

# RESEÑAS

\*\*\*\*\*

## *Mestizaje y liberalismo: saldo de la batalla*

\*\*\*\*\*  
JUAN ESPÍNDOLA MATA

José Antonio Aguilar Rivera, *El fin de la raza cósmica. Consideraciones sobre el esplendor y decadencia del liberalismo en México*, México, Océano, 2001, 216 p.

### *Para Rafael Rojas*

El escritor inglés —y también católico— G.K. Chesterton decía que Estados Unidos era la única nación fundada sobre un Credo: el liberalismo en sus versiones del siglo XVIII y XIX. Recuerdo aquí las palabras del autor del padre Brown porque tengo la impresión de que en *El fin de la raza cósmica*, José Antonio Aguilar, un liberal auto-proclamado —un liberal racionalista o *iusnaturalista*, añadiría yo—, profesa ese Credo, el “credo de un eclesiástico liberal”,

si se me permite la expresión de Bertrand Russell, y lo defiende con vehemencia y casi con violencia. Por eso los ensayos recogidos en este libro son “textos de combate” (p. 31): porque su espíritu es beligerante y su objetivo deliberado es asumir al enemigo “antiliberal” (muy real casi siempre, otras pocas imaginario), enfrentarlo y derrocarlo. No para rescatar, que quede claro, un pasado idílico, un ayer cubierto de una preciosa herrumbre edificante, como lo hacen las tesis de la continuidad del liberalismo tanto en la vertiente “social” de Jesús Reyes Heróles como en la “decimonónica” de don Daniel Cosío Villegas,<sup>1</sup> sino para escuchar con esperanza y optimismo lo que

<sup>1</sup> José Antonio Aguilar ha tratado el tema del liberalismo en el siglo XIX mexicano en un par de textos recientes: *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, rca, 2000 y *El Manto liberal. Los poderes de emergencia en México, 1821-1876*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001.

tienen que decir liberales como John Locke, Alexis de Tocqueville e Isaiah Berlin, entre otros. Pero insisto: lo que importa es que el texto es polémico, comprometido, vehemente y optimista: inteligente. Ahí radica su virtud.

“El fin de la raza cósmica”, el ensayo que abre el libro y que le da nombre, consigna una de las realidades más palmarias de los albores del siglo XXI mexicano: el ocaso de la concepción de México como una nación uniformemente mestiza, el desvanecimiento del mito y de la épica del mestizaje. El mito desdeñoso de la tradición liberal permaneció incólume en nuestro imaginario colectivo durante buena parte del siglo pasado. Hoy, ya sin la utilidad unificadora de antaño, se convulsiona entre estertores inacabables. “Lo que se ha minado —nos cuenta Aguilar Rivera en su relato, divertido y de una prosa elegante— son las bases ideológicas y simbólicas sobre las que descansó el edificio del México posrevolucionario” (p. 28). Asistimos, dicho de otra manera, a la “extinción de un mundo simbólico”, a la “lenta erosión de las certezas que animaron la identidad nacional” (p. 23). Las circunstancias, entonces, ponen al México que franquea el umbral del nuevo siglo ante el reto de definir los nuevos contornos institucionales, filosóficos y simbólicos de la nación. Una “encrucijada civilizacional” (p. 33), sin

duda, frente a la cual las contribuciones del multiculturalismo y del neoindigenismo<sup>2</sup> (nuevo y viejo) son insuficientes.

“La izquierda y los indígenas” y “Crítica de la persuasión multicultural”, los dos ensayos siguientes, fustigan las ideas —y las carencias— de aquellos dos *ismos*, al menos en sus ropajes de fines de siglo. Para empezar, sostiene Aguilar Rivera, la izquierda mexicana (y no el capitalismo, el “neoliberalismo” o la democracia burguesa) es presa de sus propias contradicciones, porque al hacer suya la agenda de las “reivindicaciones étnicas”, que son por definición *particulares*, traiciona su compromiso histórico con los ideales *universales* de justicia, libertad y fraternidad. ¿Cómo es posible que nuestros indigenistas suscriban esas “reivindicaciones étnicas” poniendo de cabeza el legado histórico de la izquierda? De la necesidad, virtud: a la luz del fracaso del socialismo “realmente existente” — “[l]a lucha de clases se ha metamorfoseado en lucha de etnias” (p. 40)—, ante el

<sup>2</sup> No resisto la tentación de transcribir la definición que Mauricio Tenorio, con la claridad de siempre, ha imaginado para describir al indigenista, ese “polizonte de la travesía histórica que fue la construcción de una identidad nacionalista, [y que] a veces va de sacerdote, otras de filántropo, otras de historiador, otras de guerrillero y otras muchas de antropólogo” (“El indigenista”, en Enrique Florescano (coord.), *Mitos mexicanos*, México, Aguilar, 1995, p. 257).

desvanecimiento del imaginario de una patria uniformemente y con una mala conciencia ladina que expiar —“El México de fin de siglo rezuma mala conciencia. La culpa anima un singular tipo de reparación simbólica” (p. 41)—, nuestros marxistas-leninistas-maoístas... militan hoy en la causa del indigenismo.

Uno de los (neo)indigenistas más concisos es, sin duda, Luis Villoro. A sus propuestas (o *contra sus falacias*, para apeñarse mejor al texto) van dirigidas algunas de las críticas más contundentes de este par de ensayos. Aguilar Rivera percibe con buen tino que en la propuesta de Villoro para “refundar México”, es decir, para reconocer y respetar las diferencias culturales de los pueblos y comunidades indígenas —la “persuasión multicultural”—, son ostensibles algunas de las “patologías recurrentes de los críticos culturales del liberalismo” (p. 56). Una primera patología es la reacción velada ante la escuela de los derechos naturales, es decir, la idea de que los indígenas en lo individual nunca entraron voluntariamente en un contrato social, sino que les fue impuesto por “letrados criollos y mestizos”. La verdadera nación, la profunda, está formada por pueblos indígenas y su cultura; la otra nación, la impuesta, es una impostura. Y porque no lo admitimos, porque no reconocemos su diferencia, la

mentira se instala en nuestra idea de nación. Las respuestas de Aguilar Rivera a las efusiones sentimentales del multiculturalismo son sencillas, aunque no por ello menos firmes: el contrato social, que nadie ha firmado, proporciona a todos los miembros de una comunidad política, incluidos los “verdaderos mexicanos”, una panoplia para reclamar derechos y denunciar injusticias. Denostar al Estado “homogéneo”, el que supone la igualdad jurídica, implica echar por la borda ese legado de derechos. ¿Dónde radica el progresismo de la “propuesta”? ¿Dónde su utilidad para los indígenas? Las alabanzas exageradas de lo que es único y distinto, el resurgimiento, de entre las cenizas del mito del mestizo, de “la nueva deidad de la Diferencia” (p. 58) y las dudosas nociones de localismo y nativismo pretenden trasladar la desigualdad étnica al plano político. Flaco favor hacemos a los pueblos indios.

Pero hay una patología más ingenua, conmovedora hasta cierto punto, y que no podía faltar en el análisis de Villoro: la entronización de un modelo idealizado y ahistórico de las comunidades indígenas, ese edén bucólico —la Arcadía prehispánica— donde sobreviven las “virtudes comunitarias ajenas al individualismo posesivo de la sociedad occidental moderna [...] el don de sí, la fraternidad, el trabajo solidario, el desprendimiento personal” (pp. 46-47). El dis-

curso de Villoro, dice Aguilar Rivera, es maniqueo y está empapado de una sensibilidad romántica y conservadora. Si la solidaridad comunitaria es buena *per se*, ¿cómo explicar la crueldad engendrada por las solidaridades grupales o raciales? El individualismo, por otra parte, no es necesariamente una amenaza a la cohesión social, o por lo menos no lo es más que las pasiones colectivas. Un kantiano como Aguilar Rivera no podía sino suscribir la idea del "imperativo categórico", con lo cual reconoce automáticamente la precedencia ontológica del individuo sobre el grupo: las colectividades no tienen propósitos sociales diferentes a los de sus integrantes.<sup>3</sup> (Dicho sea entre paréntesis, con todo y su alto contenido "nacionalista", la "persuasión multicultural" es una "idea exótica", como lo es el liberalismo para los multiculturalistas. El exotismo que puede rastrearse —y así lo hace Aguilar Rivera— hasta las tesis del que es quizás el multiculturalista por antonomasia: Will Kymlicka, cuyas afinidades con Villoro son claras.)

