

Instituciones, democracia y desigualdad social: aproximaciones al caso mexicano

CARLOS DÍAZ*



Resumen

Este artículo tiene como propósito explorar el proceso de surgimiento, adaptación, y cambio de las instituciones de la democracia mexicana y su articulación con contextos de alta desigualdad social. En él, se exploran cinco temas esenciales: 1) la argumentación teórica de la relación democracia- desigualdad social; 2) el cambio institucional del régimen autoritario hacia la democracia en dos planos de liberalización: el político y el económico; 3) el proceso de hibridación entre instituciones formales e informales mediante el cual ocurre la adaptación institucional de los actores; 4) los tipos de participación que fluyen a través de esta hibridación institucional y 5) el rendimiento social de las instituciones.

Abstract

This article has as its goal to explore the process of upsurge, adaptation and change of the institutions of Mexican democracy and its articulation within the context of high social inequality. In it, five essential themes are explored: 1) the theoretical argumentation of the relationship democracy-social inequality; 2) institutional change of the authoritarian regime towards democracy in two planes of liberation: political and economical; 3) the hybrid process between formal and informal institutions that occurs through the institutional adaptation of the actors; 4) types of participation that flow through this institutional hybridization and 5) the social performance of the institutions.

Palabras clave: instituciones democráticas, participación social, desigualdad social.

* Universidad Nacional Autónoma de México, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Edificio F, Ciudad Universitaria, Col. Copilco Universidad, Deleg. Coyoacán, México, D.F., 04510.

Democracia y desigualdad social: aproximaciones teóricas

Definir a la democracia implica entrar en el terreno de una disputa teórica entre quienes la definen de forma minimalista (acotada a la forma como se organiza el poder político) y aquéllos que la conciben como una forma de organización de la sociedad que se extiende mas allá de la esfera de lo político-electoral hacia otras dimensiones de la vida social, postura que subyace en este artículo.

En este último entendido, la democracia es efectivamente una forma de organización social cuyo núcleo se ubica en la capacidad de los individuos para influir sobre los asuntos públicos y determinar el curso de las acciones en las diferentes esferas de la vida social. En este sentido, la democracia no sólo representa la forma como se organiza, transmite y ejerce el poder político sino también el ejercicio y respeto de los derechos individuales y sociales como la salud, la educación o el trabajo. En este marco, y en concordancia con lo que plantea Evelina Dagnino,¹ el ámbito de competencia de la democracia no se limita meramente a la consolidación de los procesos electorales, sino que abarca todos aquellos aspectos que el concepto de política y ciudadanía encierran, entre ellos, desde luego, el Estado de derecho. De ahí que, para conocer el alcance de la democracia fuera de la esfera de la organización de poder, deben tomarse en cuenta tanto las diversas formas en que se expresa como los tipos concretos de participación, dentro de contextos socio-culturales y económicos, que la caracterizan. Más concretamente, las formas participativas de la democracia en contextos de desigualdad presentan rasgos distintivos dignos

de analizar, cuestión a la que se aboca el presente escrito.

Para trazar el puente teórico que permita analizar la articulación de la democracia con la desigualdad social, es necesario anclar su concepto con el de régimen político para poder así observar la expansión hacia otras esferas sociales. Para que un Estado sea considerado como democrático, deben coexistir en él cuando menos las siguientes siete condiciones:

- 1) La presencia de alternativas y competencia política real. Es decir, los ciudadanos cuentan con la posibilidad de asociarse políticamente alrededor de partidos cuyas plataformas electorales compiten con otras fuerzas políticas en la búsqueda por el poder. En este ejercicio ciudadano, cada alternativa participa en la contienda política en términos de equidad en cuanto a recursos económicos y acceso a los medios de comunicación. A través de este sistema, el electorado puede contar con diferentes ofertas políticas sobre las que puede decidir.
- 2) Alternancia en el poder. Ello significa la disponibilidad de los ciudadanos a cambiar el sentido de su preferencia política dando espacio a diferentes opciones para el ejercicio de los cargos públicos.
- 3) Instituciones electorales. Organizaciones alejadas del control gubernamental y especializadas en conducir de la mejor forma posible el desarrollo de los procesos electorales.
- 4) Instrumentos de participación ciudadana. Tales como el plebiscito, el *referéndum*, la revocación del mandato y la iniciativa popular, entre otros.² Estos modelos permiten el acceso directo de los ciudadanos a la toma de decisiones públicas además de permitirles el legítimo derecho a remover del cargo a los malos gobernantes.

¹ Evelina Dagnino et al., (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Universidad Veracruzana, 2006, p. 9.

² El plebiscito es un mecanismo de democracia semi-directa a través del cual son sometidas a la aprobación de la ciudadanía acciones y planes de gobierno. El *referéndum* es el instrumento por el que la ciudadanía tiene la posibilidad de ser consultada sobre la aprobación o modificación de determinada ley. Estos instrumentos tienen diferentes grados de alcance dependiendo de su carácter vinculatorio y de los asuntos públicos que pueden ser sometidos a consideración, todos ellos contemplados en una legislación. A su vez, la revocación del mandato es la forma jurídica política que habilita a los ciudadanos para retirar de un cargo de elección pública a determinado funcionario por medio de la consulta directa.

- 5) Instituciones para la rendición de cuentas.³ Esto es, mecanismos a través de los cuales los ciudadanos supervisan, evalúan y participan del diseño y ejecución de políticas públicas y acciones de gobierno (ejemplo claro de esto es el derecho a la información pública). Se trata, en todo caso, de un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes.⁴
- 6) Ciudadanos concebidos como agentes. O sea, portadores de capacidades para hacerse cargo de su propio desarrollo.
- 7) La consignación a nivel constitucional de una gama de derechos que abarcan desde los civiles y económicos hasta los sociales. Estos derechos permiten que los ciudadanos tengan acceso a la salud, a la justicia, al trabajo, a la educación, a la libertad de expresión y de organización y al libre tránsito, a fin de que todos y cada uno de ellos puedan gozar de una vida plena.

A contracorriente, la desigualdad social presupone como categoría de análisis la presencia de procesos de alta acumulación de capital económico, político e 'informativo' así como de una mala distribución de la riqueza, transformando beneficios públicos en privados; en otras palabras, en un marco semejante, sólo determinados sectores de la sociedad gozan de prebendas, mismas que se obtienen en detrimento de los demás. Estos procesos son acompañados por la

ausencia y/ o debilidad de instituciones de carácter político que, en lugar de distribuir equitativamente el bienestar, limitan su acceso. Este tipo de escenario se vuelve más complejo al presentarse en sociedades con sujetos altamente individualizados y con una erosión importante en sus lazos de solidaridad que reducen la cohesión social y la capacidad de emprender acciones colectivas. El fenómeno ha sido caracterizado por Pierre Rosanvallon de la siguiente forma: "El individualismo⁵ [...] califica por turno una evolución moral (el de la lógica del mercado y el repliegue sobre sí mismo), un hecho sociológico (el desmoronamiento de los cuerpos intermedios, la fragilización de los vínculos comunitarios y la tendencia a la atomización social) y un principio filosófico (la valorización de la autonomía y la autenticidad). [...] un factor de inseguridad que hace a cada uno más responsable de su porvenir y lo obliga a dar a su vida un sentido que ya no organiza nada exterior."⁶

Sin duda alguna, lo que subyace a estos procesos es un problema de poder: cómo se distribuye, cómo se participa de él y quién controla qué. Al respecto, Alejandro Portes señala: "[...] el poder conferido por el control de los medios de producción así como por la apropiación del conocimiento, por el control de los medios de difusión de la información y por el control más tradicional de los medios de violencia."⁷

³ La rendición de cuentas puede definirse, de acuerdo a Ernesto Isunza Vera ("El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)", en E. Dagnino, A. J. Olvera y A. Panfichi, *op. cit.*, pp. 279, 280), como la dinámica que enlaza ciudadanía y Estado en términos de derechos/obligaciones. Según este autor, existen tres dimensiones básicas: la informativa, la explicativa y la que denomina *exigitiva*. La primera de ellas se basa en la narración de quien rinde cuentas, respecto de lo hecho o lo dejado de lado (aquí, la transparencia de la información pública gubernamental es esencial como precondition de la rendición de cuentas; por esta dimensión informativa existe la pregunta de qué ha sido o que será realizado, mediante la enumeración de hechos). La dimensión explicativa es aquella en la que el sujeto es obligado a rendir cuentas; el responsable ofrece razones y construye juicios buscando justificar lo que hizo, hará o dejará de hacer como en la dimensión anterior. En la tercera, la *exigitiva*, se reconoce lo concreto y se castiga lo erróneo de lo realizado (que ya fue narrado y justificado) utilizando mecanismos de penalización y castigo así como premios y recompensas

⁴ John M. Ackerman, "Sociedad civil y rendición de cuentas", en J. M. Ackerman *et al.*, *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006 (Colección Sinergia, 6), p. 12. (pp. 11-50).

