyecto al suyo en aras de mantener su poder. De esta manera, la apuesta es que al adoptar un sistema más proporcional, se podría forzar a los partidos políticos a ser más atentos a los cambios de la opinión pública.

¹⁰⁵ Stephen J Wayne **The Road to the White House** Thomson Wadsworth, Georgetown University, 2008. p.84.

Un apunte que hay que hacerle a la propuesta deliberativa es que no es suficiente optar por la representación proporcional en vez de la mayoría simple. Hay otras especificaciones que pueden tener una amplia influencia en las consecuencias de dichos modelos. Nohlen menciona que la más importante para tener un sistema proporcional funcional es también necesario tener una alta magnitud distrital¹⁰⁶. De lo contrario, la competencia electoral estaría limitada a ganar los votos de los grupos concentrados en una localidad y no habría incentivos para apelar a los intereses territorialmente difusos. Además de que, en distritos pequeños, simplemente no hay un número suficiente de escaños a repartir para los partidos más pequeños. Lo que derrotaría el objetivo de usar los intereses ciudadanos como una herramienta de control sobre los partidos políticos. Se suele asumir que los distritos uninominales pequeños fomentan una representación más auténtica debido a que da a los representantes electos una clara idea de los intereses existentes en su localidad¹⁰⁷. Mas la representación geográfica sólo presta atención al origen de los votantes, mientras que éstos pueden identificarse más con otras comunidades de interés, como, por ejemplo, su posición socioeconómica., mientras que distritos amplios permiten a los representantes articular proyectos alrededor de las características que el electorado juzga como más importantes.

En México, con la reforma electoral de 1997, se ha optado por distritos pequeños¹⁰⁸, procurando la equidad poblacional y la representación geográfica en tanto que cada distrito

¹⁰⁶ Nohlen *Ibíd.* p.98.

¹⁰⁷ Bingham Powell. **Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions.** New Heaven, Yale University Press, 2000.

¹⁰⁸ Al menos en comparación con la comparación de la propuesta deliberativa de optar por un solo distrito nacional

puede pertenecer a un sólo Estado. Si bien con el primer criterio se evita introducir elementos que beneficiaran a grupos políticos en específico¹⁰⁹, el segundo criterio perjudica a cualquier comunidad de interés que no esté concentrada en una de las localidades. Si bien dentro de los criterios para la conformación de los distritos se incluye el requisito de la existencia de población indígena, hay otras muchas minorías que no son protegidas de esta manera. Más aún, no importa cuántas cláusulas excepcionales como esta se creara para intentar incluir al resto de los grupos minoritarios, las futuras minorías quedarán con pocas posibilidades de representación. Mientras que optar por distritos más grandes fungiría como una garantía de inclusión para futuras comunidades de interés. Por ello, si consideramos que los casos de Holanda e Israel, los únicos países con distritos nacionales plurinominales, reportan un alto grado de representación geográfica¹¹⁰, y que en México las elecciones presidenciales son con base en un único distrito nacional, pareciera no haber razones para no optar por este sistema para las elecciones legislativas.

Una tercera ventaja que la teoría deliberativa adjudica a la representación proporcional son en las condiciones de negociación que crea dentro del órgano legislativo. Si aceptamos la hipótesis de Nino de que entre más intereses estén involucrados en la discusión más universales tienen que ser los argumentos dados por cada participante, entonces se sigue que en tanto más proporcional sea el método por el cual se elige a los representantes, más generales serán los intereses que busque beneficiar la legislación producida, debido a que hubo una gran variedad de intereses particulares que tuvieron que ser reconciliados. Por medio de este mecanismo la proporcionalidad electoral puede

¹⁰⁹ Becerra, Salazar y Woldenberg. **La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas.** México, ediciones cal y arena, 2008. p.446.

¹¹⁰ McGann *Ibid.* p.145.

ofrecer una solución al problema de la falta de una representación descriptiva porque aún si los miembros de partido tuviesen intereses fundamentalmente distintos al resto de la población, las leyes producidas serían a favor de intereses generales, por lo que también beneficiarían a aquellos que no estuvieran directamente involucrados en su diseño. Mas esta apuesta pareciera estar más fundamentada en la validez del argumento lógico que en una realidad observable.

Al menos porque bien se puede argumentar en contra de la afirmación de Nino en el sentido de que los acuerdos políticos bien pueden ser el resultado de la coacción basada en relaciones de poder y no de la negociación basada en razones. Por lo que en muchas ocasiones no habría necesidad de presentar los argumentos con el objetivo de convencer. Así, pues, la adopción de un sistema más proporcional, y a la deliberación que conlleva, no pareciera ser una razón suficiente sino tan solo coadyuvadora de acuerdos racionales dentro de las cámaras. Una vez que se reconoce esta matización de la hipótesis general entonces pareciera sí haber evidencia para apoyarla. Por ejemplo, el ejercicio realizado la *Deliberatives Polls* realizadas a lo largo de 1993 en Manchester. Estas básicamente fueron una serie de experimentos en las que cada evento constaba de dos grupos de debate. Ambos discutían el mismo tema pero uno era más grande y más representativo que el otro. Posteriormente los resultados de cada grupo eran presentado a un tercero mucho más grande y en las siete ocasiones que se realizó siempre el tercer grupo juzgó como más adecuadas los pactos alcanzados por el grupo más grande¹¹¹. Asimismo, la evidencia recolectada por Powell muestra que los países con un sistema electoral mayormente proporcional y con una magnitud distrital nacional (como Israel) presentan una mayor

¹¹¹ Fishkin *Ibid.* pp.166-172.

inclusión de los diversos intereses del electorado en el sentido que toman las políticas públicas.¹¹² Por lo que hasta el momento pareciera sí haber razones para pensar en que la construcción teórica deliberativa va de acuerdo con los fenómenos observables.

Entonces, las tres características que se pueden esperar de un sistema electoral proporcional pueden proveernos de soluciones al problema cualitativo de las leyes. Para recapitular, estas ventajas son *a)* la capacidad de ganar curules apelando a intereses antes no representados; *b)* partidos políticos más responsables ante las preferencias ciudadanas como resultado del incremento en la competitividad electoral; *c)* leyes que tuvieron que reconciliar un gran número de intereses particulares en su diseño. En suma, bajo este modelo espera incentivar una mayor calidad de las leyes, entendiéndola como la capacidad de beneficiar el mayor número de intereses posibles. Esto se hace por medio de la introducción de la pluralidad en las cámaras y de un costo para los partidos que fallen en adaptarse a esta diversidad de intereses.