Para lidiar con los retos que impone la pluralidad cultural, arguye Aguilar Rivera, no hace falta alterar los supuestos del credo liberal; de hecho, como se explica en "La casa de muchas puertas: diversidad y tole-

<sup>3</sup> José Antonio Aguilar seguramente se estremería al recordar el *dictum orwelliano*: "where individual feels, community reels".

rancia", uno de los componentes de la tradición liberal clásica puede resolver las contradicciones que le son inherentes: la tolerancia. La tolerancia, según John Locke y sus cartas desde el exilio, desde luego —no la que defendía John Stuart Mill, como preferiría el multiculturalismo—, por su aprecio al pluralismo y a la diversidad.

En fin, para Aguilar Rivera la refundación de México debe correr en el sentido contrario de las propuestas de Villoro y otros multiculturalistas eminentes, es decir, contra lo que está enunciado en leyes como la de la COCOPA. Lo de menos es reconocer los usos y costumbres de los indígenas, que por otra parte, si no son arcaicos y primitivos, al menos no le han generado ningún beneficio a las comunidades donde *de facto* ya imperaban; la solución tampoco consiste en aislar al México "profundo" del epidérmico, del no-México, o de descubrir en cada mexicano al yo indio para que, a partir de un sentido místico de comunión, se resuelvan los problemas ancestrales de nuestros pobladores "originales". Los cimientos de la nación, a la luz de la extinción del imaginario de la nación uniformemente mestiza, deben descansar sobre la base de una nación que no exija pureza étnica o religiosa y donde los ciudadanos *ten*gan derechos y obligaciones comunes. De lo que se trata, pues, es de "desetnificar el

bien común". Dicho de otra manera, la solución al problema de los indígenas en México pasa menos por el reconocimiento de unos retóricamente ostentosos y simbólicos "derechos culturales" —bastante ambiguos, por otra parte— que por la revisión, inevitablemente de detalle, de las instituciones de representación, descentralización y administración de justicia. Es el argumento del cuarto ensayo: "Repensar la cuestión indígena".

La segunda parte de *El fin de la raza cósmica*, que abre con el ensayo "Tocqueville y México", se aleja un tanto del indigenismo y vuelca su atención sobre algunos temas de historia intelectual. De Alexis de Tocqueville, Aguilar Rivera reivindica su "esperanza informada y cautelosa" (p. 144), su capacidad para escapar a las fatalidades y los determinismos y para entender con lucidez los mecanismos causales a través de los cuales se producían determinados fenómenos sociales. "Tocqueville fue, después de todo, el pensador político 'más seguro, riguroso y responsable' del siglo XIX. Es una lástima que no viniera a México" (p. 145). En "Odiseo en la red", la reivindicación de José Vasconcelos, con todo y sus buenas dosis de utopismo y antiliberalismo, es del mismo tenor: "Vasconcelos no ha sido rebasado del todo por la historia. Tal vez porque encarna, a un tiempo, la Tradición y su repudio, la esperanza y la desilusión. Colocados en la intersección de dos

eras, el *Ulises criollo* nos guía el ojo desde las entrañas profundas del siglo XX; su sombra se cierne sobre el que nace" (p. 156). La utopía de la Raza Cósmica es —y seguirá siendo— irrealizable; y sin embargo Vasconcelos, en la lectura de Aguilar Rivera, no se equivocó por entero: el progreso científico y técnico, en efecto, ha borrado las divisiones humanas.

En "Liberalismo ovesta arriba, 1920-1950", Aguilar Rivera indaga la suerte de su credo liberal durante la primera mitad del siglo XX mexicano. Su conclusión es que ni la fracasada campaña presidencial de José Vasconcelos en 1929 ni la fundación del Partido Acción Nacional (PAN), diez años después, representan "episodios liberales". Los vestigios auténticos del liberalismo pueden encontrarse, dice, en Luis Cabrera y, sobre todo, como el título del ensayo ingeniosamente lo sugiere, en Jorge Cuesta: "Sus alegatos liberales eran el canto del poeta en su soledad, un acto de rebeldía e insensatez. El liberalismo no podía ser en ese momento otra cosa que locura" (p. 159).<sup>4</sup> El libro cierra recuperando las reflexiones

<sup>4</sup> Aunque no me quedan demastadas líneas por delante, quiero dejar anotada una discrepancia respecto a la evolución de Acción Nacional del "paraíso liberal", tal y como la plantea Aguilar Rivera. Creo que Carlos Arriola tiene razón y que había en el PAN algo de ese liberalismo de Cuesta: "Los fundadores del PAN, defensores de los va-



de crisis severa: los poderes de emergencia. Este texto es la historia de los debates legislativos y del desempeño de las constituciones vistos desde los poderes de emergencia en México, entre el Primer Imperio y la República restaurada. Como nos cuenta el libro, una de las características de las primeras cartas magnas, a partir de la gaditana de 1812, es que no incluyeron verdaderos poderes de emergencia. (Se puede decir que en algunos casos se preveía únicamente la suspensión del *habeas corpus*.) Sólo hasta la Constitución liberal de 1857 fue que éstos se incluyeron en el diseño institucional que iba a gobernar México.

Según la idea de Aguilar Rivera, la ausencia de estos poderes en las constituciones se debe, principalmente, a que el liberalismo los cubrió con un "manto" y no permitió a los constituyentes observar su gran utilidad durante los constantes periodos de crisis política —esto, con base en la experiencia de la dictadura romana. Dicho de otra forma, el liberalismo del cual se echó mano para redactar las constituciones de Cádiz, de 1824, de 1836, de 1824 restaurada, no incluía como modelo teórico los poderes de emergencia, lo cual significa que "no proveyó a los constituyentes mexicanos con los medios legítimos para lidiar con la desintegración política. [L]a teoría liberal no ofrecía guía alguna en este tema"

(p. 12). Esto pues, desde su explicación, el liberalismo rechazaba los poderes de emergencia en sí mismos, pues los consideraba contrarios a su principio básico de diseñar límites a la autoridad estatal. "Si la Constitución hubiese incluido poderes de emergencia más específicos habría sido más difícil pervertir las provisiones del texto" (p. 118).

Entre tantas consecuencias posibles, hubo dos que fueron las más trascendentes. En primer lugar, la ausencia de poderes de emergencia en las constituciones hizo de ellas arreglos institucionales poco legítimos, pues no servían como mecanismos de coordinación política, social y económica; lo cual incrementaba la incertidumbre, pues las alejaban de la realidad. Y en segundo lugar, colocó a las acciones de gobierno en la ilegalidad, puesto que no era que no se hubieran utilizado los poderes de emergencia durante el siglo XIX, al contrario, se usaron y mucho, pero todo ello al margen de la Constitución, y en algunos casos, no para contener situaciones problemáticas, sino para mantener fuera del juego político a las legislaturas. En pocas palabras, al no estar contemplados constitucionalmente los poderes de emergencia, los gobiernos se hicieron directamente autoritarios.

*En pos de la químera* es una reunión de ensayos que se desprendieron del tema del

primero. En este texto se profundiza en la idea de las fallas del liberalismo, pero en este caso no sólo desde los poderes de emergencia, sino además desde la separación de poderes y las formas de representación; y no únicamente desde la experiencia mexicana, sino hispanoamericana en general. Como en el primero, en éste se hace una evaluación del constitucionalismo liberal a partir de nuestra experiencia regional. Para Aguilar Rivera se ha tendido a analizar la implantación del liberalismo en México —e Hispanoamérica— viéndolo como un modelo teórico coherente; cuando en la realidad hay diferentes interpretaciones de sus postulados para usarlos en la práctica, existe muy poca experiencia para valorar su utilidad, pero sobre todo porque hay fallas en el modelo teórico.