⁵ Una forma que permite observar el grado de individualismo en los sujetos, es la confianza interpersonal. En el caso de México, según lo muestra la *Encuesta nacional sobre capital social en suelo urbano* de la Secretaría de Gobernación, (México, SEGOB, 2007) los mexicanos confiamos poco en los otros. Así, por ejemplo, al responder la pregunta: "¿Usted diría que la mayoría de la gente es confiable o que la mayoría de las veces uno debe cuidarse las espaldas?", 68.5% contestó "uno debe cuidarse las espaldas", el 19.4% consideró que la mayoría de la gente es confiable y finalmente un 12.2% opinó que hay de todo.

Como rasgo importante de la desigualdad social, se encuentra la erosión en los lazos de solidaridad. Ante la cuestión "¿Usted cree que actualmente la gente se ayuda más o menos que hace un año?", el 45% expresó que menos, el 29% dijo que igual y sólo el 22.6% replicó que más.

⁶ Pierre Rosanvallon y Jean Paul Fitoussi, *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial, 1997, pp. 36, 37.

⁷ Alejandro Portes, "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual", en *Cuadernos de Economía*, vol. XXV, núm. 45, 2006, p. 22 (pp. 13-52).

La relación entre los procesos sociales de la desigualdad y las instituciones⁸ de un régimen democrático, dibujan una tensión por más interesante y aparentemente contradictoria que ésta sea, pues la democracia parte de los principios de libertad, igualdad y equidad bajo los que orienta la construcción de instituciones, marco de referencia de las acciones de los individuos, cuyo resultado se espera sea una sociedad con menores asimetrías tanto políticas como económicas. Sin embargo, democracia y desigualdad coexisten porque, de alguna forma, la primera ha institucionalizado⁹ a la segunda tolerando y haciendo llevadera su existencia.

Valga acotar que este no ha sido un problema exclusivo de la democracia: toda forma de gobierno y toda sociedad han institucionalizado desigualdades, es decir, han reconocido y regulado su existencia. Se trata, como dice Juan Jacobo Rousseau,¹⁰ de una desigualdad política porque depende de una especie de convención y está establecida, o al menos autorizada, por el consentimiento de los hombres.

La institucionalización de las desigualdades sociales parece ser tan antigua como el surgimiento del Estado. Así, por ejemplo, es posible observar evidencia de que en el pacto social que le da origen a éste se persigue, por un lado, el interés general (aquél que beneficia a todos y que toma cuerpo a través de las leyes) y, por otro, prevé que la legislación regule cierto tipo de desigualdades.

La ley puede muy bien estatuir que habrá privilegios, pero no puede dárselos concretamente a nadie; la ley puede crear distintos tipos de ciudadanos, asignar incluso las cualidades que darán derecho a estas

clases [...] no hay que preguntar a quién corresponde hacer leyes, puesto que éstas son actos de la voluntad general [...] ni si la ley es injusta, puesto que nadie es injusto para sí mismo.

[...] En cuanto la igualdad, no debe entenderse por esta palabra que los grados de poder y de riqueza sean absolutamente los mismos, sino que, en cuanto poder, esté por debajo de toda violencia y no se ejerza nunca sino en virtud del rango y de las leyes y, en cuanto a la riqueza, que ningún ciudadano sea lo bastante pobre como para verse obligado a venderse.¹¹

La doble cara en la formación del cuerpo político al que se refiere Rousseau, es consecuencia de la dotación diferenciada de recursos que los individuos poseen y con los cuales participan en el proceso de construcción del Estado. Entonces, este mismo, como forma de organización política, se ve desde el inicio permeado de determinadas desigualdades. La forma en la que se tratan, se reducen o se amplían depende del tipo de régimen vigente, es decir, de cómo se organice el poder político y de los mecanismos a través de los cuales se canalicen los conflictos sociales.

Como bien lo ha expresado Manuel Antonio Garretón: “El régimen político consiste en la organización del poder político en una determinada sociedad y, por lo tanto, es una relación entre Estado y sociedad. [...] se trata de relaciones institucionales destinadas a resolver tres problemas básicos y determinados. Por un lado, el gobierno o sistema de gobierno, es decir, cómo y quién gobierna [...] Por otro, la definición de las relaciones entre los individuos y el Estado y las esferas propias de cada uno. Finalmente, el procesamiento de conflictos y demandas sociales.”¹²

⁸ Por instituciones debe entenderse al conjunto de reglas tanto formales como informales que guían, incentivan y constriñen la interacción social de los individuos. Como lo describe North: [...] “las instituciones incluyen todo tipo de limitación que los seres humanos crean para dar forma a la interacción humana: limitaciones formales, por ejemplo, normas que idean los humanos, y limitaciones informales, tales como acuerdos y códigos de conducta.” Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p.14.

⁹ La institucionalización se refiere al proceso social mediante el cual los individuos crean, diseñan y modifican las reglas de su interacción social, así como a la forma en que se adaptan, aceptan, ajustan y rechazan los límites e incentivos que les proporcionan las instituciones. Se trata de un proceso dinámico en el que los marcos regulatorios son interpretados por los individuos y renegociados a través del tiempo.

¹⁰ Juan Jacobo Rousseau, *Discurso sobre el origen de la desigualdad*, México, Gernika, 2003, p. 37.

¹¹ J. J. Rousseau, *El contrato social*, Madrid, Aguilar, 1963, pp. 40 y 54, respec.

¹² Manuel Antonio Garretón, “Comentario al documento ‘Discusión de tres tesis para un marco teórico para el proyecto sobre el desarrollo de la democracia en América Latina: Estado, percepciones ciudadanas, indicadores y agenda’”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, Nueva York, PNUD, 2004, p. 226.

Las instituciones de la democracia y su incidencia en la desigualdad social

¿Cómo se resuelven las demandas y los conflictos derivados de la desigualdad cuando la organización del poder político corresponde a un régimen democrático? Esta pregunta constituye la preocupación central de este trabajo. Para darle respuesta, será necesario analizar el funcionamiento de las instituciones democráticas y el comportamiento de los actores.

Los actores en la democracia son constituidos por todos los individuos en calidad de ciudadanos miembros de un Estado determinado, quienes depositan su voluntad vía el voto en representantes populares los que, a su vez, toman decisiones colectivas. Considerados en algunos sistemas democráticos como agentes portadores de capacidades, los ciudadanos pueden también incidir de manera directa en las decisiones políticas a través de instrumentos de participación tales como el *referéndum*, el plebiscito, la revocación del mandato y el acceso a la información. Por medio de estos mecanismos, logran integrar y/o agregar las decisiones individuales a las decisiones colectivas públicas.

En este sentido, la democracia aspira a conseguir la igualdad política, entendida como la equidad en el ejercicio de los derechos políticos tales como votar, ser votado, formar y/o pertenecer a alguna organización o partido político. El acceso al poder y su distribución, sea de manera representativa o directa, es regulado por las instituciones políticas de la democracia. Estas instituciones pueden ser entendidas como las reglamentaciones que los individuos usan para determinar qué y quién se incluye en la toma de decisiones, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y, en consecuencia, de qué manera se integran las acciones individuales a las decisiones colectivas.¹³ En breve: las instituciones guían la interacción entre sociedad y Estado. Sin embargo, su diseño no es imparcial o neutro a

los caprichos de quienes lo detentan. He aquí una primera línea de investigación dentro del derrotero teórico que servirá para dar respuesta a la cuestión antes planteada.

Entre otros asuntos a los que se abocan, las instituciones preservan las relaciones de poder que contienen patrones de privilegio y control. En este sentido, tienden a beneficiar, por un lado, a actores determinados del espectro político –dentro de algún campo institucional– mientras que, por el otro, trabajan en detrimento de algunos más.¹⁴ En este sentido, la dotación diferenciada de recursos que proveen las instituciones marca la diferencia en cuanto a los diversos grados de satisfacción de quienes participan en ellas. Se cree que la esfera de los derechos políticos puede ampliarse para ejercer los derechos sociales y generar mayores grados de bienestar, sin embargo, es necesario distinguir con mucha claridad cómo están distribuidos los recursos y qué otras variables intermedias se pueden colocar para que esto sea así.