Las críticas

Si bien la teoría deliberativa pretende ofrecer una propuesta práctica para la solución del problema legislativo, en ocasiones pareciera ser que ignora algunos aspectos de la vida política bajo el escudo de escasa evidencia empírica o de formulaciones lógicas. Uno ejemplo claro de esto es la posición que se toma respecto a la premisa básica del neoinstitucionalismo, los autores consultados hasta ahora parecieran suponer como verdadera la idea de que es posible dirigir la acción de los individuos por medio del diseño institucional y que éste es la variable que determina de manera más clara la forma en que

¹¹² *Ibíd.*

los actores se desempeñan dentro de su sistema. Sin embargo, estudios como el de Robert Putnam sobre la democracia italiana han encontrado que tanto el grado de modernidad económica como el de capital social de cada región hacen que las mismas instituciones se comporten de manera distinta y produzcan resultados diversos según donde sean aplicadas¹¹³. Asimismo, Lijphart en su estudio de 36 democracias encontró que los indicadores con mayor capacidad explicativa del desempeño político eran tanto de naturaleza cultural como institucional y económica¹¹⁴. Por lo que la intención de explicar el funcionamiento de los sistemas políticos a partir solamente de sus instituciones políticas pareciera ser una simplificación injustificada.

Es también importante reconocer que toda la evidencia citada a favor de la teoría deliberativa es con el fin de verificar sus proposiciones. Retomando a Popper esto es problemático porque sabemos que es sencillo hacer verificaciones si son confirmaciones lo que se busca, es sólo en tanto que se ponen a prueba las prohibiciones de la teoría cuando esta puede ser realmente considerada puesta a prueba¹¹⁵. Es decir, según esta lógica haría falta comprobar que los fenómenos que las premisas deliberativas prescriben como imposibles sean de hecho inobservables, ya que hasta el momento no se hecho ningún estudio de esta naturaleza¹¹⁶.

¹¹³ Robert Putnam **Making democracy work. Civic traditions in Modern Italy** Estados Unidos, Princeton University Press, 1993. pp. 105, 121.

¹¹⁴ Arend Lijphart **Modelos de democracias. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países.** Estados Unidos, Yale Press, 1999.

¹¹⁵ Karl Popper **Conjeturas y Refutaciones** Paidós, Barcelona, 1963. p.61.

¹¹⁶ *Cfr.* Michel Crozier **Actors and systems: The politics of collective action** Estados Unidos, Univeristy of Chicago Press.

Otras críticas que puede hacer es la del valor que se pone en las mayorías. A lo largo de todo el esquema se defiende el objetivo de hacer mayorías bajo la idea de que son ellas la solución a los problemas legislativos. Sin embargo, se pasa por alto que también pueden funcionar como un obstáculo. Para el caso de México, María Amparo Casar señaló que en el último periodo de sesiones el PRI tuvo la mayoría *de facto* necesaria para poder haber aprobado reformas importantes como la fiscal y la laboral a pesar de las condiciones de gobierno dividido, sin embargo decidió no hacerlo con base en cálculos electorales¹¹⁷. Es decir, si bien la propuesta deliberativa puede ser exitosa en hacer el proceso legislativo más eficiente y toma medidas para intentar anular la intransigencia como estrategia política, nada puede garantizar que de hecho los actores que busca regular actuaran según las expectativas establecidas desde la teoría ya que los criterios de decisión pueden variar hasta incluso ser poco racionales¹¹⁸.

Con eso dicho hay un supuesto en el desarrollo de la teoría deliberativa que está injustificado y que tiene gran importancia para su pertinencia como solución práctica. A través de los autores persiste la idea que es posible modificar la naturaleza de los pactos legislativos al modificar la forma en que las cámaras son conformadas y las reglas de decisión que utilizan. Sin embargo, en un escenario donde el poder legislativo no sea el escenario donde la negociación procede entonces sería difícil pensar en la aplicabilidad de las propuestas deliberativas. Este es el tema del capítulo siguiente, donde la pregunta fundamental es sobre si la teoría aquí expuesta puede servir como una solución al problema yucateco planteado al inicio del trabajo.

¹¹⁷ María Amparo Casar Mayorías inútiles en Diario Reforma, 3 de mayo 2011.

¹¹⁸ Pierre Bourdieu **Una invitación a la sociología reflexiva**. Méxicio, Siglo XXI editores, 2008. p.53.

La disciplina partidaria como obstáculo

La hipótesis fundamental de la propuesta deliberativa delineada en el segundo capítulo es que se pueden mejorar los resultados ofrecidos por el congreso al cambiar la forma en que éste se conforma al adoptar la representación proporcional y al modificar la forma en que funciona al anular cualquier requerimiento supermayoritario dentro de la negociación parlamentaria. Esto asume que el poder legislativo tiene la suficiente autonomía frente a los demás aspectos del sistema político como para actuar con independencia. En otras palabras, que el funcionamiento del legislativo es una consecuencia de sus características propias y no de factores exógenos. Sin embargo, no está claro que esto sea el caso, al menos no necesariamente.

Por ejemplo, Manin argumenta que en los sistemas políticos modernos, donde los partidos de masas predominan, los representantes electos son simplemente delegados de partido. “Sugiriendo que, en cada ocasión, los representantes no votan a luz de los argumentos, sino como resultado de las decisiones tomadas en otros lugares”¹¹⁹. Si esto fuera cierto entonces es difícil pensar que la aplicación de la propuesta deliberativa tendría efectos significativos sobre la forma de actuar de dichos representantes, ya que gran parte del argumento se basa en que éstos deben su cargo a su reputación entre el electorado y que por ello llevan a las cámaras intereses distintos que fomentan la pluralidad. Por ello, si el caso fuera que el legislador le debe su puesto a la élite del partido y no al electorado entonces el modelo fracasa en su relevancia práctica.

Como sea, el decidir si la crítica de Manin es pertinente para el caso mexicano es algo que se tiene que hacer a partir de la observación de sus características específicas. Al

¹¹⁹ Bernard Manin. **Los principios del gobierno representativo**. Madrid, Alianza, 1998. p.265.

menos porque es posible pensar en un escenario hipotético en donde la disciplina partidaria no fuera suficientemente fuerte para poder imponerse sobre sus grupos parlamentarios.

En un primer momento pareciera que el caso mexicano es caracterizado por partidos fuertemente disciplinados. Esto se refleja en los estatutos de los tres partidos. En el caso del PRI, la lista de candidatos a representación proporcional se diseña en su totalidad por la Comisión Política Permanente con base a parámetros que son fácilmente manipulables según los intereses de la dirigencia y tiene la capacidad de invalidar cualquier candidatura¹²⁰. En el PAN se ejerce la misma práctica a través del Comité Ejecutivo Nacional. En el PRD, aunque se selecciona a los representantes uninominales por medio de elecciones directas, la mitad de los diputados y senadores por principio proporcional son designados por el Comité Nacional. Así, como lo señala Béjar, los estatutos de los tres partidos fomentan una fuerte dependencia por parte de los representantes electos hacia la dirigencia partidaria, ya que tener un carrera política sin la protección de éstas resulta improbable¹²¹. Asimismo, es importante notar que no se existe ninguna cláusula que exente a los representantes de adaptarse a las exigencias de su partido¹²², lo cual habla de la carencia de herramientas que los representantes tienen para separarse de la línea del partido.