En el caso de la omisión de los poderes de emergencia en las constituciones, en este libro se hace una síntesis de los argumentos del primer libro y se habla de sus consecuencias para toda la América hispánica; pero se incluye ahora la inteligente argumentación a favor de la dictadura pro vista por el jurista alemán Carl Schmitt. Aguilar Rivera destaca nuevamente, en esto, que la falta constitucional de poderes de emergencia es una prueba del buen arraigo del liberalismo en la región. Sin embargo, como bien señala, "La constitución liberal,

que excluía mecanismos para preservarse en las crisis, era una químera que prometía a la vez libertad y orden" (p. 201).

No obstante, en este segundo libro se muestran dos deficiencias más del modelo liberal. La primera de ellas corresponde a la separación de poderes pues, según el autor, la poca capacidad para delimitar los ámbitos de competencia entre poderes —fundamentalmente entre Legislativo y Ejecutivo— se debía no sólo a la inexperiencia de los constitucionalistas mexicanos, sino a la indeterminación del modelo constitucional; en palabras de Aguilar Rivera: "Si la Constitución hubiese tenido un sistema de pesos y contrapesos [como en el ejemplo estadounidense], los civiles tal vez hubieran estado menos tentados a buscar la ayuda de los militares en sus conflictos políticos" (p. 97). "En México, como en prácticamente toda América Latina, se adoptó una versión de la división de poderes [la de límites funcionales] que estaba textualmente equivocada" (pp. 102-103). Resulta, entonces, muy problemático que la teoría en lugar de establecer límites a los poderes, haya fomentado el conflicto dentro de la estructura institucional.

La segunda deficiencia corresponde a las formas de representación. Este principio no correspondía en la realidad al planeado por el esquema liberal, sino a otra interpretación: al autogobierno. Como señala el au-

tor: "La primera singularidad de la representación en América Latina es su precocidad. La segunda es el atípico carácter expansivo de la franquicia" (p. 132). En el caso de la representación, lo que destaca de la experiencia regional es el carácter evidentemente elitista, pues durante varias décadas lo que se trató fue de restringirla y no de ampliarla. La teoría resultó inadecuada pues no se "representaba" a los votantes, sino se hacía evidente el rasgo "nobiliario".

Con el objetivo de profundizar en el caso hispanoamericano, Aguilar Rivera escribe una capítulo adicional sobre el pensamiento de Simón Bolívar —y sus influencias europeas— y el uso que hizo, en su momento, de los instrumentos de la dictadura. En este ejemplo, según el autor, Bolívar fue investido —como en el caso de los estadistas mexicanos— de poderes dictatoriales, pero no se trataba de mecanismos constitucionales, sino mandatos *ad hoc*: "La dictadura para Bolívar, quizás, era un mal necesario en ciertas circunstancias excepcionales, pero ciertamente no era un recurso para ser incluido en la constitución escrita del Estado" (p. 174).

En conjunto, ambos libros proponen una idea sumamente original: evaluar el modelo teórico del liberalismo a partir de su experiencia en México e Hispanoamérica. Aguilar Rivera contribuye al debate so-

bre la brecha entre la teoría y la realidad, pero ahora preguntándole a la segunda sobre la primera. La gran respuesta que busca el autor, como se puntualiza en *En pos de la quimera*, está en torno a "¿cuál es la importancia de la experiencia latinoamericana para el liberalismo y el constitucionalismo?" (p. 17), y para ello hay que revisar el supuesto de que la teoría liberal era clara y consistente. Si bien puede pensarse que el problema estaba en que la sociedad mexicana no correspondía a la supuesta por el modelo teórico, pues era demasiado tradicionalista, para Aguilar Rivera lo importante está en que el liberalismo tenía ciertas anomalías —como la carencia de poderes de emergencia— que lo hacían defectuoso desde el origen, aun antes de ponerlo en práctica. Como se dice en *El manto liberal*, "El punto es que el diseño institucional no ayudó a instaurar gobiernos constitucionales estables y, en cambio, al generar dinámicas características, sí complicó la tarea" (p. 4).

Una de las virtudes de estos textos está en el método utilizado: la filosofía política y la historia de las ideas. En este punto, el trabajo de Aguilar Rivera es deudor de la obra de Charles Hale, pues éste señaló desde 1968 la gran influencia del pensamiento de Benjamin Constant en la primera generación de intelectuales y políticos mexica-

nos. Si bien la mayor preocupación de Constant —como liberal— radica en construir los límites institucionales para poner al individuo a salvo del poder del Estado, como arguye Aguilar Rivera, en el caso de los constitucionalistas liberales esto significó el rechazo a los poderes de emergencia. Por ello, para proveer evidencia a su argumento, Aguilar Rivera hace algo poco frecuente: buscó en los debates legislativos —y en la lectura de los documentos constitucionales— los argumentos para aprobar o rechazar los poderes de emergencia, la interpretación de la separación de poderes o la concepción de la representación política, todo ello con el propósito de encontrar en estas argumentaciones la influencia de las polémicas propuestas desde el liberalismo. (Es interesante encontrar, por ejemplo, que en Constant está el origen del Supremo Poder Conservador de la República centralista, aunque en realidad ésta haya sido una mala lectura de este autor pues éste proponía que el poder moderador fuera "el Estado" y no un poder institucionalmente constituido.)

Sin embargo, la mayor aportación del trabajo de Aguilar Rivera está en el interés, por demás encomiable, de buscar en todo aquello lo que México le tiene que decir a la tradición liberal. Como él mismo dice en el segundo libro, "Hispanoamérica es un ex-

perimento de la modernidad (p. 12), el gran experimento constitucional posrevolucionario (p. 24)". La mayoría de las veces, por no decir siempre, se nos olvida que México e Hispanoamérica han pertenecido a Occidente, al menos, desde los últimos 500 años. Por ello, resulta muy sugestivo que se intente ver al liberalismo desde el mirador de América Latina; de ahí que en el primer libro la conclusión sea que "la ausencia de los poderes de emergencia es una falla en la teoría liberal constitucional" (p. 272).

Sin lugar a dudas, la propuesta interpretativa de José Antonio Aguilar Rivera resulta muy adecuada para dar continuidad al debate desde el principio esbozado. Por ello, con el objetivo de seguir con el debate, permítaseme hacer algunas precisiones con respecto a los argumentos de ambos libros. En general (igual en los trabajos reseñados que en esta reseña) se habla del "liberalismo" sin la debida exactitud. Resulta demasiado vago discernir sobre el liberalismo sabiendo que no existe uno solo: son varias las corrientes, los liberalismos a los cuales nos podemos referir. Por supuesto, cabe decir que el liberalismo se distingue de otras tradiciones políticas por la pregunta esencial de cuáles son los límites del Estado; pero en el caso de estos trabajos es necesario detallar que se trata de un tipo especial de éste: el liberalismo constitucionalista, el cual

se caracteriza por ser una solución de compromiso que encontró el liberalismo decimonónico, para incorporar elementos de la tradición democrática, sin dejar desprotegidos los derechos individuales.

Eilo es necesario no sólo porque permite referirnos a las fallas de cierto tipo de liberalismo, sino porque también nos previene de caer en confusiones innecesarias, como embarullar las tradiciones de reflexión política. Me explico: bien pensado, las generaciones de intelectuales y políticos "liberales" resultaban menos liberales de lo que creemos. Si bien nuestros pensadores políticos decimonónicos manifestaron varios de los temas clásicos del liberalismo (la delimitación legal del poder político, la representación como fundamento de la legitimidad, la vocación secularizadora), hay un par de rasgos que por donde se les mire no resultan puramente liberales (según sus orígenes): primero, la creencia generalizada de que es posible promover desde el Estado una solución a todos los problemas del país, que es posible moldear a la sociedad según un orden racionalmente arreglado; y segundo, la tendencia jacobina: la declaración explícita de imponer ese orden virtuoso, deseable, imaginado por la misma clase política. La definición más radical del liberalismo es la contraria: una confianza declarada en la espontaneidad de la sociedad y, por

ende, la sospecha de la razón en el orden social; algo que los liberales no se podían permitir: dudar de su razón y confiar en lo espontáneo de la sociedad, pues como ha señalado Dalmacio Negro para el caso de Cádiz: "Las ideas liberales tenían que resultar utópicas".