En este mismo tenor, Terry Moe afirma que “[...] las instituciones políticas han sido vistas como estructuras voluntarias de cooperación que resuelven problemas de acción colectiva y benefician a toda preocupación. Sin embargo, los procesos políticos a menudo exhiben que las instituciones son buenas para algunas personas y malas para otras dependiendo de quién tiene el poder de imponerlas. Las instituciones pueden ser estructuras de cooperación, pero también pueden ser estructuras de poder, normalmente son ambas cosas”.¹⁵

El problema de la relación democracia-desigualdad, ha sido abordado desde otras perspectivas teóricas. Una de ellas, por cierto muy limitada, parte de la premisa de que la democracia surge ahí en donde menos desigualdad existe, por ende, no se ocupa de problemas como la mala redistribución de riqueza o

¹³ Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 85.

¹⁴ Claus Offe, “Political Institutions and Social Power: Conceptual Explorations”, en Ian Shapiro *et al.*, *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, Nueva York, New York University Press, 2006, p. 21, (pp. 9-31).

¹⁵ Terry M. Moe, “Power and Political Institutions”, en *ibid.*, p. 32, (pp.32-71).

de poder. En este sentido, la injusta distribución una y otro no tendría, de acuerdo a esta postura, mayor importancia. Ejemplo de ello es el argumento de Gabriel de la Paz, quien sostiene que “[...] la democracia, para ser efectiva, debe basarse en la inclusión y la participación política de la mayoría de la población. Es posible, entonces, inferir ciertas condiciones socioeconómicas que favorecen la creación y el funcionamiento de instituciones democráticas. Tales condiciones son las que promueven la igualdad social, como la distribución del ingreso y la educación”.¹⁶

Bajo esta línea de argumentación, la democracia aparece y se desarrolla encontrando condiciones económico-sociales previas y específicas, entre ellas, un crecimiento económico estable y menores grados de desigualdad social. El proceso de surgimiento va entonces de mayores niveles de igualdad y crecimiento económico a la instauración de un régimen democrático y no al revés. Es en este tópico donde la democracia genera la confusión o la ilusión de tener capacidad de incidir en la igualdad, el bienestar y el crecimiento económico pues su desempeño es mejor en países con altos niveles de desarrollo. Muestra de ello es el argumento rousseauiano que explica el origen de las diferentes formas de gobierno: “Las diversas formas de gobierno tienen su origen en las diferencias más o menos grandes que existían entre los individuos en el momento de su institución. Si un hombre era eminente en poder, en virtud, en riqueza o en crédito [...] convertíase en una monarquía. Si había varios, más o menos iguales entre sí, elevábamos sobre todos los demás, elegíamos con-

juntamente una aristocracia. Aquéllos cuya fortuna o cuyos talentos eran menos desproporcionados, y que menos se habían alejado de su estado natural, guardaron en común la administración suprema y formaron una democracia”.¹⁷

Con respecto a la existencia de la igualdad social como condición previa a la democracia, y en una frecuencia similar a la anterior, de la Paz¹⁸ sostiene que:

Hay una clara correlación positiva entre igualdad social y derechos políticos y libertades civiles, de lo cual se puede inferir que la igualdad social es un factor determinante del proceso de democratización. El nexo causal que se sugiere va de la igualdad social a la democracia, y no al revés [...] no existe hasta ahora consenso similar que apoye la dirección contraria, es decir que la democracia promueva condiciones de igualdad. Lo anterior se debe a que no hay evidencia significativa que relacione la duración de la democracia con el nivel de igualdad. Las variables relacionadas con el desarrollo socio-económico (renta *per cápita*, industrialización, educación y urbanización, entre otras) tienen un fuerte efecto positivo en la probabilidad de consolidación.¹⁹

Al ampliar el horizonte analítico con relación a las condiciones económicas propicias para el nacimiento de una democracia, Carlos Mayer-Serra afirma que “En general, cierto desarrollo de la economía, y sobre todo economías donde el mercado y la propiedad privada tienen un papel importante, ha antecedido el surgimiento de un sistema político democrático”.²⁰

El papel del voto en la desigualdad social

En oposición a lo esbozado líneas arriba, las democracias que emergieron en América Latina lo hicieron

sobre contextos de alta desigualdad social, bajo crecimiento económico e incluso serias restricciones a

¹⁶ Gabriel de la Paz, “Desigualdad social y democratización a finales del siglo XX”, en *Foro Internacional*, núm. 169, 2002, p. 523 (pp.523-550).

¹⁷ J. J. Rousseau, *Discurso sobre el origen... op. cit.*

¹⁸ G. de la Paz, *op. cit.*, p. 523.

¹⁹ *Ibid.*, p. 526).

²⁰ Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La ambigua relación entre democracia y crecimiento. En homenaje a Rafael Segovia*, México Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1998, p. 484.

los derechos civiles y políticos. Luego entonces, cabe plantearse la siguiente cuestión: ¿cómo es posible la existencia de democracia con desigualdad? Una respuesta tentativa es que la apuesta democrática impulsada por los sectores excluidos de la arena política, se llevó a cabo con la intención de reducir las asimetrías políticas que daban acceso al poder, sobre todo las económicas características de los países de la región. He aquí una segunda línea de argumentación teórica.

En la democracia se quisieron ver los instrumentos para mejorar la redistribución de la riqueza y facilitar el acceso a los bienes públicos, todo ello al alcance de los menos favorecidos. Bajo ese argumento, es posible afirmar que si la democracia, por lo menos en su versión procedimental, necesitara forzosamente de condiciones de mayor igualdad y crecimiento económico, anteriores a su nacimiento, jamás se hubiera siquiera pensado como alternativa política en América Latina.

La hipótesis que sostiene que el crecimiento económico fomenta la democratización sólo cuando tal crecimiento es acompañado de una equitativa distribución del ingreso o, para decirlo con mayor claridad, que el crecimiento económico es favorable para la democracia precisamente por sus efectos igualadores en la estructura social,²¹ funciona en el caso de América Latina de modo inverso. La democracia se instauró con el objetivo de promover mejores condiciones socio-económicas para los individuos, abriendo espacios para la participación política con el propósito de dar cauce a determinadas demandas sociales. Las instituciones políticas, de manera particular las instituciones electorales, cumplen esa función.

En este sentido, el papel del voto como vía por la que se canalizan las demandas sociales con miras a reducir la desigualdad social y aumentar el bienestar está presente en el pensamiento de Carlos Marx. Según Adam Przeworski, “Cuando Marx describía en 1850 la anatomía de la democracia capitalista,

estaba convencido de que, excepto que se retirara, el sufragio universal conduciría de la emancipación política a la social, de que una vez obtenidos los derechos políticos los obreros procederían inmediatamente a destruir el poder social de los capitalistas socializando los medios de producción”.²²

El voto y las instituciones electorales funcionan como mecanismos compensatorios a los procesos de acumulación capitalista que arrojan amplios sectores sociales en condiciones de desventaja y de desigualdad social, pues establecen incentivos de redistribución a la participación social por esa vía tratando de contrarrestar la propiedad privada, quizá la fuente más importante de la desigualdad pues de ella derivan otras tantas formas, como reconoce el filósofo romántico: “Una vez que el hombre se dio cuenta de que era útil a uno tener provisiones para dos, la igualdad desapareció, la propiedad fue un hecho, el trabajo se hizo necesario [...] Del cultivo de las tierras provino necesariamente su repartición y de la propiedad, una vez reconocida, el establecimiento de las primeras reglas de justicia, pues para dar a cada quien lo suyo era preciso que cada cual tuviese algo.”²³

El mecanismo democrático que permite amortiguar la desigualdad social lo expone Przeworski del siguiente modo: “La combinación de democracia y capitalismo constituye un compromiso: aquellos que no poseen los instrumentos de producción consienten la institución de la propiedad privada del capital mientras que los que lo poseen consienten unas instituciones políticas que permiten que otros grupos presionen eficazmente para la inversión de recursos y la distribución producción.”²⁴

En una frecuencia similar Velasco afirma que “[...] los analistas académicos han planteado varios mecanismos que pudieron haber amortiguado la tensión entre democracia y capitalismo: los partidos políticos, la diversificación de la estructura social, la sucesión ordenada de los conflictos, la diferenciación del subsistema político, la incertidumbre”.²⁵

²¹ G. de la Paz, *op. cit.*, p. 526.

²² Adam Przeworski, *Capitalismo y social democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, p. 45.

²³ J. J. Rousseau, *Discurso sobre... op. cit.*, pp. 102-105.