Sin embargo, un análisis político sobre la disciplina de los partidos requiere de mayor profundidad debido a que constantemente se ven características establecidas de facto por las relaciones materiales y que no corresponden a lo que las normas establecen.

¹²⁰ Los criterios establecidos son, por ejemplo, el prestigio de cada candidato y la valoración de los servicios prestados por la organización. Es decir, ambiguos y sin mucha posibilidad de verificación. Béjar *Ibíd.* p.146

¹²¹ Luisa Béjar Algazi **Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia.** México, UNAM, 2006p.149.

¹²² *Ibíd.* .p127.

Por lo que es necesario hacer un estudio donde se incorpore sistemáticamente la totalidad de la estructura partidaria, tanto sus aspectos normativos como sus aspectos histórico-materiales.

Así, lo que se intenta hacer a continuación es utilizar la metodología desarrollada por Panebianco¹²³ para analizar la vida interna de los partidos y así poder verificar si los representantes en el estado de Yucatán son o no lo que Manin llama delegados de partido. Para esto la pregunta a la que se tiene que responder es en qué grado la estructura de los partidos puede influenciar la acción de los legisladores. Si este fuera elevado entonces la propuesta deliberativa pareciera carecer posibilidades para aplicación; contrariamente, si es débil entonces sí se podría hablar de cierta relevancia práctica. El caso de estudio se concentra en el PAN. Las razones para esto son que el PRD no figura como fuerza política en el Estado y que se tienen pocas referencias empíricas del PRI en Yucatán que no respondan a la ahora inoperante lógica de partido hegemónico.

El PAN en Yucatán

Institucionalización y disciplina partidaria

A lo largo del libro *Modelos de partido*, Panebianco desarrolla el concepto de institucionalización como una forma de estudiar y diferenciar a los partidos políticos. Se plantea a ésta como el proceso mediante el cual el partido deja de ser un medio para conseguir un fin específico para convertirse en un fin en sí mismo, en tanto que sus miembros empiezan a desarrollar intereses vinculados con su mantenimiento y no necesariamente con

¹²³ Angelo Panebianco. **Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos.**

Alianza, España, 2009

el contexto político externo. Lo cual significa la búsqueda de beneficios distintos y más generales a los que en un primer momento se habían planteado con la meta particular¹²⁴. Este proceso también se caracteriza por el desarrollo y la difusión de las lealtades organizativas. Ya sean por medio de *incentivos colectivos*, es decir por razones ideológicas o de identidad; o bien, por medio de *incentivos selectivos*, entendidos como los cargos prestigio que conllevan algún poder y una forma de manutención¹²⁵.

Con esto en mente, Panebianco trabaja con dos tipos ideales de partido. Unos fuertemente institucionalizados que se mantienen como organizaciones autónomas frente al exterior y que son capaces de ejercer control sobre sus miembros y su entorno. Otros con una institucionalización débil caracterizados por el hecho de que sus cambios internos responden a fenómenos externos a la vida partidaria. Para poder evaluar la institucionalización de cada partido se utilizan otros conceptos e indicadores que hacen referencia a características concretas y observables que permiten hacer un juicio cualitativo. Más aún, el grado de institucionalización potencialmente podría ser equiparable al grado de disciplina partidaria por razones que se irán explicando a continuación.

Panebianco empieza insistiendo en la necesidad de estudiar el modelo originario de los partidos políticos. Con lo cual se refiere a las características que marcaron la formación y la consolidación de la organización¹²⁶. La intuición es que dichas características tienen la capacidad para explicar el funcionamiento de un partido aún ya

¹²⁴ *Ibíd.* p.116.

¹²⁵ *Ibíd.*

¹²⁶ *Ibíd.* p.108.

pasados los años de su nacimiento. Propone estudiar el origen de los partidos políticos por medio de tres factores. El primero de ellos es la construcción misma del partido. En específico, se utiliza el concepto de *penetración territorial* cuando desde un centro se dirige el desarrollo del partido en la periferia. Mientras que en los ejemplos donde agrupaciones locales autónomas forman la base para después llegar a converger en un centro se emplea el término de *difusión territorial*¹²⁷.

El mejor ejemplo sobre cómo un desarrollo por difusión territorial puede afectar la disciplina partidaria es el de los partidos estadounidenses. Debido al marcado sentido localista de la política americana, las maquinarias de los partidos también se han desarrollado según las lógicas de cada Estado. Lo que ha fomentado una situación donde los representantes le deben su posición a los electores locales por sobre al apoyo que la organización nacional les ha brindado. Lo cual, al momento del cabildeo, significa que cada partido, antes de cualquier cosa, debe de hacer un gran esfuerzo para poderse asegurar del apoyo de sus propios miembros en el congreso¹²⁸. Esta situación difícilmente se puede

¹²⁷ La consideración de este aspecto es importante en tanto que habla sobre la forma en la que se articula el poder al interior del partido. Si se supone un centro fuerte y una periferia débil, como se plantea en el modelo de penetración territorial, entonces es legítimo pensar que existe desde el comienzo una élite fuertemente organizada que tiene la capacidad de imponer su visión sobre los nuevos grupos. Mientras que para los casos de difusión territorial el hecho de que desde un inicio haya diferentes grupos con sus propios intereses y sus propios medios de existencia fomenta un centro poco cohesionado y que está siempre en competencia. Por lo que no es factible pensar en un aparato partidario que pueda ser utilizado para coaccionar a todos los miembros en un sentido u otro.

¹²⁸ Stephen J. Wayne J. **The Road to the White House**. Georgetown University, Thomson Wadsworth, 2008. p.329.

describir como un escenario de disciplina partidaria, ya que las prerrogativas externas al partido suelen ocupar un primer lugar.

El segundo factor que se considera en este esquema que es significativo para la disciplina partidaria es si el partido es la creación de un líder o institución precedente que funcionan como intérprete indiscutido de los intereses del partido¹²⁹. Ejemplos de esto pueden ser tanto el Partido Demócrata Cristiano italiano y su relación con la iglesia católica, como el Partido Nacional Fascista y la dirigencia de Mussolini.¹³⁰ En estos casos la disciplina partidaria se vuelve sumamente volátil: Por un lado, si el líder carismático llegara a perder su posición dominante entonces un partido que ha dependido de una figura personal fuerte para cohesionar la acción de sus miembros posiblemente caería en un escenario de marcada indisciplina. Por el otro lado, en un escenario donde la lógica de la institución patrocinadora y la de la competencia política del partido no fueran equivalentes la disciplina hacia la primera podría llevar a acciones por parte de los miembros que pudieran llegar a debilitar la fuerza partidaria.

