



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES**

**CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MAESTRÍA EN INVESTIGACIONES SOCIALES Y HUMANÍSTICAS**

TESIS

DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD EN MÉXICO

PRESENTA

Francisco Javier Caballero Anguiano

**PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN INVESTIGACIONES
SOCIALES Y HUMANÍSTICAS**

TUTORA

Dra. Claudia Eugenia Galindo Lara

COMITÉ TUTORAL

**Dr. Víctor Manuel Alarcón Olguín
Dr. José de Lira Bautista**

Aguascalientes, junio de 2016



Asunto: Voto Aprobatorio.

DR. DANIEL EUDAVE MUÑOZ
DECANO DEL CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
P R E S E N T E

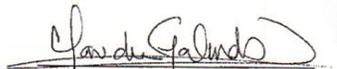
Estimado Señor Decano:

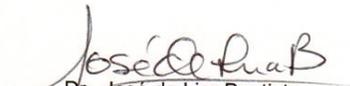
Hacemos de su conocimiento que el estudiante **FRANCISCO JAVIER CABALLERO ANGUIANO** con ID **184972** de la Maestría en Investigaciones Sociales y Humanísticas, realizó la tesis titulada: **“Democracia y desigualdad en México”** y con fundamento en el Artículo 175, Apartado II del Reglamento General de Docencia, nos permitimos emitir el **VOTO APROBATORIO**. La tesis incorpora los elementos teóricos y metodológicos que le permiten ser defendida en el examen de grado reglamentario, por ello se solicita que se proceda a los trámites correspondientes para la presentación de dicho examen.

Ponemos lo anterior a su digna consideración y sin otro particular por el momento, nos permitimos enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
“SE LUMEN PROFERRE”
Aguascalientes, Ags., 31 de mayo de 2016.

Por el Comité Tutorial


Dra. Claudia Eugenia Galindo Lara


Dr. José de Lira Bautista


Dr. Víctor Manuel Alarcón Olguín

c.c.p. Archivo.

Maestría en Investigaciones Sociales y Humanísticas
Av. Universidad 940. Aguascalientes, Ags. México. Tel. +52 (449) 910 84 90. misyh@correo.uaa.mx



UNIVERSIDAD AUTONOMA
DE AGUASCALIENTES

CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES
Y HUMANIDADES

**ASUNTO: AUTORIZACIÓN DE TESIS
DEC. CCS y H./Posgrados OF. N° 2419**

**LIC. FRANCISCO JAVIER CABALLERO ANGUIANO,
ALUMNO DE LA MAESTRÍA EN INVESTIGACIONES SOCIALES Y HUMANÍSTICAS,
P R E S E N T E.**

Con base en lo que establece el Reglamento de Docencia en el artículo 173, le informo que se autoriza el Tema de Tesis: **“DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD EN MÉXICO”**. Así mismo se le designa como asesora a la **DRA. CLAUDIA EUGENIA GALINDO LARA**. A fin de asignarle fecha para la verificación del Examen de Grado para la obtención del título de la Maestría en Investigaciones Sociales y Humanísticas, deberá cumplir con lo establecido en los artículos 161, 162, 174 y 175.

Con el objeto de dar cumplimiento a este reglamento el paso siguiente será autorizar la impresión de su tesis, toda vez que presente la carta de liberación y/o acuerdo señalado en la Fracc. II del artículo 175.

Sin más por el momento, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E

Aguascalientes, Ags., 6 de Junio de 2016

“SE LUMEN PROFERRE”

**DR. DANIEL EUDAVE MUÑOZ
DECANO**

c.c.p.- DRA. MARÍA EUGENIA PATIÑO LÓPEZ.- Secretaria Técnica de la Maestría en Investigaciones Sociales y Humanísticas
c.c.p.- DR. LUCIANO RAMÍREZ HURTADO.- Secretaria de Investigación y Posgrado del CCSyH
c.c.p.- Archivo

ggf



UNIVERSIDAD AUTONOMA
DE AGUASCALIENTES
CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES
Y HUMANIDADES

ASUNTO: CONCLUSIÓN DE TESIS
DEC. CCS y H. OF. N° 2420/2016

**DRA. GUADALUPE RUIZ CUELLAR,
DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADOS,
P R E S E N T E**

Por medio del presente me permito comunicarle a usted que el documento final de la tesis titulado "**DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD EN MÉXICO**" del **C. FRANCISCO JAVIER CABALLERO ANGUIANO** egresado de la **MAESTRÍA EN INVESTIGACIONES SOCIALES Y HUMANÍSTICAS**, respeta las normas y lineamientos establecidos institucionalmente para su elaboración y su autor cuenta con el voto aprobatorio de su tutor y comité tutorial.

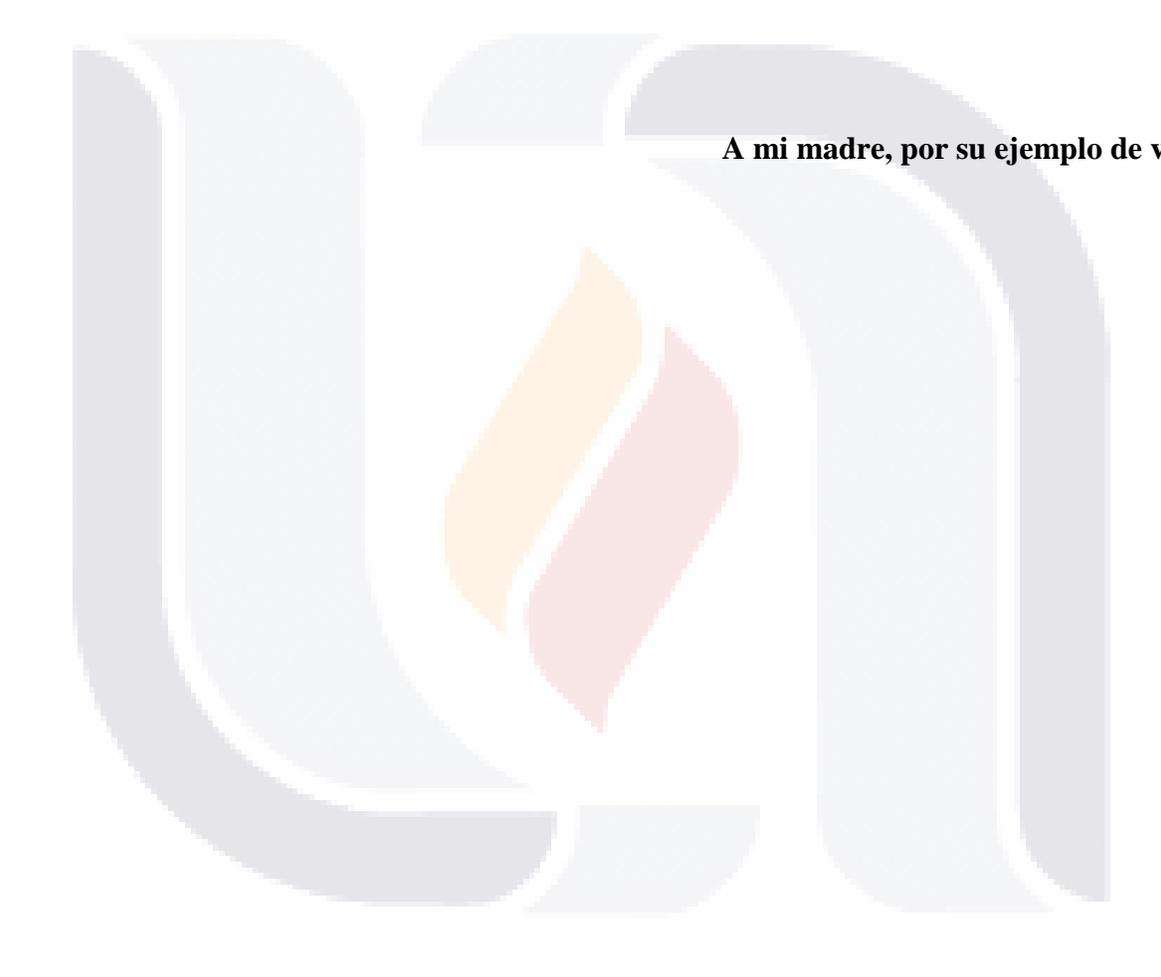
Sin más por el momento aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo..

ATENTAMENTE
Aguascalientes, Ags., 06 de Junio de 2016
"SE LUMEN PROFERRE"

DR. DANIEL EUDAVE MUÑOZ
DECANO DEL CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

c.c.p.- DR. LUCIANO RAMÍREZ HURTADO.- Secretario de Investigación y Posgrado del CCSyH.- Atte.
c.c.p.- DRA. MARIA EUGENIA PATIÑO LÓPEZ.- Secretaria Técnica de la Maestría en Investigaciones Sociales y Humanísticas.- Atte.
c.c.p.- C.P. MARÍA ESTHER RANGEL JIMÉNEZ.- Jefa del Depto. de Control Escolar.- Atte.
c.c.p.- LIC. FRANCISCO JAVIER CABALLERO ANGUIANO.- Egresado de la Maestría en Investigaciones Sociales y Humanísticas.- Atte. c.c.p.-
Archivo Decanato

ggl



A mi madre, por su ejemplo de vida

Índice

Índice de tablas	2
Acrónimos.....	3
Resumen.....	4
Abstract	5
Introducción	6
Capítulo 1. Democracia	17
1.1 La Democracia: Concepto general y alcances.	17
1.2 La Transición en América Latina.....	21
1.3 La paradoja Democracia-Desigualdad	33
Capítulo 2. Desigualdad.....	40
2.1 La Desigualdad	40
2.2 Pobreza extrema.....	48
2.3 Desigualdad y transformación institucional.....	54
Capítulo 3. Democracia y Transición en México	64
3.1 La Transición mexicana	64
3.2 La Alternancia sin rumbo.....	77
3.3 Los retos de la democracia en México.....	83
Capítulo 4. Desigualdad y pobreza en México	99
4.1 Populismo y neoliberalismo.....	99
4.2 Programas contra la pobreza	113
4.3 Hacia un nuevo paradigma Democracia-Igualdad	127
Conclusiones	137
Glosario.....	146
Bibliografía	147

Índice de tablas

Cuadro 1. Visiones de ciudadanía	89
Cuadro 2. Participación electoral en México 1994-2015	92
Cuadro 3. Promedio del PIB per cápita y participación electoral por región en México	95
Cuadro 4. Participación ciudadana en México	97
Cuadro 5. América Latina: avance hacia la consecución de la primera Meta del Milenio, 1990-2005	100



Acrónimos

APN: Agrupaciones Políticas Nacionales

BM: Banco Mundial

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CFE: Comisión Federal Electoral

COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

FMI: Fondo Monetario Internacional

IFE: Instituto Federal Electoral

INE: Instituto Nacional Electoral

MR: Mayoría Relativa

PAN: Partido Acción Nacional

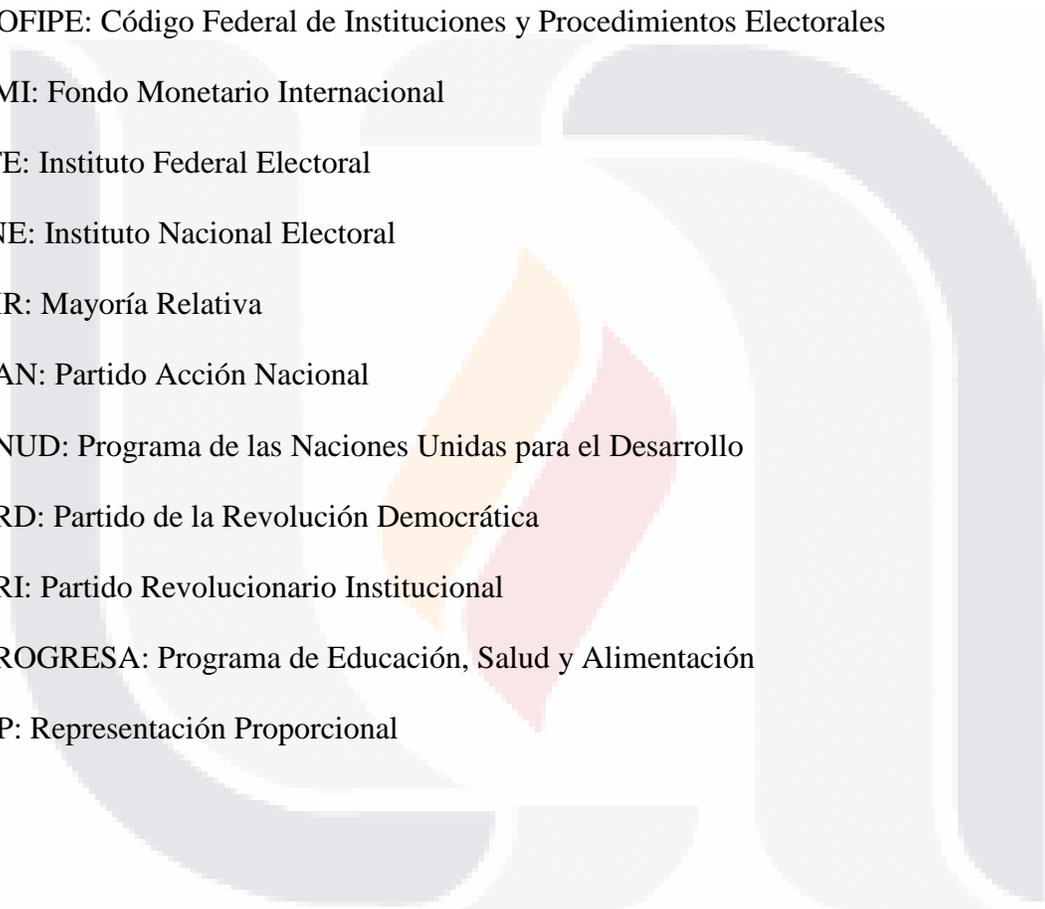
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI: Partido Revolucionario Institucional

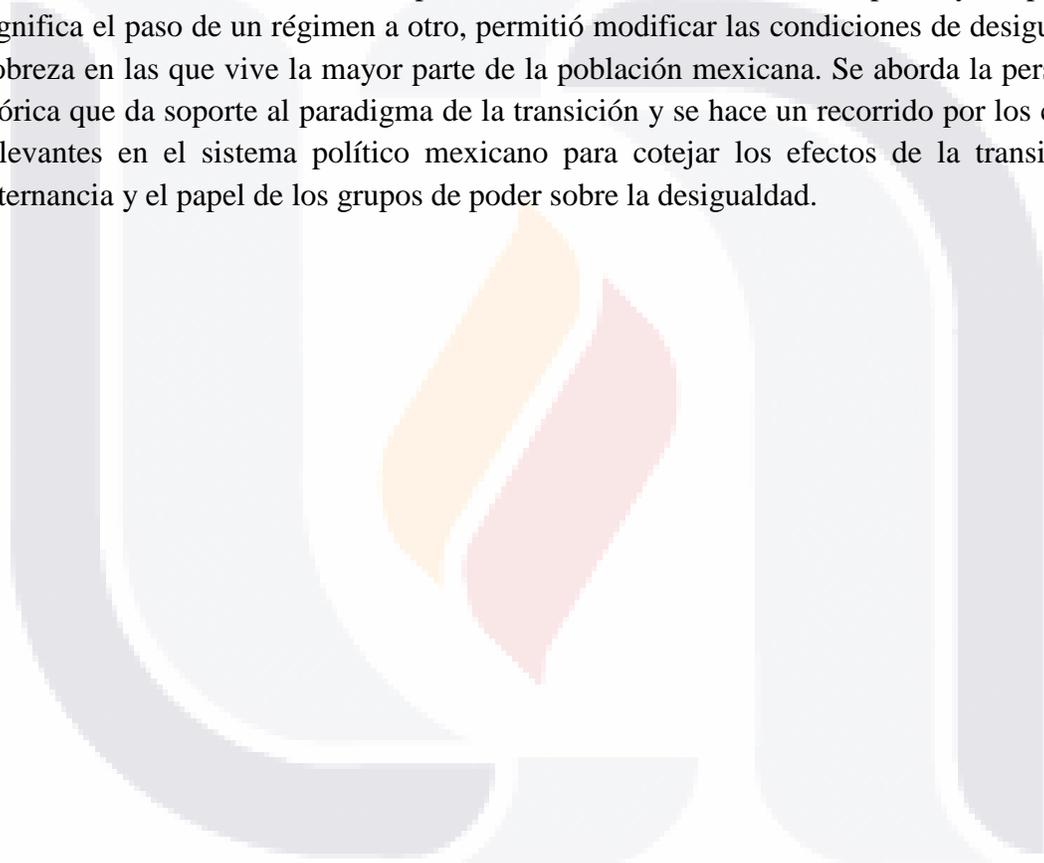
PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación

RP: Representación Proporcional



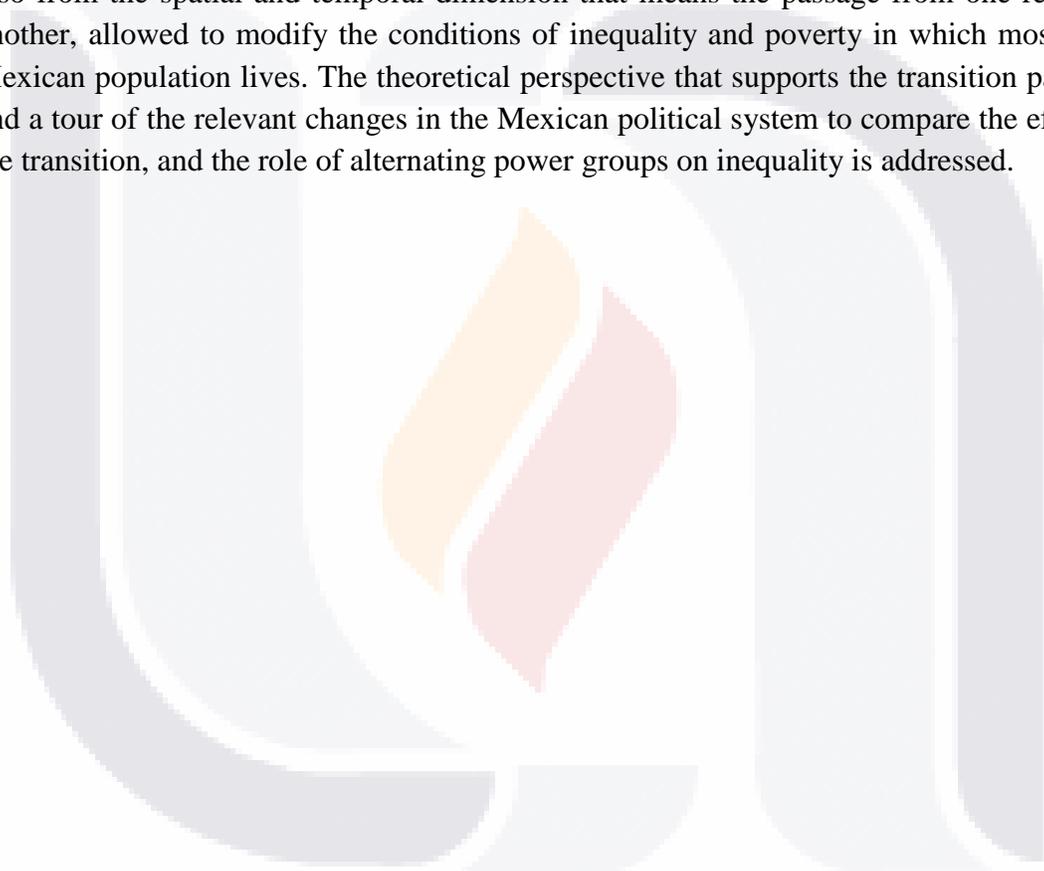
Resumen

El proceso de transición política en México, que va de un régimen autoritario a uno más democrático, ha llevado casi cuarenta años. Desde el reconocimiento a la oposición como contendiente legal a la disputa por el poder hasta las reformas electorales que regulan el uso de los recursos económicos y los tiempos para las campañas electorales se han observado cambios en las reglas de competencia, ciertamente otorgando mayor transparencia al ejercicio ciudadano del voto. El trabajo que se presenta tiene como propósito analizar si la transición, desde la perspectiva del propio paradigma que se construyó para explicar el paso de lo autoritario a lo democrático, pero también desde la dimensión espacial y temporal que significa el paso de un régimen a otro, permitió modificar las condiciones de desigualdad y pobreza en las que vive la mayor parte de la población mexicana. Se aborda la perspectiva teórica que da soporte al paradigma de la transición y se hace un recorrido por los cambios relevantes en el sistema político mexicano para cotejar los efectos de la transición, la alternancia y el papel de los grupos de poder sobre la desigualdad.



Abstract

The process of political transition in Mexico, ranging from authoritarian to more democratic one has taken almost forty years. From the recognition of the opposition as legal contender to the dispute over power until electoral reforms that regulate the use of economic resources and time for electoral campaigns have been observed changes in the rules of competition, certainly giving greater transparency to the exercise citizen of the vote. The work presented aims to analyze whether the transition from the perspective of the own paradigm that was built to explain the transition from authoritarian to democratic, but also from the spatial and temporal dimension that means the passage from one regime to another, allowed to modify the conditions of inequality and poverty in which most of the Mexican population lives. The theoretical perspective that supports the transition paradigm and a tour of the relevant changes in the Mexican political system to compare the effects of the transition, and the role of alternating power groups on inequality is addressed.



Introducción

En el mundo subdesarrollado, los procesos de democratización han avanzado consistentemente desde las décadas de los setenta y ochenta, dando pie a la construcción y consolidación de gobiernos menos dictatoriales, no siempre menos autoritarios, pero siempre con problemas de desigualdad¹ y pobreza. En sus distintas modalidades los principios de la democracia liberal han ganado terreno y se ha aceptado que inclusive con el solo cumplimiento de las normas mínimas que promuevan y regulen la competencia electoral el avance democrático resulta suficiente para convertirse en el medio a través del cual se llegará, algún día, a tener una democracia consolidada o menos imperfecta.

La naturaleza del proceso de democratización realizado a partir de ese periodo fue caracterizado a través de teorías que lo comparan con la trayectoria que siguieron las democracias del sur de Europa. De esta manera, la transformación democrática de España y Portugal, básicamente, se erigió como referente para plantear una transformación que por la misma vía y más o menos los mismos vericuetos, deberían o podrían llevar las democracias emergentes de América Latina, las que a su vez se distanciaron de sus gobiernos dictatoriales al promediar los ochenta². Aunque la referencia al proceso de transición del autoritarismo a la democracia tuvo como parámetro lo acontecido unos pocos años antes en el sur de Europa, lo cierto es que cada una de las naciones de nuestro continente ha tenido una experiencia propia que no se ha vinculado con la experiencia histórica ni de las viejas ni de las más recientes democracias.

Las implicaciones de esta circunstancia van más allá del terreno del análisis académico y llevan de lleno al terreno de la práctica política, ya que no se trata tan solo de

¹ De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2008), la desigualdad tradicionalmente se ha medido con el índice de Gini que determina hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. La OCDE señala que “ha habido un aumento de la desigualdad en los ingresos que ha ocurrido mínimo desde mediados de los años ochenta y probablemente desde mediados de los setenta”.

² Los años 80 enmarcaron la realización de cambios políticos en Latinoamérica. En 1979, en Ecuador, el gobierno del presidente Jaime Roldós reemplazó a las autoridades militares. En 1980 Belaúnde asumió la presidencia del Perú, bajo control previo de los militares. En 1982 Hernán Siles Suazo accedió a la presidencia de Bolivia. En 1983 Raúl Alfonsín sustituyó al gobierno militar. En 1984 se restauró la democracia en Uruguay. En 1985 José Sarney asumió la presidencia de Brasil. En 1989, en Paraguay el general Stroessner fue desplazado del poder e inició la liberalización política. En Chile, Patricio Aylwin, el candidato de la oposición democrática, obtuvo el triunfo en las elecciones también en 1989.

caracterizar si un país avanza hacia la consolidación de una democracia liberal con todos sus matices o se queda en un punto intermedio que deviene en un *impasse* del cual ya no avanzará, quedando en condición de permanente transición-consolidación, o de que este proceso se realizará de manera defectuosa e incompleta; se trata de tener en claro esta situación y establecer una ruta analítica para dar un sentido constructivo a esta condición que lleva no a la democratización sino a la consolidación de un sistema político, cuyo propósito consiste en facilitar que los grupos de poder político y económico puedan mantener las prebendas que se tienen sobre los recursos nacionales.

De esta manera, la condición que guarda el sistema político nacional, empantanado en cuestiones electorales y procedimentales, en el que autoridades electorales, políticos y gobierno simulan alcanzar equilibrios políticos en un marco de negociación democrática, en realidad resulta ser un juego de suma negativa para los recursos y la población del país. Mientras al análisis se centra en la manera en que se construyen y reconstruyen los equilibrios entre las fuerzas sociales encarnadas en los partidos políticos, y éstos a su vez cimentados en plataformas que cubren el rango ideológico de las izquierdas a las derechas más polarizadas, la realidad es que las modalidades de gobierno, de rendición de cuentas y de construcción de ciudadanía no han tenido sino avances marginales.