Sin embargo, esa es sólo una cara de la moneda; la otra, evidencia que las instituciones electorales y el propio voto pueden traer efectos perversos para los individuos con respecto a perpetuar las condiciones de su desigualdad. Dicha afirmación se sustenta en el pensamiento del filósofo de Tréveris, pues “La libertad política era par Marx [...] un medio de alienación del grueso de la población, y combinaba con la dominación de raíz económica para resultar en una desigualdad perpetua cuando no en incremento”.²⁶

El alcance de las instituciones electorales y el voto, con respecto a su incidencia en la reducción o mantenimiento de determinados grados de desigualdad social, está también en función de otro tipo de participación que va más allá de la electoral, a saber, la colaboración en organizaciones sociales y en mecanismos de rendición de cuentas.

Si la participación es autónoma, se mantiene independiente de intereses ajenos al de los individuos, entonces eventualmente será efectiva, si por el contrario está involucrada con mecanismos de corte autoritario, corporativo y o clientelar, serán altamente nocivas para el desarrollo de las capacidades de elección indispensables para conseguir el bienestar de los individuos.

El cambio institucional hacia la democracia: procesos de liberalización política y económica.

La participación política transcurre por contextos institucionalizados, es decir, fluye mediante reglas previamente establecidas. El tipo de reglas influye, mas no determina, en el comportamiento participativo de los individuos, pues cuando se decide participar se hace con una dotación de recursos diferenciados, con cargas valorativas y visiones del mundo construidas colectivamente, de ahí que lo institucional sólo sea una parte del fenómeno y no el todo.

La relación del Estado con la sociedad mediada por un régimen democrático en contextos de alta desigualdad social, exhibe diferentes clases de instituciones así como de aprendizajes y tipos de participación para la solución de problemas públicos. El tránsito político hacia la democracia en algunos países latinoamericanos, y particularmente en México, requirió principalmente de reformas a las instituciones electorales. Derivado de la presión de los sectores excluidos de la esfera política, el país vivió un proceso de cambio institucional. Como es sabido, una de las formas en que las instituciones cambian es de manera incremental, es decir, poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos.²⁷ Ello permitió la emergencia de partidos políticos legales, de competencia más o menos equilibrada y de un sistema electoral que redujo la desconfianza en el cambio periódico de poderes.

La transición política prolongada en México vio pasar más de dos décadas de reformas institucionales. Consecuencia de las distintas presiones acumuladas en el sistema político, y de las tensiones que desembocaron en movimientos sociales –entre ellos, el de 1968 cuya dinámica evidenciaba la inexistencia de espacios plurales para la participación política entonces–, se gestó una masa crítica que comenzó a cuestionar la legitimidad del sistema autoritario obligándolo a ceder espacios para la descompresión. En un primer momento, como lo apunta Jacqueline Peschard,²⁸ se inició la liberalización que abarcaría de 1977 a 1986. Esta fue la etapa en que se relajó el control gubernamental sobre la escena electoral, relajamiento contrapunteado por la legislación de 1986 que surgió como reacción de la administración del presidente Miguel de la Madrid frente a los signos que por entonces amenazaban su control sobre las urnas.

²⁴ A. Przeworski, *op. cit.*, p. 234.

²⁵ José Luis Velasco, “Desigualdad económica y democracia en América Latina,” en *Revista de Investigación Social*, año 1, núm. 1, 2005, p. 49.

²⁶ Carlos Strasser, *Democracia y desigualdad. Sobre la democracia real a fines del siglo XX*, Buenos Aires, CLACSO/EUDEBA, 2000.

²⁷ James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 19.

²⁸ Jacqueline Peschard, “El fin del sistema del partido hegemónico”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, número 2, abril-junio de 1993, pp. 97-117.

En etapas subsecuentes, se concedió la representación proporcional en los congresos locales y después en el Congreso de la Unión. Asimismo, se le fue quitando al gobierno el control de las elecciones hasta lograr la autonomía en la organización y la calificación de las mismas.²⁹

Aunque el cambio en las reglas del juego político-electoral fue producto de la demanda social para ampliar la participación política (y siguió, por lo menos desde 1990 con el nacimiento del Instituto Federal Electoral (IFE), un curso de diseño racional institucional), la emergencia de las nuevas instituciones electorales no modificó el resto de las que conformaban el aparato estatal ni tampoco modificó el comportamiento inmediato de los actores políticos. Su nacimiento y desarrollo ocurrió en un contexto en el que la estructura impositiva y corporativa priista seguía vigente por lo que debieron enfrentar las resistencias de los autoritarios. Si bien eventualmente el Estado corporativo desapareció, dejó sin embargo profundas raíces que han afectado la relación sociedad civil-Estado.

Es notable que el entorno de las instituciones políticas no fue estable ni la adaptación a ellas instantánea.³⁰ Ejemplo de esto fueron las prácticas de remoción del cargo ordenadas por el jefe del Ejecutivo de al menos 18 gobernadores por conflictos postelectorales durante la década de los noventa, particularmente en el sexenio del presidente Carlos Salinas. La remoción significaba que se colocaran gobernadores interinos más afines con la oposición. Dicha práctica se convirtió en una institución informal a la que acudían los partidos políticos para

solucionar conflictos surgidos a consecuencia de elecciones altamente cuestionadas.

A pesar de las dificultades, no hay duda que el cambio institucional implicó un proceso de aprendizaje y adaptación en el que los actores atribuyeron diferentes significados y valores a las instituciones políticas, con lo que se resignificó el pasado y el futuro de sus interacciones.³¹

La intención de remplazar las viejas instituciones político-electorales del régimen autoritario por otras nuevas, buscaba que la redistribución del poder político fuera más equitativa (cuestión cuya importancia podría medirse frente al hecho de que las instituciones políticas afectan la distribución de recursos lo que, a su vez, incide en el poder de los actores políticos).³²

El proceso de transición política a la democracia continuó, a pesar de todo, hasta lograr la tan anhelada alternancia del Poder Ejecutivo Federal en el año 2000 (cuando, por vez primera desde la Revolución mexicana, un partido (el PAN) distinto al oficial (el PRI) pudo acceder a la Presidencia de la República). Pero, a pesar del histórico acontecimiento, los nuevos gobiernos, otrora de oposición, no han logrado alcanzar ni mayores niveles de bienestar para los ciudadanos ni, mucho menos, disminuir la desigualdad social que padecen millones de mexicanos. Cabría desde luego preguntarse por qué. Para dar respuesta es necesario explorar dos condicionales en concreto: si en el camino hacia la democracia se crearon o se modificaron otras instituciones para apuntalar las electorales; y si éstas se articularon con instituciones del viejo régimen autoritario, resultando en una

²⁹ Como lo indica Meyenberg, el proceso de transición hacia la democracia en nuestro país se concretó con seis reformas realizadas a lo largo de los últimos veinte años. Pese a su carácter distintivo, todas ellas tienen en común propósitos de negociación y ámbitos de regulación semejantes, entre los que destacan los siguientes: 1) eliminación del conflicto producido por una estructura de gobierno reactivo a permitir el acceso a otros partidos a los espacios de representación y a la toma de decisiones políticas; 2) fortalecimiento del frágil sistema de partidos y creación de las condiciones de competencia real; 3) establecimiento de parámetros de regulación, que dieron confianza y certidumbre a los actores políticos (partidos y ciudadanía), a raíz de la concreción de nuevas reglas del juego electoral y de los arreglos institucionales derivadas de ellas; 4) promoción de comportamientos políticos cooperativos al ofrecer incentivos a aquellos actores que optaron por intervenir en las reformas y acatar los problemas derivados de ellas. Yolanda Meyenberg Leycegui, "Reformas electorales, definiciones institucionales y comportamientos políticos. El caso de México", en Y. Meyenberg Leycegui y Mario Ramos (coords.), *Las reglas y los comportamientos: 20 años de reformas institucionales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2003, p. 249.

³⁰ J. March y J. Olsen, *op. cit.*, p. 113.

³¹ *Ibid.*, p. 92.

³² *Ibid.*, p. 257.

hibridación que limita en la actualidad el alcance de la participación social y política en régimen democrático.

Con respecto a la creación de otras instituciones en el periodo 1976-2000 en el marco de la administración pública federal, sólo se ubican tres que reflejaron una preocupación por atender asuntos relacionados con el bienestar social. La primera de ellas fue la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) creada el 6 de junio de 1990 (el 13 de septiembre de 1999, este organismo se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose su denominación por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos). La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) creada el 25 de mayo de 1992 (a raíz de la fusión de dos anteriores secretarías: la de Desarrollo Urbano y Ecología y la de Programación y Presupuesto), fue la segunda de ellas. Finalmente, el 11 de junio del 2000, surgió el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

Estas tres instituciones fueron a su vez reproducidas a escala estatal; la SEDESOL para atender problemas de pobreza y marginación, la CNDH con la misión de velar por el respeto a los derechos de los seres humanos y el IFAI con el fin de canalizar el ejercicio del derecho ciudadano a la información con miras a construir transparencia en las acciones y decisiones de los gobiernos.