Mas Panebianco argumenta que estos dos aspectos sobre el origen del partido deben de ser complementados por el estudio del control que la dirigencia partidaria ejerce sobre aspectos de primera importancia dentro de la vida cotidiana del partido, tales como la comunicación, el reclutamiento y el financiamiento¹³¹. La hipótesis respecto a la disciplina partidaria en esta parte es que una elite que puede mantener un estricto control sobre estos

¹²⁹*Ibid.* p.113.

¹³⁰ *Ibid.* p.236.

¹³¹ El concepto utilizado para denominar estas áreas es el de *zonas de incertidumbre*. Entendidas como ámbitos impredecibles cuyo control les permite a ciertos miembros desequilibrar a su favor las relaciones de poder. *Ibid.* p.83.

aspectos tendrá los recursos necesarios para mantenerse en la dirigencia y utilizar el monopolio de ese poder para forzar a sus miembros y grupos parlamentarios a adoptar ciertas decisiones y programas políticos. Relativo a esto también se debe tener en consideración cuál es la situación de los grupos internos del partido, ya sea que sea uno sólo el que domine o varios que compiten por el poder interno. A continuación se aplican estos mismos conceptos de manera más profunda al caso del PAN yucateco para poder hacer un juicio sobre su grado de disciplina.

El modelo originario

En un primer momento parecería que se puede argumentar a favor de una técnica de penetración territorial por parte del PAN a nivel de los Estados. En el caso específico de Yucatán, la rama estatal fue creada en 1940 por el centro nacional. Sin embargo, en esos años fue una institución política sin mucho peso. En parte por las características del régimen mexicano que limitaba la oposición política, pero también por la poca fuerza organizativa por parte del partido¹³².

Loaeza observó que en un principio el PAN empezó a fortalecerse por medio de las localidades debido a que su proyecto político basado en la descentralización le permitió ganarse un fuerte apoyo social en provincia¹³³, en el caso yucateco a esto se le sumó la concordancia ideológica con los movimientos religiosos de los sesenta como Acción Católica y Movimiento Familiar Cristiano. Así, la ideología cristiana y la política localista

¹³² Carlos R. Menéndez Losa. The PAN in Yucatán: An Ascendant political opinion. En Party Politics and the struggle for democracy in Mexico de Kevin Middlebrook. UCSD, Estados Unidos. Pp.261-262

¹³³ Soledad Loaeza **El PAN: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta.** México, FCE, 1999. p.373

le ganaron una importante base social al PAN local, de lo que se fue derivando un papel político más relevante.¹³⁴ De esta conformación a partir de una pluralidad de fuentes se puede argumentar que la influencia del centro hubiera sido limitada según el esquema teórico de Panebianco y por ello la disciplina al interior del partido hubiera sido flexible. Sin embargo, esto no fue el caso. Si bien la estructura nacional no tuvo las herramientas para imponer un programa a l Comité Directivo Estatal¹³⁵, la disciplina se mantuvo debido a otros factores que se explican a continuación.

Se ha mencionado que los movimientos sociales que nutrieron las bases del panismo yucateco fueron de gran importancia para la formación del partido. Sin embargo, estas organizaciones no sirvieron en ningún momento como una organización externa de la cual se podría heredar puestos dentro del partido. Al menos no de una forma causal. Si bien muchos de los líderes del partido emergieron de estas agrupaciones, fue necesario que estos hicieran carrera dentro del partido para poder acceder a los altos puestos¹³⁶. De esta manera, no sólo se premiaba a los miembros que fueran leales al partido sino que éste también se mantenía relativamente autónomo frente a las exigencias de los distintos grupos que lo apoyaban y lograba determinar sus objetivos interiormente. Es decir, la legitimidad de las élites era interna en tanto que provenía no de su experiencia en las distintas agrupaciones católicas sino que se derivaba de los resultados que con los proveían al partido.

Por otro lado, como en el resto del país, a partir de los setentas el descontento hacia el PRI se empezaba a intensificar debido a la situación económica y al mantenimiento de la

¹³⁴ Menéndez Losa *Ibid.*

¹³⁵ *Cfr.* Loaeza *Ibid.* p.330

¹³⁶ Carlos Castillo Peraza **El ogro antropófago** Colmex, México, 1987.

política autoritaria. La acumulación del descontento favoreció que muchos de los inconformes vieran al PAN como un competidor político al que se debía de apoyar en aras de lograr una liberalización del régimen que se veía como la solución a los múltiples problemas de esas décadas¹³⁷. Asimismo, los medios de comunicación y los empresarios locales empezaron a ser fuentes de severas críticas al priismo y, por tanto, aliados indirectos del panismo. Si bien los empresarios tradicionalmente habían buscado estar en buenos términos con los gobiernos hegemónicos, la situación económica y el fortalecimiento del PAN facilitaron un cambio de alianzas a favor de la oposición.¹³⁸ De manera similar, los medios de comunicación se mantenían oficialistas en su mayoría, sobre todo en los casos de radio y televisión, donde las concesiones para su operación dependían del gobierno. Sin embargo, la prensa, específicamente el Diario de Yucatán que es leído por el 70% de las personas que leen periódicos en el Estado¹³⁹, ofrecieron un foro para los distintos movimientos y partidos opositores al mismo tiempo que denunciaba los fraudes electorales priistas.

Así, a partir de estos años el PAN local empezaba a desarrollar una elite en manos de Correa Rachó y Castillo Peraza, que estaba claramente legitimada debido a su carrera dentro del partido, que se veía beneficiada con un amplio apoyo por parte de grandes sectores de la sociedad debido a las circunstancias políticas y económicas, y que

¹³⁷ *Ibíd.*

¹³⁸ Cabe mencionar que el sector empresarial nunca estuvo articulado políticamente a nivel local, pero aún así su nueva afiliación con el PAN significó un fortalecimiento del partido en términos de apoyo electoral y económico. Menéndez Losa, *Ibíd.*

¹³⁹ *Ibíd.* p.270.

adicionalmente tenía los recursos organizativos necesarios para ejercer un control eficaz sobre el partido, sobretodo en el Caso de Correa Rachó¹⁴⁰.

En este punto según el esquema de Panebianco se correría el peligro de que la disciplina del partido dependiera únicamente de una figura fuerte y que, por lo tanto, fuera inherentemente volátil debido a que sin ella no habría mecanismos de cohesión partidaria. Sin embargo, el PAN de Yucatán no llegó a este extremo. Gracias al apoyo social que recibió cuando el régimen prisita había empezado a dar señales de liberalización pudo hacerse de algunos puestos de representación dentro de la cámara estatal¹⁴¹. Más aún, ganado las elecciones municipales en Mérida en 1968 y en 1995 el partido empezó a acumular una serie de incentivos selectivos para la distribución que, sumados a los incentivos colectivos preexistentes¹⁴², permitieron la consolidación de la estructura del partido más allá de los líderes y permitió librar el riesgo de convertirse en un partido propiamente personal.¹⁴³

Se ha dicho que la elite partidaria del PAN no sólo estaba fuertemente legitimada y que actuaba en un ambiente político que la favorecía pero que también tenía los mecanismos institucionales para controlar la acción de sus miembros. Esto fue el caso durante la gestación del partido y lo continua haciendo actualmente. Para mostrar que esto

¹⁴⁰ Menéndez Losa. *Ibíd.* p.273.