En términos del análisis político, como también sucede lo propio con la ciencia económica, la transición implica, en el primer caso, el paso del autoritarismo a formas democráticas y del subdesarrollo al desarrollo pero no se tiene considerado un punto en el que no se logra avance ni retroceso y que esa condición es necesaria para el equilibrio del sistema internacional en su conjunto. Esta situación no es más que el significado del papel específico que juega el país en un contexto global con dimensiones que trascienden lo meramente nacional, pero que en lo nacional encuentran su punto de apoyo. Ello implica que la condición de subdesarrollo en lo económico y de democracia inacabada, defectuosa o cualquier otro calificativo en lo político no lleva implícito un proceso evolutivo, sino una condición de estancamiento en tanto permite el funcionamiento sistémico sin ruptura.

Los flujos de inversiones en las bolsas de valores, las propiedades de extranjeros en cada país subdesarrollado, los pagos de regalías, las generosas concesiones y prebendas sobre los bienes y servicios públicos, la protección de derechos de propiedad intelectual por periodos fuera de toda racionalidad económica, tecnológica y humana son parte de las

condiciones que no podrían alcanzarse sin el beneplácito de los Congresos nacionales, sea cual sea su orientación ideológica y su perfil partidista. Estos temas no están en la discusión política, ni en las plataformas políticas ni en el grueso de los análisis de la transición.

Dicha perspectiva no pretende minimizar la importancia del papel que juegan los actores económicos y políticos en los ámbitos nacionales, sino que busca ampliar la visión que permita entender la importancia y lo delicado de tener actores sociales y económicos profundamente permisivos con la extracción de valor de sus economías –que a su vez explica la desigualdad, materializada en la coexistencia de multimillonarios cada vez más ricos con los más profundos niveles de pobreza y marginación- situación que sólo es posible a través de la existencia de un sistema político y de un régimen de gobierno que lo facilite y haga posible -como se ha visto en México después de la alternancia-, sea cual sea la filiación partidista de sus gobernantes.

La transición, la alternancia y la consolidación democrática se convierten, desde esta perspectiva, únicamente en fases de un proceso permanentemente inacabado del avance democrático, pero no permiten, observando su secuencia, comprender ni explicar las razones que se encuentran detrás de las decisiones de gobierno que facilitan la extracción de la riqueza, la polarización del ingreso y la profundización de la desigualdad. Si sólo se tiene esta perspectiva gradualista, que concibe el avance democrático como un espacio ligado a lo electoral y al marco legal que lo regula, y deja fuera de foco a cuestiones asociadas con la participación ciudadana o la necesaria exigencia de rendición de cuentas, entonces se entiende que se vean los cambios legales como un avance respecto a lo que sucedía hace 40 o 50 años en el México del partido único autoritario; una perspectiva crítica no podría ser tan condescendiente, en especial después de haber pasado por la transición y la alternancia. Pensar que la democracia se construye con base en decisiones de tribunales que actúan conforme a las propias reglas que determinan los actores políticos y que son violadas reiteradamente por esos mismos actores no contribuye a definir con claridad el rumbo, ni facilita el entendimiento de una transición profunda. Visto desde una perspectiva más amplia, en términos de actores, no se puede concebir que quienes crean las leyes, quienes viven bajo su mandato y quienes se encargan de hacerlas cumplir –que son los mismos y tienen los mismos intereses- tengan como propósito un cambio profundo, como podría pensarse en un régimen que quiere dejar atrás los resabios del autoritarismo.

En el espacio internacional tampoco se puede comprender cómo las naciones supuestamente democráticas, con elecciones libres y procesos participativos, aceptan condiciones que profundizan la marginación y la pobreza, como pueden ser los tratados comerciales excluyentes o la protección de patentes por periodos de más de 20 años cuando la tecnología cambia a veces cada año. Todavía no hay un gobierno mundial que inhiba este tipo de prácticas; no lo puede haber con la estructura institucional actual.

No es de otra manera sino con un análisis de la trayectoria del proceso de democratización y su correlato en materia de políticas económica y social en América Latina y en México como es posible seguir una línea temporal que permita clarificar los vínculos entre los procesos que han llevado a la fallida democratización mexicana –y que de acuerdo con la trayectoria ideal de la transición-alternancia-consolidación- permitirían pensar en una democracia menos defectuosa, y cómo esta trayectoria se ha acompañado de un conjunto de programas de política pública de corte asistencialista en lo social que han profundizado la pobreza y la desigualdad. No es gratuito que la Comisión Económica para América Latina haya considerado a Latinoamérica como la región más desigual del mundo³. Ésta es la razón por la que se hace referencia frecuente a la experiencia latinoamericana, por los rasgos de estancamiento y retroceso de la democratización que explica los cambios de la derecha a la izquierda y a la inversa.

El objetivo de este trabajo es analizar los vínculos entre democracia y desigualdad⁴ para tratar de entender de qué manera, por lo menos hipotéticamente, la primera debería tener como propósito reducir la segunda, o en otras palabras, en un régimen democrático representativo, nadie desearía que hubiese más pobres y nadie votaría por esa opción, y sin embargo la realidad desmiente ese principio. Se busca encontrar un vínculo explicativo que, de encontrarse, permita establecer relaciones de causalidad y poner en relieve los aspectos más importantes de su dinámica conjunta. La revisión se hace desde una perspectiva

³ “Aunque la desigualdad del ingreso se ha reducido durante los últimos años, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. En 2014, el 10% más rico de la población de América Latina había amasado el 71% de la riqueza de la región”. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>.

⁴ La importancia del vínculo es relevante para la democracia y para la reducción de la desigualdad. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010:7): “la reducción sostenible de la desigualdad asume actuar sobre la baja calidad de la representación política, la debilidad institucional, el acceso diferenciado a la influencia sobre políticas concretas, y sobre fallas institucionales que derivan en corrupción y captura del Estado por grupos minoritarios”.

temporal que va desde finales de los setenta hasta los resultados de las elecciones del 2015 en México. No se estableció un periodo concreto porque si bien los acontecimientos en el ámbito de la transformación democrática se perciben desde finales de los setenta, los cambios político-económicos muestran tendencias de largo alcance, que no se inició en un año específico para todos los países considerados, por lo que se ha tratado de dar mayor énfasis a los acontecimientos generales que a las fechas, que sí son referente para modificaciones legales.

La trayectoria de la democratización en México, en su fase de transición permanentemente inconclusa, y los posibles escenarios que no necesariamente implican su consolidación, forman parte de los contenidos de este trabajo. De entrada parece que la ruta de la democracia, que pasa por la transición y la alternancia lleva, en este caso, a otros rumbos distintos que reafirman la condición excepcional de un país que pudo permanecer al margen de los cambios que imponían los impulsos democráticos globales y se quedó en una etapa de autoritarismo en la que sólo cambiaron de nombre los mismos actores, configurando una condición que se ha vuelto paradigmática en el sentido de plantear cómo procesos que en otras latitudes han mejorado las condiciones de participación política aquí sólo han quedado como esbozos de un tránsito democrático que no avanzó y quedó trunco.

Este proceso en México tiene orígenes que se encuentran en acontecimientos como el movimiento estudiantil de 1968, pero en términos de cambios en la estructura política cuentan con un importante punto de inflexión cuando en 1977 se otorga a los partidos políticos de oposición el estatus de contendientes formales por el poder y con ello estar en condiciones de disputar el poder de forma efectiva. Las posteriores reformas políticas que dieron mayor apertura a la oposición y los intentos para dar marcha atrás a esos avances, como la reforma electoral de 1986, forman parte de un proceso que no ha logrado consolidarse, pero que indudablemente ha tenido un carácter dinámico que por regla general se ha traducido en más regulaciones y controles para la contienda política partidista pero no en la apertura de espacios de debate y participación. Se comentarán como parte del contexto las reformas de 1977, 1986, 1990, 1996, 2008 e inclusive se incorporará la reforma político-electoral de 2014, en razón de fortalecer la judicialización de los procesos electorales. Ninguna de estas reformas han tenido incidencia sobre la rendición de cuentas,

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

sobre la modificación de las instituciones informales o sobre una eventual participación del ciudadano en las decisiones de política pública; todas se han quedado en el espacio electoral, igual que la transición a la democracia. En palabras de Whitehead, alcanzar tan solo la rendición efectiva de cuentas tendría implicaciones de alcances disruptivos:

Para la ruptura del régimen [...] bastaría respetar las leyes existentes y que los funcionarios públicos dieran cuenta del cumplimiento de sus responsabilidades actuales [...] una ruptura supondría la abrogación de una gama de prácticas y convenciones informales que protegen muchos intereses poderosos y bien establecidos (Whitehead: 1996:57).

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana deliberativa, la posibilidad de incidir en la política pública, la falta de rendición de cuentas y la imposibilidad de participar en la definición de políticas públicas, en especial la política social y la política económica han estado acotadas. Sin el acceso al diseño y evaluación de esas políticas, los alcances de la democracia son limitados. Y no sólo la participación ciudadana ha sido limitada en ese tipo de decisiones sino que la operación de las políticas públicas en contra de la desigualdad y la pobreza ha sido permeada por visiones tan opuestas que en muchas ocasiones los instrumentos de política pública van en sentido contrario.

No hay otra manera de entender cómo, por ejemplo, las políticas ortodoxas restrictivas del gasto social, operadas ininterrumpidamente desde 1982 hasta el presente, pretenden contribuir a la reducción de la pobreza, que conllevan necesariamente un incremento en el gasto público y en la ampliación de la participación del Estado que a su vez ha implicado la permanencia de políticas clientelares en materia de asistencialismo social que perpetúan la desigualdad. En lo fundamental, el papel del Estado poco ha cambiado y pese a que en el discurso hay una fuerte aversión contra el populismo, no ha sido con otra visión como se ha acometido la política social, en especial en las comunidades marginadas y en el campo⁵.

Para enmarcar este proceso de análisis de la realidad mexicana, se realiza la revisión de algunos de los teóricos de la democracia, de tal manera que se puedan ir observando los matices analíticos que son referentes de los acontecimientos políticos relevantes. Así, se

⁵ La entrega de televisores digitales, los programas de apoyo a tortillerías y a los micro-changarros tan en boga hoy con Peña Nieto como en los sexenios calderonistas y foxista, forman parte de esta cadena de paternalismo y populismo que se hay atribuido a los gobiernos previos a la crisis de 1982, en especial a los de Luis Echeverría y José López Portillo, y más recientemente a los del PRD. Estos programas no se consideran como parte de la estrategia de combate a la pobreza porque no fue ese su propósito explícito.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

decidió realizar el análisis de la democratización mexicana –concediendo que la hubiere- desde la perspectiva de los principales cambios a la institucionalidad política y a las reglas procedimentales. Los cambios en estas últimas resultan ser consecuencia, en gran medida, de los equilibrios y desequilibrios en el sistema político y también dan cuenta de la incidencia de las movilizaciones sociales y la respuesta que se les ha dado para evitar enfrentamientos y fortalecer la gobernabilidad. No se entiende la respuesta del sistema a la presión política sin enmarcarla en las recurrentes crisis económicas, revelando la cercana dinámica entre lo político y lo económico, y la manera en la que influyen en la configuración del sistema político y de las instituciones políticas y económicas.

Sin duda, la acción política de los ciudadanos ha sido un componente sustantivo para que al momento de realizar este trabajo se tenga una composición especial del sistema político, pero ello no necesariamente opera como un contrapeso a favor de la democracia; de hecho, la judicialización de los procesos electorales ha convertido a la competencia política no en una arena para la discusión de plataformas y para ganar claridad en las reglas de competencia, sino en un espacio en el que con la ley en la mano se ganan y se pierden posiciones políticas, con o sin la anuencia de los votantes. La paradoja de nuestra democracia es que, pese a su complejidad y creciente número de candados, sus principales actores son los jueces de los tribunales electorales, que juzgan a los actores políticos con reglas que éstos han puesto, y que ellos mismos buscan incumplir.

La hipótesis de este trabajo descansa en la afirmación de el proceso que va de la transición a la alternancia y de ésta a la consolidación de la democracia en México no conducen, necesariamente, a la reducción de la pobreza y de la desigualdad como podría esperarse en un modelo ideal, lo que ha llevado a una condición de marginación estructural a más de la mitad de la población mexicana. Atendiendo esta consideración, se pretende hacer evidentes los efectos de la transición a la democracia sobre las condiciones de la desigualdad. No se trata de un ejercicio de análisis que busca constatar lo evidente, sino de un proceso reflexivo que busca entender la paradoja de que a mayor democracia (defectuosa o inacabada si se quiere), mayor desigualdad. De entrada se asume que, por principio, mayor democracia implicaría menos desigualdad porque esa sería la elección de todos los ciudadanos, sin embargo la desigualdad ha ido en ascenso asociada con cuestiones relativas al ejercicio del poder y a las disputas y equilibrios entre los grupos

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

económicos y políticos, lo que agrega componentes de análisis e interpretación al proceso de transición democrática, que eventualmente implicaría reconocer retrocesos en el camino hacia la democratización.

Con todo, la transición en su acepción de fase de un régimen a otro, no tiene un derrotero definido, ni sus rasgos están claramente diferenciados sino solo de manera muy general, por lo que se insiste en este trabajo en realizar los matices necesarios en función de qué tan cerca se está de una condición democrática, qué tan lejos del autoritarismo, y no solamente acerca de la duración o profundidad de la transición:

Una transición de un régimen a otro concierne al conjunto de cambios ligados que surgen cuando los principios básicos de funcionamiento han cambiado. En cualquier caso concreto no siempre es evidente por sí mismo qué constituye un avance progresivo dentro de un régimen, en contraste con un cambio básico entre regímenes. Sin embargo, en abstracto, los principios básicos de funcionamiento del gobierno autoritario son claramente distintos de aquellos de la democracia (Whitehead, 1996: 36).

Por su parte, se abordan la pobreza y la desigualdad en tanto se considera resultan fenómenos provocados por la dinámica económica y la configuración particular de los equilibrios entre los grupos de poder. La igualdad no se refiere a la condición política de los ciudadanos que promueve el liberalismo político, sino a la manera en que la sociedad distribuye la riqueza entre los grupos sociales; dicha distribución corresponde a la participación del trabajo y el capital, y se pone énfasis no sólo en la parte baja de la pirámide de la distribución sino en la parte alta que cada vez concentra más recursos y que determina las posibilidades de generar más riqueza, condición para una mejor distribución que no hace el libre mercado sino el Estado.

En lo que concierne a la pobreza, se considera un fenómeno propio de la dinámica capitalista que va desplazando a las personas de cierto tipo de ocupaciones y las margina del ingreso necesario para atender sus necesidades, desde las más inmediatas como la alimentación, como otras importantes como la educación y la salud, afectando inclusive la posibilidad de cumplir sus proyectos más elementales, es decir denigra al ser humano. La pobreza es el problema más extendido en las sociedades subdesarrolladas y se profundiza conforme la inserción al sistema económico es débil. De esta manera se aborda la condición paradójica de que a mayor avance en el proceso de transición democrática se constata un creciente grado de desigualdad y profundización de la pobreza, ambas circunstancias

cancelan una eventual inserción menos desfavorable en el proceso de crecimiento económico global.

Resulta que lo paradójico de esta circunstancia sólo está en la forma del planteamiento: si sus dos componentes, democracia y desigualdad, se observan desde una perspectiva sólo fincada en la igualdad política, descuidando lo social y lo económico, la primera lleva a la segunda. Pero desde una perspectiva que coteja los problemas crecientes en lo económico y lo social la primera no lleva ni llevará a la segunda. Son los actores políticos, que adoptan decisiones económicas, fincadas en intereses de ciertos grupos de poder y con una dirección definida en torno a quiénes habrán de beneficiar, los que hacen imposible la coincidencia democracia-desigualdad en términos positivos, ya que resultan ser conceptos opuestos entre sí. No hay manera de que los actores políticos, sea cual sea su partido, vinculados con intereses económicos, traduzcan sus decisiones en un cambio positivo en materia de desigualdad, porque ese no es su propósito. El proceso no es terso ni exento de complicaciones. Las reformas políticas, las reformas económicas y sus frecuentes fracasos, dan cuenta de una dinámica conflictiva que se polariza con la corrupción, la impunidad y la ominosa falta de rendición de cuentas.

La desigualdad, por su parte, se manifiesta en inequidad e implica injusticia. El propósito de las sociedades modernas se encuentra encarnado en la justicia; justicia que implica la reducción de las desigualdades, la reducción de la pobreza y la reducción de la marginación. El discurso político en torno a la democracia se ha salido de las implicaciones éticas del ejercicio del poder: sólo se habla de la igualdad de derechos políticos y con ello es suficiente; los alcances del ejercicio del poder no se abordan desde esa perspectiva, ni se plantea la rendición de cuentas; la desigualdad y la pobreza han sido relegados al conjunto de los problemas que siempre quedan en los pendientes, como la dimensión del presupuesto público o la atención a las comunidades marginadas.

La igualdad se ha entendido únicamente como el disfrute de los mismos derechos político-electorales, en todo lo demás no hay igualdad y no se discute. Esta es una de las consecuencias de la falta de democracia real, de una falta de democracia sustantiva. No se trata de que un grupo de gobernantes y de actores políticos hayan decidido deliberadamente impulsar la desigualdad y la pobreza: sus acciones llevan a ello, es un daño colateral que no les resta responsabilidades.

Esta es la perspectiva bajo la que se analiza la desigualdad en el capítulo correspondiente. Se abordan las políticas públicas, sociales y económicas, que son los principales instrumentos de reducción de la desigualdad y la pobreza; se pone énfasis más en las políticas que en los políticos para dar cuenta de lo semejante de la visión que comparten. No es por la vía de la alternancia, ni de la transición ni de la consolidación como parece poder reducirse la desigualdad, por lo menos así lo evidencia la realidad. Se precisará la convergencia de factores institucionales, la emergencia de prácticas disruptivas y la configuración de nuevos equilibrios entre grupos de poder económico y político.

La discusión de la desigualdad desde la perspectiva de la filosofía política forma parte del análisis porque implica revisar las bases del liberalismo contemporáneo y las contradicciones entre libertad económica e igualdad política con consecuencias graves sobre la desigualdad. No es un tema menor si se tiene presente que es la justificación moral del propio sistema, y que prácticamente cualquier análisis parte de la premisa de que no hay sistema político alternativo al fincado en la democracia liberal.

La sección destinada a las conclusiones pretende recuperar los principales planeamientos de los autores revisados, pero también incorpora los cuestionamientos que es necesario realizar desde la insuficiencia de la democracia liberal para atender los problemas que ocasiona la manera en la que se articulan los poderes políticos y económicos nacionales con los globales en una dinámica que trasciende con mucho lo electoral y lleva a la institucionalidad global, en la que hay mucho por analizar y más por hacer (Pogge, 2009).

El trabajo se apoya en autores críticos y en quienes se han dado a la tarea de justificar, inclusive antes que clarificar, la forma de funcionar de la política, los sistemas políticos y los sistemas económicos. La reflexión trata de ser permanentemente crítica e incorpora también el enfoque político-económico que debe ser parte del instrumental para entender la compleja realidad que vivimos y buscamos transformar.

El énfasis se otorga un papel preponderante a la dimensión de largo plazo y al conjunto de incentivos-desincentivos que promueven el crecimiento económico sobre bases nacionales. Se parte de la premisa de que bajo las modalidades actuales de autoritarismo no habrá alternativa para la reducción de las desigualdades y los grupos de poder no están en condiciones de generar un proyecto de país no excluyente, es decir, la emergencia de un nuevo paradigma para explicar el cambio de sistema y de régimen político es indispensable.

Se buscará verificar o descartar la hipótesis de que la democracia procedimental – única realmente existente en México- no es suficiente para reducir las condiciones de desigualdad y pobreza y que los procesos de transición y alternancia resultan insuficientes para considerar que existe un avance democrático por lo menos en los últimos 25 años.



Capítulo 1. Democracia

1.1 La Democracia: Concepto general y alcances.

El primer referente acerca de la democracia se asocia, necesariamente, con Grecia. En Atenas, la democracia era deliberativa. Los ciudadanos se reunían para discutir los temas públicos y tomar decisiones. Este tipo de democracia ha sido considerada como la que mejor se adapta a recoger las propuestas de los ciudadanos, sobre todo si se compara con la electoral y representativa, aunque no se debe dejar de lado el hecho de que también era la más desigual y elitista. Sin embargo, desde siempre se ha tenido que aceptar la imposibilidad de que todos los ciudadanos tomaran parte en las decisiones del Estado, es decir, siempre han existido problemas de exclusión.

Literalmente, democracia significa gobierno del pueblo. El término deriva del griego *demokrati*, acuñado a partir de *demos* (“pueblo”) y *kratos* (“gobierno”) a mediados del siglo V a.C. para denotar los sistemas políticos entonces existentes en algunas ciudades-Estado griegas, sobre todo Atenas (Dahl, 2004)⁶.

La idea detrás de la democracia representativa es que los ciudadanos elijan a sus representantes, quienes actuarán en beneficio de sus intereses. De esta forma, la democracia implica ideas respecto de que es el gobierno de todos los ciudadanos que expresan su voluntad popular principalmente –aunque no solamente– a través de la elección de los gobernantes. Como punto de partida, es posible ubicar a Alexis de Tocqueville como el iniciador de la reflexión en torno a la democracia y la igualdad.

Después de su visita a Estados Unidos en 1831-32, el analista político francés Alexis de Tocqueville aseguró en términos claros que el país que él había observado era una democracia –en realidad, la primera democracia representativa del mundo, donde el principio fundamental del gobierno era “la soberanía del pueblo”–. La apreciación de Tocqueville del sistema norteamericano de gobierno captó una gran audiencia más allá de Europa a través de su monumental estudio de cuatro tomos *La democracia en América* 1835-40 (Dahl, 2004).

⁶ En 1971 Robert Dahl publicó *La poliarquía*. Ahí pretendió exponer el significado de este concepto, cuya utilidad primordial era que podía ser usado para describir los sistemas políticos de las llamadas democracias occidentales. No obstante, la exposición conceptual que hace Dahl en este trabajo resulta escueta, pues no realiza una amplia exposición del término, el cual no sólo de nombre a su libro, sino que además es central en su pensamiento político. El concepto de Dahl proviene de Johannes Althusius. Recuperado de: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/47-59/47/RobertoGarciaJuradoPoliarquiaydemocracia.pdf>

Por su circunstancia histórica, el autor francés daba más relevancia a la igualdad que a la libertad –ya que se consideraban opuestas la libertad y la democracia-, en particular porque se argumentaba que si existía desigualdad la libertad quedaría limitada al tutelaje de las clases con mayor poder de decisión. La libertad y la igualdad, de esta manera, se erigen como dos referentes en torno al cual la idea de democracia, y la democracia misma, se irán desarrollando.

Si bien sus antecedentes datan de inicios del siglo XIX como lo documenta Tocqueville, la amplia adherencia a la democracia como una forma apropiada de organizar la vida política, tiene menos de 100 años. La democracia implica un Estado en el que existe alguna forma de igualdad política entre las personas y se ha defendido debido a que realiza por lo menos uno de los siguientes valores o bienes fundamentales: la igualdad, la libertad el autodesarrollo moral, el interés común, los intereses privados, la utilidad social, la satisfacción de las necesidades, y las decisiones eficaces (Held, 1990:18).

De acuerdo con Held (1990; 20) los modelos de democracia podrían dividirse básicamente en dos tipos generales: la democracia directa o participativa -un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan directamente- y la democracia liberal o representativa -un sistema de gobierno que comprende a "funcionarios" electos que asumen la "representación" de los intereses y opiniones de los ciudadanos en el marco del "imperio de la ley".

Tanto en lo concerniente a la idea de democracia como en lo relativo a las teorías de la justicia –que incorporan a la igualdad y a la libertad como sus referentes éticos- en los debates actuales se comparte un punto de vista y un referente común: el de sociedades desarrolladas que han superado ya umbrales de injusticia económica y social, y han establecido regímenes políticos basados en procedimientos consensuales que regulan los acuerdos entre los ciudadanos con derechos iguales. De ahí que las teorías para fundamentar la justicia suelen partir de la idea de un consenso racional entre sujetos libres e iguales inscritos en una democracia ciertamente bien ordenada (Rawls, 2006).

Sin embargo, al reflexionar sobre los mismos problemas éticos en sociedades social y políticamente desiguales, esto es, donde aún no se instaura la democracia y los grupos mayoritarios viven en la marginalidad, el punto de vista sobre la justicia, desde luego, no puede ser el mismo. Por eso, el punto del que se parte en este análisis no se finca en la

existencia, a priori, de alguna forma de contrato o consenso, fáctico o hipotético que facilita los acuerdos, sino la creencia de la injusticia real, esto es, la ausencia de condiciones (alimentación, vivienda, salud, educación, respeto y pertenencia a una comunidad) para la realización de la idea de justicia.