Por otro lado, junto con el proceso de liberalización política en el tránsito hacia la democracia, corrió paralelo otro: el de la liberalización económica, mismo que implicó la privatización de empresas paraestatales, la reducción del aparato burocrático, la eliminación de aranceles comerciales, la privatización de la banca, etcétera. Estos cambios institucionales, orientados a fortalecer la estabilidad

macroeconómica del país, rindieron mejores frutos que los instrumentados en el campo político, o quizá fueron compensatorios, pues al tiempo que se decidió liberalizar la economía sometiendo al país a las recetas neoliberales, se abrieron las compuertas de la participación político-electoral para los partidos de oposición, lo que de cierta forma destensó la molestia y la animadversión de no pocos sectores por la adopción de esquemas neoliberales. En este escenario, operó la hibridación antedicha que articuló la vieja sed de poder del antiguo régimen con las nuevas instituciones ávidas de cambios.

Las nuevas políticas económicas, llevadas a cabo a partir de la administración del madrisista, encontraron mejor disposición de los actores nacionales que mostraron al respecto rápido aprendizaje y adaptación. El “dejar hacer y dejar pasar” tuvo uno de los mejores contextos para instalarse y obtener cuantiosos rendimientos económicos para las empresas transnacionales, en contraste con la agudización de las desigualdades sociales. La importación de las ideas del libre mercado y de la atracción de inversión económica extranjera para detonar el desarrollo nacional, se materializaron debilitando la poca protección social con la que contaban los trabajadores mexicanos. La precariedad laboral caracterizada por la baja remuneración de la jornada laboral, la ausencia de seguridad social, la contratación individual en detrimento de la colectiva y la débil movilidad social ascendente –que permitía que el trabajador con mayor experiencia ocupara a lo largo de su vida mejores puestos de trabajo y, por lo tanto, mejores remuneraciones– son ejemplo de la importación de todo un modelo institucional de súper explotación llevado a cabo por las grandes empresas transnacionales en el país.³³

³³ De acuerdo con Evans, las ideas transforman los procesos físicos de producción. Prueba de ello es el modelo laboral aplicado por las cadenas comerciales Mc Donalds o Wal-Mart que tiene altas tasas de rendimiento por el uso de las patentes, las marcas registradas, las franquicias y la imagen comercial. Todo ello, es fuente de rendimientos importantes en contraste con la desprotección y la desigualdad económica para quienes laboran en esas empresas. No hay aquí evidencia de que alguna institución democrática pueda intervenir para redistribuir los beneficios. Sin embargo, las ideas por sí solas no generan tasas de productividad si no están acompañadas por los incentivos para desarrollarlas y éstos son proporcionados merced a arreglos institucionales, mismos que fueron impuestos por el mercado neoliberal a cambio de que hubiera inversión y generación de empleos. Peter Evans, “The Challenges of the Institutional Turn: New Interdisciplinary Opportunities in Development Theory”, en Victor Nee y Richard Swedberg, (eds.), *The Economics Sociology of Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 2005, p. 93 (pp. 90-116).

El soporte de las instituciones democráticas y los tipos de participación social

Las instituciones citadas fueron las que, junto con las electorales, surgieron y se desarrollaron durante el tránsito hacia la democracia en México. Sin embargo, sus resultados, en términos de fortalecimiento de los derechos ciudadanos, han sido notablemente deficientes. Prueba de ello es el alto porcentaje de personas que piensa que el país no vive en una democracia o bien no sabe si es así. En el año 2001, el 37% de la población opinó que el país no vivía en una democracia y un 11% no lo sabía. La misma encuesta señala, en el 2003, que 22% de la población opinaba que no se vivía en democracia frente a un 29% que no lo sabía. Finalmente, en 2005, el 23% de la población encuestada opinó que no se vivía en una democracia al tiempo que un 28% aseguró desconocerlo.³⁴

Cuando las instituciones son creadas, se piensa con frecuencia que encuentran sustento en ideas generadas por la propia sociedad lo que permite establecer determinados comportamientos e incluso papeles, como lo analiza Rogers Smith: “Los propósitos, las reglas, los roles y los patrones de comportamiento hallados en las instituciones, todos representan encarnaciones de ideas de quienes participan en la creación y mantenimiento de instituciones, que no pueden ser entendidas independientes de las ideas de los miembros”.³⁵ Bajo esa premisa, y en relación con la evidencia que muestran las encuestas, la idea de la democracia no parece dotar del suficiente soporte a sus instituciones.

En todo caso, la hipótesis es parcial debido a la existencia de otras de ideas que, al tener éxito en la instrumentación de soluciones, generan experiencia y se asientan como referentes que eventualmente guían las acciones futuras de los individuos. Dichos referentes crean una resistencia al cambio institu-

cional que en México quiso orientarse a construir espacios democráticos como vía para canalizar las demandas sociales. En ese sentido, Alejandro Portes analiza que cuando se trata particularmente de ampliar los beneficios de las instituciones democráticas hacia abajo, es probable que tales iniciativas no tengan éxito a menos que se persuada o se obligue de algún modo a las clases dominantes para que colaboren. Si se ejecutan contra la oposición de la elite están condenadas a convertirse en mera palabrería.³⁶

Esto es muestra de que la hibridación de instituciones informales provenientes del periodo autoritario y corporativo mexicano con las instituciones formales democráticas, genera distorsiones considerables en la forma como los ciudadanos participan en la toma de decisiones, en los incentivos de acceso y distribución del poder político.

De manera muy general existen cinco tipos de participación a través de los cuales los individuos eventualmente se ubican e interactúan en la relación sociedad-Estado. Es también en ellos donde se observan instituciones formales e informales así como las ideas que les brindan soporte. Como lo sintetiza muy bien Irma Arriagada:

1. Clientelismo, autoritario, represivo y cleptocrático: reprime con violencia al capital social popular y permite el saqueo de fondos públicos como botín electoral.
2. Clientelismo pasivo: paternalista tecnocrático, burocrático y partidista: transforma el capital social en receptividad pasiva de productos y crea dependencia.
3. Semiclientelismo: incubadora y capacitadora. Fomenta organización autónoma, capacita en aptitud de gestión y proposición de proyectos, protege la

³⁴ Secretaría de Gobernación, *Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados de la Primera Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas*, México, SEGOB, 2001; Secretaría de Gobernación, *Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados de la Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas*, México, SEGOB, 2003; Secretaría de Gobernación, *Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados de la Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas*, México, SEGOB, 2005, respectivamente.

³⁵ Rogers M. Smith, “Which Comes First, Ideas or Institutions?”, en Ian Shapiro et al., *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, Nueva York, New York University Press, 2006, p. 93 (pp. 91-113).

³⁶ A. Portes, *op. cit.*, p. 29.

organización en el campo social económico político y regional.

4. Agencia 'empoderadora' y apoyadora: sigue desarrollando el sistema de autogestión de la organización ya estructurada y que funciona con cierta autonomía. Aumenta el nivel territorial de acción y fortalece a los actores sociales débiles.
5. Sinergia coproducción Estado-sociedad civil: las organizaciones de base y de segundo nivel establecen y gestionan sus propias estrategias, celebran con el Estado y otras agencias externas, gestionan recursos financieros y contratan servicios para mejorar la calidad de vida de sus integrantes. Los funcionarios públicos y técnicos contratados le rinden cuentas a usuarios organizados.³⁷

Los tipos 4 y 5 son los que exhiben una clara orientación hacia ideales democráticos, ambos pueden incluirse en uno solo al que Alicia Ziccardi llama de "participación autónoma" y que define como aquel tipo en el que la ciudadanía participa a través de alguna asociación civil y que, por lo tanto, no es organizado desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad.³⁸ En este sentido, la participación de organizaciones autónomas de ciudadanos en la relación Estado-sociedad es la forma que más contribuye al progreso en la democratización de los gobiernos. Pamela Paxton destaca cuando menos cuatro características en ellas: 1) tienen capacidad de enseñar tolerancia, además de promover el compromiso y estimular la participación; 2) construyen espacios contra regímenes no democráticos; 3) reducen la habilidad del Estado para oprimir a los

ciudadanos y 4) expanden el acceso a la información y, por lo tanto, se incrementa la rendición de cuentas.³⁹