Para ello, y para escribir algunas páginas adicionales sobre el "liberalismo", ahora ya entendido desde casa, hubiese sido conveniente citar a historiadores del liberalismo como Harold Laski, John Gray, José G. Merquior o Guido de Ruggiero—incluso los ensayos sobre el tema escritos por Isalah Berlin y Raymond Aron. Resultaría muy interesante leer, a la luz de México, la experiencia exitosa del régimen liberal inglés del siglo XIX en las páginas de Walter Bagehot. Pero también ampliar la explicación sobre la influencia de Gaspar de Jovellanos—ya señalada por el profesor Hale—o ver a Martínez Marina y liberales gaditanos, o la influencia en los jesuitas—señalada en este caso por Antonio Annino—de Hugo Grocio y Samuel Puffendorf.

Pero también hace falta una explicación, sobre todo si nos referimos al abigarrado siglo XIX, donde nadie tuvo poder suficiente para producir orden en el conjunto del territorio antes de Juárez. No es muy claro cuál es la relación entre los poderes de emergencia y el orden político; es decir, qué nos di-

ce esto sobre la necesidad de construir la autoridad de un Estado de derecho. El mismo Aguilar Rivera medianamente se anticipa a esta crítica en *El manto liberal* al decir: "En la ausencia de un verdadero Estado nacional y de una burocracia central fuerte, sugieren algunos, las constituciones se convierten en un dato irrelevante para el gobierno efectivo. Este énfasis en la maquinaria de los gobiernos modernos como condición necesaria para la operación de las instituciones políticas también es un error" (p. 270), pues las instituciones desempeñan funciones diferentes dependiendo del momento histórico, y en este caso la Constitución debía funcionar legítimamente como contenedor del Estado. No podría estar más de acuerdo: las constituciones y la legalidad sí importan y las instituciones varían en la historia, aunque no todo es "error".

Debe decirse que la legalidad—y en esa medida la legitimidad, según la definición de Max Weber—de una constitución es posterior al establecimiento del Estado: es necesario que haya alguien que monopolice la autoridad y que haga valer la ley, primero, antes de querer limitarlo. La legalidad supone al Estado. (Dicho sea de paso, el Estado, y por ello el orden político, era el motivo formal del pensamiento de todos los letrados mexicanos, liberales y conservadores por igual.) Pues más que la ausencia de ciertos

mecanismos legales para controlar las crisis políticas—y también las económicas, sociales, diplomáticas—, lo que hizo falta durante casi todo el siglo XIX era el Estado.

Una de las cosas que están apenas anotadas, pero que de profundizarse enriquecería esta explicación, son los usos políticos de los poderes de emergencia. Como el mismo Aguilar Rivera dice: "A menudo la autoridad extraordinaria fue utilizada no para lidiar con emergencias, sino para conducir los asuntos ordinarios de gobierno sin el consentimiento del Congreso" (p. 20). Se ejemplifica profusamente que quienes hicieron uso de estos poderes sólo pretendían conseguir alguna autoridad para gobernar un país en bancarrota, atrasado, en oposición de unos legisladores formalmente muy poderosos y con la necesidad de mantener el control político del territorio, en medio de una situación donde no había ninguna obediencia al Estado, y se tenía que negociar a cada paso con los líderes locales (ahí estaban, por ejemplo, Juan Álvarez y Manuel Lozada). Es decir, los mecanismos informales sirvieron para cumplir con esa necesidad de orden, y por ello la clase política estableció una relación muy peculiar con la legalidad.

Insisto: es muy sobresaliente decir que la ausencia de poderes de emergencia es una falla del edificio teórico del liberalismo, pe-

ro es igualmente importante decir para qué sirvieron estas facultades extraordinarias, aunque hubiesen sido ilegítimas *de jure*. Creo que en general éstas sirvieron *de facto* para construir el Estado que era necesario. Probablemente, y con ello aventuro mucho mi juicio, el liberalismo que se utilizó no tenía nada que decir de los poderes de emergencia, pues no tenía que pensar en cómo

construir un Estado: como ya lo tenía dado por hecho, sólo debía imaginar cómo contenerlo: no era fundamental preocuparse por las facultades extraordinarias para las situaciones en que era necesario hacer efectiva la autoridad estatal. En fin, el debate debe seguir. En la Historia, como en todas las ciencias sociales, no hay conclusiones definitivas.

\*\*\*\*\*  
AURELIO NUÑO MAYER

Robert H. Bates, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal y Barry R. Weingast, *Analytic Narratives*, Princeton, Princeton University Press, 1998, 249 p.

En este libro, Bates, Greif, Levi, Rosenthal y Weingast abordan tres grandes temas de manera general: orden político, relaciones interestatales y economía política. De manera más particular, su objetivo es explorar y buscar explicaciones a cuestiones como el origen del conflicto, y delinear las razones de la guerra, la paz y la cooperación. También intentan establecer conexiones entre los sucesos internacionales y las decisiones nacionales o locales, de la misma forma que estudian la manera en que los procesos internos afectan el desarrollo de las relaciones internacionales. Por último, buscan mostrar la interacción entre economía y política.

Para poner en práctica lo anterior y buscar respuestas a sus inquietudes, utilizan cinco estudios de caso. En el primero, Avner Greif construye un modelo para explicar las razones del conflicto, la guerra y la cooperación en la ciudad-Estado de Génova durante la segunda mitad del siglo XII y principios del XIII. También aborda cuestiones como la influencia que ejercen el comercio, la eco-

nomía y las amenazas externas en el proceso de construcción y cambio del sistema político genovés.

En el segundo capítulo, Jean-Laurent Rosenthal aborda la problemática de la recaudación fiscal en tiempos de guerra durante el periodo del absolutismo y su transformación cuando empiezan a surgir instituciones políticas representativas, concretamente, los parlamentos. Su análisis se centra en los casos de Francia y Gran Bretaña.

Por su parte, Margaret Levi en el tercer apartado se ocupa de investigar las políticas y las formas del reclutamiento militar en diversos países durante distintas épocas. Con este estudio comparado, Levi tiene la intención de mostrar los cambios que la guerra o su amenaza propician dentro de las sociedades.

En el cuarto capítulo, Barry R. Weingast realiza un estudio de la fundación institucional del federalismo estadounidense a partir de la problemática entre la estabilidad política y su ruptura durante la guerra civil. El argumento de Weingast es que, a fin de cuentas, las reglas del sistema federal estadounidense facilitaron la estabilidad política y la expansión territorial de este país.

Por último, Robert H. Bates analiza las relaciones que existen entre los intereses de seguridad de algunas potencias y las alianzas comerciales que estas naciones realizan.

Como estudio de caso se concentra en la Organización Internacional del Café y la actuación de Estados Unidos de América, como el mayor consumidor de café en el mundo, en la estabilización de los precios mundiales de este producto.

Estos cinco estudios de caso están contruidos sobre un mismo marco teórico y modelo metodológico: la elección racional y más concretamente la teoría de juegos. "Cuando nos referimos a teoría, nos referimos a la teoría de la elección racional y, más frecuentemente, a la teoría de juegos" (p. 3).

La intención de este libro es presentar un análisis donde la teoría esté coherentemente ligada al material empírico, así como establecer una combinación entre modelos analíticos y la narrativa histórica para aproximarse a los distintos fenómenos estudiados.

Llamamos narrativa analítica a nuestro enfoque porque combina las herramientas analíticas que normalmente se emplean en la economía y en la ciencia política con la forma narrativa, que es empleada más frecuentemente en historia. Nuestro enfoque es narrativo; pone particular atención a historias, razones, contextos. Es analítico en tanto que extrae líneas explícitas y formales de razonamiento, que facilitan tanto la exposición como la explicación (p. 10).