La democracia, en este contexto, tendría que dar espacio a la posibilidad de modificar profundamente esta circunstancia, aunque su existencia esté acotada al consenso en las urnas. Como sea, el debate en torno a la democracia de corte liberal sigue siendo un asunto de actualidad en tanto no se planteen alternativas distintas. La democracia liberal se ha planteado el tema de la justicia y desde distintas perspectivas se adoptan políticas para atender las desigualdades que genera el libre mercado, que no necesariamente resultan pertinentes de cara a la inoperancia de la clase política y a la existencia del ejercicio del poder público cuyo propósito no es la igualdad. Existe un valor superior que subyace en la concepción de una democracia plena, a la que se pretende transitar: la vida en sociedad parte de la premisa de que se cuenta con un régimen democrático de corte liberal y con ninguno otro.

Autores como Huntington (1991) optan por la definición de democracia schumpeteriana que en resulta de connotación mínima pero que tiene la utilidad de una aplicabilidad más general:

[Schumpeter] define a un sistema político del siglo XX como democrático siempre que la mayoría de los que toman las decisiones del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones en las que los ciudadanos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar (Huntington, 1991: 21).

Pero llegar a la democracia plena implica un proceso de transición para países que no se insertaron de origen en el proceso de transformación como ocurrió con las modernas democracias desarrolladas. Hay características que tener y requisitos que hay que cumplir.

De acuerdo con Linz:

La transición a la democracia está completa cuando se logra acuerdo suficiente en torno a los procedimientos políticos para producir un gobierno electo; cuando un gobierno resultante de un voto libre y popular llega al poder; cuando este gobierno tiene la autoridad *de facto* para generar nuevas políticas, y cuando las ramas ejecutiva, legislativa y judicial creadas por la nueva democracia no tienen que compartir el poder con otros cuerpos *de jure* (Linz, 1996; 2).

Es probable que formalmente algunos de estos requisitos o su mayoría se cumplan, pero de ello no se deriva que la democracia esté consolidada; ni siquiera se sigue que el país en cuestión esté en proceso continuo y no solo en tránsito hacia la democracia. Pero una democracia plena resulta ser una condición necesaria aunque no suficiente para atender los problemas inherentes en la búsqueda de convertirse en un sistema justo –donde la igualdad y la libertad sean referentes en lo político, en lo económico y en lo social-; de hecho, el pleno ejercicio de todos los derechos ciudadanos (civiles, políticos y sociales) resulta una asignatura pendiente en la mayor parte de las naciones democráticas.

No existe, de entrada, ningún régimen político que los garantice y, de acuerdo al grado de incumplimiento de los derechos ciudadanos, las condiciones de desigualdad se encuentran en proporción, es decir la ausencia de esos tres derechos ciudadanos corre a la par de la desigualdad, lo que sugiere que es en ese terreno y no sólo en el de la contienda política y el desarrollo de los recursos procedimentales donde hay que buscar y encontrar las fórmulas para reducir la desigualdad.

Existen enfoques de mayor alcance, como el de Pogge (2009), que plantean una perspectiva que se amplía a los derechos ciudadanos pero desde la dimensión de los derechos humanos, lo cual permite alejarse de visiones igualitaristas y elabora una concepción de justicia mínima en torno a un consenso máximamente aceptable de condiciones de suficiencia. Este enfoque permite abordar las cuestiones relativas a la desigualdad y la pobreza desde una dimensión centrada en el ciudadano y en el individuo, en el que el Estado social juega un papel preponderante y no una condición de mínimo.

Desde esta perspectiva es claro que el papel de la democracia en cualquiera de sus modalidades –avanzada o en transición- resulta clave para incidir sobre las condiciones de reducción de la desigualdad y la pobreza. En lo fundamental cualquier avance en términos de justicia mínima –utilizando la propuesta conceptual de Pogge (2009)- implica la modificación de las condiciones de distribución económica de la riqueza. Por su naturaleza constitutiva, no es de esperarse que un proceso de este tipo sea bienvenido por los grupos de poder que tendrán que ceder parte de sus beneficios, ni tampoco es previsible que los partidos políticos, los parlamentos o cualquier modalidad de gobierno lo acepte sin chistar. El hecho es que en ausencia de un mecanismo redistributivo, que necesariamente se deberá vincular con un impuesto a las ganancias y al capital, el crecimiento económico sobre bases

de mercado no podrá mantenerse indefinidamente y por lo menos en niveles que garanticen la reproducción sistémica.

La propuesta de este trabajo va en el sentido de conocer los recursos formales que permiten la reproducción del sistema democrático-liberal y los condicionantes que ese mismo sistema impone para que los espacios de participación política ciudadana, de participación social ciudadana y en cierta medida de participación económica ciudadana no se dirijan a la reasignación de los recursos que conlleva la modificación de la distribución. La oposición democracia-desigualdad, su naturaleza y los determinantes de su continuidad o ruptura son los referentes de este análisis.

1.2 La Transición⁷ en América Latina

De acuerdo con Dahl (2004), durante el siglo XX, el número de países que contaba con las instituciones políticas básicas de la democracia representativa aumentó notablemente. Al inicio del siglo XXI, observadores independientes coincidieron en que más de un tercio de los países nominalmente independientes del mundo poseían instituciones democráticas comparables a las de los países de habla inglesa y a las de las democracias más antiguas de la Europa continental. En otra sexta parte de los países del mundo, estas instituciones, si bien un tanto defectuosas, igualmente proporcionaban grados históricamente altos de gobierno democrático. En conjunto, estos países democráticos o casi democráticos contenían cerca de la mitad de la población mundial. El debilitamiento y eventual desaparición de otros regímenes políticos encuentra su razón en lo que Dahl (2004: 17) llama “fallas políticas, económicas, diplomáticas y militares que en gran medida disminuyeron su atractivo”. Con la victoria de los aliados en la Primera Guerra Mundial, los antiguos sistemas de la monarquía, la aristocracia y la oligarquía perdieron su legitimidad. Después de la derrota militar de Italia y Alemania en la Segunda Guerra Mundial, la nueva alternativa del fascismo también se vio desacreditada, como lo fue el socialismo de estilo soviético luego del colapso económico y político de la Unión Soviética en los noventa.

⁷El concepto de “transición” es definido por O’Donnell y Schmitter (1986: 6) como “el intervalo entre un régimen político y otro”.

Circunstancias similares contribuyeron a la desaparición gradual de las dictaduras militares en América Latina en los años ochenta y noventa. Estos cambios ideológicos e institucionales fueron acompañados por cambios en las instituciones económicas. Economías fuertemente centralizadas bajo control estatal habían permitido a los líderes políticos utilizar su fácil acceso a los recursos económicos para recompensar a sus aliados y castigar a sus críticos. A medida que estos sistemas fueron siendo reemplazados por economías de mercado más descentralizadas, el poder y la influencia de los máximos funcionarios de gobierno fueron mermando.

Huntington (1991) ha caracterizado a estos procesos históricos a través de lo que ha denominado Olas Democratizadoras⁸ en las que encuentra procesos que impulsan los cambios democráticos y, a través del tiempo, enfrentan tendencias en sentido opuesto. Pese a que clasificó los procesos democratizadores en tres grandes oleadas, también puso énfasis en el hecho de que:

Los regímenes políticos nunca entran perfectamente en compartimientos definidos intelectualmente, y cualquier sistema de clasificación tiene que aceptar la existencia de casos ambiguos, fronterizos y mixtos [...] los gobiernos que tienen orígenes democráticos pueden terminar con la democracia mediante la abolición o limitación severa de los procedimientos democráticos [...]. Pese a todos estos problemas, la clasificación de los regímenes en términos del grado de procedimientos democráticos resulta una tarea relativamente simple (Huntington, 1991: 22).

De acuerdo con estas perspectivas teóricas, algunas de las condiciones esenciales para el funcionamiento exitoso de las economías de mercado y cuestiones asociadas con el bienestar también contribuyeron al desarrollo de la democracia: el pronto acceso a la información, niveles de educación relativamente altos, y el Estado de derecho. En tanto las economías de mercado fueron expandiéndose y las clases medias fueron creciendo y se tornaron más influyentes, aumentó el apoyo popular a favor de dichas condiciones, con frecuencia acompañado por demandas de una mayor democratización. Hubo también otras formas en que el desarrollo de las economías de mercado contribuyó a la difusión de la

⁸ La Primera Ola democratizadora se identifica con las revoluciones norteamericana y francesa, que llevaron consigo la aparición de las instituciones democráticas; la Segunda Ola encuentra su origen en la Segunda Guerra Mundial instaurándose la democracia en Alemania del Este, Italia, Austria y Japón, así como en algunos países latinoamericanos que regresarían a regímenes autoritarios al iniciar la década de los cincuenta; la Tercera Ola se encuentra en el proceso de democratización de una treintena de países de Europa del Este y América Latina desde 1974. La constante en estos procesos de democratización fue el fin de un régimen autoritario, dando paso al establecimiento de uno democrático y a la consolidación de éste último.

democracia. Si bien todos esos factores forman parte de una definición amplia de democracia, para Huntington “elecciones, apertura, libertad y juego limpio son la esencia de la democracia, el inexcusable *sine qua non* (Huntington, 1991:22), por lo que cuestiones como la participación de los ciudadanos, el gobierno responsable o el control sobre las políticas resultan cualidades deseables, pero de corte idealista.

El bienestar económico de grandes segmentos de la población mundial, contribuyó a mejorar la probabilidad de que crecieran las instituciones democráticas recientemente establecidas. Se observó que la prosperidad económica de un país incrementa en buena medida las oportunidades de que un gobierno democrático –y en consecuencia el proceso democrático- alcance el éxito, en tanto la pobreza generalizada incrementa las oportunidades de que fracase.

En México, uno de los espacios donde resulta evidente la falta de alcances de la transición democrática, se encuentra en el rezago social al que no se le han encontrado, a 25 años de haber iniciado dicha transición y a 15 de la instauración democrática⁹, respuestas satisfactorias. No obstante que en muchos de los análisis se evalúa como exitoso el proceso de recuperación democrática en América Latina -considerada por algunos como “la región más democrática del Tercer Mundo” (Linz, 1996)-, lo cierto es que la deuda social sigue siendo a todas luces considerable. Al rezago, manifiesto en desigualdades en casi todos los indicadores de bienestar, se adiciona la condición inacabada de la consolidación democrática, lo que significa que la democracia representativa no se ha traducido, de manera lineal como aconteció en las naciones de referencia para la transición, en una democracia con mayor participación política ciudadana, con resonancia en el ámbito social, es decir, no se ha logrado alcanzar un cambio profundo en lo que Whitehead denomina “principios de funcionamiento”:

La experiencia comparada sugiere que, en ciertas condiciones, los regímenes con orígenes semejantes a los de México (esto es, producto de un conflicto militar) pueden pasar a una democracia electoral plena, y que frecuentemente los individuos y los partidos que detentaron el poder durante el periodo de legitimación revolucionaria florecen en la soberanía popular. Sin embargo, la experiencia comparada también indica que dichos cambios requieren una transición clara de un conjunto de principios de funcionamiento a otro [...] Sólo hay que reflexionar sobre las atribuciones de autorización del Congreso o

⁹ De esa manera lo define el Instituto Federal Electoral al caracterizar el proceso que inicia con la alternancia partidista (IFE, 2014:17)

sobre la sumisión del poder judicial para advertir el tamaño de las transformaciones que sería necesario realizar (Whitehead, 1996: 39-40).

Así, la teoría de la transición, en su dimensión explicativa coyuntural, no parece abonar hacia el entendimiento de la realidad económica, política y social y, menos aún, resulta capaz de delinear las características del proceso de transición inacabada que se constata en nuestro continente ya sea por su carácter temporal o porque se orientaba a la lectura e interpretación de una realidad que no había delineado sus rasgos específicos, por lo que es probable que haya que recurrir a una explicación diferente para comprender el perfil de la democracia en América Latina y en México, que haga posible el entendimiento no sólo de estado que guarda la democracia sino que, a la par, permita explicar la amplia brecha entre la condición real de la democracia y la desigualdad, que de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (Cepal, 2010), por lo menos en cuestión de la pobreza, es más profunda que en los países más atrasados y desiguales de otras regiones del mundo. En este contexto, parece pertinente vincular la teoría de la transición con otra explicación más estructural acerca de la consolidación democrática que permita una interpretación integral del proceso de democratización y de éste con la situación de la desigualdad, que si bien puede no explicar sí facilita la comprensión de un vínculo en el caso de que existiese.

Cuando se aborda el proceso de transición desde la perspectiva occidental, se lleva implícita una suerte de ruta “ideal” seguida por las democracias del mundo desarrollado, las que bajo distintas modalidades liberales y socialdemócratas han logrado consolidar procesos que, desde la perspectiva de la teoría política, definirían los derroteros para el desarrollo democrático de los países subdesarrollados en general y latinoamericanos en lo particular. Lo cierto es que no existe un modelo como tal, sino rasgos de carácter institucional que delinear el rumbo a seguir. Tan es así, que la propia definición de la democracia tiene que ser objeto de precisiones para no encasillarse en una suerte de condición estática. La democracia real hace referencia a las democracias en sus diferentes modalidades. De acuerdo con Bobbio:

cualquier concepto [de democracia] no puede ser comprendido en su naturaleza específica si no en relación con otros conceptos del sistema, de los que delimita la extensión, siendo a su vez determinado por ellos (Bobbio 1996: 188).

Desde los noventa, los estudios sobre las democracias latinoamericanas se basan en el enfoque de análisis del régimen bajo el paradigma de la teoría de la transición. Este enfoque se centra básicamente en los factores institucionales y considera las democracias occidentales del mundo desarrollado en función de su orientación normativa (Ackerman, 2006). Sartori (1995: 4) afirma que “aun cuando el término de democracia no nos sirve para fines descriptivos [en tanto es una condición ideal], es necesario para fines normativos”. El tema de la transición ha sido dejado de lado por cuestiones relacionadas con la calidad y la sustentabilidad de las democracias, aunque habría que profundizar acerca de las características que pueden ofrecer respuestas a las fases que van de la transición a la consolidación como un proceso integral. Ya que la ruta seguida por los países de América Latina tiene su propia configuración, predominó una definición de democracia que no abarca todos los componentes de una democracia de corte occidental liberal, lo que ha sido propio del liberalismo en tanto se finca en consideraciones de justicia que no se vinculan directamente con las dimensiones social y económica. La influencia de la concepción teórica de Robert Dahl (2010), se manifiesta en el uso de su concepto de *poliarquía* para establecer un parámetro normativo de las democracias más avanzadas y así poder calificar a las democracias en transición o no consolidadas respecto a un referente más consolidado o más completo de democracia (o defectuosas como se indica en el *Bertelsmann Transformation Index*, 2005). Se utilizó el concepto de *poliarquía* de Robert Dahl, que se apegaba más a la vertiente descriptiva de un orden político que a la condición normativa de la democracia, e incorporaba ocho requisitos mínimos: 1) funcionarios electos; 2) elecciones libres y sin fraude; 3) sufragio inclusivo; 4) el derecho a presentarse a elección para los cargos públicos; 5) libertad de expresión; 6) fuentes alternativas de información, 7) libertad de asociación; y 8) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos (Dahl, 2010: 15). Este conjunto de instituciones no representaba una lista exhaustiva sino sólo enunciativa, que describía las características que debe tener un régimen que aspira a ser democrático.

El argumento que establece la distinción entre arreglos institucionales e ideal de la democracia es el siguiente: en una asociación del tamaño de un Estado-nación, la representación resulta necesaria para la participación efectiva y el control ciudadano del

programa de acción; las elecciones libres, limpias y periódicas también son necesarias para la participación efectiva e igualdad de votos; y la libertad de expresión, las fuentes independientes de información y la libertad de asociación son todas necesarias para una participación efectiva, un electorado informado y el control ciudadano del programa de acción (Dahl, 2004: 47). Dahl establece una precisión en torno a la diferencia entre democracia y poliarquía:

[...] es importante mantener la distinción entre democracia, en tanto sistema ideal, y los acuerdos institucionales que pueden considerarse como una especie de aproximación a ese ideal. Y la experiencia demuestra, creo, que cuando se usa el mismo término para designar las dos cosas, una confusión innecesaria y discusiones semánticas sin relevancia sustantiva obstaculizan el análisis (Dahl citado por Carreras, 1999: 18)

Dahl haría más precisiones en torno a su caracterización de poliarquía, aunque reiteraba que el cumplir las mínimas no daba un carácter de democrático al país en cuestión:

Todas las instituciones de la poliarquía son necesarias para la mejor realización posible del proceso democrático de un país. Afirmar que las siete [ocho] instituciones son necesarias no implica decir que sean suficientes (Dahl, 1986: 222).

El paradigma de la transición en su alcance general (Dahl, 2010: 25) bien puede aplicarse a la condición política de México, si se concede la existencia de un autoritarismo tardío, que bien puede identificarse con un régimen de 70 años en el poder, lo que coincide con igual consideración en el caso de Whitehead (1996: 36) quien clasificó al régimen de partido de Estado que ha gobernado México ininterrumpidamente desde 1929 como un régimen autoritario. Dahl, plantea tres axiomas que en su secuencia argumental llevan a la conclusión de que existe la posibilidad de un régimen competitivo. El primer axioma señala que la probabilidad de que un gobierno tolere la oposición se incrementa en la medida en que aumenta el supuesto costo de su supresión; segundo, que la probabilidad de que tolere una oposición aumenta en la medida en que decrecen los costos supuestos de su tolerancia; y, tercero, que cuanto mayor sea el costo de la supresión sobre el costo de la tolerancia tanto mayor será la posibilidad de un régimen competitivo. La imagen de responsabilidad y respetabilidad que presentaba la oposición, hace factible que esta caracterización sea aplicable en el caso de México previo a la etapa de la alternancia. El enfoque planteado por Dahl, considera que este proceso paradigmático puede llegar a implicar que la oposición desplace a los gobernantes en turno, pero ello será el costo de esta tolerancia política. Lo

cierto es que la transición, en esta perspectiva, acaso sólo implicó el cambio de formas y de actores pero no de mejora del régimen.

En razón de las recurrentes violaciones de los derechos humanos en América Latina, se ha considerado inapropiado catalogar como “democráticos” a muchos de los países de la región (O’Donnell, 1988). En los casos donde las violaciones son manifiestas, se ha considerado que existe una severa “abdicación de la autoridad democrática”. Es difícil caracterizar a las democracias frente a la existencia de ausencia o violación de derechos básicos; la poca precisión de su significado real plantea la importancia de catalogar de diferente manera, además de clarificarla, a los regímenes que se definen como democráticos, ya que el significado del concepto tiene alcances de diversa naturaleza.

En términos de caracterización de la democracia latinoamericana, existe un referente que prescinde de las cuestiones sociales y se limita a considerar la existencia de libertades en el terreno político-electoral, que aun teniendo presentes las consideraciones acerca del problema de escasa o nula aplicación de la ley, otorga el mayor valor a la presencia de elecciones competitivas, de libertad para participar en organizaciones, de libertad de expresión y de prensa, como los parámetros para considerar que existe o no democracia¹⁰. Esta visión schumpeteriana considera a la democracia como un régimen político en estricto, independientemente de las características que adquiera el régimen social, inclusive existiendo problemas de pobreza y desigualdad, que no es poca cosa ni siquiera para un abordaje teórico de esta naturaleza.

Una teoría más amplia, que se denota como “democracia sistémica” (O’Donnell, 1994), plantea que además de las cuestiones políticas deben existir un grado significativo de igualdad económica o por lo menos los arreglos políticos para lograrla. De ser el caso, cualquier país que no cumpliera con estos requisitos carecería de los atributos para ser denominado “democrático”.

¹⁰Robert Dahl (1989) establece 7 [ocho] atributos en el ámbito de lo político, que O’Donnell (1998) adiciona con tres, que conjuntamente caracterizan y definen a una poliarquía, que claramente se diferencia de una democracia del tipo países desarrollados.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Las evidencias empíricas obtenidas a través de sostener un enfoque de la transición¹¹ demostraron que las democracias latinoamericanas presentan déficits visibles en comparación con las de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Se destacaba, entre otros, la debilidad de la justicia, la falta de división de poderes, el precario autocontrol estatal, la falta de responsabilidad de gestión, la debilidad de las administraciones (Schedler, 1999), la existencia de enclaves autoritarios (O'Donnell 1999a), así como la debilidad de los partidos y las corporaciones. Para explicar estos déficits se elaboró una descripción de las democracias asignándoles distintos atributos “llegándose a constatar más de 500 subtipos de democracias” (Carreras, 1999) para los 120 regímenes formalmente democráticos existentes en el mundo a fines del siglo XX, es decir cuesta trabajo concebir tal variedad de subtipos en un universo mucho más pequeño de países. La conclusión general fue que los gobiernos y los parlamentos siguen siendo elegidos en gran medida a través de elecciones democráticas, pero luego tienden a vulnerar el marco constitucional, conformando “democracias iliberales”, “democracias electorales” (Schedler, 1998), que implican la continuidad de formas autoritarias de gobierno legitimadas por elecciones, una situación que O'Donnell (1994) caracterizó como “democracia delegativa”.

Se trata de regímenes híbridos que abarcan un espacio entre la democracia y el autoritarismo (Carothers 2002), cuya característica principal se encuentra en la capacidad de las élites de apropiarse de manera creciente de recursos estatales, aun cuando existan oposición e instituciones democráticas con algún grado de consolidación, en un contexto de pluralismo débil, donde la participación se ejerce exclusivamente mediante el voto. Producida con alguna regularidad, la alternancia entre las élites políticas se realiza con una baja participación y, en consecuencia, resulta insuficiente para controlarlas. Como se constata en México, las elites se aíslan de la sociedad y se enquistan en el poder. Esto significa que, contra lo que sostenía la teoría de la transición, la celebración de elecciones

¹¹“... el concepto de ‘transición’, [se define] como «el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro». El término conduce a la idea de movimiento de una situación a otra, y designa el momento difícil de aprehender en el cual un régimen ha dejado de ser lo que era sin haber definido con claridad todavía algo nuevo, un híbrido entre el *ancien regime* y el nuevo régimen. Por lo general se considera que las transiciones a la democracia finalizan con la realización de elecciones libres y la asunción de un gobierno surgido de ellas.” (Carreras, 1999; 32).

libres y la existencia de una estructura institucional adecuada no conducen, necesariamente ni de manera lineal, a la democratización política porque inclusive pueden llevar a retrocesos.

Con todo, resulta necesario apuntar sobre la importancia de contar con un régimen democrático en razón de que permite mantener la garantía de preservación de los equilibrios mínimos para la operación del sistema económico y social:

La democracia es recomendable no sólo por razones morales sino porque, finalmente, fortalece la estabilidad sistémica. La democracia permite que los ciudadanos de todos los sectores sociales (y no sólo los que detentan el poder) participen en política (Lipset, 1996: 18).

Los procesos indicados no implican un preámbulo para avanzar en la construcción de la democracia liberal, más bien deben entenderse como características de un desarrollo propio, que a la luz de las evidencias resulta más complejo de lo que preveía la teoría de la transición, lo que también plantea la interrogante en torno si concluirá la transición democrática o estamos frente a un proceso trunco, inacabado o sencillamente distinto entre las diversas experiencias de tránsito a la democracia.

Ni en respuesta a este tipo de cuestionamientos la teoría de la transición se modificó en lo sustantivo, fundamentalmente en razón de que atendía a la coyuntura y era capaz de establecer los rasgos generales de los procesos de transición democrática, no obstante se construyeron instrumentos metodológicos más sofisticados para observar la calidad democrática de los diversos regímenes. Fue el caso de los intentos realizados en Estados Unidos (O'Donnell *et al.*) y la elaboración en Alemania del *Bertelsmann Transformation Index* (2005 y 2007) con el propósito explícito de medir el nivel de democracia en diferentes países. Al estudiar los regímenes de la región, se elaboró un análisis que buscó identificar los aspectos en los que éstos difieren del tipo ideal de democracia de los países de la OCDE. El resultado fue la caracterización de cuatro subtipos: a) democracia exclusiva; b) democracia iliberal; c) democracia delegativa; y d) democracia de enclave (Merkel, 2006). En todos los casos se parte del principio de considerar a la democracia ideal como una democracia nacional, de mercado, de corte occidental y liberal. Un cambio muy importante fue el paso del concepto de “transición” al de “consolidación democrática” en el que, de alcanzarse, se eliminarían los resabios autoritarios y se alcanzarían los

regímenes democráticos estables. Como en la definición práctica de la “transición”, la consolidación sufrió los mismos problemas y se utilizó para denotar a los estados más diversos de la inacabada democracia, que en términos de lo que plantea Schedler (citado por Carreras, 1999; 33) puede tener cinco alcances diferentes:

- 1) para indicar la posición de quienes están preocupados por evitar la caída de la democracia, es decir el retroceso de una situación de democracia liberal o meramente electoral hacia un régimen francamente autoritario; 2) la de quienes quieren evitar su erosión, es decir la transformación de una democracia liberal en una meramente electoral; 3) la de quienes buscan completarla, es decir pasar de una democracia electoral a una plenamente liberal; 4) la de quienes están interesados en profundizar la democracia, es decir en convertir una democracia electoral o liberal en una democracia avanzada; y finalmente 5) la de quienes se concentran en la construcción de las instituciones específicas prestando atención a las normas y organizaciones concretas.