Según lo muestran las diferentes encuestas que sobre cultura política y prácticas ciudadanas ha llevado a cabo Secretaría de Gobernación, la participación en organizaciones civiles ha ido en aumento pero sigue siendo porcentualmente baja. Por ejemplo: en el año 2001 solo el 12% de los entrevistados dijo haber participado en una organización de ciudadanos, mientras que en el 2003 fue de 14% y de 13% en 2005.⁴⁰

Sumado a lo anterior, en la Encuesta Nacional sobre Capital Social 2006, realizada por la SEGOB⁴¹, se observa que un bajo número de personas pertenecen a una organización y que la mayoría no contribuye a ellas con tiempo o dinero. Sólo un 23.5% aseguró estar afiliado a alguna organización.⁴²

De forma autónoma, la organización ciudadana es, por lo tanto, el tipo de participación más débil de la democracia mexicana. De acuerdo con Paxton,⁴³ las instituciones democráticas permiten la formación de asociaciones voluntarias y su extensión en comparación con contextos institucionales no democráticos. Sin embargo, bajo la democracia, también se gestan organizaciones que no promueven la acción colectiva autónoma, sino que su relación con el Estado se da bajo un tipo de participación clientelar y/o corporativo. Estas otras organizaciones articulan su acción colectiva alrededor de la participación electoral y sus rendimientos políticos. Es ahí en donde se ubican

³⁷ Irma Arriagada, "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto", en *Estudios Sociológicos*, vol. XXI, núm. 63 septiembre-diciembre de 2003, p. 575 (pp. 557-584).

³⁸ Alicia Ziccardi Contigiani, "Sobre la participación ciudadana en las políticas sociales del ámbito local", en José Luis Calva (coord.), *Agenda para el desarrollo vol. 15. Democracia y gobernabilidad*, México, Miguel Ángel Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 166.

³⁹ Pamela M. Paxton, "Social Capital and Democracy: an Interdependent Relationship", en *American Sociology Review*, vol. 67, núm. 2, 2002, pp. 254-277.

⁴⁰ SEGOB, *Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados de la Primera Encuesta...* op. cit.; SEGOB, *Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados de la Segunda Encuesta...* op. cit.; SEGOB, *Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados de la Tercera Encuesta...* op. cit.

⁴¹ Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional sobre Capital Social en el Medio Urbano 2006*, México, SEGOB, 2007.

⁴² Sin dejar de reconocer la importancia de las organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales y otro tipo de asociaciones cuya acción colectiva es fuente de impacto en gobiernos locales y en el propio sistema democrático, este trabajo desea resaltar el tipo de acción y organización social que se gesta en condiciones de pobreza y de desigualdad social, de ahí que no dedique mayor espacio a organizaciones de la sociedad civil cuya sinergia con el Estado ha producido avances significativos para la construcción de ciudadanía social.

⁴³ P. Paxton, op. cit., p. 255.

los tipos 1, 2 y 3, ejemplos claros de la hibridación institucional.

Al respecto, señala Hubert De Grammont:⁴⁴

Predominan tres tipos de relaciones con respecto al papel de las organizaciones que se verificaron en las diferentes etapas de la vida política mexicana y que coexisten con el actual sistema democrático. En el primer tipo de relación, al que se denomina como de matriz política, la organización social se subordina al partido político; centra su estrategia para mejorar la situación de sus representados en la esfera política. [...] En el segundo tipo, definida como de matriz social y política, las organizaciones sociales mantienen su autonomía frente a los partidos políticos pero establecen estrechas relaciones con los mismos, basándose en la idea de que sólo con el apoyo de la política como espacio de socialización de los problemas se pueden cambiar las reglas y las instituciones que rigen la sociedad. [...] La participación en la competencia electoral es el vínculo que une a las organizaciones sociales con los partidos políticos. [...] En el tercer tipo de relación, llamado de matriz social, las organizaciones sociales rechazan toda relación con los partidos políticos porque plantean que en su lucha por el poder éstos no hacen más que reproducir las estructuras de dominación existentes y, por lo tanto, se ven impedidos de modificarlas.

El primer modelo, la “matriz política”, es el que posee mayor propensión hacia prácticas clientelares y corporativas de signo autoritario. Ejemplos de él son la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Unión General de Obreros y Campesinos (UNGOCM), la Central Campesina Independiente (CCI), el Consejo Agrarista Mexicano (CAM), la Alianza Campesina del Noreste (ALCANO) y el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (CONSUC), todos afiliados al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Entre las organizaciones de “matriz social-política”, que coordinan acciones colectivas de tipo

electoral con partidos políticos, se encuentran la Unión Nacional Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA), la Unión Nacional de Productores Agropecuarios, Comerciantes, Industriales y Prestadores de Servicio (mejor conocida como el Barzón), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), la Central Independiente de Agricultores y Campesinos (CIOAC), la Unión Campesina Democrática (UCD), la Central Campesina Cardenista (CCC), la Unión General Obrero Campesina y Popular (UGOCEP), la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Populares (CODUC), la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras y Campesinas (ANEC), la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), la Red Mexicana de Organismos Campesinos Forestales (Red MOCAF). Estas organizaciones tienen cercanía ideológica con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y con el Partido del Trabajo (PT). Aunque aparentemente permanecen autónomas al partido, se percibe un riesgo considerable de ser cooptadas de manera clientelar.

Estos modelos de relación giran en torno al intercambio de lealtades por cargos populares o puestos en el gobierno; toda su estrategia gira en torno al ámbito electoral y a las instituciones y tareas *ad hoc*, desde la organización imparcial de elecciones hasta la calificación de las mismas (pasando por el registro de candidaturas, el monitoreo de las campañas, el escrutinio y cómputo de los votos). Este involucramiento impide y obstaculiza generalmente el desarrollo de la democracia o, mejor dicho, hacen del régimen político una democracia mixta que evidentemente incluye las formas de relación arriba esbozadas pero que no se extingue ahí, sino que se extiende a otras esferas del régimen como el gobierno y la burocracia, en ese sentido Carlos Strasser hace una excelente caracterización:

La democracia en América Latina es parcial, según su propia mixtura con otras formas políticas, en el

⁴⁴ Hubert Carton De Grammont y Horacio Mackinlay, “Las organizaciones sociales y la transición política en el campo mexicano”, en H. C. De Grammont (coord.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, México, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2006, pp. 24-25.

sentido de que no existe sino combinada con las mismas, limitada en su naturaleza y alcances. [...] Las formas políticas que coexisten entrelazadas con la democracia, que en realidad la componen y entonces hacen de ella un régimen en verdad mixto, son cinco principales: oligarquía, burocracia, tecnocracia, partidocracia y corporativismo. [...] La oligarquía [...] los sectores más ricos y poderosos ejercen o influyen como tales sobre el gobierno en dirección de sus propios intereses de grupo privilegiado. [...] La burocracia [...] ella ejerce con apreciable autonomía en la propia producción de no pocas de las decisiones políticas del Estado, no ya sólo en la implementación de las mismas. [...] La tecnocracia. Es el modo de gobernar prototípico de los grupos de expertos [...] Lo suyo es por naturaleza ajeno a las opiniones exclusivamente mayoritarias o simplemente públicas. La partidocracia [...] las dirigencias de los partidos se independizan de facto de la población que las vota y en cuyo nombre e interés dicen actuar y se legitiman. [...] El corporativismo [...] aparece como un régimen complementario del gobierno liberal democrático en materia de representación, en su caso representación de los intereses y las organizaciones o sectores económicos como tales.⁴⁵

Este panorama mantiene su dinámica pese al diseño institucional que intenta garantizar lo contrario puesto que dichas prácticas, a las que recurren los actores políticos y los ciudadanos, siguen siendo eficientes. Como bien lo apuntan James March y Johan Olsen, no existe la eficiencia de la historia en la que, vía los procesos históricos, se eliminan aquellos comportamientos que no son soluciones para un apropiado problema de optimización. De ahí su persistencia en el tiempo.⁴⁶ Por el contrario, los comportamientos autoritarios previos a las reformas institucionales determinan una trayectoria que sujeta las acciones presentes de los actores políticos a referentes del pasado. Algunos eventos que ocurrieron antes tienen más importancia que los que ocurren después, de ahí que las diferentes secuencias en el tiempo pueden producir diferentes beneficios.⁴⁷ Una vez establecidos, estos comportamientos tienden a reforzarse en el tiempo y a establecer una trayectoria que determina el cauce de las acciones futuras. Su reforzamiento a través del tiempo establece lazos de dependencia que inciden en el desarrollo de prácticas que son inherentemente difíciles de revertir. Los caminos de esta dependencia son procesos sociales que exhiben una retroalimentación positiva y generan patrones históricos de desarrollo.⁴⁸

El papel de la cultura y la estructura social para analizar el rendimiento de las instituciones democráticas

Si bien las instituciones representan reglas que fijan límites y establecen incentivos en la interacción social, no son el único elemento a tomar en cuenta para explicar el comportamiento de los actores en la democracia la adaptación. De hecho, el reconocimiento de parte de los actores depende de otros elementos además de las organizaciones y las ideas: los códigos y los recursos. Con respecto a los primeros,

se pueden dividir en códigos normativos y códigos de significación; en relación a los segundos, tenemos también dos tipos: los recursos de autoridad, nacidos de la coordinación de agentes humanos, y los recursos de asignación, que provienen del control sobre productos materiales o sobre aspectos del mundo material.⁴⁹ A unos y otros deben sumarse otros dos elementos: la estructura social y la cultura. En cuanto

⁴⁵ C. Strasser, *op. cit.*

⁴⁶ J. March y J. Olsen, *op. cit.*

⁴⁷ Paul Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2003, p. 18.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 21.