¹⁴¹ *Ibíd.*

¹⁴² Los conceptos de incentivos selectivos y colectivos son de Panebianco. Define a los primeros como posiciones de prestigio dentro del partido que conlleven algún grado de poder y a los segundos como las razones ideológicas que hacen que los miembros desarrollen un sentido de identidad con el partido. Panebianco, *Ibíd.* p.116.

¹⁴³ David A. Shrik **Mexico's new politics: the PAN and the democratic change**. Estados Unidos, Reinner Publishers, 2005. p.111.

es así ahora se analiza la estructura interna del partido poniendo atención a lo que Panebianco llama zonas de incertidumbre, entendiendo por ellas los ámbitos internos del partido cuyo control funcionan como una fuerte fuente de poder.

Zonas de incertidumbre

Tradicionalmente en el PAN de Yucatán el control de las zonas de incertidumbre ha estado altamente concentrado. Hasta hace poco, la presidenta del Comité Directivo Estatal, Magaly Cruz Nucamendi, y la presidenta del Comité Municipal de Mérida, Ceballos Madera que para todo efecto práctico es la vocera de la alcaldesa de Mérida Ana Rosa Payán¹⁴⁴, ejercían un control estricto sobre estas aéreas.

Como se ha venido argumentando, las buenas relaciones que el PAN tiene con su entorno local se dan debido a la concordancia ideológica entre ellos y los principales movimientos y asociaciones civiles. Por lo que se puede asumir que mientras el partido siga siendo fiel a sus principios esta situación se mantendrá. El organismo interno del PAN que vigila la coherencia entre las acciones y los principios son las Convenciones Municipales.¹⁴⁵ Las cuales están dirigidas por la presidenta del Comité Directivo Estatal. Asimismo, en los estatutos se le reconoce al CDE la facultad de acordar los términos de colaboración con otras organizaciones cívico-políticas.

De manera similar, la capacidad de aplicar las leyes formales del partido, que Panebianco identifica como una herramienta para mantener un control sobre qué se le

¹⁴⁴ Coral Macías Flores Recuento: Elecciones en Yucatán Fundación Preciado, México, 2007

¹⁴⁵ Partido Acción Nacional **Estatutos de los Órganos Estatales y municipales del Partido Acción Nacional**. Capítulo I.

permite y qué no a miembros específicos del partido¹⁴⁶, está en manos del CDE. Aunque es cierto que este Comité está formado por grupos pertenecientes a distintas tendencias dentro del partido y el interés de Cruz Nucamendi no puede, por lo tanto, ejercerse sin oposición, sería difícil argumentar que su posición como presidenta no le da un amplio grado de control sobre el organismo. Especialmente, cuando se considera que ella fue electa por la mayoría de éste¹⁴⁷.

Panbianco define a la comunicación como una zona de incertidumbre con un doble aspecto. Por un lado la comunicación hacia el exterior del partido y, por otro, la comunicación al interior del partido. Como ya se dijo, el Diario de Yucatán funge como el medio a través del cual se da la comunicación al exterior. En este sentido, se puede identificar una falla en el proceso de institucionalización del partido. Ya que el control de la de esta zona se encuentra fuera de la organización partidaria, en manos de un actor político autónomo. Sin embargo, para el aspecto de la comunicación al interior la presidenta del CDE mantiene el control. Ya que funciona como el punto de conexión entre todos los distintos organismos internos del partido. Permitiéndole decidir con respecto qué información circula libremente dentro del partido y cuál no.

Por otro lado, Margarita Ceballos Madera ha mantenido un rol definitorio dentro de las otras tres zonas de incertidumbre. En cuanto al reclutamiento, las Asambleas Municipales deciden en última instancia el ingreso al partido, así como la promoción de los miembros. Ceballos Madera, al ser la dirigente de la Asamblea Municipal más importante en términos de bases sociales del partido, tiene un control sumamente efectivo para decidir

¹⁴⁶ Panbianco. *Ibíd.* p.86.

¹⁴⁷ PAN *Ibíd.* Capítulo III.

qué miembro del partido puede ser promovido. Lo cual le asegura la lealtad de estos y una amplia capacidad para influir en la carrera política de los miembros locales.

Ceballos Madera es, también, el principal actor político con influencia en la zona de financiamiento del partido. Principalmente por su papel de rector en todo a lo que refiere a la rendición de cuentas en el municipio más importante del Estado. Cualquier reporte de gastos o ingresos debe de ser dirigido a ella a través de las Asambleas Municipales. Lo cual la dota con una capacidad similar a la de la aplicación de las reglas formales. Donde ella decide el grado de tolerancia para cada caso, dándole a aquellos más cercanos a ella una mayor campo de acción. De igual manera, al poder regular los ingresos no públicos que el partido obtenga por otros medios, ella puede limitar la influencia de actores políticos que no juzgue deseables.

Como se puede observar, el mapa de poder del partido está caracterizado por una fuerte concentración de atribuciones en el CDE y en el Comité Municipal de Mérida. Por lo que la élite que controle dichas posiciones puede emerger claramente como el grupo dominante. Más aún, la concentración tan extrema que existe deja poco espacio para otros grupos dentro del partido ya que les quita cualquier capacidad real de oposición al monopolizar los recursos políticos internos. Para apreciar esto de mejor manera es conveniente hacer mención de las elecciones locales de 2010 y la relación que existió entre el grupo dominante y el opositor.

Actualmente hay dos grupos principales en el PAN de Yucatán. El primero, el de la coalición dominante, emergió con el exgobernador Patricio Patrón Laviada y dentro de él se encuentran la ex alcaldesa de Mérida y candidata a gobernadora Zavala Peniche, así

como Cruz Nucamendi; en la vida política local se le ha denominado patricistas y se les ha presentado en ocasiones como los sucesores de la escuela de Castillo Peraza.¹⁴⁸ Con ellos busca competir el grupo conocido como “Renovadores”. Su poder dentro del partido viene desde los puestos de representación ocupados en las pasadas legislaturas. Sin embargo, pareciera ser un grupo débilmente organizado y sin muchas capacidades acción. El más claro indicador de esto es Julio Garrido Rojas, que se reconocía como el líder de esta tendencia, fue expulsado del partido con el apoyo de un gran número de renovadores¹⁴⁹. También, es necesario mencionar que no es un grupo con un sistema de incentivos propios, sino que cada uno de sus miembros tuvo que llegar a su posición por medio de los incentivos ofrecidos por la coalición dominante, al ser ésta la que les permitió llegar a los puestos de representación de los cuales se fortalecen. Lo cual es indicativo de que la lealtad interna del grupo es limitada al igual que sus capacidades para pelear por el control de las zonas de incertidumbre, a pesar de siempre usar un discurso hostil frente a los miembros de la coalición dominante.