No obstante contar con una estructura analítica más sofisticada, la tipología de las cuatro variantes de la democracia ideal no devino en una nueva orientación. Otro intento de ampliar la teoría de la transición para acercarla a la realidad de las democracias latinoamericanas es la apertura hacia la teoría de la acción, apoyada en Max Weber. Se propuso considerar las variables asociadas con el comportamiento social como elementos constitutivos del sistema institucional. Esto implica considerar las conductas de los actores, ya que la aceptación e internalización de las normas definidas por la política es condición indispensable para que se vuelvan efectivas. La teoría de la transición propuso, en esta nueva versión, analizar la no aceptación de las normas fijadas por el sistema político por parte de los actores políticos más relevantes (Munck, 1996). Sin embargo, al concentrarse solo en los actores centrales, su capacidad de explicación de los esquemas de acción que subyacen a los procesos de interacción resulta muy acotada.

Un valioso intento para explicar los déficits de la democracia en América Latina desde la perspectiva de la transición consistió en extender el concepto de poliarquía a través de incorporar al Estado de derecho como elemento constitutivo de la democracia (O'Donnell 1999b). Desde esta perspectiva, el sistema jurídico no se limita a operar como garante de derechos políticos, sino además como expresión de la igualdad entre los individuos, en tanto personas jurídicas y, en consecuencia, como ciudadanos, lo que plantea la relevancia del ciudadano y da un nuevo sentido a la ciudadanización (posteriormente será abordada en el análisis que al respecto realizó el Instituto Federal Electoral en México. IFE,

2014). Desde esta perspectiva, los ciudadanos son portadores de derechos y obligaciones, derivados de un sistema político que les otorga la garantía de un cierto grado de autonomía y a la par los hace responsables de sus actos (O'Donnell 1998a y 1999a).

De acuerdo con esta visión, el hecho de que los derechos ciudadanos se encuentren seriamente limitados dificulta la consolidación eficiente de la poliarquía. Esta ciudadanía de baja intensidad tiene como correlato una pobreza extendida, disparidades extremas en los ingresos y otras formas de discriminación, ya que desde este punto de vista desigualdad y la pobreza propician relaciones sociales autoritarias. A la par, la restricción de los derechos les permite a los grupos de poder ejercer un nivel de dominación tal que excluye a algunos sectores de la población de la participación política, lo que explica la existencia de lo que se ha denotado como “democracias de baja calidad” (O'Donnell 1998a).

Precisamente esta democracia de baja intensidad es uno de los factores que limitan el desarrollo democrático en América Latina. Lipset plantea la relevancia de la sociedad civil participativa, teniendo presente que esta característica es propia de las democracias más avanzadas. La interacción entre sociedad civil y actores políticos es una de las ausencias más notables en las democracias inacabadas:

Una sociedad civil completamente operativa seguramente también será participativa. Las organizaciones estimulan una mayor actividad y el interés en la organización mayor; pueden ser consultadas por las instituciones políticas sobre los proyectos que podrían afectar sus intereses o los de sus miembros y pueden transferir esta información a la ciudadanía. Las organizaciones civiles reducen la posibilidad de resistencia hacia los cambios inesperados porque previenen el aislamiento de las instituciones políticas del estado y pueden moderar, o al menos reconocer, las diferencias de interés (Lipset, 1996: 24).

El desarrollo completo de la democracia requeriría desde esta perspectiva, de: 1) la concreción universal de los derechos ciudadanos formales, articulada en: 2) la forma de un Estado de derecho democrático; 3) caracterizada por la fiabilidad y la responsabilidad de gestión (O'Donnell 1999b); y 4) por un Estado de derecho autolimitado. A partir de esta definición más amplia, y a partir del concepto de “ciudadanía de baja intensidad”, y de la importancia asignada a la participación de la sociedad, resulta posible enriquecer la concepción de democracia que subyace a la idea de poliarquía y añadirle una dimensión de carácter social, sin que ello conduzca a abandonar necesariamente el marco metodológico

de la teoría de la transición, pero restándole mucho de la linealidad que es parte de la versión original.

De esta manera, la idea original de que existe un proceso de transición que se iría haciendo más profundo y más complejo conforme se transitaba de las ocho condiciones de Dahl a las 4 características adicionales -que involucran entre otras a la participación ciudadana y la plena vigencia del Estado de derecho, además de una gestión pública transparente y eficiente-, ha sido desacreditada por los procesos de retroceso a las prácticas autoritarias en América Latina y en México. Los reveses que han sufrido los incipientes procesos de democratización en el continente ponen en evidencia que pese al cumplimiento de la mayoría de las condiciones que definen a una democracia más o menos desarrollada, la práctica política y las medidas de política económica de los grupos de poder se convierten en frenos de los procesos de participación que eventualmente pudieran tener efectos sobre la reducción de la desigualdad y la pobreza.

Un claro defecto en la consistencia del paradigma de la transición fue suponer que la alternancia marcaría un punto de inflexión no sólo las condiciones de la contienda política sino también en la gestión gubernamental; lo cierto es que la transición no llevó consigo un cambio ni en la gestión ni en la rendición de cuentas, y la supuesta diferenciación en las ofertas políticas de izquierda, centro y derecha en la realidad no son suficientes para definir nuevos derroteros y desde luego no marcan un cambio a favor de la democratización y la promoción de incentivos para generar procesos de creación y aprovechamiento de la riqueza nacional. Una transición verdadera rompería con el vínculo que existe entre las dinámicas nacional y global de extracción de valor. Además, existen otros factores que influyen sobre el ritmo y profundidad de la transición a la democracia.

En razón de la experiencia internacional de la transición no es posible tener resultados contundentes acerca de la influencia de la democracia sobre las condiciones sociales y viceversa, ya que no existe, de acuerdo con autores como Lipset, un vínculo explicativo:

Algunos de los países que alcanzaron la democracia en años recientes, ejemplifican las implicaciones del modelo de desarrollo económico (Chile, España, Corea del Sur y Taiwan). Antes de la democratización, esos países acrecentaron rápidamente el bienestar económico y social. Sin embargo, la relación entre la economía y el bienestar humano está

lejos de ser firme (Lipset y otros, 1993). [...] Claramente, las correlaciones socioeconómicas son meramente asociacionales y no indican, necesariamente, causalidad. Otras variables, como la influencia de los incidentes históricos en la política interna, los factores culturales, los eventos en países vecinos, los efectos de difusión y el liderazgo y comportamiento de los movimientos, pueden y de hecho afectan la naturaleza de las organizaciones políticas (Lipset, 1996: 30).

Los retos para las democracias menos añejas saltan a la vista. Desde la perspectiva del tránsito hacia la democracia es claro que el tema de la fortaleza institucional y la observancia de los problemas económicos y distributivos resultan asuntos que reclaman mayor atención. La complejidad y diversidad de los procesos que confluyen en el camino hacia la democracia abona hacia la incorporación de más elementos de análisis, dentro de los cuales correspondió al paradigma de la transición jugar un papel de interpretación coyuntural relevante, lo que no resulta argumento para dejar de pensar en una democracia con otros rasgos. Pese a que algunas consideraciones en este proceso se hicieron hace 20 años, conservan mucho de su sentido y significado:

Las nuevas democracias deben institucionalizarse, adquirir legitimidad y consolidarse. Enfrentan varios desafíos: impulsar una economía más equitativa y en crecimiento, reducir las tensiones con, y tal vez reemplazar, las antiguas élites civiles y militares y diseñar sistemas administrativos y electorales democráticos y funcionales, apoyados en partidos políticos estables (Lipset, 1996: 13).

1.3 La paradoja Democracia-Desigualdad

En las últimas décadas del siglo XX y en las primeras del siglo XXI la democracia ha triunfado en el mundo. A la par también lo ha hecho la desigualdad. La pregunta obligada se plantea en torno a la existencia y consolidación de esta doble condición, que deviene paradoja, ya que se supone que la elección del ciudadano será siempre mayor participación y menor desigualdad. Frente a la inexistencia de otros paradigmas políticos en la forma de gobierno, la democracia se erige como la única opción, ni la mejor ni la menos mala: la única. La democracia no es un régimen cualquiera de gobierno sino la más desarrollada de las formas políticas comparadas que puede tomar el Estado; la desigualdad, por su lado, resulta ser una afrenta a la condición social. Ahora ambas vienen juntas. Mayor desigualdad social en tiempos de mayor igualdad política. El dilema de la justicia aparece con toda claridad: plantear la deseable existencia de un régimen que haga posible la libertad y la

igualdad, aunque, como se evidencia en la realidad cotidiana, por su naturaleza constitutiva, en tanto totalidad, resultan ser excluyentes.

El acompañamiento lamentable no señala tan sólo una simple correlación: se concretó una asociación perfectamente posible. Dicha asociación implica que la democracia está siempre y por principio englobada por un orden mayor que el de sus propios alcances, un orden en el que en sí misma la democracia moderna no está en condiciones de modificar la circunstancia liberal que le da origen; en la búsqueda de la libertad al extremo genera desigualdad y pobreza y cuestiona su existencia misma, resulta en una aporía. Puede pensarse que la desigualdad ha aumentado pese a la democracia, aunque, sin ella, el panorama resultante habría sido peor. Pero esto no cancela necesariamente la asociación democracia-desigualdad. La cuestión resulta ser más compleja.

Esta dupla que coexiste y se excluye mutuamente encuentra su origen en el tipo de democracia liberal que ha ganado terreno como referente normativo para los regímenes de gobierno, cualquiera que sea su organización específica. La democracia liberal pone en el centro de los procesos políticos y económicos al individuo y se limita a establecer reglas procedimentales para el ejercicio de la libertad política, acotándola. Tener procedimientos claros, transparentes y predecibles parece que llena los requerimientos aspiracionales democráticos, y deja de lado el tema de la justicia para enarbolar a la libertad como el estandarte más relevante de la economía capitalista; la libertad individual es así el propósito central de las democracias contemporáneas. Al hablar de la libertad individual se entiende también la libertad de empresa, la existencia y preservación de la propiedad privada y, lo que es igualmente importante, la existencia de un Estado mínimo, que rompe en primera instancia con el Estado del Bienestar, prácticamente eliminado en la década de los setenta, lleva a su reducción y eventual eliminación a favor de un Estado garante de la propiedad privada, terminando también con las posibilidades de un Estado social.

Ya que los regímenes democráticos contemporáneos no se plantean en ninguna dimensión la ampliación de las funciones del Estado –por lo menos en lo concerniente en su papel como promotor de la justicia social-, el problema central de la democracia consiste en lograr una mejor o mayor incorporación de los grupos sociales marginados del acceso al bienestar mínimo, es decir del acceso a los satisfactores en términos de educación, salud,

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

vivienda y por supuesto de ingreso, sin que ello implique el retorno al Estado de Bienestar y menos al Estado propietario-interventor de la segunda mitad del siglo pasado.

El dilema actual es más evidente en el caso de los países subdesarrollados, en los que al amparo de procesos de transición a la democracia inacabados o inconclusos que provocan la existencia de democracias defectuosas (Puhle, 2004), se profundizan los problemas de marginación y desigualdad patentes a pesar de los cambios en los regímenes de gobierno, como ha sucedido en América Latina y en el Medio Oriente, donde se observan procesos democráticos prometedores que al cabo de unos cuantos meses o años evidencian lo poco profundo de las transformaciones y, como en el reciente caso de Brasil, dejan ver que la existencias de prácticas de corrupción no están asociadas con gobiernos de derecha o izquierda, sino con la presencia de grupos de interés que dificultan la salida del atraso económico y social.

Si la desigualdad en los países subdesarrollados resulta onerosa, el proceso adquiere dimensiones más relevantes desde una perspectiva global, en la cual las acciones de los ciudadanos de cada país resultan de poco alcance, ya que no hay mecanismos de contención como las huelgas, las movilizaciones y las manifestaciones que a nivel nacional pueden tener algún efecto de freno a la desigualdad y la pobreza. Como lo señala Pogge:

[...] el problema de la desigualdad *global* es mucho peor, en dos aspectos interrelacionados [...]. En primer lugar la desigualdad *global* ha crecido mucho más que la desigualdad doméstica en la mayoría de los países. En segundo lugar es más difícil de remediar (Pogge, 2009: 12).

En este sentido lo que está en cuestión y forma parte de las preguntas a las que pretende dar respuesta el presente trabajo, es cómo y por qué las democracias actuales cargan con buena parte de la culpa por el notable cuadro de desigualdad y de su crecimiento que hoy resultan evidentes. Se trata también de entender cómo la igualdad política no ha podido llevar a la igualdad económica, y que en ausencia de ésta la democracia se limita al logro de una igualdad y una libertad sólo formales. La tarea que se plantea al responder las preguntas de investigación consiste en averiguar y entender la naturaleza y los alcances de lo que podemos llamar “la democracia real”. La realidad de dicha democracia, tanto en los países desarrollados como subdesarrollados, ofrece resultados no siempre congruentes entre sí, y consecuencias que además de contradictorias son opuestas.

Como se tratará de evidenciar a lo largo de este trabajo, existen organizaciones e instituciones, nacionales y supranacionales, que se encuentran en torno a los procesos de democratización, pero cuyas influencias superan a éstos; también, que la democracia en sus formas actuales no ofrece una respuesta a las desigualdades e inequidades que en apariencia deberían atenderse en las sociedades modernas. El mejor sistema de gobierno hasta ahora conocido resulta trunco para atender y encarar a los procesos sociales que limitan la inclusión y la igualdad social y económica.

Partimos de la premisa de que la democracia liberal parece haber triunfado y a la par su futuro se vuelve incierto. Desde la Revolución de los Claveles en 1974, más de medio centenar de países han intentado realizar la transición desde distintas formas de autoritarismo hasta algo que pretende parecerse a la democracia liberal. Esos países subdesarrollados buscan adquirir las mismas instituciones de las democracias ya establecidas, en tanto que los países capitalistas avanzados que han practicado semejante forma de organización política experimentan una gran insatisfacción con respecto a esas mismas instituciones.

Es probable que gran parte de la estabilidad y seguridad de que presumían las democracias liberales después de la segunda guerra mundial se apoyaba en el contraste con la alternativa claramente inferior del socialismo de Estado. Ahora que esa ya no existe, a las democracias establecidas no les bastará simplemente con ser mejores, ahora es requisito ser buenas.

De esta manera, la democracia liberal resulta ser la única forma de gobierno legítima y estable en el mundo contemporáneo. Las democracias imperfectas o defectuosas se describen como acuerdos transitorios, si bien sólo con el fin de adquirir prestigio dentro del sistema político internacional. Si la democracia liberal se ha convertido en el único juego posible parece ocioso investigar sobre sus paradojas y dilemas; es así en razón de que al parecer no existe alternativa plausible a la democracia completa o incompleta y esa condición garantiza la eventual consolidación de las democracias digamos emergentes con sus propios rasgos, es decir ya no hay otra opción más que la democracia liberal.

El problema que enfrentan las viejas y las nacientes democracias es el desencanto. La realidad de su funcionamiento es cuestionada en las primeras, en tanto que en las segundas se piensa en un proceso que las distancie de las modalidades autoritarias que se supone quedarán olvidadas por el solo hecho de incorporarse en la senda de la democratización. En este último caso, las democracias deben ser capaces de imponer su soberanía no sólo contra los poderes fácticos sino también contra las fuerzas políticas transnacionales. De ahí que otra condición emergente sea necesaria: el gobierno debe ser autónomo, ser capaz de actuar independientemente de cualquier restricción impuesta por otro sistema político dominante, sea dentro o fuera de las fronteras.

Muchas promesas del liberalismo pueden no cumplirse como es el caso del principio de igualdad política acompañada de igualdad económica, aunque supone la posibilidad de realizar esfuerzos colectivos significativos para corregir los errores del mercado, garantizar un ingreso mínimo y la seguridad del individuo, así como para facilitar la adaptación de la mano de obra y del capital a las condiciones cambiantes de producción y distribución. Si las democracias liberales no pueden cumplir estas promesas durante un periodo prolongado y para grandes sectores de la ciudadanía, los principios de la igualdad ciudadana y de la competencia política pueden ser considerados inútiles.

Todas las democracias más o menos consolidadas están ubicadas en países donde la producción y la acumulación económica se encuentran en manos de compañías de propiedad privada y donde la distribución se regula sobre todo por mecanismos de mercado. A menos que el control de los medios de producción sea predominantemente privado y la determinación de los precios (incluyendo los salarios) se deje en gran medida a los mercados, los riesgos que implica la política democrática son demasiado explosivos y por lo tanto es probable que cuestionen y eventualmente destruyan el mecanismo de la competencia. Todos los gobiernos actúan en contra de un proceso que lesione esta forma de funcionamiento –se hace en diferentes maneras y grados por la intervención pública decidida por los gobiernos democráticos y apoyada por la mayoría de los ciudadanos-. La única razón por la que se insiste en la democracia es por la perspectiva de que la repartición, la distribución y el crecimiento económicos no están del todo fuera del alcance de formas indirectas de control gubernamental, así como las necesarias mejoras en términos

de justicia y de eficiencia. Es evidente que la libertad económica a ultranza y la inserción social en mejores condiciones de vida no son compatibles. El sistema económico genera polarización, el sistema democrático debería matizarla pero para hacerlo hay que imponer reglas que atentan contra la libertad del mercado: el círculo se estrecha.

De acuerdo con Offe (1996: 65) las conclusiones paradójicas e inevitables son que:

- a) el capitalismo debe ser una condición necesaria para la democracia, y
- b) el capitalismo debe modificarse de manera significativa para que sea compatible con la democracia.

En el caso de España, Offe señala que existe un claro desencanto con la democracia. Hay una amplia conciencia de que ha aumentado la corrupción y de que se ha instaurado el deterioro, incluso antes de la consolidación; se escuchan quejas de que los políticos profesionales se han abrogado desproporcionados salarios y gratificaciones para sí mismos; que los partidos políticos se están enriqueciendo en forma clandestina; que las políticas que imponen cargas adicionales a los grupos privilegiados no llegan a aplicarse; que los poderes parapetados, como el de los militares, han protegido e incluso incrementado su parte del presupuesto público; que el crimen ha aumentado, que persisten las violaciones arbitrarias de los derechos humanos por parte de las fuerzas policíacas; que la carga de impuestos se distribuye o cobra en forma injusta; que deshonestos connacionales e incluso extranjeros están cosechando demasiados beneficios de las políticas de privatización y desregulación. Sin duda, estas características están resultado comunes en muchas naciones donde la democracia se ha instaurado o donde se supone que está en proceso de hacerlo, aunque ese proceso puede no concretarse e inclusive darse un retroceso.

El margen de maniobra de la democracia está en función de la manera en que los grupos de poder asumen y entienden el equilibrio entre la premura de extraer valor y las presiones que esta extracción de valor generan sobre la estructura social. De ahí las diferencias entre las experiencias europeas y latinoamericanas. Pese a la voluntad o quizá al voluntarismo de algunos gobernantes que privilegiaron la democratización de la política y de la acumulación sobre bases nacionales, la dinámica global deja su impronta y revierte

procesos que la limitan. La experiencia latinoamericana y sus resultados en materia de cancelación del crecimiento y exclusión son elocuentes al respecto.



Capítulo 2. Desigualdad

2.1 La Desigualdad

Los programas de superación de la pobreza en América Latina y en México tienen como común denominador la ausencia de un diagnóstico que asocie esa condición con el funcionamiento del mercado capitalista moderno. Con una orientación programática sin diagnóstico, se otorga a los gobiernos de los países la capacidad de solventar la condición extrema de pobreza de su población, en tanto que el gasto que se aproxime a los 1.25 dólares por familia al día se califica como altamente favorable para lograr el compromiso de las Metas del Milenio en materia de reducción de la pobreza. De esta manera, en el caso de México, de los 25 millones de personas que vivían en pobreza extrema en el 2005, en el 2012 “sólo” eran 9.8 millones, pero las personas que viven con al menos una carencia social (falta de servicios de salud, educación o vivienda), son 86 millones. El liberalismo económico evidencia un rotundo fracaso para lograr un crecimiento sostenido en el mediano y largo plazos, y expresa en su vertiente política la incapacidad de vincular la libertad formal con la posibilidad real de que los ciudadanos influyan o adopten las decisiones de crecimiento.

En su vertiente política, la teoría de la transición presupone implícitamente que la libertad de mercado promoverá regímenes políticos democráticos y que estos, a su vez, contribuirán al bienestar económico. Pero la evidencia empírica demuestra que, durante el periodo de recuperación democrática en América Latina -y su correlato en México- la relación entre liberalización económica y liberalización política no es tan clara. Al contrario, la profundización de la economía de mercado y las políticas para favorecerla parecieran haber tenido, hasta el momento, efectos más bien contraproducentes para la consolidación democrática: las políticas neoliberales generaron un incremento drástico del desempleo y la pobreza, lo cual acentuó la fragmentación social. Esto, a su vez, implicó una reducción de las oportunidades de importantes sectores de la población para hacer valer sus derechos políticos y civiles (PNUD 2004a). Además, los ajustes estructurales fueron acompañados, en muchos casos, por el debilitamiento de los Estados nacionales que, junto

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

con su autoridad, perdieron también parte de la soberanía sobre su propio territorio; de este modo se erosionó uno de los aspectos centrales de la democracia.

Al mismo tiempo, la influencia creciente de actores e instituciones internacionales, como las agencias de cooperación para el desarrollo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o los mercados financieros globales, debilitó el peso de los derechos locales de participación política (PNUD, 2004a). Todos estos cambios van en la línea de un debilitamiento de la democracia, más que de su fortalecimiento. En suma, democracia y libre mercado no necesariamente tienen efectos sinérgicos: pueden, de hecho, volverse contradictorios. Es necesario, por lo tanto, repensar la relación entre democracia e igualdad social. Ya existen enfoques que enfrentan este desafío, tanto en sus aspectos metodológicos como teóricos.

Los intentos posiblemente más relevantes para enriquecer la teoría liberal-democrática con una dimensión socioeconómica se encuentran en Amartya Sen y John Rawls. En sus consideraciones económicas sobre el desarrollo, Sen (2003) atribuye la función de garantizar la concreción efectiva del principio de libertad individual a la capacidad de acceder a los recursos económicos, las oportunidades y las competencias sociales. De acuerdo con Sen, un sistema político y una cultura democrática constituyen el marco más propicio para garantizar la distribución de estos derechos de acceso y de oportunidades, que dependen principalmente de los recursos económicos, de las condiciones del intercambio y de los derechos jurídicos formales.

Esto implica que la existencia de derechos formales de acceso no alcanza para garantizar que estos se hagan efectivos, lo cual implica reconsiderar la relación entre desigualdad social, participación política y recursos económicos básicos. Al definir en términos de libertades la capacidad de decisión económica, las oportunidades y las competencias, la limitación o ausencia de estas pueden establecerse como una falta de libertad. En suma, para Sen las dimensiones socioeconómicas se incluyen entre las variables de análisis de la teoría liberal.

En su filosofía política liberal, Rawls (2002) agrega la dimensión de la “justa igualdad de oportunidades” a los principios de libertad individual e igualdad político-

jurídica. Este esfuerzo se basa, al igual que en Sen, en el reconocimiento de que los factores sociales influyen sobre la percepción individual de las oportunidades, pudiendo perpetuar o incluso ampliar la desigualdad social. Por este motivo, es necesario crear instancias de regulación social y democrática que garanticen procedimientos equitativos y justicia en términos de equidad. Esta ampliación del concepto liberal de democracia mediante la inclusión de factores socioeconómicos inspiró también el debate latinoamericano acerca de la relación entre democracia y desigualdad.

El eje de este debate gira alrededor del concepto de ciudadanía, cuyo núcleo liberal de igualdad política se propone enriquecer con otras dimensiones, como la ciudadanía social y cultural. El objetivo de este debate es convertir los derechos políticos formales en oportunidades reales de inclusión social a través de la reapropiación del concepto de ciudadanía, alrededor de cuya definición se desarrolla un conflicto permanente (PNUD 2004b; Sandoval, 2006).

Sin embargo, los enfoques de la teoría liberal que intentan incluir factores socioeconómicos en la teoría de la democracia se enfrentan con un problema: parten del concepto de un individuo que busca, en primer lugar, ampliar su libertad. En la teoría liberal, el desarrollo de las competencias individuales se realiza, por lo tanto, fuera de la acción social misma. En consecuencia, la acción social se centra únicamente en las formas de promover estas competencias, no en su génesis. Con eso el incremento de la igualdad de oportunidades garantiza una mayor justicia social, sin entrar en conflicto con el principio liberal de libertad.

Así, la teoría liberal aunque no se concentra en las posibilidades que ofrecen el poder del colectivo y las estructuras sociales en la definición de los hábitos, competencias, acciones y preferencias de los actores. Es necesario ampliar el alcance del contexto social sobre las acciones individuales, que al igual que el desarrollo de los talentos, las competencias y hasta los estilos de vida, si bien no definidos en exclusiva por dicho contexto, sí se encuentran fuertemente condicionados por él. Por lo tanto, la reducción efectiva de la desigualdad debería producirse a través de posibilidades individuales, la democratización en el acceso, y la promoción económica, conjuntamente con el fortalecimiento de la sociedad civil

La concentración de la teoría liberal en la idea de individuo revela también la debilidad del debate sobre la ciudadanía. En realidad, reclamar los derechos ciudadanos y luchar por una mayor participación requiere contar con cierta dotación de recursos. Pero la realidad indica que los individuos menos favorecidos cuentan con menos recursos. En ese sentido, se les plantea una exigencia desmesurada. Por este motivo, la ciudadanía que tiene la posibilidad de participar activamente consta de aquellos ciudadanos que están en condiciones de reclamar sus derechos inclusive legalmente si fuera el caso.