⁴⁹ Anthony Giddens, *La constitución de la sociedad, bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu, 1995, p. 32.

a este último, ninguna regla o institución encuentra suficiente reconocimiento si no se corresponde con la cultura sobre la cual pretende incidir. Este reconocimiento es fundamental en el proceso de regulación de las relaciones Estado-sociedad. Rousseau, por ejemplo, describía ya tres tipos de relaciones que cuyo eje articulador era la cultura:

En primer término, la acción del cuerpo entero actuando sobre sí mismo, o sea, la relación del todo al todo o del soberano al Estado. Las leyes que regulan esta relación llevan el nombre de leyes políticas [...]; la segunda relación es la de los miembros entre sí o con el cuerpo entero [...] de esta segunda relación nacen las leyes civiles. Se puede considerar una tercera clase de relación entre el hombre y la ley: la de la desobediencia y la pena y ésta da lugar a la instauración de las leyes criminales [...]; a estas tres clases de leyes se agrega una cuarta, la más importante, que no se graba [...] sino en el corazón de los ciudadanos [...] me refiero a las costumbres, a los usos, y sobre todo a la opinión de la cual depende el éxito de todas las demás.⁵⁰

Los usos, las costumbres y las opiniones son producto de concepciones sobre el mundo construidas socialmente de manera colectiva, compartidas y difundidas por medio del uso de símbolos, es decir, de lenguajes, rituales y otras formas de representación que sintetizan los valores de las relaciones de los individuos con aquello que los rodea. En este sentido, la cultura es un elemento importante a tomar en cuenta pues incorpora los elementos simbólicos esenciales para la interacción humana, la comprensión mutua y el orden. La cultura es la esfera de los valores, de los marcos cognitivos y del conocimiento acumulado.⁵¹ Las preferencias dependen de las creencias y expectativas enraizadas en los culturales compartidos.⁵²

A su vez, la categoría de estructura social, definida como el tipo de papel y la posición que caracteriza a los jugadores en una interacción social, puede ampliar la visión para analizar el proceso de adaptación, resistencia y aprendizaje derivado del surgimiento de nuevas instituciones. De ahí que, por ejemplo, la satisfacción del funcionamiento de las instituciones democráticas varíe según el estatus, el rol, el tipo de recursos disponibles y el sistema de creencias por el que se valoran.

En términos generales, la satisfacción con la democracia es baja. En 2003 solo el 23% de ciudadanos se sentía satisfecho, en contraste con el 60% que se manifestaron poco o nada satisfechos. En 2005 el porcentaje de ciudadanos satisfechos aumentó a 26% de los ciudadanos, mientras que el de insatisfechos se redujo a 47%.⁵³

Para profundizar el conocimiento sobre la satisfacción que los ciudadanos le tienen a la democracia, es pertinente ocupar el concepto de rendimiento social. El rendimiento social de las instituciones puede ser definido como el radio de alcance de la eficiencia en cuanto a la distribución de beneficios hacia los individuos. Esta noción se construye con elementos que permiten evaluar la satisfacción con respecto a las expectativas que se han construido en torno a ellas.

El rendimiento social de las instituciones es, por lo tanto, un indicador que permite analizar la articulación en primera instancia de seis rasgos: 1) el diseño de mecanismos de acceso y distribuidores de poder; 2) los flujos y accesos a información que facilitan o restringen la toma de decisiones a problemas públicos y comunes; 3) los incentivos que fomentan la capacidad autónoma del individuo para desarrollarse; 4) la existencia de espacios de participación para canalizar demandas y conflictos sociales; 5) la proximidad o lejanía con instituciones informales que eventualmente distorsionan las

⁵⁰ J. J. Rousseau, *El contrato social... op. cit.*, pp. 56-58.

⁵¹ A. Portes, *op. cit.*, p. 19.

⁵² P. Evans, *op. cit.*, p. 92.

⁵³ SEGOB, *Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados de la Segunda Encuesta Nacional... op. cit.*; SEGOB, *Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados de la Tercera Encuesta Nacional... op. cit.*

funciones para las que originalmente fueron creadas y 6) el reconocimiento social de la institución visto como la cercanía, o no, a la cultura de determinado grupo social, es decir, a la forma colectiva como se conciben y se representan las cosas.

El punto uno, referente al acceso al poder, puede ser evaluado en primera instancia a partir de la capacidad de los ciudadanos por ocupar cargos de elección popular de manera independiente a través de candidaturas ciudadanas. En ese sentido, el acceso está obstruido pues toda candidatura debe pasar forzosamente por el filtro de los partidos políticos.

En lo referente a la distribución del poder, los instrumentos con que cuenta la ciudadanía para influir en las decisiones públicas –por ejemplo, figuras como el plebiscito, el *referéndum* y la revocación del mandato– son de utilidad para observarla; de acuerdo con Víctor Alarcón,⁵⁴ son el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permiten a los habitantes el acceso a decisiones directas en espacios territoriales regionales y comunitarios.

La experiencia en el uso de dichos instrumentos es pobre, no sólo porque en el ámbito federal no existen, y en muchos estados tampoco están contemplados en la legislación, sino porque ahí donde aparece formalmente, lo que se somete a consulta y al carácter vinculatorio de los resultados, está bastante acotado a los intereses de los gobiernos.

El rendimiento social de la democracia en México puede caracterizarse como bajo si se evalúa a partir de la confianza que los ciudadanos depositan en algunas instituciones del régimen político. Así, por ejemplo, en el año 2001, el 22.27% confiaba mucho en el presidente de la República y sólo algo el 29.97%. En las secretarías de Estado, el 8.7% creía bastante en el primer mandatario y poco el 24.65%. En las cámaras de diputados y senadores, la relación era de 6.04% *versus* el 20.07%. En los partidos políticos el 5.36% apoyaba cabalmente al jefe del Ejecutivo

mientras que el 18.81% lo hacía poco. Por otro lado, en organismos autónomos como el IFE, el 28.4% de los ciudadanos se fiaba demasiado del dirigente nacional; en cambio, el 31.8% no lo hacía. En la CNDH, la diferencia entre unos y otros fue de 28.5% y 29.96% respectivamente.⁵⁵

En una encuesta similar levantada en el año 2005, los ciudadanos mexicanos expresaron su confianza en las instituciones políticas. Evaluaron la confianza en una escala del cero al diez, donde cero fue equivalente a nada y diez a mucho. Los resultados arrojaron una puntuación de 6.68 para el presidente de la República, de 6.30 para el Congreso y de 5.36 para los partidos políticos. El IFE obtuvo una alta puntuación del 7.7 mientras que la de la CNDH fue de 6.91.⁵⁶

Cuando se obstruye o limita la distribución del poder en la democracia, se tiene como resultado una democracia mixta. Oligárquica, en tanto los puestos de elección popular son monopolizados por las cúpulas de los partidos políticos, y clientelar, en cuanto existen organizaciones que coordinan acciones colectivas con los partidos en términos de intercambio de lealtades políticas y votos por puestos de gobierno.

La formación de este último tipo de democracia es posible merced a la debilidad de los mecanismos de participación ciudadana, misma que ha sido sobredimensionada en lo electoral tanto por las reformas de las instituciones electorales como por la participación en procesos electorales. La sobredimensión de lo electoral y el clientelismo, como institución informal, guardan una estrecha relación con el fenómeno de la desigualdad, ambos crean un efecto de tolerancia hacia ésta. Este hecho se ve fortalecido por las promesas y ofertas electorales de construir escenarios futuros de mayor bienestar. Así, el ofrecimiento de los partidos políticos contiene, casi siempre, elementos de mejora económica y de calidad de vida que invita a creer que el estado de la

⁵⁴ Víctor Alarcón Olguín, "Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado", en Judit Bokser Misses y Nancy Thede, *Democracia y formación ciudadana*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003 (Colección Sinergia), p. 112 (pp.103-139).