Además de presentar un esquema "novedoso" entre la conexión de herramientas analíticas y la narrativa, *Analytic Narratives* pretende configurar un enfoque innovador de la elección racional y la teoría de juegos al no marginar elementos como la amenaza, la coacción y la fuerza de sus análisis: "Atendemos la expansión territorial, la conquista, la construcción del Estado, y la guerra. Aunque nos basamos en modelos de elección racional, nuestro trabajo no es apolítico" (p. 8).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por presentar una nueva perspectiva de la teoría de la acción racional, me parece que el éxito ha sido limitado. Particularmente porque se han querido acercar a conceptos como el de fuerza, coacción y política sin antes definir con precisión lo que entienden por poder.<sup>1</sup>

Muestra de lo anterior es la definición que dan de uno de los elementos centrales del libro: las instituciones. Para los autores de *Analytic Narratives*, las instituciones deben

<sup>1</sup> Véase Richard N. Adams, *Energía y estructura: una teoría del poder social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983. La definición que da Adams del poder social es la siguiente:

"La capacidad para lograr que alguien haga lo que nosotros queramos mediante nuestro control de los procesos energéticos que le interesan" (p. 140). Es decir, es el control de un recurso significativo para alguien más.

analizarse como un punto de equilibrio dentro de una amplia composición de juegos. Es decir, son el resultado de un subjuego perfecto en equilibrio.<sup>2</sup> Lo anterior significa que las instituciones no imponen acciones u obligaciones, sino que más bien otorgan un orden que se ha "pactado" endógenamente.

Me parece más acertado el concepto de instituciones que plantea Jack Knight:

Aquellos actores con una ventaja relativa de negociación pueden forzar a otros a aceptar reglas institucionales porque la aceptación es la mejor respuesta a la acción de los otros miembros del grupo [...] De esto se deriva que los actores so-

ciales respeten estas reglas institucionales no porque las hayan acordado y no porque hayan evolucionado como mejoras de Pareto, sino simplemente porque no pueden hacer nada mejor que respetarlas.<sup>3</sup>

En conclusión, *Analytic Narratives* es un libro sugerente que busca ofrecer una interpretación innovadora de la teoría de la acción racional y la teoría de juegos. Asimismo, presenta un enfoque compuesto entre modelos analíticos propios de las ciencias sociales y la narrativa utilizada comúnmente en los relatos históricos, así como un equilibrio entre cuerpo teórico y bases de datos.

<sup>2</sup> A diferencia del equilibrio de Nash, un subjuego perfecto en equilibrio como lo plantean los autores de *Analytic Narratives*, requiere de una condición adicional: que las promesas o las amenazas sean siempre creíbles. Esto significa que un subjuego perfecto en equilibrio excluye de su análisis las combinaciones estratégicas que conforman el equilibrio de Nash en el que se incluyen promesas o amenazas que no son creíbles.

<sup>3</sup> Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 127.

ÓSCAR BLANCO GONZÁLEZ

Charles M. Cameron, *Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, 292 p.

Sin ninguna duda, el principio de pesos y contrapesos entre los distintos poderes, consagrado en la Constitución de Estados Unidos, se ha convertido en el pilar fundamental del funcionamiento del sistema político de esta nación. Como da cuenta Cameron a través de su libro, los padres fundadores encontraron en ese principio el equilibrio necesario para que existiesen esferas de competencia y de responsabilidad compartidas. Dentro de este diseño institucional, un elemento clave era la continua necesidad de “negociación entre los distintos poderes” para superar el problema de los múltiples puntos de veto existentes.

Sin embargo, este problema, junto con el de la celebración de elecciones no concurrentes de presidente y asamblea legislativa, puede aumentar la probabilidad de que surjan gobiernos divididos en sistemas presidenciales, cuya consecuencia no siempre es la parálisis gubernamental. Algunos autores, como Shugart y Carey (*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Elec-*

*toral Dynamics*, Nueva York, Cambridge, 1992), han señalado que los regímenes presidenciales más problemáticos son aquellos en los que el Ejecutivo posee amplias facultades legislativas, a través de la capacidad de legislar por decreto y/o cuando se producen gobiernos divididos por medio de elecciones no concurrentes.

En el caso estadounidense, a lo largo del siglo xx los gobiernos divididos se han convertido en una práctica bastante común; sin embargo, no se ha producido una situación de parálisis y de ingobernabilidad generalizada. ¿Cuál ha sido la razón de la “supervivencia” democrática del sistema estadounidense? Cameron intenta explicar que, ante una situación de gobierno dividido, el poder de veto se convierte en una herramienta crítica en manos del Ejecutivo: fundamentalmente, porque se constituye en un elemento estratégico de negociación en su relación con el Poder Legislativo para la aprobación de una política pública determinada. De ahí el interés de Cameron por explicar mediante modelos especiales de negociación, el poder de veto de los presidentes estadounidenses frente a sus respectivas legislaturas desde 1945 hasta 1992.

Para tratar de encontrar patrones de comportamiento generalizables en la negociación entre estos dos poderes, el autor construye modelos especiales a partir de

una revisión exhaustiva de más de 400 vetos. Su propósito es explicar en qué circunstancias ocurren los vetos y, al mismo tiempo, si existe alguna relación entre la presencia de gobiernos divididos y su productividad legislativa. Pretende, además, comprobar la hipótesis según la cual el promedio de leyes significativas durante periodos de gobierno divididos es menor que el producido durante un gobierno unificado. Aunque Cameron considera que las leyes vetadas por el Ejecutivo sólo contribuyen modestamente al declive en la producción de leyes importantes, esperaría obtener un número mayor de vetos en gobiernos divididos que en gobiernos unificados.

La argumentación de Cameron gira alrededor de la concepción del veto como un poder negativo que opone al presidente ante los legisladores en materia de política pública. Como Shugart y Carey (*op. cit.*), el autor considera el veto como un poder reactivo frente al intento del Legislativo de modificar el *statu quo*. Aunque esta apreciación es correcta, para analizar el poder de veto es necesario estudiar las variantes que presenta. En este sentido, Cameron apunta que el poder de veto tiene dos dimensiones en su ejecución: la visible y la latente —conocida como “la segunda cara del poder” según la cual, la amenaza de ejercer el poder del veto se basa en una respuesta anti-

cipada, es decir, aunque no se utilice el veto se puede modificar el contenido de la legislación aunque el veto (uso de esa capacidad) sea raro.

La segunda dimensión significa que el Legislativo podría anticiparse a la reacción del Ejecutivo y mandarle una iniciativa que estuviera en el punto ideal de su preferencia o lo bastante cerca para evitar que la vetara. Sin embargo, si el Legislativo siempre conociera el punto ideal del Ejecutivo, no sería necesario emplear el poder de veto. Existe, como indica Cameron, “una ignorancia de parte del Congreso sobre lo que el Ejecutivo puede tolerar”. Esta ignorancia es lo que los estudiosos de la teoría de juegos conocen como *información incompleta*. En este contexto, el veto o la amenaza de ejercerlo puede modificar las preferencias del legislador medio para que haga concesiones en determinada política y, al mismo tiempo, obtener una legislación favorable a las preferencias del Ejecutivo; en resumen: “crea enormes oportunidades para los presidentes para involucrarse en un comportamiento estratégico”.

Los modelos propuestos por Cameron, en contextos donde existe información completa e información incompleta, suponen que para formar un bloque legislativo capaz de superar el veto, si no existe la mayoría necesaria, se necesita superar un problema de

coordinación entre los legisladores. De esta forma, la cooperación para sostener la coalición requiere que la cohesión se mantenga mientras dure la negociación con el Ejecutivo. Sin embargo, éste dispone de distintos instrumentos para fracturar la coalición formada, sea buscando el apoyo de los legisladores necesarios para superar el veto, sea tratando de influir en la opinión pública sobre los inconvenientes de cambiar el *statu quo*. En resumen, aun cuando existan condiciones de información simétrica completa o incompleta entre el Ejecutivo y el Legislativo, la probabilidad de superar un veto es reducida.