Esto se puede observar claramente en las pasadas elecciones del 2010, que se perfilaban como críticas para la política interior del PAN en Yucatán. Tras haber perdido la gubernatura del Estado en el 2007, la coalición dominante había venido encontrado una creciente oposición dentro del partido.¹⁵⁰ También, el declive electoral constante que se había dado desde el 2001 obligaba al partido a intentar remontar los votos perdidos en los

¹⁴⁸ Menéndez Rosa *Ibíd.* pp.265-267.

¹⁴⁹ *Notisureste* Del diputado Julio Garrido Rojas con respecto a su expulsión del PAN Yucatán., México, 22 de febrero de 2010. Consultado el 22/11/10 en http://www.notisureste.com.mx/opiniones/cartas-redaccion_10/diputado-julio-garrido-rojas-respecto-expulsion_913

¹⁵⁰ <http://www.sipse.com/noticias/5646-magaly-aferra-poder-julio-garrido-exige-renuncie.html>

últimos nueve años. Por último, la posibilidad de perder Mérida por primera vez desde su primera conquista se veía muy real. Lo cual significaba un gran riesgo a la coalición dominante que basaba su legitimación en la capacidad de mantener la capital del Estado. Las elecciones serían, pues, un punto crucial para que la coalición dominante reforzara su condición o se convirtiera susceptible al desplazamiento político.

El resultado de las elecciones fue la victoria del PRI. Con una ventaja de 13 mil votos sobre la candidata panista, Angélica Araujo consiguió la alcaldía de Mérida. Más aún, el PAN volvió a obtener la menor cantidad de votos desde el 1991, manteniendo la tendencia de declive electoral. A esto, la interpretación que se ha hecho dentro del PAN es que es el resultado de un fraude electoral llevado a cabo a través de la gobernadora priista Ivonne Ortega.

Sin embargo, esta interpretación de las elecciones no ha sido dócilmente aceptada por los renovadores. En cambio, optaron por un discurso de revisión de los errores cometidos que llevaron a la derrota electoral, desconociendo así la posibilidad de una elección fraudulenta.¹⁵¹ Más aún, las faltas se han adjudicado al trabajo de la directiva, lo que ha dotado nuevamente de un discurso a la oposición para buscar mermar la legitimidad de la coalición dominante. Los resultados que han obtenido con esta estrategia parecieran no haber sido muy redituables. Ya que si bien Ceballos Madera tuvo que separarse del CDM de Mérida, Cruz Nucamendi pudo seguir en la dirigencia del partido estatal. Asimismo, el grupo de Patrón Laviada sigue manteniendo una fuerza predominante en el

¹⁵¹ *El Diario de Yucatán*, 18 de mayo de 2010. Llaman a revisar causas de resultados adversos para el PAN en Yucatán Consultado en

[http://www.yucatan.com.mx/noticia.asp?cx=11\\$0916020000\\$4304854&f=20100518](http://www.yucatan.com.mx/noticia.asp?cx=11$0916020000$4304854&f=20100518) el 29/05/10

partido. Como se pudo observar en las elecciones de los consejeros estatales de finales del 2010. En donde de los 19 aspirantes fueron claramente identificados con la coalición dominante, mientras que a los renovadores se dejó de lado¹⁵²

. En este punto es interesante ver el papel que el PAN nacional jugó en el proceso como indicador de la relación del partido local con el centro. Si bien históricamente la relación entre el Comité Directivo Nacional y el CEN había sido de enfrentamientos¹⁵³, en este caso el CDN a través de Cesar Nava defendió a los patricitas local frente a las presiones de los patricitas apelando a que de hecho la derrota electoral sí había sido el resultado de un fraude y no de la inhabilidad de la dirigencia local.¹⁵⁴. Aceptando que para los partidos políticos es conveniente defender frente a la opinión pública la idea del fraude, el hecho de que esto se haya hecho dentro de los procesos internos del partido y siendo tan específicos respecto al buen papel que hizo la dirigencia local es interpretable como un intento de proteger a la coalición dominante local frente a la oposición interna y como indicador de una estrecha relación entre el CDE y el CEN.

Como se puede ver, el control de esta élite sobre las zonas de incertidumbre se observa tan fuerte que ha sido capaz de mantenerse a pesar de los continuos fracasos

¹⁵² Editorial de *Mi punto de vista*, 7 de noviembre de 2010. Denuncian corrupción en el PAN

Consultado el 08/11/10 en

http://www.mipuntodevista.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4114:denuncian-corrupcion-en-el-pan-la-cargada-a-favor-de-los-aliados-de-beatriz-zavala&catid=35:locales&Itemid=71

¹⁵³ Loeza *Ibíd.* p.413.

¹⁵⁴ Cesar Nava, *Comunicado del 25 de mayo de 2010 en el CDN*. Consultado en

http://www.panyucatan.org.mx/noticias/ver/1904/gobierno_de_yucatan_torturador:_cesar_nava.html el 29/05/10

electorales durante esta década. Por ejemplo, el manejo de la comunicación al interior del partido que le permitió a la coalición hacer ver a sus errores estratégicos de campaña como imposiciones fraudulentas por parte del PRI. En suma, la fortaleza de la estructura partidaria ha sido utilizada no sólo para mantener la autonomía frente a las presiones externas, sino también para disminuir e incluso terminar cualquier oposición que la coalición dominante encuentre al interior del partido. Esto se ha posibilitado debido a la concentración de poder, la cual incluye la capacidad para nombrar candidatos a elección. De lo cual se deriva que, como se había apuntado al inicio sobre los partidos nacionales, los representantes electos deben su puesto y su carrera a la élite y por ello parecieran entrar en la categoría de Mannin de delegados de partido.

En este escenario, en donde es más redituable adoptar la línea impuesta por la elite partidaria que hacer caso a los intereses de los electores, la idea de mejorar la actividad del poder legislativo modificando las reglas por medio de las cuales se conforma y opera se muestra limitada. La apuesta deliberativa es que ciertos mecanismos institucionales hacen que el futuro profesional de los legisladores sea más dependiente de la opinión pública, lo que conlleva una mayor rendición de cuentas y mejores resultados en las cámaras; sin embargo, cuando las bases de apoyo que le van a permitir a un legislador seguir con su carrera política no es la ciudadanía sino la élite de su partido entonces la lógica del argumento se ve truncada.