Por lo tanto, el debate sobre la ciudadanía como suma de individuos carece de una concepción de la desigualdad social, a pesar de hacer de su disminución su principal bandera. La integración de los aspectos socioeconómicos a la teoría de la democracia no se logrará ampliando los enfoques existentes, sino repensando la democracia, más allá de sus alcances actuales en términos de la teoría liberal. En última instancia, se debería tratar de avanzar en una convergencia entre la tradición liberal y otras teorías de la democracia.

Esto no implica desconocer los aportes de la tradición liberal. A partir de una mirada a las experiencias autoritarias del nazismo y el socialismo, pero también de las dictaduras militares latinoamericanas, se debe dar su mérito a los límites que la teoría liberal traza entre lo público y lo privado. Lo que habría que revisar y redefinir constantemente son las líneas de demarcación definidas por el liberalismo.

Para garantizar un proceso democrático y promover el diálogo, es necesario no solo que todos los sectores interesados en participar estén en igualdad de condiciones político-jurídicas, sino también que dispongan de recursos semejantes. En este sentido resulta indispensable la promoción de las comunidades y los sectores marginados y los grupos sociales más desfavorecidos, con menor capacidad para defender sus intereses.

De esa manera, la participación democrática se vincula a la redistribución de recursos como forma de garantizar la participación equitativa de todos; según la definición de Nancy Fraser y Axel Honneth (2006). En esta concepción, la democracia se define como un sistema político que garantiza no solamente la igualdad político-jurídica, sino también la inclusión social de los ciudadanos.

Esto facilita, además de la validez formal de los derechos básicos de libertad, el derecho a su concreción efectiva. Ello implica no asumir la igualdad como un hecho, sino como un objetivo y un mandato del Estado democráticamente legitimado. Supone también el reconocimiento de que el orden social que fundamenta esta democracia no es capaz de alcanzar por sí mismo los niveles de justicia necesarios y que debe, por lo tanto, ser modificado. Se trata, en suma, de alcanzar una democracia con carácter social, que no tiene un carácter solo correctivo sobre el sistema existente, sino que dispone de un importante potencial para realizar reformas destinadas a modificar los fundamentos básicos del orden social.

Con toda seguridad los actores políticos y económicos más poderosos son conscientes de esta condición. Por lo tanto, la persistencia de la desigualdad social, en el marco de regímenes liberal-democráticos, podría explicarse como parte de una estrategia para conservar el poder e impedir el paso de la democracia liberal a la democracia social. Es posible encontrar indicios en este sentido en acontecimientos que demuestran cómo las élites latinoamericanas consiguen defender sus privilegios; por ejemplo, mediante las limitaciones en el acceso al derecho de elección, a la tierra o a la educación.

El objetivo de estos procesos de exclusión, sería mantener limitada la cantidad de competidores por oportunidades específicas, por bienes y por recursos, para garantizar así la condición de sometimiento de algunos sectores sociales. Estas restricciones parciales se dan en ámbitos como la educación y la economía, y generan disparidades participativas que, a su vez, consolidan y amplían las estructuras de desigualdad existentes.

Existe, en consecuencia, dos preguntas a responder. La primera de ellas es relativa a la manera en que se construyen los procesos de exclusión en los ámbitos de la desigualdad, por ejemplo en el sistema impositivo, la educación, los sistemas de seguridad social y las relaciones de trabajo. Es decir, cómo logran evadir el control de los mecanismos democráticos existentes. Para responder a este interrogante, deberán observarse con mayor atención las instituciones no democráticas dentro del mismo Estado democrático (Hagopian, 2005).

Se trata de instituciones que no resultan visibles para la teoría de la transición, pero que penetran los regímenes políticos democráticos mediante sistemas informales de poder y normas, contrariando e impidiendo la participación política, definiendo modelos no transparentes y con frecuencia socialmente excluyentes, sustentados en la corrupción, el clientelismo y el nepotismo, que suelen tornarse endémicos en regímenes políticos con una importante desigualdad social.

Por supuesto, una segunda pregunta se deriva de la primera y se refiere a la identidad de los actores y sectores sociales que promueven las políticas de exclusión para preservar sus intereses particulares. En la teoría de la democracia, el análisis se centra principalmente en dos grupos de actores: las élites políticas identificadas como corporaciones y partidos, y las elites funcionales, consideradas representantes racionales de determinados subsistemas sociales.

Si ya se ha analizado de qué manera se mantienen las condiciones de desigualdad, es preciso establecer el abordaje del tema de la desigualdad desde la perspectiva particular de la pobreza en dos dimensiones: la económica y la ética (Dieterlen, 2003). Dentro de la dimensión económica se analizan tanto algunos problemas que la pobreza produce, como ciertas consecuencias para las personas que carecen de lo indispensable para llevar una vida humana digna. En lo sucesivo se plantearán ciertos argumentos que se han esgrimido para combatir la pobreza, y las críticas que se les han hecho. De igual manera se realizará en análisis de conceptos relevantes para el estudio de la pobreza. Respecto a la dimensión ética, se deben plantear principios para tomar seriamente el combate a la pobreza.

Dado que cuando se habla de pobreza es común hablar de derechos, deben considerarse algunas posiciones que atacan y defienden los llamados derechos sociales. Éstos están íntimamente relacionados con el estudio de la pobreza, puesto que se encuentran orientados a proporcionar ayuda para salir de ella; por ejemplo, el derecho a la salud. La discusión sobre los derechos sociales es muy amplia.

En lo que concierne a las obligaciones que se deben contraer con las personas y familias en pobreza, es importante establecer un concepto de ciudadano que tiene derechos y obligaciones, pero también una conducta virtuosa. El tema de los derechos y las

obligaciones con los pobres conlleva una reflexión sobre la responsabilidad ética que se tiene en tanto ciudadanos de ayudar a combatir la pobreza extrema.

Como la práctica más común para medir la pobreza es la aplicación del principio de la utilidad, es necesario explicar cómo ha operado dicho concepto en la interpretación de la pobreza. La idea del hombre como maximizador de utilidad ha impregnado muchas de las discusiones sobre el tema mencionado. Sin embargo, hay autores que opinan que los seres humanos, si bien en ciertas situaciones se actúa maximizando la utilidad, en otras se hace siguiendo normas. Esto significa que gran parte de nuestra conducta puede explicarse por los compromisos que hacemos con otros miembros del grupo, y que dicha conducta, generalmente, no representa una maximización de la utilidad. Este asunto es de suma importancia en países en los que las normas sociales tienen un gran peso sobre la conducta social.

No se puede negar que actualmente existe un importante debate entre el liberalismo y el comunitarismo (Kymlicka, 1995), aunque que hasta ahora prácticamente todas las políticas públicas de combate a la pobreza se han implementado tomando en cuenta a los individuos o a las familias, pero no se han considerado aspectos específicos de cada cultura.

Con lo anterior se desea evidenciar que no se pasan por alto las consideraciones de la filosofía política, que aún con algunos modelos como el rawlsiano, es capaz de aportar cierta comprensión de las políticas públicas y que los conceptos filosóficos no necesariamente son ideas abstractas que nada tienen que ver con la realidad.

Si bien existen opiniones que apuntan sobre los efectos perversos que trae consigo la ayuda a la pobreza, en particular por la exacerbada intervención estatal y el ingente gasto que implica, la *Teoría de la Justicia* de John Rawls, puso en boga los temas como la necesidad de distribuir justamente, de contar con criterios de distribución y el ideal de acercarnos a una sociedad más ordenada y menos desigual que impregnaron las discusiones en filosofía política, ética y filosofía de la economía.

Rawls señaló que una sociedad justa no sólo es conveniente, sino también racional. No es posible abordar temas como los criterios de distribución, la igualdad, los derechos y las obligaciones del Estado con "los menos favorecidos" sin hacer alusión a la obra de

Rawls. Para explicar y distinguir los conceptos de pobreza -el económico y el ético- hay que referirse a dos nociones rawlsianas básicas: la de "los individuos menos favorecidos de la sociedad" y la de "los bienes primarios". Asimismo, de los cinco bienes primarios propuestos por este autor -las libertades básicas, la libertad de movimiento y de ocupación, los poderes y prerrogativas de cargos y posiciones de responsabilidad, el ingreso y el bienestar, las bases sociales del respeto a uno mismo-, para efectos de la pobreza hay que referirse al ingreso y al bienestar y también a las bases sociales del respeto a uno mismo.

Mientras que el ingreso y el bienestar nos permiten examinar el concepto de pobreza desde un punto de vista económico, las bases sociales del respeto a uno mismo nos remiten a su dimensión ética. Según Rawls, los bienes primarios son:

aquellas cosas que supuestamente todo hombre racional desea, independientemente de que desee otras. Independientemente de cuáles sean los planes racionales de los individuos, se asume que hay varias cosas de las que preferirían tener más que menos. Con mayor cantidad de estos bienes, los hombres generalmente aseguran un éxito mayor para llevar a cabo sus intenciones y para lograr sus fines, independientemente de cuáles sean éstos (Rawls, 1971: 95).

Con el objeto de saber quiénes son los individuos menos favorecidos es necesario distinguir entre la pobreza moderada y la extrema, ya que los individuos ubicados en esta última categoría son los que deben ser beneficiados por los principios de justicia. Así, Rawls señala:

Los pobres extremos son las personas que no tienen un nivel de nutrición suficiente, lo cual incide en un desempeño físico y mental deficiente que no les permite participar en el mercado de trabajo ni en actividades intelectuales como la educación. Además, la condición de pobreza extrema prácticamente impide cualquier movilidad social; los pobres extremos nacen y mueren por lo general en la misma situación. Por otra parte, los pobres moderados son los que, debido al grado de desarrollo de un país en un momento dado, no cubren lo que se considera como necesidades básicas. Se diferencian de los pobres extremos en que sí tienen la capacidad, pero no las oportunidades, de participar en actividades económicas e intelectuales. [. . .] Los habitantes en extrema pobreza requieren medidas inmediatas para salir de la marginación y para reducir su debilidad y su vulnerabilidad al medio (Rawls citado por Atkinson, 1996: 126).

Las personas que viven en una situación de pobreza extrema son los menos favorecidos dentro del grupo de los menos favorecidos, que son los que precisamente requieren de la intervención del Estado para hacerles justicia. Sin embargo, el problema parece no tener un vínculo sistémico, por lo que procurándoles una adecuada provisión de

“bienes primarios” parece que el problema estaría resuelto. Resulta necesario examinar el bien primario que se refiere al ingreso y al bienestar. Rawls lo define de la siguiente forma:

El ingreso y el bienestar, entendidos en un sentido debidamente lato, son medios omnivalentes para alcanzar directa o indirectamente una amplia gama de fines, cualesquiera que resulten ser (Rawls citado por Dieterlen, 2003:28).

Rawls no entra al dilema de umbrales de ingreso como condición para la definición de la pobreza, en tanto que el bienestar resulta desde esta perspectiva una condición dada que en conjunto con el primero –o mejor dicho en grado suficiente de combinación de ambos- permiten alcanzar “una amplia gama de fines”.

2.2 Pobreza extrema

La situación de pobreza extrema desde una perspectiva distinta al liberalismo rawlsiano se define por varios indicadores, como la composición del hogar por el sexo y la edad, la presencia de analfabetismo, la actividad económica y el ingreso de las familias, la presencia de minusválidos, el acceso a los servicios básicos, a los bienes y a la propiedad de tierra y animales. En cuanto a los ingresos, se considera que una familia se encuentra en situación de pobreza extrema si sus ingresos per cápita son insuficientes para adquirir la Canasta Alimentaria Normativa¹². Otra manera de medir el grado de pobreza extrema es en función de la desnutrición. En palabras de Santiago Levy:

De manera concreta, definimos a los extremadamente pobres como los individuos que no pueden adquirir suficientes nutrientes para que, tomando en consideración su edad y sexo, puedan mantener la salud y la capacidad de desempeño. El nivel requerido de ingestión de alimentos se establece en 2,250 calorías diarias por adulto y 35.1 gramos de proteínas diarias (Levy, 2009: 23)

Por otra parte, existe una variante de dicho método por el cual se construye una Canasta Normativa que incluye un número mayor de bienes. Esta variante ha sido denominada Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales. El problema que Boltvinik observa es que cuando se aplican esas variantes; se mide exclusivamente la pobreza alimentaria y se deja de lado la pobreza general. Él también considera una variante de la

¹² En México, la Canasta Alimentaria Normativa, desde diciembre de 1997 es de 241.70 pesos mensuales. Si se incluye el factor de expansión en el que se consideran gastos no destinados al consumo de alimentos, la Canasta aumenta a 323.32 pesos

Canasta Normativa Generalizada que consiste en determinar la lista de bienes y servicios que requiere un hogar de cierto tamaño en un tiempo definido:

El problema que presentan estas medidas es que la lista de bienes y servicios puede sufrir modificaciones y ocasionar que la línea de pobreza no refleje aquello que las familias requieren (Boltvinik, 2004: 86).

La desnutrición y la falta de acceso a los bienes considerados esenciales constituyen dos maneras de definir el estado de pobreza extrema. Esta inclusión de diversos elementos para establecer una línea de pobreza permite superar las mediciones que se basan exclusivamente en el ingreso y en el consumo. Ahora bien, como se anotó anteriormente, existen varias formas de medir la pobreza; según el método que utilicemos los resultados serán distintos. Por otro lado, es indispensable distinguir, en los casos de pobreza extrema, las situaciones crónicas y las temporales; tal distinción es especialmente importante en países que, como México, poseen una agricultura dependiente del clima. La pobreza temporal se debe, *e.g.* a crisis económicas producto de una baja en los precios o de fenómenos naturales como las sequías y las inundaciones. La distinción es relevante porque las políticas que se requieren para combatir dichos casos suelen ser muy diferentes.

Los criterios para medir la pobreza comprenden una serie de indicadores no acotados al ingreso y del consumo. Así, dependiendo de la definición de pobreza y de los métodos que se empleen para medirla, se establecerá una línea divisoria entre los que realmente son pobres y los que no lo son. Si bien los métodos para medir la pobreza permiten implementar políticas públicas de combate, no hay que olvidar que la elección de un método u otro tiene repercusiones prácticas que pueden ser de lo más diverso. Los métodos hacen menos complicada la tarea de decidir quiénes son pobres y quiénes no lo son. No hacerlo adecuadamente tiene resultados tan negativos como lo es sin asistencia a personas que realmente la necesitan.

Amartya Sen advierte del peligro de usar métodos meramente cuantitativos cuando afirma que la economía positiva no ha logrado describir los hechos objetivamente puesto que siempre se ven impregnados por juicios de valor. El enfoque de Sen pone énfasis en la necesidad de considerar características de los seres humanos que deben ser atendidas y que rebasan los aspectos meramente económicos y de sobrevivencia, por ejemplo, en ese caso pueden considerarse a las libertades políticas y las civiles. Tal como lo señala el primer

principio de la justicia de Rawls, no es posible alcanzar una sociedad menos desigual si no hay respeto a las libertades básicas. La definición de valores morales que entran en juego con la pobreza es la siguiente:

Las bases sociales del respeto de sí mismo son aquellos aspectos de las instituciones básicas que normalmente son esenciales para que los ciudadanos tengan un sentido vivo de su propio valor como personas morales y sean capaces de realizar sus intereses de orden supremo y promover sus fines con confianza en sí mismos (Sen, 2000: 433).

Amartya Sen ha insistido en que cualquier teoría de la justicia debe tener como fin el desarrollo de las capacidades, que son las que permiten a los seres humanos ejercer tanto la libertad negativa como la positiva para lograr ser agentes participativos en la vida social. Martha Nussbaum ha expresado la necesidad de distribuir bienes y servicios que son indispensables para que las personas cubran las necesidades básicas esenciales y para con ello lograr que se actualicen las potencialidades de los seres humanos. Ronald Dworkin ha propuesto que cualquier distribución debe tomar en cuenta la integridad de las personas incluyendo la integridad corporal como el mantenimiento del cuerpo y la conservación de la salud, así como la integridad de la persona que se realiza cuando se respetan sus preferencias, es decir, cuando se amplían sus posibilidades de elección; y la integridad de la imagen que uno da de sí mismo.

De acuerdo con Dieterlen (2003: 43) se ha insistido en que la pobreza sitúa a las personas en una situación de vulnerabilidad que les impide la posibilidad de rechazar lo que les ofrecen aquellos que detentan el poder. Según ella, se estará más cerca de una sociedad justa cuando se logre implementar políticas de combate a la pobreza que puedan ser rechazables porque se tienen otras opciones. Así es posible afirmar que si bien el enfoque económico es indispensable para estudiar la pobreza, no se debe dejar de lado el aspecto ético ya que tiene gran relevancia en cuanto se ubica en la promoción de la autonomía de los individuos e incrementa su posibilidad de elección, en especial si se tiene presente que una vez que se atienden los principales rezagos en alimentación, salud y educación la posibilidad de mejorar la condición individual y familiar depende de la capacidad de elegir. La pobreza extrema cancela esa posibilidad.

Amartya Sen, quien ha propuesto métodos para medir la pobreza y soluciones para combatirla, reconoce ciertas ventajas de la focalización en los programas de política pública

contra la pobreza -como fue el caso de *Progresas*, que sobre la base del ingreso y del consumo determinó al grupo focal-, tales como el aprovechamiento de los recursos; sin embargo, ha observado también algunos problemas que surgen al aplicarla. Un método de focalización preciso requiere mucha y muy variada información y, por lo tanto, se corre el riesgo de violentar la privacidad de las personas; además, puede propiciar que los interesados distorsionen la información para recibir el beneficio; asimismo, la identificación de las personas como pobres puede ocasionar problemas de estigmatización; por último, los hombres y las mujeres caracterizados como pobres extremos pueden sentirse considerados como seres humanos pasivos, incapaces de tomar una decisión. La falta de privacidad, el estigma y la visión de los posibles beneficiarios como individuos pasivos nos remiten al concepto ético de la pobreza, y por consiguiente al bien primario definido por Rawls como las bases sociales del respeto a uno mismo.

Una noción importante cuando se discuten las modalidades de distribución de lo que se entiende como bienes primarios es la acuñada por Amartya Sen: las capacidades. La noción de capacidades se ubica en un término medio entre la subjetividad de las preferencias y la objetividad de las necesidades. Sen afirma que la igualdad es la posibilidad de desarrollar ciertas capacidades y ciertos funcionamientos, y defiende una idea de libertad no sólo negativa sino positiva; le interesa lo que las personas no deben hacer pero también lo que pueden hacer y ser. Sen entiende por funcionamiento los elementos constitutivos de una vida¹³. Un funcionamiento es un logro de una persona, lo que pueden hacer y ser. Por capacidad entiende la libertad (de acceso) que tiene una persona para elegir entre diferentes formas de vida. Asimismo, incluye la necesidad de recurrir a un tipo de valoración que nos permita seleccionar la clase de funcionamiento y el tipo de capacidades que los seres humanos necesitan y deben adquirir.

Con el fin de caracterizar a la pobreza se necesita considerar los distintos modos de convertir el ingreso en capacidades. El aspecto relevante es la falta de adecuación para generar capacidades mínimamente aceptables y no tanto el bajo nivel de las capacidades mismas. Para Sen la libertad es la posibilidad que tiene una persona de obtener aquello que

¹³ Cabe anotar que el concepto de capacidad remite a un concepto sobre los seres humanos que es clave para comprender el pensamiento de Sen: el de agencia.

elige, y la igualdad es la oportunidad que tiene de desarrollar el máximo número de capacidades, entendiendo por capacidades aquello que la persona puede hacer y ser.

Frente a otros conceptos, es importante destacar que la idea de capacidad es sensible a la diversidad personal y cultural. Una política social en este sentido debe ser capaz de valorar los elementos que permitan el desarrollo de las capacidades básicas y complejas. Al proponer el desarrollo de las capacidades, Sen coincide con una idea de Rawls al afirmar que el respeto propio es uno de los bienes primarios más importantes, razón por la cual una teoría de la justicia debe concentrarse en él. Así, los arreglos institucionales y las políticas públicas deben dirigirse a que se logren "las bases sociales del respeto propio" (Sen, 1992:13). Respeto propio consiste en la autoestima y refleja un desarrollo adecuado de las capacidades.

A pesar del notable efecto que ha tenido la obra de Sen en el estudio de los criterios de distribución en países con un índice alto de pobreza, se han observado dificultades. La principal radica en el concepto mismo de "capacidad". Por ejemplo, existe una dificultad en la forma de medir las capacidades, pues puede haber una trivialización si se considera que es posible generar capacidades a partir de mercancías. En esta línea de argumentación, cualquier incremento en las mercancías disponibles creará nuevas capacidades, simplemente por necesidad lógica.

Los problemas de la pobreza, tratados desde un punto de vista filosófico, tienen como telón de fondo una teoría liberal igualitaria. Esto significa que la distribución de recursos cuyos beneficiarios son los miembros de una sociedad que se encuentran en una situación de pobreza extrema, debe respetar ciertas libertades y más concretamente los derechos de las personas que pertenecen a dicha sociedad. Como el problema de la distribución se encuentra relacionado de cerca con la igualdad, la atención de la pobreza se vincula con el logro de la igualdad, ya que los criterios de distribución están relacionados con la existencia de una sociedad menos desigual. Sin embargo es concebible una sociedad igualitaria pero injusta; por ejemplo, una en la que todos sus miembros sean igualmente pobres. Puede suceder de igual manera que se apliquen políticas de combate a la pobreza extrema que traigan como consecuencia un aumento en la desigualdad, como es el caso de las políticas públicas en México, en especial por factores asociados con el incremento en el

costo de la canasta de bienes, los gastos administrativos y las distorsiones que se provocan con el ejercicio del gasto público.

La distribución de bienes no es un asunto sólo de voluntad y de normas sino básicamente de recursos: la escasez que abrumba a los países que tienen un índice alto de pobreza no permite que los derechos sean satisfechos. Hay autores que como Dieterlen (2003) plantean que México existen dos vías para tratar de subsanar ese problema. La primera consistiría en intentar que los derechos sociales, como la educación y la atención médica, dejen de ser exclusivamente normas programáticas y se conviertan en derechos que puedan ser exigibles. Para ello sería indispensable contar con un sistema legal accesible a aquellos que más lo necesitan. También, debe haber un compromiso con la discusión y la vigilancia del cumplimiento de las políticas públicas, eliminando la discrecionalidad en el manejo de los recursos para el combate a la pobreza y el permanente agobio social por el latente recorte presupuestal.

La otra vía, quizá más exigente, consistiría en que los ciudadanos sean conscientes de las obligaciones con aquellas personas que se encuentran en condiciones de supervivencia que les impiden desarrollar cualquier plan de vida. Éste es el ámbito en el que el ciudadano y una creciente ciudadanía se erigen como un requerimiento ineludible en la conformación de una nueva visión de la desigualdad como un asunto de pronta atención. La exigencia de transitar hacia formas de democracia y participación más eficientes tiene como premisa y como propósito el logro de la libertad y la igualdad, no como ámbitos mutuamente excluyentes sino como una combinación adecuada de espacios para el desarrollo social.

De esta manera, la necesaria provisión de recursos para atender las necesidades que van generando la pobreza en sus múltiples dimensiones, resulta que no sólo debe ser suficiente para satisfacer los requerimientos alimenticios, de salud y de educación que permitirían el desarrollo de las capacidades a las que alude Sen, sino también se hace evidente que la dimensión ética del respeto constituye la contraparte de la provisión de recursos, tangibles e intangibles para lograr que las capacidades se transformen en funcionalidades que son las que permiten al individuo cumplir con propósitos vitales. Es esta dimensión de combate a la pobreza la que se erige como el referente más elevado que

debe incorporarse en el diseño de las políticas públicas y en la construcción de los derechos sociales necesarios para atender la desigualdad y la pobreza.

2.3 Desigualdad y transformación institucional

El proceso de democratización en los países subdesarrollados tiene apenas unas cuantas décadas; sus resultados no apuntan hacia una transformación fincada en una mayor participación ni el mediano ni en el largo plazo. Como se anotó, la referencia del proceso de democratización en América latina ha sido lo acontecido en las naciones del sur de Europa y ni lejanamente se ha seguido una trayectoria semejante. Y no solo la dimensión de cuarenta años nos ha permitido ver cambios importantes sino a la luz de lo acontecido en los primeros 15 años del siglo XXI en muchos casos únicamente se puede hablar de retrocesos; el problema es que el análisis de la realidad democrática se ha establecido en la coyuntura: a falta de procesos de ciudadanización y participación de largo aliento, obstaculizados por los propios actores políticos, queda la reflexión sobre los equilibrios que a diario se reformulan entre los partidos y las facciones políticas, perdiendo de vista la dimensión del muy largo plazo. Así, la coyuntura es una importante clave de lectura que se desdibuja si se pierde de vista el proceso global de decisiones económicas, a cuya dinámica obedece la propia configuración nacional de poderes públicos y privados que en última instancia definen la inserción nacional en esa dinámica, y cuanto más permisiva y laxa en igual medida se profundizan desigualdad y pobreza.