Cameron reconoce la existencia de otros factores que en un modelo secuencial de negociación pueden afectar el resultado. La reputación del Ejecutivo, por ejemplo, puede desempeñar un papel crucial cuando se trata de nuevos vetos: él puede modificar las ideas de los jugadores sobre la posibilidad de vetar una nueva ley si se ha ganado la fama de negociador duro.

Al mismo tiempo, Cameron intenta, mediante el análisis de regresión, encontrar si existe alguna diferencia entre la producción

legislativa en gobiernos divididos y en gobiernos unificados. Sus resultados demuestran que en gobiernos unificados, la probabilidad de la existencia de un veto es muy baja, sea cual fuere la importancia de la ley. Sin embargo, esta situación cambia en gobiernos divididos; aunque para leyes menores la probabilidad de veto es tan baja como en gobiernos unificados, al tratarse de una ley importante aumenta significativamente. En resumen, en leyes importantes la probabilidad de sufrir un veto es casi de 20 por ciento: ésta es una de las razones de la importancia del poder de veto en un sistema de gobierno dividido.

Por lo anterior, la obra de Cameron es de gran valía para profundizar en el estudio de los poderes negativos o reactivos de los ejecutivos en sistemas presidenciales. Aunque quedan de lado algunos puntos como la distinción entre los poderes de veto existentes (bolsillo o parcial), es una contribución importante a la literatura sobre sistemas presidenciales y gobiernos divididos. Sin ninguna duda, esta obra se convertirá en un punto de referencia obligado para todos los interesados en instituciones.

*Estructuras partidarias  
y democratización  
en América Latina*

\*\*\*\*\*  
GABRIEL L. NEGRETTO

Fernando López-Alves, *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*, Durham, NC, Duke University Press, 2000, 295 p.

Los mejores estudios sobre la formación del Estado, la democracia o la evolución de los sistemas de partidos tenían tradicionalmente a Europa o Estados Unidos como principal área de referencia histórica. Los países latinoamericanos estaban ausentes del análisis o se usaban como nota a pie de página, como casos marginales que se desviaban de algún modelo ideal de desarrollo político. Debemos por esto celebrar el trabajo de López-Alves como uno de los primeros intentos serios por llenar este vacío.

La obra pretende resolver el siguiente enigma: ¿por qué no todos los países latinoamericanos desarrollaron un sistema de partidos fuerte y gobiernos civiles con control sobre el ejército? La importancia de la pregunta reside en el impacto que tuvieron relativamente partidos políticos y fuerzas armadas en el proceso de democratización en América Latina. Mientras que países con

partidos fuertes y ejércitos débiles fueron capaces de desarrollar regímenes democráticos estables al principio del siglo XX, los que tuvieron partidos débiles y ejércitos fuertes no lograron democratizarse o tuvieron sólo una breve experiencia democrática, seguida por la instauración de un régimen autoritario (a veces militar). López-Alves propone el estudio de tres casos para explicar esta variación: Uruguay, Argentina y Colombia.

La tesis central del autor es que dos variables explican el desarrollo de partidos políticos y el surgimiento de un régimen democrático estable: el tipo de guerra que enfrentó el Estado durante su etapa de formación y la manera en que fueron movilizados los campesinos para participar en los conflictos militares (p. 46). De acuerdo con López-Alves, mientras que la mayoría de los conflictos en la región tuvieron una naturaleza interna e incluyeron de una manera u otra a la población rural, se diferenciaron en cuanto a si los partidos políticos o un ejército nacional movilizaron a los campesinos. El primer modelo se ajusta a los casos de Uruguay y Colombia, países donde los ejércitos se formaron de manera descentralizada, a través de partidos con ramas armadas de base rural. El segundo modelo corresponde a Argentina, una nación donde una ciudad poderosa centralizó el reclutamiento de milicias y la formación de una

fuerza militar (p. 37). Tanto en Uruguay como en Colombia las guerras civiles evolucionaron como guerras partidistas. Como consecuencia, los partidos se convirtieron en actores principales en la creación de los estados y el ejército se formó bajo el control de la elite política. En Argentina, en cambio, los conflictos principales no coincidieron con conflictos desarrollados a través de líneas partidarias. Gracias a los recursos financieros de la ciudad de Buenos Aires, el ejército urbano central venció gradualmente a las milicias rurales, y se convirtió en un actor con un papel más activo que los partidos en el proceso de formación estatal.

El argumento provee de claves muy importantes para entender la relación que existe entre la evolución de los partidos políticos y el proceso de democratización en América Latina. La hipótesis de que la guerra civil puede crear incentivos para la formación de partidos organizados contradice persuasivamente la visión convencional de que los partidos modernos sólo emergen ante la presencia de elecciones competitivas. Esto es evidente en América Latina, ya que el fraude electoral fue una práctica constante en la región a lo largo del siglo XIX. El impacto de la guerra en el peso relativo de los partidos o del ejército en la formación del Estado también aporta datos acerca del impacto de factores distintos del

desarrollo económico, la cultura o las estructuras institucionales en el proceso de democratización. En particular, la comparación entre Uruguay, Argentina y Colombia revela que fue precisamente Argentina, el país más influenciado por los valores culturales de Occidente y con los niveles relativamente mayores de modernización económica y social, la que experimentó el fracaso democrático más claro en las primeras décadas del siglo XX.

Uno puede detectar, sin embargo, algunas debilidades en la estructura argumentativa del trabajo. En primer lugar, el autor necesita hacer explícitos los mecanismos que vinculan a cada una de las variables. No es evidente, por ejemplo, la lógica causal que relaciona el patrón de conflicto bélico con el tipo de movilización de los campesinos. El hecho de que en algunos casos el ejército y en otros los partidos hayan movilizado a los pobres rurales parece más una afirmación descriptiva que una explicación causal. Existe también un tono determinista y funcionalista en el argumento. De acuerdo con el autor, la abolición de la competencia partidista y la construcción de un ejército nacional bajo el gobierno de Rosas en la década de 1840 determinó la debilidad de los partidos y la fuerza del ejército en Argentina (p. 173). Pero no hay teleología alguna en este proceso. A diferencia de

Argentina, países como México experimentaron guerras civiles tempranas que tomaron la forma de guerras de partidos. En forma similar a Argentina, sin embargo, México no logró en desarrollar un sistema de partidos fuerte en la segunda mitad del siglo XIX. Un problema semejante afecta el argumento en relación con el resultado democrático. Argentina, es cierto, experimentó un golpe militar en 1930. Pero nada indicaba que éste sería el caso en 1912, cuando una reforma electoral negociada hizo posible en este país una transición pacífica a la democracia. Uruguay, por otra parte, inauguraba por las mismas fechas un régimen democrático que

fue estable por varias décadas. Sin embargo, para los primeros años de la década 1970-1980, una intervención militar causó el fin de la democracia en este país, tal como ocurrió en Argentina unas décadas antes. A pesar de estas deficiencias teóricas, algunas de ellas justificadas por la complejidad del tema, el trabajo de López-Alves es una contribución más que bienvenida al poco desarrollado campo de la sociología histórica comparada en los estudios latinoamericanos. Se convertirá, no tengo duda, en una referencia obligada para cualquier interesado en temas de desarrollo político y democracia en América Latina.

ROLANDO OCHOA HERNÁNDEZ

Frederic, Chaffer, *Democracy in Transition: Understanding Politics in an Unfamiliar Culture*, Estados Unidos, Cornell University Press, 1998, 168 p.

La mayoría de las propuestas teóricas que intentan definir el término *democracia* suponen una serie de parámetros casi universales dentro de los cuales se busca ubicar el nivel de democratización de un país o región. Este libro es una excepción, un esfuerzo muy destacado por ejemplificar las muchas y a veces muy sutiles formas que toma la democracia en distintos contextos culturales, geográficos y, sobre todo, lingüísticos. Es sabido que casi cualquier palabra que se traduzca perderá en el camino parte de su significado y, al mismo tiempo, le serán adjudicadas interpretaciones características del idioma al cual se ha transportado. Esto a todas luces crea una problemática considerable cuando se trata de crear un marco teórico que sirva como referencia para el análisis de estos conceptos y su operación. En esta obra se analiza dicha problemática en un caso particular: Senegal.