Específicamente, bajo estas circunstancias si bien hay datos suficientes para argumentar que los gobiernos unificados tienden a funcionar de mejor manera que los divididos, esto no justifica asumir que una mayoría legislativa sería la solución por sí misma. María Amparo Casar apunta sobre el poder legislativo federal que “el problema no

es de mayorías sino del uso que se hace de ellas y, en su ausencia, de la posibilidad de armarlas, cuando hay voluntad y liderazgo. Las mayorías pueden servir para proponer, aprobar y avanzar pero también para vetar, rechazar y paralizar.”¹⁵⁵ Agrega que en la Cámara de Diputados hay una mayoría *de facto* en la coalición PRI-PVEM-PANAL con 267 diputados y que aún así esta cámara ha funcionado más como un jugador de veto debido a cálculos electorales¹⁵⁶. La apuesta deliberativa es a favor no de las mayorías en sí sino de éstas bajo la regulación de otros mecanismos institucionales. Sin embargo, lo dicho arriba sobre los legisladores no teniendo suficiente independencia frente a sus partidos hace que a pesar de la adopción de estos mecanismos las mayorías se puedan comportar intransigentemente sin incurrir en costos políticos demasiado altos.

¹⁵⁵ María Amparo Casar Mayorías inútiles Periódico Reforma, México, 03 de mayo de 2011.

¹⁵⁶ *Ibíd.*

Conclusiones

Capítulo I

- El primer paso para alcanzar el desarrollo sustentable es reconocer que éste no sólo se refiere a los aspectos ambientales. Es una categoría sistémica que reconoce las interconexiones entre el contexto político, social, económico y ambiental. Si se busca encontrar soluciones para el problema de éste último es necesario hacer frente a los problemas de la distribución de riqueza, bienes y servicios, así como a la necesidad de contar con un entramado institucional democrático que permita a la ciudadanía llevar sus demandas al debate político.
- Cuando se considera la situación actual de México y a dónde es que se necesita llegar para alcanzar un desarrollo sustentable entonces es evidente que hace falta llevar a cabo un gran esfuerzo reformatorio. Sin embargo, nuestras instituciones, definidas por una lógica de sistema presidencial, no están diseñadas para asimilar el cambio, sino para mantener el *status quo* a través de la limitación del potencial reformador del Estado. Esta inclinación de nuestro sistema de evadir los cambios es llevada al extremo durante su variante de gobierno dividido.
- Entonces, para que sea posible llevar a cabo las reformas necesarias para alcanzar el desarrollo sustentable es de suma importancia encontrar formas de hacer de los gobiernos divididos aparatos institucionales capaces de procesar eficientemente el cambio.
- La teoría deliberativa de la democracia es una de las respuestas que se ha dado a dicha exigencia. Además, sus objetivos fundamentales van de acuerdo con los del desarrollo sustentable, por lo que analizar cómo es que esta teoría puede solucionar

la aparente incompatibilidad entre nuestro sistema político y las demandas del desarrollo sustentable se muestra como un ejercicio especialmente provechoso.

Capítulo II

- El sistema político yucateco, al igual que la mayoría de las entidades federativas, está marcado por la presencia de únicamente dos partidos fuertes. Se ha probado que esto hace a los gobiernos divididos menos frecuentes pero más dificultosos en términos de su capacidad para generar acuerdos interpartidarios.
- Se mostró que durante el esquema de gobierno dividido las políticas dirigidas a mejorar el aspecto social del desarrollo sustentable han tenido resultados significativamente peores que los obtenidos por las políticas implementadas durante gobiernos unificados.
- Se puede afirmar que, en materia ambiental y también en términos generales, son más las leyes producidas durante gobiernos unificados que durante gobiernos divididos. En materia ambiental se vio que las primeras son de mayor envergadura y de mayor relevancia que las segundas en el sentido de que van dirigidas a aspectos más estructurales y tienen un mejor aparato técnico que facilita su implementación.
- Después de un análisis cualitativo se pudo ver que el gobierno dividido no es la única causa de la mala calidad de las leyes ambientales. Se pudo verificar que ésta también responde a una visión reduccionista del reto ambiental por parte de los legisladores que no reconoce su carácter holístico. Este punto y el pasado comprueban la hipótesis planteada al inicio e introducen un matiz importante que debe de ser considerado al analizar las posibilidades de alcanzar un desarrollo sustentable en México a futuro.

Capítulo III

- Las herramientas propuestas por la teoría deliberativa para la solución de la problemática de los gobiernos divididos son la representación proporcional y la mayoría simple como método de decisión legislativa. Se llega a esto por medio un análisis empírico-instrumental de qué mecanismos institucionales han sido los más eficaces hasta ahora para poder producir acuerdos legislativos que sean relevantes de forma eficiente.
- La teoría deliberativa pareciera hacer un trabajo particularmente bueno cuando se trata de dar cabida a las exigencias de la categoría social del desarrollo sustentable dentro del sistema político. Esto lo logra haciendo a los políticos más atentos de las demandas de los ciudadanos. Sus propuestas para el desarrollo institucional contribuyen a crear condiciones dentro del órgano legislativo que permiten una generación de acuerdos más eficientes y anular algunos de los obstáculos para la negociación actualmente existentes. Desafortunadamente, presta poca atención a cuál es el rol del poder ejecutivo, por lo que se deja de lado una importante área de oportunidad.
- Mas la representación proporcional y la mayoría simple como regla de decisión legislativa no son soluciones definitivas. Existen otros problemas que obstaculizan la generación de los pactos necesarios para poder hacer frente a los desafíos ambientales, como por ejemplo, tener mayorías que no legislan porque no hay razones suficientes para hacerlo.

- La fundamentación empírica de la teoría deliberativa no pone a prueba los enunciados básicos de ella, por lo que está lejos de ser tan convincente como los teóricos deliberativos argumentan que lo es.
- En el fondo del argumento deliberativo está la suposición de que se trabaja con partidos indisciplinados. A nivel local en México se ha probado que esta suposición es falsa y de ello se deriva un fuerte obstáculo para la viabilidad práctica de estas propuestas. Esta afirmación, que sólo fue posible alcanzar después de un análisis teórico y un estudio de caso riguroso, cumple con el objetivo que se planteó en la introducción de esta tesis.

Bibliografía

Barzun Jacques,. **Del amanecer a la decadencia.** Taurus. México, 2001.

Becerra, Salazar y Woldenberg. **La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas.** México, Ediciones Cal y Arena, 2008

Béjar Algazi Luisa **Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia.** México, UNAM, 2006

Bell Simon **Sustainability indicators. Measuring the immeasurable.** Earthscan publications, London, 2000.

Bobbio, Matteucci, Pasquino **Diccionario de política Siglo XXI,** México, 2005.

Córdoba Juan Pablo **Reflexiones sobre la globalización y el Estado-Nación contemporáneo.** UNAM, consultado en línea el 28/11/11: en <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1086/4.pdf>

Consejo Nacional de Población **Índice de marginación a nivel localidad 2005** Secretaría de Gobernación, México, 2007

Consejo Nacional de Población **Índice de marginación a nivel localidad 2001.** Secretaría de Gobernación, México, 2003.