En este sentido resulta alentador el ejercicio de análisis en un espacio temporal de siglos, ya que la génesis de la desigualdad no se encuentra en procesos de coyuntura, ni en la desafortunada aplicación de políticas públicas con pocos o nulos efectos sobre esa condición, sino en el andamiaje institucional que a veces prohija y en otras inhibe la intervención de grupos de interés económico para que las circunstancias cambien, lo que se podría acompañar por grupos políticos con intereses que convergen en la misma dirección.

Uno de los hallazgos relevantes se refiere a que en la configuración de la desigualdad son los dueños de los activos de cada país lo que definen el rumbo que habrá de seguirse en el mediano y largo plazos. Los incentivos que han propiciado el desarrollo de países económicamente avanzados tienen que ver con la tecnología y la aplicación del

conocimiento; juntos, estos componentes institucionales definen las posibilidades de crecimiento y la atención de la desigualdad. En función de que ello se aplica plenamente al caso de México, se retoman las principales reflexiones contenidas en dos importantes trabajos, como referentes para la contribución al debate de la desigualdad y la pobreza. Los trabajos de Thomas Piketty (2014) y Daron Acemoglu (2012), son estos paradigmáticos puntos de vista para el entendimiento de la desigualdad desde la perspectiva de la acumulación de capital, el primero, y desde la transformación institucional, en segundo término.

El diagnóstico que plantea Piketty es contundente:

[...] el capitalismo genera automáticamente las desigualdades arbitrarias e insostenibles que socavan radicalmente los valores meritocráticos en que se basan las sociedades democráticas. No obstante, hay maneras en las cuales la democracia puede recuperar el control sobre el capitalismo y garantizar que el interés general prevalece sobre el interés privado, preservando al mismo tiempo la apertura económica y evitar reacciones proteccionistas y nacionalistas (Piketty, 2014: 5).

La exclusión y marginación de los trabajadores y de los salarios es un relato que corre paralelo a la existencia misma del capitalismo; su propia dinámica genera el impulso a acumular y la organización política lo promueve y facilita. Desde la propia Revolución Industrial el crecimiento se ha fincado en un incremento más que proporcional de los ingresos del capital por sobre los ingresos de los asalariados. Los datos históricos indican que no fue sino hasta la segunda mitad o la tercera parte del siglo XIX que se produjo un aumento significativo en el poder adquisitivo de los salarios (Piketty, 2014: 10), es decir si se considera como referente la Revolución Industrial, pasó casi un siglo para que los trabajadores salieran de la marginalidad extrema.

Los procesos de mayor-menor desigualdad son de largo alcance y de comportamiento cíclico con tendencia hacia la polarización. Los datos que se presentan en el trabajo de Piketty no muestran disminución estructural de la desigualdad antes de la Primera Guerra Mundial. Lo que se observa en el período 1870-1914 es en el mejor de los casos una estabilización de la desigualdad a un nivel extremadamente alto, y en ciertos aspectos una espiral interminable desigual, marcada en particular mediante el aumento de la concentración de la riqueza (Piketty, 2014: 11).

El periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial y los setenta resultó, en razón de la reconstrucción europea, de menor desigualdad, pero desde la década de 1970, la desigualdad de ingresos ha crecido en los países ricos, especialmente Estados Unidos, en donde la concentración del ingreso en la primera década del siglo XXI superó ligeramente el nivel alcanzado en la segunda década del siglo anterior (Piketty, 2014: 18). La manera de medir la desigualdad en función de promedios de ingreso pierde de vista que deben considerarse todos los ingresos, desde los más bajos hasta los más altos, y desde una dimensión temporal de largo alcance, que resultan ser las premisas indispensables para la estimación real de la desigualdad. La visión meramente matemática que prevalece en los economistas, sin recurrir a la perspectiva histórica, es un gran error, ya que la dinámica de la desigualdad de ingresos sólo se puede estudiar en una perspectiva a largo plazo.

Más que estudiar los niveles de la desigualdad hay que estudiar los orígenes de la estructura de las disparidades en el ingreso y la riqueza entre los grupos sociales y de los diversos sistemas económicos, [su] justificación social, moral y política que se han invocado para defender o condenar esas disparidades. [...] la desigualdad no es necesariamente mala en sí misma: la pregunta clave es decidir si se justifica, si existen razones para ello (Piketty, 2014: 22).

Entre las conclusiones a las que llegase pueden rescatar las siguientes:

1) La reducción de la desigualdad que se llevó a cabo en la mayoría de los países desarrollados entre 1910 y 1950 fue sobre todo consecuencia de la guerra y de las políticas adoptadas para hacer frente a los embates de la guerra; 2) La dinámica de la distribución de la riqueza revela poderosos mecanismos que empujan alternativamente hacia la convergencia y divergencia (Piketty, 2014: 24).

Las principales fuerzas de la convergencia para generar crecimiento y reducir las desigualdades son la difusión del conocimiento y la inversión en formación y capacitación. Las fuerzas de divergencia son, en primera instancia, los ingresos más altos de algunos grupos que pueden separarse rápidamente del resto por un amplio margen. En segunda instancia hay un conjunto de fuerzas asociadas con el proceso de acumulación y concentración de la riqueza que se observan cuando el crecimiento es débil y el rendimiento del capital es alto. De acuerdo con sus efectos, esta segunda es más desestabilizadora que la primera.

Las disparidades de ingresos son en parte el resultado de la desigualdad de remuneración para el trabajo y en parte de las desigualdades en los ingresos de la capital,

que resultan a su vez consecuencia de la extrema concentración de la riqueza. Al utilizar medidas como el producto per cápita que promedia la distribución, se pierden de vista estas condiciones extremas (Piketty, 2014: 26).

El progreso hacia la racionalidad económica y tecnológica no implica necesariamente el progreso hacia la racionalidad democrática y basada en el mérito, postulado del liberalismo. La razón principal es simple: la tecnología, al igual que el mercado, no tiene límite ni moral. La evolución de la tecnología sin duda ha aumentado la necesidad de recursos humanos y las competencias; también ha aumentado la necesidad de edificios, viviendas, oficinas, equipos, patentes, y así sucesivamente de manera que al final el valor total de todas las formas de capital no humano (*i. e.* bienes raíces, capital de las empresas, de capital industrial, capital financiero) ha aumentado casi tan rápido como el ingreso total de la mano de obra. Si bien la tecnología es una impulsora del crecimiento, no es suficiente para crear un orden más justo y racional basado en la utilidad común.

El crecimiento económico, que se basa en el aumento de la productividad y la difusión del conocimiento, ha hecho posible equilibrar el proceso de acumulación de capital para no caer en una catástrofe como la Gran Depresión, pero no ha alterado la relación entre el capital y el trabajo. En todas las sociedades, la desigualdad de ingresos puede descomponerse en tres componentes: la desigualdad en los ingresos del trabajo; la desigualdad en la propiedad del capital y los beneficios que genera, así como la interacción entre estos dos términos.

Las medidas estadísticas de la desigualdad de ingresos [...] son muy a menudo los índices sintéticos, como el coeficiente de Gini, que se mezclan cosas muy diferentes, tales como la desigualdad con respecto al trabajo y el capital, por lo que es imposible distinguir claramente entre las múltiples dimensiones de la desigualdad y los diversos mecanismos en el trabajo. La primera regularidad se observa cuando se trata de medir la desigualdad de ingresos, en la práctica es que la desigualdad con respecto al capital es siempre mayor que la desigualdad con respecto al trabajo. La distribución de la propiedad del capital (y de las rentas del capital) es siempre más concentrada que la distribución de los ingresos del trabajo (Piketty, 2014: 229).

La mejor manera de aumentar los salarios y reducir las desigualdades salariales en el largo plazo resulta ser desde la perspectiva de Piketty invertir en educación, creación y desarrollo de habilidades. Esta propuesta tiene mucho sentido si se considera que en el largo plazo, los salarios y los horarios de los trabajadores no se pueden multiplicar como lo

hacen los activos; para lograr ese nivel de progreso, la educación y la tecnología resultan las fuerzas más importantes.

La medida ideal para evitar una espiral sin fin y no igualitaria que conduzca a una mayor concentración de la riqueza, consiste en recuperar el control de la dinámica de acumulación por medio de un impuesto progresivo y global del capital. Además de inhibir la concentración de la riqueza se sugiere que un impuesto de este tipo haría posible someter la riqueza a un control democrático, condición indispensable para una regulación clara del sistema bancario y los flujos internacionales de capital, cuyos efectos se han dimensionado con claridad en la crisis financiera del 2008. Piketty lo plantea de esta manera: “Un impuesto sobre el capital se promoverá el interés general sobre los intereses privados, mientras que se preserva la apertura económica y las fuerzas de la competencia” (Piketty, 2014:448).

Una condición que explica la capacidad de enfrentar los procesos cíclicos-recesivos de la economía es la intervención más amplia del Estado en la economía. Pese a la persistencia del discurso que plantea que el Estado debe marginarse de la actividad económica, lo cierto es que la influencia del Estado es mucho mayor que en la época del Estado benefactor; de hecho, en muchos aspectos, es mayor de lo que jamás haya sido. La crisis financiera que inició en 2008 y cuyas secuelas todavía se constatan al promediar la segunda década del siglo XXI es prueba de ello. No hay otra manera más clara de ver la irracionalidad de los mercados y la magnitud del reto para los gobiernos.

La conclusión del estudio consiste en que una economía de mercado basada en la propiedad privada contiene las fuerzas de la convergencia asociadas, en particular, con la difusión de los conocimientos y habilidades, pero también contiene las fuerzas de la divergencia, que son amenazas a las sociedades democráticas y los valores de la justicia social.

Para la democracia el reto consiste [no solo] en recuperar el control sobre el capitalismo financiero globalizado de este siglo, sino que también tiene que inventar nuevas herramientas, adaptadas a los retos actuales. La herramienta ideal sería un impuesto progresivo y global del capital, junto con un alto nivel de transparencia financiera internacional (Piketty, 2014: 496).

Existe otro enfoque teórico que apunta hacia la influencia de los factores de largo plazo, no electorales ni tampoco vinculados con cuestiones de la ideología partidista. Se trata del análisis histórico institucional es Daron Acemoglu (2012) quien plantea que los países no crecen en razón de la incapacidad de los gobernantes para vivir bajo arreglos institucionales proclives al crecimiento nacional y de largo plazo, lo que no implica que los gobernantes sean incapaces sino que sus arreglos van en dirección opuesta al desarrollo.

Gran Bretaña y Estados Unidos, por ejemplo, se hicieron ricos porque sus ciudadanos derrocaron a las élites que controlaban el poder y crearon una sociedad en la que los derechos políticos se encontraban mejor distribuidos, donde el gobierno debía rendir cuentas y responder a los ciudadanos, que a su vez podían aprovechar las oportunidades económicas de un entorno favorable para la iniciativa de individuos.

Cada sociedad funciona con una serie de reglas políticas y económicas creadas e impuestas colectivamente por el Estado y los ciudadanos. En un espacio así, las instituciones económicas dan forma los incentivos económicos (*i. e.* los incentivos para recibir una educación, ahorrar e invertir, innovar y adoptar nuevas tecnologías), y es el proceso político lo que determina bajo qué instituciones económicas se vivirá y son, a su vez, las instituciones políticas las que determinan el funcionamiento de este proceso.

[...] las instituciones políticas de una nación son las que determinan la capacidad de los ciudadanos de controlar a los políticos e influir en su comportamiento. Esto, a su vez, determina si los políticos son agentes que representan y actúan a favor de los ciudadanos. Las instituciones políticas incluyen normas que se encuentran en sus documentos normativos, como sus constituciones, pero no se limitan a ello. Incluyen también la capacidad del Estado para regular y gobernar la sociedad. [...] es necesario considerar los factores que determinan cómo se reparte el poder político en la sociedad, sobre todo la capacidad de los distintos grupos de actuar colectivamente para conseguir sus objetivos o, en caso contrario, impedir que otras personas consigan los suyos (Acemoglu, 2012: 33).

Aunque las instituciones económicas resulten relevantes para establecer si un país es rico o pobre, son la política y las instituciones políticas las que determinan las instituciones económicas que tiene un país, de ahí la relevancia de la participación. Las instituciones económicas favorables de los países que cuentan con economías más estables y mercados más sólidos fueron el resultado de las instituciones políticas que aparecieron desde su fundación misma.

Los distintos modelos de las instituciones actuales están arraigados en el pasado, porque, una vez que una sociedad se organiza de una forma concreta, ésta tiende a persistir.

[...] este hecho procede de la forma en la que interactúan las instituciones políticas y económicas. Esta persistencia y las fuerzas que la crean también explican por qué es tan difícil eliminar la desigualdad mundial y hacer que los países pobres sean prósperos (Acemoglu, 2012: 34).

No necesariamente la sociedad adopta instituciones que son las más adecuadas para el crecimiento económico y el bienestar; la experiencia latinoamericana evidencia que otras instituciones pueden ser mejores para los individuos o grupos que controlan la política y las instituciones políticas. Como sea, son las instituciones las que definen la trayectoria económica. Quienes detentan el monopolio de las decisiones y el resto de la sociedad están, con frecuencia, en desacuerdo sobre las instituciones que deberían continuar vigentes y las que deberían cambiar.

Comprender la desigualdad del mundo, requiere, entre otras consideraciones, entender porqué algunas sociedades están organizadas de manera ineficiente y socialmente indeseable. Algunos países consiguen adoptar instituciones eficientes y alcanzan la prosperidad, pero, por desgracia, son un número reducido de casos.

La mayoría de los economistas y los encargados de formular políticas se han centrado en «hacerlo bien», mientras que lo que se necesita realmente es una explicación de por qué los países pobres “lo hicieron mal”. En general, su situación no se debe a su ignorancia ni a su cultura. Los países pobres lo son porque quienes tienen el poder toman decisiones que crean pobreza. No lo hacen bien, no porque se equivoquen o por su ignorancia, sino a propósito (Acemoglu, 2012: 39).

Entender esta circunstancia implica analizar y comprender la manera como se toman las decisiones, quién las toma y por qué los individuos o grupos deciden hacer lo que hacen. Ese es el propósito del estudio de la política y los procesos políticos. Desafortunadamente la economía ha ignorado la política; su comprensión resulta esencial para entender y explicar la desigualdad del mundo.

Alcanzar la prosperidad supone la atención y respuesta a problemas políticos básicos. Un error de consecuencias desastrosas, sobre todo para definir la orientación de la economía, es asumir que los problemas políticos están resueltos cuando se cuenta con un marco normativo aceptado por todos, por lo que es imposible lograr una explicación clara de la desigualdad mundial. Para explicar la desigualdad mundial, es necesario que desde la

perspectiva económica se entienda que los distintos tipos de Estados y acuerdos sociales afectan a los comportamientos económicos, y que el libre mercado es una falacia en términos de la capacidad de asignar eficientemente los recursos (Acemoglu, 2012: 50).

Acemoglu afirma que las instituciones económicas inclusivas también allanan el camino para otros dos motores de prosperidad: la tecnología y la educación, coincidiendo plenamente con el diagnóstico de Piketty. El desarrollo económico sostenido casi siempre va acompañado de mejoras tecnológicas que permiten que las personas, las tierras y el capital existente (*i. e.* edificios y maquinaria) pasen a ser más productivos (Acemoglu, 2012: 57). Las instituciones políticas inclusivas son aquellas que están suficientemente centralizadas y que son pluralistas. Si falla alguna de estas condiciones, entonces devienen en instituciones políticas extractivas.

Existe una fuerte sinergia entre las instituciones económicas y las políticas. Las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de una élite reducida, colocando pocas restricciones al ejercicio de su poder y facilitan a las instituciones económicas extraer recursos del resto de la sociedad. Así, las instituciones económicas extractivas dependen de las instituciones políticas extractivas para su supervivencia. Las instituciones políticas inclusivas tenderían a eliminar las instituciones económicas que expropiaban los recursos de la mayoría, y para ello erigen barreras de entrada y restringen el funcionamiento de mercados que no promueven la competencia, como sucede en las economías desarrolladas.

La relación entre las instituciones económicas y políticas extractivas introduce un componente de fuerte retroalimentación: las instituciones políticas permiten que las élites controlen el poder político para elegir instituciones económicas con menos limitaciones o fuerzas que se opongan. También permiten que las élites estructuren las futuras instituciones políticas y su evolución. A su vez, las instituciones económicas extractivas enriquecen a esas mismas élites, y su riqueza económica y su poder ayudan a consolidar su dominio político (Acemoglu, 2012: 59).

Las instituciones políticas y económicas que son realmente elegidas por la sociedad, resultan ser *inclusivas* y fomentar el crecimiento económico o pueden ser *extractivas* y convertirse en obstáculos para el desarrollo económico; los países fracasan cuando tienen instituciones económicas extractivas, apoyadas por instituciones políticas extractivas que impiden el crecimiento económico. Esto significa que la elección de las instituciones, y la

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

definición de su acción política, son determinantes para el futuro de los países (Acemoglu, 2012: 60).

La desigualdad mundial actual es el resultado de procesos que iniciaron en los siglos XIX y XX, cuando algunos países aprovecharon la revolución industrial y las tecnologías y los métodos de organización que aportaba. El cambio tecnológico es el más importante de los motores del crecimiento. El aprovechamiento de las nuevas tecnologías es la condición *sine qua non* para beneficiarse de impulsos para la prosperidad.

Las instituciones políticas y económicas inclusivas no surgen espontáneamente, sino son resultado de un conflicto entre las élites que se resisten al crecimiento económico y al cambio político y las que los impulsan. De acuerdo con la experiencia histórica, las instituciones inclusivas surgen durante las coyunturas críticas, cuando una serie de factores debilitan el control de las élites que están en el poder, sin embargo el resultado del conflicto político no está predeterminado.

De todas formas, una vez instauradas, las instituciones políticas y económicas inclusivas tienden a crear un círculo virtuoso, un proceso de retroalimentación positiva, lo que aumenta la probabilidad de que estas instituciones persistan e incluso se expandan (Acemoglu, 2012: 218).

El círculo virtuoso que da origen a las instituciones inclusivas opera por la vía de varios mecanismos. En primera instancia, la lógica de las instituciones políticas pluralistas hace que la usurpación del poder por parte de un personaje autoritario sea más difícil. La concentración del poder en manos de un individuo o grupo minaría las bases de las instituciones políticas pluralistas, y la verdadera medida del pluralismo es su capacidad para resistir a tales intentos.

El pluralismo también consagra la noción de Estado de derecho, el principio de que las leyes deben aplicarse a todos por igual. Sin embargo, el Estado de derecho, a su vez, implica que las leyes no puedan ser utilizadas simplemente por parte de un grupo para usurpar los derechos de otro. Lo que es más, el principio del Estado de derecho abre la puerta a una mayor participación en el proceso político y a una mayor inclusividad, ya que introduce poderosamente la idea de que las personas deben ser iguales no solamente ante la ley, sino también ante el sistema político (Acemoglu, 2012: 226).

El segundo mecanismo radica en el hecho de que las instituciones políticas inclusivas apoyan y son apoyadas por instituciones económicas inclusivas, lo que constituye y retroalimenta un círculo virtuoso. Así, concluye Acemoglu, los países fracasan

desde el punto de vista económico debido a las instituciones extractivas, ya que éstas mantienen en la pobreza a los países pobres y les impiden emprender el camino hacia el crecimiento económico.

Como corolario, es necesario apuntar que desde estas dimensiones de largo alcance pueden establecerse los parámetros para definir las condiciones mínimas de un proceso de democratización que efectivamente pueda tener incidencia en la reducción de la desigualdad y la pobreza. Resalta la pertinencia de la intervención del Estado, pero no del Estado que regula las prácticas excluyentes a través de la aplicación parcial de las leyes o de plano de la no aplicación de las mismas. Hay que reformar al Estado a partir de abrir la posibilidad de una participación más amplia en dos sentidos: que haya igualdad para todos los ciudadanos en el acceso al poder y que haya una aplicación igualitaria de la ley. Esto supone considerar la posibilidad de modificar la arquitectura institucional para fomentar el pluralismo. Un Estado que aplica un impuesto progresivo para reducir la desigualdad y la pobreza es un Estado que se ha planteado seriamente su papel para hacerlo y no un ente que gasta con el fin de reducir artificialmente la pobreza a costa de más desigualdad.

Capítulo 3. Democracia y Transición en México

3.1 La Transición mexicana

Una vez planteados en términos generales los conceptos base de la teoría de la transición y sus implicaciones para los países de América Latina, lo que resulta metodológicamente pertinente en tanto los análisis de los autores reiteradamente señalados sólo en algunos casos abordan específicamente el caso mexicano -aunque sus propuesta metodológicas bien se pueden aplicar en términos generales-, se considerarán aspectos en México que marcan derroteros distintos al resto de los países de la región, en especial por los rasgos de autoritarismo, acompañado de prácticas populistas y las condiciones en que opera el régimen político que no se modificó no obstante la alternancia. En otros términos, pese a la alternancia no ha habido cambios para que la democracia adquiera características de naturaleza más profunda y duradera, condiciones mínimas para hablar de un proceso de avanza, para no mencionar siquiera el de consolidación que aún queda bastante vago:

Mientras que "la consolidación democrática" puede haber sido un concepto nebuloso desde sus inicios, la niebla conceptual que vela el término sólo se ha vuelto más y más gruesa cuanto más se ha extendido a través de la académica, así como el mundo de la política. (Schedler, 1998: 95).

Y ya que la democracia se ha quedado estancada en la disputa que se libra en las urnas y pese a que el proceso de alternancia fue celebrado y en él se fincaron expectativas a todas luces desmedidas, resulta que la transición mexicana adquiere un estatus particular que no permite incorporarla en un esquema general de teorías de la transición, lo que también puede decirse de las naciones latinoamericanas que dieron el giro autoritarismo militar-democracia de izquierda-autoritarismo de izquierda-democracia de derecha...y este proceso pendular parece no llevar a ningún lado, en especial por los cambios que viven Argentina y Brasil, por poner el ejemplo de un vuelco hacia la derecha, en el caso de la primera, y de una gestión plagada de corrupción bajo la protección de ser de izquierda en el segundo caso. Los dos países sumidos en profundas recesiones económicas con saldos predecibles en desigualdad y pobreza.

En México, para avanzar en la democracia, la única vía seguida han sido las elecciones; por este medio se ha garantizado a los actores políticos el acceso al poder. Sin

embargo, la ruta de la democracia también involucra el ejercicio de ese poder. Si bien los mecanismos para la elección de los gobernantes se han ido perfeccionando -y en mucho judicializando-, en México se dista mucho de contar con las herramientas legales que permitan la remoción de los políticos que caigan en los excesos, irregularidades o abuso en su ejercicio. Esta situación acerca mucho al régimen supuestamente democrático con lo que sucede en los regímenes abiertamente autoritarios; a diferencia de éstos, donde la remoción es imposible, la posibilidad de que los políticos que incurren en algún tipo de anomalía sólo pueden ser removidos a partir de manifestaciones sociales que en ocasiones se acercan a una situación de resistencia y movilización civil, que son desconocidas por las propias autoridades o descalificada por los mismos, prevaleciendo la impunidad ante la falta de mecanismos institucionalizados.

Así, el avance democrático sobre la base electoral se constata en el espacio del acceso al poder pero no en su ejercicio. El hecho de que hayan habido expresiones sociales que van en contra de los autoritarismos y los excesos en el ejercicio del poder ha tenido, entre otras manifestaciones, desde una movilización social de grandes alcances en 1968, hasta un proceso de alternancia que inició en el año 2000 con el acceso de un partido y candidato de oposición a la presidencia de la República. La alternancia hacia un régimen más competitivo dio término a más de 70 años de un sistema de partido hegemónico y permitió el arribo de un partido de oposición (Partido Acción Nacional, PAN) a la presidencia de la República, aunque la transición revirtió su camino al reintegrarse el Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la jefatura del Ejecutivo federal en el año 2012.

Dicho proceso de transición en lo político va de la mano con otros procesos de crisis económicas que tienen su origen en 1976, cuando al amparo de la crisis de los precios del petróleo, reeditada en 1982 con la crisis de la deuda externa, afectaron la gestión política del partido en el gobierno, abriendo espacios de descontento para que la oposición -de derecha e izquierda- lograra la apertura de espacios antes vedados.

Después de la crisis sexenal de 1976 la reforma política de 1979 abrió la puerta para la participación institucionalizada de la oposición, que operó como elemento moderador de la rijosidad y generó la necesaria legitimidad del régimen, llevando las disputas al terreno

electoral. La reforma de 1979 permitió que la elección de 1982 transitará con relativa tranquilidad no obstante los problemas asociados con la crisis de la deuda experimentados ese mismo año. La profundidad de las reformas de corte neoliberal ampliaron las brechas de desigualdad y marginación social que fueron el marco propicio para el crecimiento del descontento, a su vez materializado en el acceso de la oposición a espacios políticos antes solo reservados al partido dominante, en un contexto de profundos cambios en los que la eficiencia económica fue ganando terreno:

Después de la crisis de la deuda de 1982, la aproximación del Estado mexicano a la nueva legitimación mediante la expansión y el intervencionismo económicos se contrajo drásticamente y, a su debido tiempo, fue sustituida por una fórmula de administración económica orientada hacia el mercado (Whitehead, 1996: 50).