Schaffer comienza su estudio a principios de la década de los noventa desarrollando un análisis tanto histórico como lin-

güístico de la lengua predominante en el país, el *wolof*, así como un análisis empírico (a través de entrevistas y fuentes hemerográficas) de la cultura y costumbres locales. Con base en esta investigación, el autor intenta definir concretamente lo que significa la palabra *democracia* en su versión senegalesa y a qué instituciones se encuentra ligada. La parte histórica del libro es extensa, y en gran medida el autor estructura su argumento central a través de ella. Vale la pena mencionar que el estudio es muy completo, gracias particularmente a los conocimientos del autor sobre el *wolof* y su estructura lingüística, así como de los diferentes significados de palabras clave como *demokaraasi*, o *democracia*, término importado del francés *democratie* durante la colonia. La única duda metodológica que puede encontrarse en el texto se refiere a las entrevistas que se llevan a cabo: no puede asegurarse que la muestra recuperada por Schaffer sea estadísticamente significativa (sólo se llevan a cabo cerca de 200 entrevistas a diferentes sectores de la sociedad).

A pesar de que Senegal nunca ha tenido una fuerte influencia del idioma inglés, Schaffer centra su hipótesis en las diferencias y similitudes entre la concepción estadounidense de la palabra *democracy*, y su equivalente en *wolof*, *demokaraasi*.

El autor despliega un debate con dos au-

tores, Schumpeter y Dahl, acerca de sus conceptos de democracia y niveles de institucionalización, y del modo en que, a través de éstos, se puede determinar el nivel de democratización en un país. El punto central del argumento de Schaffer radica en que no se puede reducir ni encasillar a un país como "democrático" o "no democrático" a partir de parámetros simplistas como los de Schumpeter, que definen el desarrollo de una democracia en términos de elecciones competitivas, como lo propone en su clásica obra *Capitalismo, socialismo y democracia*. Por su parte, la crítica al modelo de Dahl sigue el mismo razonamiento, y se concentra particularmente en aquellas premisas que intentan definir la democracia y su práctica en función de ideales generales de lo que ella y sus instituciones deben ser. Como lo dice el autor: "[...] aquellos que emplean ideales de democracia como estándares con los cuales se pueden medir y definir las prácticas políticas en todo el mundo corren el riesgo de ignorar cómo las poblaciones locales entienden sus propias acciones" (p. 7). Schaffer también critica el concepto de competencia política (*political competence*) de Dahl, que afirma que los ideales de la democracia requieren que el ciudadano común cuente con un cierto grado de conocimiento de sus opciones políticas, así

como de las propuestas de cada una de ellas, para así tomar decisiones racionales en función de su posible bienestar futuro.

De esta forma, el autor también formula críticas a los diferentes programas "democratizadores" fomentados sobre todo por Estados Unidos para los países en vías de desarrollo. Programas como los de *educación cívica*—que intentan crear, aun en las personas sin una educación formal o institucional, una conciencia de los valores y del funcionamiento de las instituciones democráticas— ignoran, dice el autor, características propias de la cultura en la que se intenta aplicarlos.

En el cuarto capítulo del libro, Schaffer intenta explicar los distintos comportamientos políticos de los habitantes de Senegal, sobre todo de los pertenecientes a las clases sociales más desfavorecidas. Lo que encuentra es que, a diferencia de lo que diría Dahl sobre los votantes senegaleses, éstos no son políticamente incompetentes, sino que *más bien su competencia* radica en otro tipo de metas que no siempre son las que considera ese autor. En Senegal los ciudadanos de clases poco educadas votan en función de los beneficios materiales ya obtenidos o accesibles en el corto plazo. Con base en esto, Schaffer busca probar que muchas veces las preferencias de los votantes en el caso de Senegal se ven superadas por

necesidades de la comunidad, y así aquellas son relegadas a un segundo plano.

El quinto capítulo se puede reducir a un pequeño listado de características, fortalezas y debilidades de la democracia en Senegal, como son los *gobiernos de unidad* nacional y los mecanismos del gobierno para compartir el poder con la oposición y conservar así su hegemonía (p. 123), entre otros aspectos que en su conjunto definen el funcionamiento de la *demokaraasi* en este país. Schaffer se preocupa también acerca de cómo se podría consolidar una democracia en Senegal, o "bajo qué condiciones puede la *demokaraasi* ser democratizada" (p. 131), y propone algunos esquemas para lograr esta "democratización". Entre ellos se encuentra la promoción de la cultura cívica y la educación en francés para todos. Todos estos factores, señala el autor, afectan la forma en que los ciudadanos votan.

Finalmente, Schaffer, utilizando el concepto *family resemblances* de Wittgenstein (p. 144), pretende mostrar que en todos los idiomas que cuentan con una versión de la palabra *democracia*, si bien encontramos diferencias abismales entre los significados que le atribuyen, así como entre las instituciones que la representan, encontramos también ciertas semejanzas que, sin embargo, no las hacen idénticas. La recomendación final de Schaffer es que, para entender y observar las diferentes formas y procesos que toman las democracias del mundo, lo último que se debe hacer es observarlas a través de ideales propios e intentar juzgar un sistema político solamente a través de ellos. Se deben tomar en cuenta, y de forma muy seria, tanto la cultura como las diferencias simbólicas responsables que cada región o país adapte y transforme los conceptos, para así entenderlos conforme a su realidad.

\*\*\*\*\*  
ATZIMBA BALTAZAR MACÍAS

Guillermo Zepeda, *Transformación Agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, México, M.A. Porrúa-CIDAC, 2000, 362 p.

A la memoria de Arturo Baltazar Cisneros

Uno de los principales efectos del proceso revolucionario que vivió el país a partir de 1910, fue la concepción de la tierra como un instrumento de distribución social. Cuando el Constituyente de 1917 se dio a la tarea de elaborar una constitución política, quedó claro que a la tierra se le vería más como un tipo de propiedad social que como propiedad privada. Dentro de este esquema, el Estado se erigió no sólo como el actor que impulsaría el desarrollo del campo, sino también como el único capaz de lograrlo. De esta manera, en el artículo 27 del documento constitucional se establecía que la obligación del Estado era hacer efectiva la justicia social en el campo mediante el reparto de tierras.

Estas ideas se concretaron en procesos de dotación y restitución a la población indígena y campesina para formar lo que, por muchos años, fue la base de la organización

agrícola, es decir, la creación de la propiedad ejidal y comunal. La dotación y restitución de tierras fue, desde el gobierno de Lázaro Cárdenas hasta el de Luis Echeverría, el objetivo principal de todas las políticas públicas destinadas al campo.

No obstante, en 1992 se discutieron los logros y problemas de un esquema con tales características. Se arguyó que aquella reforma agraria que se gestó como movimiento social y político hace ya casi un siglo, constituía prácticamente un acto terminado. Era entonces cuando las políticas públicas destinadas al campo debían plantearse en un contexto diferente: el sentido social de la propiedad ya no era lo que importaba, sino su productividad. Con base en este argumento, el 6 de enero se reformó el artículo 27 constitucional, se creó un marco jurídico que tendría profundas implicaciones en la estructura agraria y agrícola del país.

El diagnóstico era que la precaria situación del campo se debía a la falta de inversión. Es decir, la tierra no estaba inserta en una lógica de mercado, debido a que los derechos de propiedad no estaban claramente establecidos. Esta incertidumbre jurídica impedía que los campesinos pudieran ofrecer garantías a cambio de inversión o créditos y, por su parte, los inversionistas no consideraban rentable el alquiler o la inver-

sión en tierras de las que posiblemente serían despojados. La solución era, entonces, establecer esos derechos: el Estado, mediante una reforma constitucional, pondría las reglas del juego, y los agentes, siguiendo una lógica de mercado, se encargarían de llegar a un equilibrio que reactivara la productividad agrícola.