Consejo nacional de Población **Yucatán: Indicadores demográficos, 1990-2030.** Secretaría de Gobernación, México.

Copelston Frederick **Historia de la filosofía** Ariel, Barcelona, 2004.

Congreso de Yucatán **Plan de Trabajo 2008. Programa para abatir el rezago legislativo.** LVIII Legislatura, México, 2008.

Coral Macías Flores Recuento: Elecciones en Yucatán Fundación Preciado, México, 2007.

Crespo José Antonio. **El fracaso histórico del presidencialismo mexicano.** México, Cuadernos de metapolítica, 2006

Crozier Michel **Actors and systems: The politics of collective action** Estados Unidos, Univeristy of Chicago Press.

Christiano, T.. **The Rule of the Many: Fundamental Issues in Democratic Theory.** Boulder: Westview. 1996

Buchanan y Tullock **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy.** Ann Arbor, University of Michigan, 1962.

Bourdieu Pierre **Una invitación a la sociología reflexiva.** Méxcio, Siglo XXI editores, 2008

Dahl Robert A. **La poliarquía.** Tecnos, Madrid, 2002.

Duverger Maurice **Los partidos políticos.** Fondo de Cultura económica, México, 2006.

Eisenmann Charles **El Espíritu de las Leyes y la Separación de Poderes.** En Anuario Jurídico, UNAM

Elster, Jon **Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality.** Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

Fioravanti M. **Constitución. De la antigüedad a nuestros días.**Trotta, España, 2007.

Fix Zamuido Héctor **Derecho constitucional mexicano y comparado,** Porrúa, México, 2004. p.111.

Ferry, J.M **El nuevo espacio público** Ed. Gedisa, Barcelona. 1995.

Fishkin James. **The Voice of the People** Yale, Yale University Press, 1997.

Foladori, Guillermo “Avances y Límites de la Sustentabilidad Social” en la Revista Economía, Sociedad y Territorio, volumen III, núm. 12, 2002.

Guimarás Roberto, “El papel del Estado en una estrategia de desarrollo sostenible”, en: Primer Foro del Ajusco, *Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, Colegio de México/ PNUMA, México, 1995.

García Rolando **Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria.** Gedisa Editorial, España, 2008.

Gobierno de Yucatán **Ley de desarrollo económico y fomento al empleo del Estado de Yucatán.** Yucatán, 2002.

Goodwin Albert **The French Revolution** Harper Torchbooks, Manchester, 1962.

González Casanova, Pablo **La democracia en México.** Ediciones Era, México, 2006.

Instituto Federal Electoral **Atlas de Resultados Electorales federales 1991-2009.** En <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>

Habermas Jürgen **Moral Consciousness and Communicative Action.** Cambridge, MIT Press, 1990.

Instituto de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. **Resultados Electorales.** En <http://www.ipepac.org.mx/ieey/ieey.htm>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía **México en cifras.** En <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/MexicoCifras.aspx?e=31&m=0&sec=G>

Jellinek Georg. **Teoría General del Estado.** FCE, México, 2004.

- Kelsen, Hans **Teoría General del Estado**. México, Ediciones Coyoacán, 2006
- Lichtinger Víctor, *La diplomacia ambiental* México FCE/SRE, 1994.
- Loaeza Soledad *et al.* **Instituciones y procesos políticos**. Colegio de México, México, 2010.
- Locke John **Segundo Tratado sobre el gobierno civil**. España, Alianza editorial.
- Linz, Juan J, **La crisis del presidencialismo**, Madrid, Alianza, 1997.
- Lijphart Arend **Modelos de democracias. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países**. Estados Unidos, Yale Press, 1999.
- Lipset Seymour Martin **El hombre político. Las bases sociales de la política**. Tecnos. Madrid, 1987.
- Madison James **Notes of Debates in the Federal Convention of 1787**. Ohio University Press, Ohio, 1966.
- Masera Diego, “Hacia un consumo sustentable”, en: Leff E., Escurra E., Romero Lankao P. (coords), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, INE (Semarnat)/ UAM/ PNUMA, México, 2002.
- Mercedes Pardo. *Sociedad y Medio Ambiente*, Edit. Trotta. Madrid 1997
- Montesquieu **Del espíritu de las leyes**. México, Ediciones Gernika, 2001
- McGann, Anthony. **The Logic of Democracy**. The University of Michigan, Ann Arbor, 2006
- Michels, R. **Los partidos políticos**. Amorroutu. Argentina, 2001
- Naciones Unidas **El estado actual de población mundial 2004: Migración y Urbanización**. United Nations Population Fund, 2004.

Nino, Carlos Santiago **The Constitution of Deliberative Democracy.** Yale , Yale University Press, 1996.

Pantoja David La constitución de 1857 y su interludio parlamentario. En *Historia mexicana*. Vol.LVII, 2008, Colegio De México. p.1070.

Pantoja David Gobierno Dividido en México: el riesgo de la ineficacia. México, Este País, Número 75, 1997.

Pantoja Morán David Una ojeada comparativa a los sistemas parlamentarios y presidencial de gobierno. México, **Este País** Número.203, Febrero 2008.

Pedroza de la Llave Susana Thalía. **El derecho parlamentario mexicano. Antecedentes y situación actual.** UNAM, México

Popper Karl **Conjeturas y Refutaciones** Paidós, Barcelona, 1963

Pateman, Carole **Participation and Democratic Theory.** Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

Powell Bingham. **Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions.** New Heaven, Yale University Press, 2000.

Putnam Robert **Making democracy work. Civic traditions in Modern Italy** Estados Unidos, Princeton University Press, 1993

Rabasa Emilio **Constitución y dictadura.** Conaculta, México, 2002.

Rousseau J.J, **El contrato social.** EMA, México, 2006.

Secretaría de Gobernación **ENCUP, 2008.** Gobierno de México, México 2009.

Rawls, John A **Theory of Justice**. Cambridge, Harvard University, Harvard University Press, 2003.

Rancière Jacques Política, identificación y subjetivación en Arditi, Benjamín (coordinador) **El reverso de la diferencia: identidad y política** Nueva Sociedad, Caracas, 2000.

Rodríguez Araujo, Octavio **La reforma política y los partidos en México**. México, Siglo Veintiuno editores, 1997

Sartori Giovanni **Ingeniería constitucional comparada**. México, FCE, 2005

Sartori Giovanni **La política: La lógica y método de las ciencias sociales**. FCE, México, 2006

Shrik David A. **Mexico's new politics: the PAN and the democratic change** Reinner Publishers, Estados Unidos, 2005.

Panebianco Angelo. **Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos**. Alianza, España, 2009.

Pérez Ponciano Guadalupe Abril **Los fundamentos políticos del desarrollo sustentable**. UNAM, México, 2008.

Wayne Stephen J. **The Road to the White House**. Georgetown Universtiy, Thomson Wadsworth., 2008.