⁵⁵ SEGOB, *Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados de la Primera Encuesta Nacional...* op. cit.

⁵⁶ SEGOB, *Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados de la Tercera Encuesta Nacional...* op. cit.

desigualdad en la que se encuentran los individuos se puede modificar si se favorece con el voto una u otra oferta; de ahí que los canales electorales son pilares sobre los que la desigualdad descansa.

Cuadro 1 Pobreza y participación en el estado de Guanajuato*							
Municipio	Pobreza alimentaria 2000	Pobreza alimentaria 2005	%Participación electoral federal 2000	%Participación electoral federal 2003	%Participación electoral federal 2006	Densidad organizacional	Solicitudes de acceso a la información pública 2004-2008
León	13.6	7.9%	58.97%	47.74%	64.88%	85	1096
San Diego de la unión	57.6	40.01%	60.43%	50.89%	50.5%	1	58
Guanajuato	17.3	14.3%	61.18%	54.56%	58.74%	23	710
Doctor Mora	55.9	40.3%	63.25%	49.16%	62.61%	0	116

*Fuente: elaboración propia. Estadísticas del IFE. Datos proporcionados por el Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche. Datos sobre pobreza tomados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Datos sobre densidad organizacional tomados del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) del periodo 2004-2008.

Cuadro 2 Pobreza y participación en el estado de Campeche*							
Municipio	Pobreza alimentaria 2000	Pobreza alimentaria 2005	%Participación electoral federal 2000	%Participación electoral federal 2003	%Participación electoral federal 2006	Densidad organizacional	Solicitudes de acceso a la información pública 2007
Campeche	18.1%	9.1%	70.16%	65.41%	66.44%	56	61
Hopelchen	70.7%	38.8%	70.22%	67.13%	67.48%	9	28
Carmen	26.9%	8.3%	64.16%	52.28%	59.26%	6	15
Candelaria	72.5%	43.6%	51.59%	52.98%	54.88%	4	0

* Fuente: elaboración propia. Estadísticas del IFE. Datos proporcionados por el Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche. Datos sobre pobreza tomados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Datos sobre densidad organizacional tomados del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) del periodo 2004-2008.57

Es posible encontrar evidencia de lo anterior en municipios en los que se presentan altos porcentajes de pobreza y donde la participación electoral es elevada en comparación con municipios del mismo estado en donde la pobreza es mínima; incluso es superior en procesos electorales intermedios en los que en promedio la participación desciende de 10 a 20 puntos porcentuales. En contraste, los niveles de pobreza no presentan una reducción considerable de periodo a periodo.

Consideraciones finales

La incidencia de la democracia en los procesos de desigualdad social debe observarse a partir del diseño de los mecanismos de acceso al poder y de su redistribución contenidos en el marco institucional. Asimismo, deben tenerse en cuenta los diferentes tipos de relación que se establecen entre sociedad y Estado, algunos de ellos dan forma a instituciones informales que generan grandes asimetrías pues reproducen relaciones corporativas y clientelares. La hibridación institucional entre lo formal y lo informal exhibe una democracia mixta que dificulta el ejercicio de los derechos políticos como palanca para ejercer los derechos sociales.

La transición política hacia la democracia evidenció cambios institucionales con aprendizajes parciales y claras resistencias a abandonar patrones

de comportamiento autoritario. La adaptación a las nuevas instituciones de la democracia fue diferenciada, dependió en todo momento de los recursos con los que los actores políticos y ciudadanos entraron a la arena política, de la forma en cómo percibieron la relación Estado-sociedad, del estatus y la función que ocupaban dentro de los diferentes grupos sociales y de el sistema de creencias por el que construyeron la valoración de las nuevas instituciones.

Las instituciones de la democracia mexicana no poseen los suficientes incentivos positivos para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones públicas. Lo electoral sigue siendo base sobre la que se sostiene el régimen político, el monopolio de la participación y las decisiones públicas es de los partidos políticos. La liberalización del sistema político intentó igualar el estatus de la ciudadanía en el terreno político, sin embargo, no pudo ni siquiera intentarlo con la desigualdad que ocasionó la liberalización en el terreno económico, más bien sirvió como válvula de escape político ante la entrada eminente del neoliberalismo.

En términos generales, las instituciones democráticas tienen un bajo soporte en la cultura política de los mexicanos como quedó demostrado con el alto

porcentaje de ellos que desconoce si se vive en una democracia, así como con el poco grado de confianza que le depositan a las instituciones del régimen y los bajos niveles de satisfacción.

Asimismo, el rendimiento social del régimen es bajo porque el alcance del radio de eficiencia en la distribución de bienes públicos se limita a unos cuantos sectores. A ello hay que sumar el hecho de que la forma de organización del poder es piramidal, carece de mecanismos horizontales efectivos no sólo de participación sino de rendición de cuentas.

La participación en organizaciones sociales autónomas es poca, pues se privilegia ante todo la participación electoral. La dimensión de lo electoral crea tolerancia a la desigualdad social pues se asemeja al efecto de túnel: cuando en dos carriles llenos de autos varados uno comienza a moverse, se espera que con el otro ocurra lo mismo. Así, los escenarios de competencia político-electoral, contruidos periódicamente, crean la ilusión de la posibilidad de un cambio en las condiciones de vida de los mexicanos.

Recibido el 16 de febrero del 2009

Aceptado el 24 de marzo del 2009

Bibliografía

- Ackerman, John M., Lucía Álvarez Enríquez, Facundo González Bárcenas, Marta Lamas y Manuel Larrosa Haro, *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006 (Colección Sinergia, 6).
- Arriagada, Irma, "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto", en *Estudios Sociológicos*, vol. XXI, núm. 63 septiembre-diciembre de 2003, pp. 557-584.
- Bokser Misses, Judit y Nancy Thede, *Democracia y formación ciudadana*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003 (Colección Sinergia).
- Calva, José Luis (coord.), *Agenda para el desarrollo vol. 15. Democracia y gobernabilidad*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Universidad Veracruzana.
- De Grammont, Hubert Carton (coord.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, México, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2006.
- Douglas, North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Giddens, Anthony, *La constitución de la sociedad, bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu, 1995.
- March, James y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Mayer-Serra, Carlos Elizondo, *La ambigua relación entre democracia y crecimiento. En homenaje a Rafael Segovia*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1998.
- Meyenberg Leycegui, Yolanda y Mario Ramos (coords.), *Las reglas y los comportamientos: 20 años de reformas institucionales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2003.
- Nee, Victor y Richard Swedberg, (eds.), *The Economics Sociology of Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Paxton, Pamela Marie, "Social Capital and Democracy: an Interdependent Relationship", en *American Sociology Review*, vol. 67, núm. 2, 2002, pp. 254-277.
- Peschard Mariscal, Jacqueline, "El fin del sistema del partido hegemónico", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol.55, núm. 2, abril-junio de 1993, pp. 97-117.
- Pierson, Paul, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

- Portes, Alejandro, "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual", en *Cuadernos de Economía*, vol. XXV, núm. 45, 2006, pp. 13-52.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, Nueva York, PNUD, 2004.
- Przeworski, Adam, *Capitalismo y social democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- Rosanvallon, Pierre y Jean Paul Fitoussi, *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial, 1997.
- Rousseau, Juan Jacobo, *Discurso sobre el origen de la desigualdad*, México, Gernika, 2003.
- , *El contrato social*, Madrid, Aguilar, 1963.
- Shapiro, Ian, Stephen Skowronek y Daniel Galvin, *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, Nueva York, New York University Press, 2006.
- Secretaría de Gobernación, *Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados de la Primera Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas*, México, SEGOB, 2001.
- , *Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados de la Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas*, México, SEGOB, 2003.
- , *Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados de la Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas*, México, SEGOB, 2005.
- , *Encuesta Nacional sobre Capital Social en el Medio Urbano 2006*, México, SEGOB, 2007.
- Strasser, Carlos, *Democracia y desigualdad. Sobre la democracia real a fines del siglo XX*, Buenos Aires, CLACSO/EUDEBA, 2000.
- Velasco, José Luis, "Desigualdad económica y democracia en América Latina," en *Revista de Investigación Social*, año 1, núm. 1, 2005.