La crisis de la deuda y el avance de la posición tuvieron importantes efectos sobre los equilibrios partidistas. De esta manera, en 1986, en tres importantes municipios del norte del país (Ciudad Juárez, Chihuahua y Durango) y en San Luis Potosí el PAN tuvo triunfos, dos de los cuales fueron traducidos en derrotas por la vía del fraude electoral, regresando el entonces presidente Miguel de la Madrid a ese socorrido expediente, provocando reacciones que amenazaban con descomponer el clima social, pero que le redituaron un fuerte posicionamiento político-electoral que buscó ser capitalizado al postular a Manuel Clouthier a la presidencia de la República en 1988. Si bien el candidato del PAN no contaba con el suficiente capital político para ganar la presidencia, su candidatura sí permitió al PAN aprovechar el clima de descontento, que le reportaría obtener posteriormente importantes triunfos en las elecciones para gobernador en Baja California, Guanajuato y Chihuahua, en 1989, 1991 y 1992 respectivamente.

Dado el alcance del presente trabajo, se considera relevante partir de las reformas electorales que inician en 1986, cuyo objetivo fundamental consistió en evitar la ampliación del sistema de partidos, así como afianzar el control gubernamental sobre la Comisión Federal Electoral (CFE). Como resultado de las reformas de ese año se incrementó de 100 a 200 diputados de representación proporcional en 1986, y se puso a prueba en 1988. En 1990 se estableció la cláusula de gobernabilidad, destinada a permitir que el partido mayoritario tuviera la mayoría absoluta de la Cámara a pesar de que su votación descendiera por debajo del 50% sin colocarse por abajo del 35 por ciento. .

Los problemas sociales generaron la necesidad de ajustes en el sistema político, teniendo que abrirse nuevos espacios para las manifestaciones de descontento, que en 1987 llevaron a la ruptura de la cohesión del Partido Revolucionario Institucional, emigrando distinguidos militantes, como Cuauhtémoc Cárdenas, quien en su calidad de candidato a la Presidencia de la República con la representación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) logró un fuerte posicionamiento e inclusive se considera que fue el verdadero vencedor de la selecciones de 1988.

El fraude electoral operado en Michoacán, entonces considerado el bastión principal del renovado cardenismo, tuvo en 1992 efectos de radicalización de la postura del PRD, que le valió el distanciamiento de las preferencias electorales que han visto a la izquierda radical como una alternativa poco viable como posibilidad de gobierno. Así, la cercanía con el PAN consolidó y profundizó las reformas económicas y comerciales que fueron legitimadas por un partido diferente al partido dominante y a su vez dio pie a un clima de confrontación con la izquierda institucionalizada.

Uno de los cambios formales más significativos en el sistema político fue la creación del IFE (Instituto Federal Electoral). El 11 de octubre de 1990 se suprimió la CFE y se creó el IFE como organismo público, sin embargo, el Poder Ejecutivo mantenía el control del organismo a través de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, en 1993, se aprobaron reformas a 6 artículos de la Constitución en materia electoral y a 252 artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En esta reforma se eliminó la auto-calificación del Poder Legislativo, y correspondió a los consejeros del IFE emitir la declaración de validez de las elecciones. Se pasó de una calificación política a una administrativa.

En 1994 se efectuaron modificaciones a la legislación electoral secundaria. Ésta fue motivada por la presión y cercanía de las elecciones presidenciales de ese año. Los cambios parecían encaminarse a fortalecer y lograr una mayor equidad, imparcialidad y limpieza en las elecciones con condiciones más favorables para la oposición. El resultado fue que el electorado votó nuevamente por el candidato del PRI. Ninguno de los partidos impugnó el resultado. En el clima de inestabilidad política y económica, el “voto por la paz” fue determinante para orientar el resultado.

En ese mismo año, y al amparo de problemas económicos asociados con la inestabilidad de los mercados financieros y bursátiles, aparecieron movimientos como el encabezado por el Ejército Zapatista que llegaron a cuestionar la viabilidad del modelo económico fincado en una concepción neoliberal del manejo económico, y con desfavorables alcances para la población que vio nuevamente afectada su condición de vida al amparo de devaluaciones y recortes presupuestales, efectos concomitantes con las sucesivas crisis económicas que fueron una constante en los sexenios de 1976 a 1994 (Crespo, 2012: 84).

Y fue precisamente a raíz del “error de diciembre” de 1994, cuando el presidente Salinas de Gortari pasa el mando a Ernesto Zedillo, que la presión social y la creciente inconformidad con el régimen político-económico generó las condiciones para la transición que se concretó con el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional en las elecciones para la Presidencia de la República en el año 2000. Una circunstancia notable de este proceso electoral fue la no concurrencia de una crisis económica, pero abriría la puerta, en razón de la escasa capacidad de gestión y negociación de Vicente Fox y su equipo de gobierno, a una nueva crisis política que pudo haber tenido dimensiones de gran alcance.

La menor rijosidad de los panistas también se tradujo en un creciente acercamiento con el gobierno de Carlos Salinas, en especial en la aceptación e impulso de las políticas de ajuste y de la profundización de la política de apertura comercial, que desde la óptica salinista llevaría al país por rumbos de crecimiento que la deteriorada economía nacional, impregnada de ineficiencias públicas y privadas, hacía inviable¹⁴.

Este acercamiento entre posiciones y actores políticos con posturas polarizadas forma parte de una estrategia apoyada en la premisa de que una vez que se incorporan a los canales institucionales de diálogo y participación, tienden a moderarse; frente a la cerrazón la oposición tiende a radicalizarse, lo que en un escenario de transición puede generar una crisis política con potenciales efectos negativos sobre la economía. En la transición, la lucha por el poder genera una gran movilidad de los principales actores, sean sociales,

¹⁴ En 1990 iniciaron las negociaciones que culminaron en diciembre de 1992 con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), que fueron el preámbulo para el ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1994 y para la firma de más de 20 tratados comerciales de diverso alcance, entre los que se incluye el Acuerdo con la Unión Europea.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

políticos y económicos que buscan acomodo en las nuevas condiciones del entorno. A fin de cuentas el proceso sucesorio conlleva una carga de incertidumbre que había sido solventada por el régimen priísta mediante mecanismos de autoritarismo y verticalidad en la estructura de transferencia del poder que reduciría las posibilidades de un conflicto (Crespo 2012).

En el espacio de las leyes, se realizó una nueva reforma en 1996 que otorgó plena autonomía tanto al Instituto Federal Electoral como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con esta reforma se dio cuenta de la importancia de abrir y ampliar los canales institucionales para la contienda electoral, desacreditando de esta manera la posibilidad de que los grupos armados ganaran legitimidad dentro de la disputa por el poder político y reduciendo la percepción de riesgo político e incapacidad que había quedado en evidencia con el levantamiento armado en Chiapas. Esta circunstancia benefició al PRD el que al igual que el PAN diez años atrás, se alzó con el triunfo en la entonces jefatura del Gobierno del Distrito Federal y en la gubernatura del estado de Zacatecas. Los triunfos electorales de los partidos de la oposición materializaron dos procesos relevantes en el sistema político mexicano: de una parte se daba cabida y operatividad a un sistema plural aunque acotado a tres y solo a tres actores políticos, que dejaba al margen y en la ilegalidad a cualquier actor que quisiera contender por el poder.

En segundo término, se lograba establecer el juego político en condiciones de relativa moderación en la que se ha cuestionado todos los aspectos cuestionables, políticos, sociales y económicos, pero la funcionalidad sistémica no ha quedado en situación de riesgo ni de inestabilidad ya que los tres partidos han seguido funcionando –con sus jaloneos y disputas públicas, pero con una fuerte simbiosis en las Cámaras- como un ente capaz de mantener los principios de un sistema de gobierno que no se ha puesto en tela de juicio en lo fundamental y que conserva los rasgos de impunidad, corrupción y falta de transparencia como lo había hecho durante los 70 años en los que se consolidó el partido único.

Se trataba de un proceso de cambio en apariencia de corte democrático que había iniciado más de 20 años a tras cuando tuvo lugar el proceso de apertura para los partidos políticos de oposición a la contienda política. Los cambios que fueron materializándose en las reformas políticas que en algún momento llegaron a tener serios retrocesos, como en la

caída de sistema en 1988 o con los fraudes en Chihuahua y Durango, fueron una respuesta para evitar una mayor conflictividad y el resquebrajamiento del régimen de gobierno que se estableció sobre nuevas bases, fundamentalmente a través de equilibrios de diferente magnitud dentro del Congreso, que a pesar de los constantes enfrentamientos, permitió que los partidos políticos y quienes detentan el poder económico terminaran imponiendo una estrategia de ejercicio del poder que trasciende lo eminentemente político.

Para consolidar los cambios político-electorales, en 1996 se logró un arreglo consensuado y negociado por los tres principales partidos (PAN, PRI y el PRD) para garantizar mayores condiciones a la competencia política.

Dentro de los principales cambios e innovaciones, destacan los relativos a la composición de los órganos de representación nacional, el fortalecimiento de un régimen de partidos cada vez más competitivo; garantía de condiciones de mayor equidad en la contienda electoral; independencia de la autoridad electoral, así como innovaciones en el ámbito de la justicia electoral y los regímenes electorales a nivel local. (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997: 223).

A diferencia de la legislación anterior el límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en la conformación de la Cámara de Diputados fue de 300 Diputados electos por ambos principios (mayoría relativa, MR, y representación proporcional, RP), es decir, un 60 por ciento de los 500 escaños. Se estableció el mínimo de 2 por ciento de la votación para que un partido mantenga y acceda a los 200 escaños de RP. Se incorporó el principio de RP a la Cámara de Senadores, se eligieron 32 por este mecanismo. Se reconoció de igual manera la figura de Agrupaciones Político-Nacionales (APN) como instrumentos de desarrollo de la vida democrática. La reforma de 1996 trajo un cambio fundamental, ya que previamente el presidente del Consejo General del IFE era el Secretario de Gobernación. La reforma de 1994 suprimió toda participación del gobierno en su dirección ejecutiva. Se introdujo la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad para plantear la no-conformidad de las leyes electorales (federales o locales) con la Constitución.

Por otra parte, el régimen del Distrito Federal se modificó sustancialmente. Antes de 1996, el Presidente de la República designaba y removía libremente al Regente de la Ciudad, a partir de ese momento se estableció que los ciudadanos podrían elegir de manera

libre, directa, universal y secreta, como todas las demás entidades federativas, gobernante, mientras la Asamblea de Representantes, se convertía en Asamblea Legislativa.

La competencia política desde 1996 hasta 2006 se organizaría y vigilaría a través de la reglamentación existente. La posibilidad de un cambio profundo se abrió cuando en el 2000 el PAN presentó un candidato que al amparo de la publicidad, los medios y con un discurso abierto y frontal parecía concluiría, de una vez por todas, con las prácticas autoritarias del PRI. Muchas irregularidades generadas en el 2000 plantearon limitaciones para la legalidad y transparencia en la contienda electoral, como por ejemplo al excesivo gasto en las campañas, y se evidencia la insuficiente reglamentación referente a la propaganda en los medios de comunicación. Cuatro procesos electorales ocurrieron desde 1996: 1997, 2000, 2003 y 2006. En todos ellos, las críticas se refirieron a la falta de control y fiscalización de los recursos.

La elección presidencial de 2006, por ejemplo, se caracterizó por la excesiva utilización de recursos, *spots* de televisión con descalificaciones y una lucha por el poder, que perdió todo límite. El IFE se vio rebasado como autoridad administrativa, por tanto, los partidos políticos predominantes en el Congreso acordaron modificaciones constitucionales y secundarias que concluyeron en la reforma electoral de 2007. Sus alcances generales se orientan hacia puntos específicos como la regulación de las campañas y la definición de quién está facultado para contratar tiempo en radio y televisión, afectando la libertad de expresión, así como los intereses de los propietarios de las televisoras.

A partir de ese año, se facultó exclusivamente a los partidos políticos la promoción y difusión de las campañas electorales, así como de sus plataformas e ideología. A los terceros involucrados, empresarios y organizaciones les corresponde realizar donativos a los partidos, pero a través de mecanismos controlados. De esta manera, a partir de esa reforma, la rendición de cuentas evitó discrecionalidad en los *spots* de televisión y radio en contra de cualquier candidato.

Los cambios también repercuten en las alianzas de partidos grandes con los pequeños, pues ya no se podría ceder porcentajes de votación, sino que mantendrán su registro a partir de obtener su propia votación. Se mantuvieron tareas pendientes tales como

reflexionar acerca de la pertinencia de la reelección de legisladores, reducir el número de legisladores, ampliar el periodo de gobierno municipal, así como la creación de mecanismos de rendición de cuentas de los secretarios de Estado ante el Congreso de la Unión.

Por la vía de la adopción de políticas económicas que socializan el costo de los quebrantos –como la quiebra de bancos, los costos excesivos en la construcción de obra pública o las malversaciones de los recursos de las pensiones- ha sido posible la extracción de recursos para beneficio de los políticos y de los dueños de los recursos económicos, que configuran un bloque heterogéneo pero con intereses semejantes. El sistema de contrapesos en el Congreso, cualquiera que se la conformación de sus integrantes, no ha funcionado ni ha operado en el sentido de cancelar la extracción de recursos, su canalización al fortalecimiento patrimonial de los grupos en el poder y el impacto sobre la composición y el ejercicio del gasto público, reforzando la visión asistencialista de los programas sociales, profundizando la desigualdad y la pobreza y cancelando la posibilidad de un crecimiento endógeno. La naturaleza de la contienda política entre partidos supuestamente diferenciados en su condición ideológica-normativa ha sido más bien de suma que de división, prevaleciendo la incapacidad operativa y funcional de los grupos políticos para modificar la ortodoxia económica, reduciendo las desigualdades.

Esta manera de ser oposición y comparsa a la vez reedita bajo nuevas modalidades las prácticas autoritarias del PRI que lograron mantener una relativa condición de estabilidad política durante las sucesiones presidenciales previas a la del 2000, prácticas que se evidencian en las modificaciones a la estructura legal que cobija las decisiones de política pública.

La apertura de espacios a la oposición que se tradujo en alternancia en ese año generó un riesgo potencial de crisis política de cara al ejercicio de ese tipo de autoritarismo que mostraba signos de agotamiento, por lo menos en las modalidades que había tenido bajo un sistema de partido dominante, y que requería de ajustes importantes, probablemente no para erigirse en un sistema más democrático sino para modernizar las modalidades

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

autoritarias sin las que no es posible mantener la operatividad sistémica y la reproducción del régimen. Woldenberg¹⁵ ubica a la alternancia en una dimensión relevante:

Así pues, la alternancia no constituyó la condición de nuestra democracia: demostró su existencia. Pero el fin de la transición no es el fin de la política, ni de las reformas, mucho menos es el fin de los problemas del país. Todo lo contrario.

Los acuerdos para aplicar programas de ajuste con elevados costos sociales no se hicieron sin muchos contratiempos como sucedió durante los procesos recesivos de 1976, 1982, 1988 y 1994; en el 2000 estaba claro que el grupo en el poder había visto mermada su capacidad de reproducción y gestión, pero el contraste con la realidad sugirió sólo un reacomodo de patrones de apropiación de la riqueza social mediante las prebendas de concesiones y permisos públicos.

La gestión de Vicente Fox resultó ser el desperdicio de una oportunidad histórica para modernizar al sistema político y consolidar al régimen de gobierno. Las prioridades programáticas de su gobierno no se diferenciaron ni se distanciaron de las de su predecesor, reafirmando el énfasis en el manejo restrictivo del gasto y en la fijación ortodoxa por un déficit fiscal cercano al cero, con el consiguiente impacto sobre la política social. De hecho, durante su gestión se mantiene la misma estructura del gasto social y sólo el nombre cambió de Oportunidades a Progresá, de éste a Prospera con Enrique Peña¹⁶, con la misma estrategia de operación, fincada en el manejo corporativista y paternalista del programa que contrasta con la visión de Estado mínimo que subyace a la visión neoliberal del manejo económico.

En materia política los avances que había obtenido en cuestión de autonomía el IFE tuvieron un serio revés cuando en el 2003 en la renovación del Consejo General de ese organismo el PRD quedó marginado, perdiéndose el necesario consenso para la legitimidad de su operación. La intervención de personajes como Diego Fernández del PAN y en medio de video-escándalos que evidenciaron la intervención del Estado para marginar a uno de los candidatos de oposición resultó ser contraproducente a la capacidad de maniobra del

¹⁵ Recuperado de: <http://memoria.fiu.edu/memoria/documents/woldenberg.pdf>.

¹⁶ El diseño del programa es autoría de Santiago Levy, subsecretario de Hacienda en la gestión de Ernesto Zedillo, que básicamente cambió la orientación de un programa de subsidios generalizados a otro de apoyos directos en dinero que se dirigía a mejorar los indicadores de pobreza antes que a reducir su incidencia y menos sus causas.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

gobierno de Vicente Fox, logrando precisamente colocar a López Obrador en una posición de visibilidad en el que se vieron reflejados los ciudadanos que habían sufrido alguna de las modalidades de corrupción y abuso del poder propio de los gobiernos de todos los signos políticos. Para aquellos ciudadanos que no comulgaban con el comportamiento radical ni con la oferta política de Andrés Manuel López Obrador, éste se convirtió en el estandarte de la inconformidad social como lo evidenció la multitudinaria asistencia al zócalo capitalino para rechazar el intento de desafuero que intentó llevar a cabo Vicente Fox para marginarlo de la contienda electoral del 2006.

Esta situación generó un clima de escepticismo respecto al resultado de dichas elecciones, ya que se anticipaba una nueva intervención del Estado para evitar la llegada del candidato de la oposición. Pero fue el propio candidato el que cerró sus posibilidades al radicalizar su discurso y perder los votos de los electores que se movían en la franja de la indecisión, pero en especial de quienes consideran que un discurso anti-empresarial y un enfrentamiento con la autoridad presidencial son pasos hacia un radicalismo de alcances negativos. Lo cierto es que la ventaja de por lo menos 10 puntos porcentuales en las preferencias de los electores que llevaba López Obrador a Felipe Calderón, otrora candidato del PAN, no fueron suficientes para garantizarle el triunfo el día de la elección y perdió a final de cuentas por menos de un punto porcentual (.56 por ciento) en una de la elecciones más reñidas y más cuestionadas de los últimos tiempos. La interpretación parcial por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal ordenó la apertura de casi 15 mil paquetes electorales que contenían el 18 por ciento de las 83 mil actas con inconsistencias) acerca del recuento de votos en razón de las irregularidades o inconsistencia denunciadas, sumó mayor incertidumbre al resultado.

El candidato del PRD desconoció el resultado lo que devino un problema de otras dimensiones toda vez que el partido que lo postuló participó en la conformación de los órganos electorales, generando una situación de escepticismo de parte de los electores respecto a la calidad de las contiendas, de los resultados, de los actores y del árbitro.

Al igual que lo hizo su predecesor, Felipe Calderón pudo gobernar acompañado de una oposición a modo en el caso del PRI, que no obstante convertirse en algunas ocasiones en freno de sus “reformas estructurales” dio paso a muchas iniciativas que permitieron

consolidar el sistema de prebendas para los grupos económicos que obtuvieron permisos y concesiones, en especial los grupos que facilitaron el convencimiento de la opinión pública para lograr la legitimidad del triunfo calderonista.

En tal situación se encontraban las televisoras y en general los medios de comunicación que mantuvieron una condición oligopólica como prestadores de servicio -es decir no se abrieron nuevos canales ni se concesionaron frecuencias adicionales- a manera de compensación por los efectos de las reformas de 2007 y 2008 que marginaron a las grandes televisoras de la venta de publicidad electoral, quedando esta actividad en manos de las autoridades electorales haciendo uso de los tiempos oficiales que dispone el Gobierno en las concesiones de radio y televisión.

La gestión de Felipe calderón estuvo también, al igual que la de Vicente Fox, por escándalos de corrupción y enriquecimiento ilícito con el agravante de la violencia desmedida desatada por la “guerra” contra el narcotráfico y en general contra la delincuencia organizada, que claramente perdió el gobierno federal como consecuencia de la incapacidad para reintegrar el Estado de derecho. Este conjunto de problemas, asociados también con un bajo nivel de crecimiento económico, generaron las condiciones de incredulidad de un verdadero cambio político y económico que fueron los facilitadores para que el PRI regresara a gobernar el país.

Además de los anteriores, en el proceso electoral de 2012 diversos factores confluyeron para el triunfo de Enrique Peña Nieto. Por una parte, el voto corporativo del PRI permitió contar con una base mínima pero suficiente para enfrentar a la candidata del PAN, que a su vez fue víctima de los resultados de dos gestiones panistas caracterizadas por frecuentes actos de corrupción, opacidad e ineficiencia, así como para lograr que el candidato del PRD no lograra obtener el número de votos para alcanzar el triunfo en razón del descrédito por sus actitudes personales y el desprestigio que le habían endilgado los medios de comunicación.

A diferencia de la elección de 2006, Peña Nieto logró en el 2012 una diferencia de 6.6 puntos porcentuales, suficiente para despejar las dudas sobre la legalidad de su elección. Pese a las acusaciones de gasto excesivo de campaña y compra de votos, los vericuetos

legales, al amparo de vacíos e inexactitudes de las propias reformas acordadas entre los partidos políticos, las causales de nulidad no fueron legalmente cubiertas ni probadas, aunque a nivel de la opinión pública se dieron por hecho, y el PRI regresó con un triunfo, consolidando la alternancia y reafirmando la vigencia de las prácticas autoritarias, la corrupción y la impunidad como constantes del sistema político mexicano es decir, la experiencia democrática de la alternancia había llegado a su fin.

Pese a ello, la construcción de la legitimidad que no se obtiene en las urnas ofrece espacios para que la oposición avance y se logren resultados en el ámbito social que por sí mismo el régimen no ofrece mientras el autoritarismo y las prácticas ilegales le permitan tener una gestión política sin sobresaltos; cuestiones como la transparencia, los derechos humanos y reformas en lo electoral para acotar las posibilidades de impunidad -como la de 2014 que fiscaliza el gasto en tiempo real y lo convierte en motivo de la nulidad de la elecciones- se convierten en terreno ganado, aunque resulta ser también un logro menor frente a las dimensiones de la corrupción, la impunidad y el problema de los estrechos y fuertes vínculos entre autoridades y delincuencia organizada que ha tenido un saldo de violencia de niveles desconocidos en México desde el gobierno de Felipe Calderón.

Las prácticas autoritarias y el presidencialismo de viejo cuño hicieron aparición en el 2014 y el 2015 durante la gestión de Enrique Peña Nieto, cuando al amparo de acuerdos con todos los partidos políticos se cabildearon y después se aprobaron las “reformas estructurales” que ni Fox ni Calderón habían logrado destrabar en el Congreso. Así, las reformas laboral, educativa, energética, de telecomunicaciones y la última reforma política aprobadas vía rápida reeditaron las añejas prácticas que la transición aparentemente había eliminado. Los alcances de todas esas de grandes dimensiones, algunas llegaron fuera de tiempo, pero todas buscan configurar un nuevo esquema económico de inserción a la economía global sin intención de que dicha inserción tenga como soporte la tecnología ni el conocimiento con bases nacionales. No es entonces discutiendo las resoluciones de los tribunales electorales como la democracia avance y la desigualdad se reduzca. El sistema político no es capaz de reconvertir el equilibrio de poderes económico-políticos con una visión más profunda que no será producto de la alternancia por sí misma ni de reformas

electorales, ni de un mayor acceso a los medios de comunicación sino de un cambio en los equilibrios de esos poderes y en el cambio radical de las estructuras informales.

La lectura de los procesos de transición y de configuración del régimen por parte de Whitehead es aleccionadora, ya que antes de la alternancia planteaba la importancia de atacar los frentes donde el autoritarismo encuentra su principal soporte, y sin cuya modificación el avance democrático resulta limitado:

... la introducción progresiva de medidas sucesivas de reforma política que fortaleciera la supervisión electoral, la ampliación de la competencia entre múltiples partidos en nuevas arenas, la cobertura más equitativa de los medios de difusión, etc. [...] Este enfoque se concentró abrumadoramente en las reglas formales del proceso político, suponiendo que podría hacerse retroceder gradualmente a las estructuras informales de una práctica autoritaria sin desestabilizar todo el sistema [...] aunque el régimen mexicano había sido firme, en términos institucionales, y *sui generis*, era también, a su manera, profundamente autoritario. P.42

3.2 La Alternancia sin rumbo

El sistema político mexicano, se empezó a gestar como un sistema singular en el poder, explicado por la creación y adaptación de un sistema de partido hegemónico. La oposición no influía en las decisiones; de esta forma, el poder presidencial y el partido hegemónico se extendieron a lo largo del período comprendido entre 1952 y 1988, durante el que el presidente en turno ejercía sus facultades meta-constitucionales plenamente y la hegemonía del PRI era indisputada.