¿En qué medida la instrumentación de las políticas agrarias corresponde con los objetivos y las expectativas planteados al diseñarse la reforma? El estudio de Guillermo Zepeda trata de responder esta pregunta analizando la evolución de los derechos de propiedad en el campo. Para ello, nos ofrece un marco teórico que, aunque no se encuentra al inicio del estudio, sí es el hilo conductor que guía el resto de los siete capítulos. El autor toma los elementos del nuevo institucionalismo para plantear la hipótesis de que el objetivo último de la reforma de 1992 era establecer instituciones dinámicas y útiles que facilitaran las relaciones entre los actores y que redujeran los costos de transacción de sus actividades. Para Zepeda,

las instituciones deben disminuir los costos de transacción y evitar o reducir las fallas de mercado. Si las instituciones en lugar de representar canales para la interacción de los individuos se constituyen en barreras que los separan o en

vez de facilitar los intercambios voluntarios los obstaculizan, se está ante un marco institucional eficiente o uno que no lo es (p. 52).

Un concepto clave para lograr un marco institucional eficiente radica en la correcta definición de los costos de transacción, "aquellos en los que incurre un agente para participar en el proceso económico de una sociedad" según el autor (p. 52). Estos costos pueden ser de información, de vigilancia y de negociación. Y explica que las instituciones "al establecer incentivos y restricciones dan las reglas de actuación para obtener información, realizar intercambios y vigilar el cumplimiento de los acuerdos, es decir, inoiden directamente en los costos que enfrentan los individuos en sus transacciones cotidianas" (p. 53).

Las instituciones son, pues, el espacio donde convergen las actividades de los particulares y la función primigenia del Estado. Es decir, los particulares encuentran en el marco institucional las reglas e instrumentos que facilitan los intercambios que realizan; el Estado, por su parte, es el encargado de cuidar que esas reglas se cumplan y que los instrumentos estén asequibles para el individuo.

Con estas nociones en mente, el autor analiza dos momentos críticos de la reforma. Por un lado, discute los contenidos de

sus génesis: la situación del campo antes de la reforma, los problemas que se propone atacar y los instrumentos que empleará para lograrlo. Por el otro lado, realiza una revisión exhaustiva de cómo ha sido el avance de la reforma en la práctica.

Para el autor, son cuatro los síntomas de debilidad del campo mexicano: el estancamiento económico, la baja productividad, el empobrecimiento de los campesinos y el uso irracional de los recursos naturales. Todos ellos ligados a una insuficiencia en el marco institucional que limitaba los intercambios entre los actores.

La causa de los primeros tres síntomas es la existencia del minifundio, ya que, como argumenta Zepeda, "una extensión de tierra insuficiente implica, por ese solo hecho, el uso ineficiente de los recursos pues la combinación entre los factores trabajo, capital y tierra no puede ajustarse a los niveles óptimos" (p. 62). En el anterior marco legal, la obtención de más tierra estaba jurídicamente limitada y el campesino, para incrementar su producto, tenía que usar otro factor económico: trabajo o capital. El capital estaba limitado, pues la mayoría de los productores no tenían acceso al crédito. Por tanto, los minifundistas hacen uso de la tierra aumentando el único factor que tienen a su alcance: el trabajo. Estas situaciones, como señala el autor, impiden el desa-

rollo de economías de escala, debido a que no existen los supuestos esenciales de libre transferencia y certidumbre. Para el autor, ambos obstáculos se desarrollaron al amparo del marco normativo del campo que prohibía las transferencias.

Otra deficiencia importante del marco jurídico anterior es la existencia de bienes comunes. Siguiendo el argumento de la teoría económica, la cooperación entre los individuos que comparten bienes públicos es difícil de alcanzar, pues dadas sus características —no exclusividad y no rivalidad—, no existen los incentivos suficientes para que los individuos aporten recursos para la adquisición o mantenimiento del bien en cuestión. Una manera de superar estas fallas es la intervención de un tercero que facilite la cooperación. Zepeda aplica este esquema al caso mexicano: ese tercero era el Estado, y su forma de facilitarla era mediante la intervención en los procesos de negociación y representación de los núcleos ejidales. Sin embargo, esta intervención no era del todo útil, pues el marco jurídico creaba una paradoja "entre la necesidad de disminuir los costos mediante la constitución de órganos de dirección y el problema de controlarlos y vigilar que su desempeño se [diera] en el sentido del interés del grupo" (p. 79).

Como ya se dijo, la reforma trata de romper estas ineficiencias mediante un

cambio en el sistema jurídico e institucional. Zepeda agrupa estas reformas en cinco grandes rubros: fin del reparto agrario; permiso a las sociedades mercantiles para obtener tierras dedicadas a actividades agrícolas; reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal, lo cual abre la posibilidad de que ejidatarios y comuneros se asocien con terceros o con el Estado; creación en un marco jurídico donde los actores puedan transferir derechos parcelarios e incluso el dominio pleno; y establecimiento de la materia agraria como competencia federal para crear tribunales agrarios autónomos y un órgano de procuración de justicia agraria.

Para el autor, estas reglas disminuyen los costos de transacción, ya que al darle personalidad jurídica al ejido, se faculta a los ejidatarios para "intervenir por sí mismos en la esfera institucional sin necesidad de ser representados por organismos ajenos" (p. 104). El reconocimiento de los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas, y la posibilidad de asociarse y de adoptar dominio pleno, disminuye los costos de negociación, pues el campesino se encuentra ante un abanico de opciones que disminuyen los riesgos de la actividad productiva en el campo. Por último, la creación de instituciones federales que atiendan quejas y resuelvan disputas es una forma de disminuir los cos-

tos de vigilancia y otorgar seguridad jurídica al campo.

En la segunda parte de su estudio, Zepeda analiza la forma como han evolucionado los derechos de propiedad en el campo y si, efectivamente, los instrumentos creados con la reforma han tenido los resultados esperados. Para el autor, tres son las variables que pueden darnos una visión clara sobre estos avances: la evolución de la definición de los derechos de propiedad en el campo de su transferencia, reflejada en el comportamiento del mercado de tierras, y su protección.

Los resultados del estudio son predecibles. Zepeda encuentra que la evolución de los derechos de propiedad ha tenido un avance significativo, pero que no se sostendrá, debido a las características políticas, sociales y económicas de la superficie ejidal que no está regularizada. Y encuentra, además, que en las zonas donde los derechos de propiedad se encuentran definidos y, por ende, pueden circular, el mercado de tierras se ha mantenido casi sin cambio.

*Transformación agraria* es una aportación innovadora para el estudio del nuevo marco jurídico que la reforma de 1992 crea. El autor ofrece un marco de análisis coherente y sistemático que le permite aislar las variables relevantes para sostener su argumento, objetivo que logra admirablemente.

No obstante, la conclusión del estudio es

sorprendente. El mismo autor de una manera irónica lo reconoce: "y sin embargo, no se mueve". Zepeda descubre que el impacto de la reforma no ha sido el esperado. Que aun cuando las reglas están claramente definidas, que aun cuando los actores son conscientes de esas nuevas reglas, que aun cuando el marco institucional es el adecuado para reducir los costos de monitoreo, el campo sigue presentando un rezago importante. La inversión no fluye, el aumento en productividad ha sido nimio, existe un precario mercado de tierras y, contra las predicciones fatalistas, los ejidatarios no quieren dejar de serlo.

¿Qué ocurre, entonces? El autor se da cuenta de que si bien el establecimiento de un esquema claramente definido de derechos de propiedad para el campo es un elemento

necesario, no es suficiente para reactivar su productividad. Y agrega que lo que hace falta en esta ecuación es establecer un marco donde el capital, el crédito y la infraestructura fluyan para que las fuerzas del mercado, por ellas mismas, lleguen a un equilibrio.

Al autor se le olvida que, en un sistema político como el mexicano —donde los criterios de asignación respondían más a una lógica política que mercantil—, los vicios y las fallas son estructurales y que, por esta razón, requieren reformas estructurales. Una reforma que no contemple los incentivos políticos que los actores tienen dentro del marco institucional, no puede revertir el rezago del campo. De la misma manera, un análisis que no contemple esos mismos elementos, no puede explicar por qué el esquema "no se mueve".