El PRI, favorecido por la infraestructura y maquinaria electoral, retenía el poder presidencial mientras se encargaba de monopolizar los cargos en las gubernaturas, senadurías y diputaciones. A partir del resultado de 1988 se presenta una mayor apertura democrática, no obstante la transición mexicana pareciera no encajar dentro de los modelos tradicionales. Salazar presenta varios puntos a considerar:

- 1) La transición es un proceso gradual, complejo y desigual iniciado decenios atrás; 2) No es efecto instantáneo, sino un proceso largo; 3) Ha sido seguida por arreglos, negociaciones, compromisos y reformas; con defectos e insuficiencias representaron cambios sustanciales; 4) Posibilitar un pluralismo electoral competitivo (Salazar, 1998: 14).

El sistema electoral en 1988 tuvo el propósito de favorecer al PRI, sin embargo, el Congreso de la Unión se presentó más plural; a partir de ese año hasta el 2008 se presentaron nuevos equilibrios en todos los ámbitos. El sistema se caracterizó como un

presidencialismo acotado por el Congreso y por un sistema de partidos plural. Al realizarse las elecciones de 1994, el PRI triunfó nuevamente con alta participación electoral, pero ante un contexto de violencia política. En las elecciones de ese año fue evidente la fortaleza y el poder de convocatoria del PRI, no sólo en la Presidencia, sino en los gobiernos de los estados y en la distribución del Congreso.

A partir de 1997, se presentaron condiciones para considerar al sistema de partidos como un sistema de pluralismo moderado, aunque, a nivel estatal, conservaba algunos rasgos de sistema predominante. La tendencia en ese año fue la presencia de tres partidos electoralmente importantes. La alternancia dejó de ser una posibilidad formal y se erigió como un hecho concreto. Este mismo año el PRD ganó la capital del país como lo haría después en las elecciones del 2000, 2006 y 2012.

La contienda electoral del año 2000 se concentró entre dos partidos, el PAN y el PRI. El dos de julio accede el PAN al poder a través de Vicente Fox. Este proceso no puede ser entendido como algo espontáneo, sino como producto de una “ruta de transición gradual” (Lujambio, 1996: 17). Los primeros factores que evidenciaron cambios en el régimen político fueron la ampliación del sistema de representación en el Congreso, las victorias de los partidos de oposición en los gobiernos estatales, las modificaciones significativas en la reglamentación electoral, y el debilitamiento del partido en el gobierno.

Otro factor que explicó la derrota del PRI fue la emergencia de organizaciones políticas y civiles, además del voto útil promovido por los integrantes del grupo San Ángel. A pesar de su deterioro electoral, el PRI se mantuvo como fuerza importante a nivel estatal, municipal, en el Senado y en la Cámara de Diputados para el periodo 2000-2006. Los resultados del año 2000 demostraron “fehacientemente que el país contaba con todos los requisitos jurídicos e institucionales de una democracia electoral cabal” (Salazar, 2001: 414).

Se consideraba entonces que México había transitado hacia un régimen más democrático, sin embargo, no había que confundirlo con una democracia consolidada. Los votos se concentran en tres partidos competitivos, casi excluyentes, con las mismas posibilidades de ganar a través de mecanismos que permiten competitividad. El régimen

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

mexicano se presenta como un sistema de “pluralismo moderado-excluyente”, donde existe poco espacio para otro partido adicional, tal como lo afirman Espinoza y Meyenberg (2001: 361):

Tal sistema de partidos puede definirse como un sistema de pluralismo moderado excluyente. Moderado porque un alto porcentaje de los votos se encuentra en tres fuerzas políticas; excluyentes porque son estas mismas fuerzas políticas las que al cubrir este grueso de espacio político, fijan las reglas para que dicha situación no se altere. Sólo cambia la primera fuerza por otra de las dos, pero una cuarta en este sistema está condenado a no existir.

Los avances durante estos años son significativos en materia de legislación electoral, financiamiento más equitativo, competencia entre partidos, imparcialidad del IFE. A partir de 1994, la competitividad electoral parece haber llegado a México para quedarse, para ser un factor importante en la construcción del régimen político democrático.

A partir de las elecciones presidenciales de 2006 se evidenció la necesidad de perfeccionar la relación entre los partidos y el IFE. La autonomía quedó en riesgo, vulnerada a discrecionalidad de los partidos mayoritarios (PRI, PAN, PRD). El Poder Ejecutivo y su partido aprobaron la exigencia del PRI y el PRD de remover al consejero presidente del Instituto, con lo cual retomaron injerencia tradicional. Desde luego el contexto era diferente, pero en una democracia en vía de consolidación se espera conciliación en las relaciones intergubernamentales.

En torno a la situación que guardaba el proceso de transición, Michelangelo Bovero, comentaba acerca de los históricos comicios que dieron fin a 71 años de monopolio en el poder de un solo partido y que por las características del régimen no eran augurios de democratización:

En primer lugar, la alternancia en el poder *no es* un fenómeno exclusivo de la democracia, luego entonces, el hecho de que ocurra una renovación política no es una prueba *suficiente* de la naturaleza democrática o de la buena calidad democrática de un régimen político (Bovero, 2000).

Los asuntos institucionales que subyacen en la alternancia son trascendentales para una democracia más acabada. Al proceso le falta un acuerdo político para conducir la nueva gobernabilidad democrática que implique la distribución del poder, equilibrios y una pluralidad activa. La incertidumbre en la actuación del Instituto Federal Electoral propició desconfianza y una legitimidad desgastada del partido triunfador. El margen de victoria tan

estrecho entre los dos principales candidatos en el 2006 propició dudas en el manejo técnico y político de los instrumentos de cómputo del propio instituto, lo que si bien sería atendido con nuevas reglas del juego no contribuyeron a cambiar el perfil de una elección con baja participación y con notables injerencias para dirigir sus resultados hacia el candidato de los grupos del poder, que evidentemente podía cambiar de color y de orientación en la franja política.

Estas circunstancias dejaron claro que hacen faltan arreglos y adecuaciones institucionales para llegar a ser un sistema político realmente consolidado. Las objeciones acerca de la consolidación del régimen son de dos tipos: estructurales y de prácticas del sistema político. En la primera se detectan fallas en el sistema de procuración de justicia, en las atribuciones del presidente y en las facultades del Poder Legislativo. La segunda tiene que ver con la permanencia de prácticas tradiciones como la corrupción, la negligencia burocrática y la impunidad.

Las prácticas monopólicas se han ido diluyendo a través del perfeccionamiento de las instituciones, si bien persisten deficiencias. Se ha avanzado en la democracia electoral, traducida en la mejora de los mecanismos para la confianza en los resultados; ahora bien hay una diferencia entre desear ser democráticos y ser una democracia consolidada, México sólo encaja en la primera opción. El aumento en los índices de competitividad de la oposición confirma un descenso considerable de la capacidad del régimen para alterar e imponer resultados. México se cuenta en una democracia electoral casi efectiva. Pero la democracia va más allá de los procesos electorales, consolidarla requiere de ciertos requisitos: ciudadanos participativos con un alto grado de cultura política, así como una sociedad atenta y vigilante, con una competencia cívica donde el ciudadano sea activo y capaz de organizarse.

Los avances en materia electoral son imprescindibles para entender la apertura del sistema político mexicano, sin ellos la transición no hubiera sido posible; sin soslayar los avances de lo electoral, que en efecto han aportado para la construcción del proceso democrático en México, aunque no son los únicos que se requieren para su consolidación. La democracia no posee sólo un valor instrumental, y de ahí que lo electoral sea relevante. Sin embargo, los supuestos valores no siempre están presentes, pese a la realización de

elecciones competitivas. La democracia consolidada debe de garantizar legalidad, tolerancia y pluralidad. Tiene que mostrar capacidad de cooperación entre los ciudadanos y esto repercute en la confianza al sistema y a las instituciones. Implica contar con autoridades políticamente responsables, que rindan cuentas, atentas de la ley, y eficientes en sus decisiones.

Ya en la práctica de la alternancia, el gobierno de Vicente Fox tuvo un ejercicio público con serios problemas en su administración. Si bien llegó al poder con alta legitimidad político-electoral, su actuación como titular del Poder Ejecutivo le restó confianza. Situaciones cotidianas, hasta desaciertos diplomáticos marcaron su gobierno de manera negativa. El sistema de equilibrio de poderes se reorganizó, los poderes Legislativo y Judicial lograron mayor independencia política como una gradual transformación en la ingeniería, más que como un producto del propio gobierno de Fox.

A partir de 2006 la competencia se concentró entre el PAN y el PRI, principalmente por los desaciertos políticos internos y externos del PRD (que se intensificaron en el 2014), los cuales lo están limitando y marginando ante el electorado. La falta de cohesión entre las fracciones del partido lo coloca como el menos favorecido para las elecciones futuras, y todavía más debilitado porque su líder anterior ya se erigió en cabeza de otro partido.

Uno de los cambios significativos en el sistema político mexicano es que hasta antes del año 2000, el jefe máximo del gobierno y del PRI era el Presidente de la República, lo cual aseguraba control y estabilidad en el reparto de cuotas y espacios parlamentarios para la clase política. Esta situación ha desaparecido con el ascenso del PAN al poder presidencial. Los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón asumieron una autoridad limitada en las decisiones del partido, lo cual produce independencia entre los grupos, pero genera una percepción de debilidad en la alineación de los legisladores.

La época de autoritarismo e imposición en la aprobación de reformas constitucionales y secundarias ya no existe en su modalidad más abierta y arraigada, sin embargo, los partidos no asimilan que los gobiernos divididos no son evidencia de parálisis, sino una oportunidad de lograr equilibrios y contrapesos entre los mismos partidos, así el ejercicio público y la toma de decisiones se comparte.

En el sistema político actual, la exigencia ya no son elecciones limpias, sino que la democracia mejore sus alcances sociales y logre consolidar una condición estructural como forma de gobierno. Desde la creación del IFE no se había presentado ausencia de legitimidad y credibilidad. Los partidos, con la remoción de los Consejeros, generaron una imagen negativa, no sólo para el IFE, sino para ellos mismos. Si el IFE fungía como contrapeso ante los partidos y éstos negociaron removerlos modificando la Constitución, queda en duda la independencia y equilibrio de poderes.

El sistema político mexicano se ha modificado y también las prácticas políticas funcionales. La legislación electoral ha facilitado una mayor competencia política entre los partidos, permitiendo contar un sistema de partidos con pluralismo moderado excluyente, que incentiva la alternancia entre los tres partidos consolidados pero restringe seriamente la formación de un cuarto partido fuerte. Los cambios en la legislación han producido mayor representación de los partidos de oposición en el Congreso de la Unión; las reformas electorales han permitido financiamiento público del gobierno, así como la creación de figuras de participación ciudadana como un instrumento de vinculación con la sociedad. Todos estos cambios saltan a la vista pero resultan insuficientes para el avance democrático.

La transición a la democracia comenzó desde la base de la pirámide, desde los municipios, en los que se presentó desde finales de los ochenta la alternancia, y que después llegó a los estados de la República, empezando con Baja California. La pluralidad hizo presencia en el Congreso de la Unión como un instrumento de contrapeso en las decisiones presidenciales. El desgaste del sistema de partido hegemónico que inició en los municipios, llegó a su punto más álgido con la alternancia a la presidencia el dos de julio del 2000.

Durante los dos sexenios panistas, se percibió plena ausencia de habilidad político-legislativa para lograr acuerdos e impulsar reformas de diferente calado. Finalmente, el sistema político mexicano se desarrolló como una democracia sin una definición clara en el que la alternancia no se tradujo en una condición democrática sustantiva entendida como un espacio de participación activa con ciudadanos ejerciendo sus derechos y obligados a hacerlo; con un sistema electoral funcional, pero con mecanismos atrasados en el

reacomodo y distribución del poder, no fue de extrañar que el PRI regresara a Los Pinos en el 2012, reeditando la importancia de la estructura territorial, los cacicazgos locales y la fortaleza del corporativismo electoral.

La alternancia sólo constituyó una fase transicional del sistema político mexicano sin representar un avance sino todo lo contrario. Las modalidades autoritarias que se consideró quedarían cada vez más lejos en el ejercicio del poder se han reeditado sobre la base de nuevos equilibrios de poder con los mismos actores y grupos hegemónicos, con el énfasis en los medios de comunicación, y con un sistema electoral más complejo que ha relegado la facultad de decisión del voto a los tribunales, sin un cambio relevante desde la perspectiva de los últimos 25 años.

3.3 Los retos de la democracia en México

Durante los últimos 25 años, México ha experimentado un complejo proceso de transición democrática, al pasar de un sistema de partido hegemónico a un sistema de pluralismo moderado excluyente. De acuerdo con el *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México* del IFE (2014), una vez finalizada la instauración democrática en el país, que sitúan en el 2000 “con la prueba de la alternancia en la Presidencia” (IFE, 2014: 22), quedando por resolver cuestiones relacionadas con el desempeño institucional y la calidad de la democracia. Como parte del diagnóstico se indica que la política local y los múltiples enclaves autoritarios representan un obstáculo para la consolidación del régimen democrático. Cuestionan que los agentes de la periferia hayan contribuido a la transición democrática en el ámbito nacional y argumentan que la arena política local ha sido y seguirá siendo la principal fuente de resistencia a la democratización.

Como factores adicionales que dificultan la construcción de un régimen democrático se cuentan el deficiente funcionamiento del sistema judicial, los altos grados de corrupción, así como la incapacidad de los partidos políticos para obtener de nueva cuenta la confianza de los ciudadanos, que no sólo han perdido sino que además se les percibe menos como genuinos representantes de sus intereses, provocando su decreciente

legitimidad¹⁷. El tema de la construcción de ciudadanía y sus implicaciones, también se considera como uno de los retos para la democracia, ya que es requisito contar con una ciudadanía interesada, participativa y que pueda ejercer realmente sus derechos.

Cuando se revisan algunas de las rutas que ha tenido la idea de una construcción democrática, y de forma particular la idea sobre la ciudadanía, se puede entender de mejor forma el proceso político en países como México. De manera más o menos general en México hemos recorrido el camino lo que se llamó el paradigma de las transiciones a la democracia -que requiere la aprobación de la prueba electoral como un punto de inicio o de arranque-, pero estamos sin avanzar a lo que se pensó como la democracia de derechos ciudadanos, y más lejos aún de llegar a los planteamientos sobre el Estado democrático como garante de esos derechos.

El ejercicio de la ciudadanía en un gobierno democrático necesariamente requiere de un efectivo Estado de derecho. Ello implica la existencia real de un sistema legal con las características de no retroactividad, publicidad, generalidad y estabilidad, que garantice derechos e igualdad a los ciudadanos. Sin embargo, lo que encontramos es una realidad en donde todo ese conjunto de relaciones no se cumple y la ciudadanía se encuentra muy lejos de tener un Estado efectivo de derecho.

En el caso mexicano, durante mucho tiempo no se puso atención a las nociones de Estado de derecho y ciudadanía. Ambos conceptos estaban subordinados a los discursos revolucionarios y nacionalistas. A medida que la liberalización política fue avanzando, los temas relacionados con ciudadanía, derechos y su protección se han vuelto más importantes. Este proceso tiene sus raíces en el cambio que resultó de la reforma electoral de 1977¹⁸. Como se reiterado en este trabajo, ése momento marcó el declive de un concepto de legitimidad basado en un discurso corporativista y de inclusión social y, por otra parte, tuvo inicio un sistema político en el que los partidos de oposición tenían un rol y el discurso

¹⁷ El tema de la distinción entre legalidad y legitimidad es relevante en el caso de las elecciones en México, ya que no obstante reconocer que se cumple en los procesos electorales con el apego al marco legal, el ejercicio del poder se mueve con frecuencia al margen o fuera del mismo, lo que afecta su condición legítima y demerita la calidad de la democracia

¹⁸ Con la reforma de 1977, los partidos políticos fueron definidos como entidades de interés público, reformulando el sistema de representación para permitir vía de acceso de los partidos pequeños al Poder Legislativo. Durante el periodo 1979-1982 se introdujo la representación proporcional con 100 Diputados, además de los 300 de mayoría relativa.

de legitimidad incluía contar con un sistema que promoviera la competencia electoral. Esto permitió que las nociones de ciudadanía y derechos adquirieran un carácter democrático; gradualmente, el Estado de derecho comenzó a incluir los derechos políticos de los mexicanos.

La liberalización política continuó durante la década de los ochenta, marcada por crisis y nuevas estrategias económicas. Ya en los noventa se puso el énfasis en la modernización económica con la promesa de que la reforma política vendría después. El sistema mexicano no estaba promoviendo el desarrollo de una ciudadanía democrática. La tradición legal y constitucional mexicana tiene sus fundamentos en una concepción liberal de la ciudadanía y el Estado de derecho, imbricada con las conquistas sociales de la revolución. Si bien el Estado de derecho en México no ha estado presente en la práctica, tampoco es posible ir al extremo de pensar en una sociedad hundida en la ilegalidad y la ilegitimidad. La cuestión central que hay que plantearse es si el país está avanzando de un Estado de legalidad incompleta a un Estado de derecho eficaz, e identificar el punto en el que nos encontramos.

La Constitución mexicana ofrece un concepto específico de ciudadanía si se le considera como el conjunto de derechos y libertades, es decir, una mezcla de libertades con derechos sociales y económicos. En la práctica como sucede en gran parte de América Latina, la protección de estos derechos y libertades deja mucho que desear. En buena medida, ello se debe a la brecha entre los patrones dominantes de conducta -definidos a su vez por la cultura y la tradición- y las nuevas demandas o aspiraciones respecto a un ideal de ciudadanos y ciudadanía.

El sistema político mexicano fue construido bajo el marco que ofrecía la Constitución, con elecciones cada seis años sin posibilidad de reelección y toda la apariencia de un régimen democrático. No obstante, la ausencia de un Estado de derecho eficaz favoreció el corporativismo y el clientelismo, lo que resulta ser un obstáculo para el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

Hasta el último cuarto del siglo XX el régimen había logrado crear y mantener una base de apoyo popular que le permitiera contar con la legitimidad suficiente. El deterioro

del pacto social, así como las frecuentes crisis económicas de las décadas de los ochenta y noventa, trajeron consigo una mayor exigencia de un sistema auténticamente democrático y de un Estado de derecho eficaz.

En términos de derechos básicos, y si aceptamos que la democracia representativa es sólo una parte de un proyecto democrático que se necesita para pensar desde la perspectiva de derechos, entonces tenemos de entrada que los derechos políticos han logrado más o menos instituirse y judicializarse, pero los derechos sociales y civiles están aún lejos de ser la contraparte de una democracia fuerte. En el caso de los derechos sociales y la cobertura universal, la condición es claramente de precariedad e incertidumbre.

La debilidad de la democracia en México guarda una estrecha relación con la precariedad de la ciudadanía. Si partimos de que una democracia con derechos supone al menos tres elementos -protección, inclusión y calidad- con los que se trata de evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad de oportunidades, en México los tres factores tienen faltantes y carencias básicas. La construcción de la ciudadanía pasa, dicen los autores del Universalismo Básico, por una lucha entre las tendencias normativas, los intereses concretos, el poder de los actores y las capacidades estatales (Pogge, 2009).

Para determinar la dimensión del Estado de derecho en México deben definirse y evaluarse una serie de criterios entre los que se incluyen la separación de poderes, la independencia judicial, la penalización frente al abuso de poder y la protección de los derechos civiles, entre los más importantes. Las variables que se miden en *Informe País* del IFE (2014) en la dimensión de Estado de derecho se relacionan con la percepción y experiencia de discriminación, cultura de la legalidad, seguridad ciudadana y la capacidad de acceso a la justicia. Sin duda, la existencia de un Estado de derecho es requisito fundamental para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.

Aunque el tema de la ciudadanía no ha estado en el centro del estudio de la teoría democrática, pues éste se ha concentrado en cuestiones institucionales como ya se mencionó, no es un tema nuevo. La mayoría de los análisis recientes del tema giran alrededor del trabajo de Marshall (1950) sobre los derechos ciudadanos. En *Citizenship and Social Class and Other Essays*, el autor plantea tres etapas de la evolución de la ciudadanía

desde el punto de vista legal, es decir, los derechos concedidos por el Estado a los ciudadanos: ciudadanía civil (derechos individuales a la libertad de expresión, libertad religiosa y propiedad, que se desarrollaron en el siglo XVIII debido a la lógica capitalista emergente); ciudadanía política (derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de la clase política o como elector de dicha clase, que se desarrolló durante el siglo XIX con la expansión del derecho al voto); ciudadanía social (derecho a gozar de una calidad de vida digna asegurada por el Estado, desarrollado durante el siglo XX, principalmente con el establecimiento del Estado de bienestar). Esta clasificación, sin embargo, tiene diversos alcances. Por ejemplo, en los años ochenta fue claro que los derechos humanos y civiles básicos no podían asumirse como un hecho; en consecuencia, el conjunto de derechos civiles, políticos y sociales fue seriamente cuestionada. Incluso con los problemas que presenta la clasificación de derechos ciudadanos de Marshall, la observancia de éstos sigue siendo indispensable en las discusiones actuales sobre democracia.

Es evidente la importancia de redefinir el concepto de ciudadanía y derechos ciudadanos y estudiar su importancia y la condición que guarda su distribución desigual. Es necesario repensar el concepto e identificar los derechos ciudadanos, pero no acotarlo solamente a un grupo de actividades concretas -voto, ejercicio de la libertad de expresión y recepción de beneficios públicos, entre otros-. La idea de ciudadanía trasciende los derechos ciudadanos: otros aspectos, como las obligaciones y deberes ciudadanos también deben ser incorporados. Los derechos ciudadanos por sí solos no son capaces de explicar la gran brecha existente entre derechos formales y prácticas reales que existe en muchos países, especialmente en las democracias más recientes o defectuosas, que de acuerdo con Puhle son los

[...] regímenes en transformación que no han llegado a consolidar una democracia liberal que corresponde a los criterios de democracia enraizada, pero que, al mismo tiempo, ya no son regímenes autocráticos por el hecho de que, básicamente, funciona como principio el régimen electoral (elecciones libres y honestas), por ejemplo, que llegan al gobierno los que fueron votados por los ciudadanos, y que no se falsifiquen los resultados electorales en forma significativa y sustancial [...] Por eso, la “democracia defectuosa” no es solamente una democracia disminuida y de baja intensidad sino también una democracia inconsistente (Puhle, 2004: 10).

Así, aunque en lo formal se respeten las reglas procedimentales y no existan violaciones graves a la normatividad electoral, además de un relativo respeto al Estado de derecho, en los regímenes de carácter defectuoso, el conjunto derechos civiles, políticos y sociales no puede ejercerse plenamente.

De esta manera, la ciudadanía en México atraviesa por un complejo e incipiente proceso de construcción que se puede caracterizar por su relación de desconfianza en el prójimo y en la autoridad; también en las instituciones encargadas de la procuración de justicia; por su desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas; y por su desencanto por los resultados que ha tenido la democracia (IFE, 2014: 19).

Las visiones maximalistas de ciudadanía van más allá del ámbito exclusivamente legal e incorporan los hábitos, sentimientos y valores de los individuos. Estos enfoques se refieren a un ciudadano que requiere involucrarse sistemáticamente en la esfera pública, que sabe cómo funciona y también sabe cómo puede insertarse y participar en él. Dentro de las definiciones maximalistas a la ciudadanía, se considera que los actores sociales tienen un sentimiento de identificación o pertenencia con aquellos que comparten su comunidad política y también se considera que determinados individuos tienen responsabilidades particulares que dependen de sus cualidades personales.

En esta misma línea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004a: 12) concibe a la ciudadanía como una condición de igualdad básica vinculada con el sentido de pertenencia a una comunidad, que es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su condición de pertenencia a un Estado nacional. Resulta ser un espacio mayor que va más allá del régimen político y sus reglas institucionales. La ciudadanía integral considera al ciudadano como un individuo que accede armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos esos derechos conforman un conjunto indivisible y articulado. En consecuencia, la ciudadanía integral se construye a partir del ejercicio pleno de este conjunto de derechos.

Para la comprensión de los enfoques maximalistas y minimalistas es muy importante observar con detalle la evolución del Estado-nación :

Las visiones minimalistas generalmente están relacionadas con una percepción muy jurista o legalista del concepto. Es la definición fundacional de ciudadanía. El Estado distingue entre los miembros y los no miembros de una comunidad política, y además asigna derechos y responsabilidades a los ciudadanos desde su clasificación legal (IFE, 2014:19).

Desde finales del siglo XVIII la ciudadanía fue consolidándose como sinónimo de nacionalidad. Los derechos que tiene el ciudadano son derechos que se ejercen en primera instancia frente al Estado. Ser ciudadano es someterse a la ley, hacerse cargo de las obligaciones fiscales y a cambio tener garantizada la inviolabilidad de su conciencia y la seguridad de que su propiedad va a ser respetada. En un principio, el papel del Estado fue de protector de los intereses individuales. Esta idea del Estado guardián se ha ido modificando poco a poco, al considerar que no es posible circunscribir la acción del ser humano al ámbito de lo privado. El Estado debe entonces intervenir en la vida económica para asegurar el bienestar de la gran mayoría. En esta segunda acepción el ciudadano reclama al Estado que le garantice los derechos a la salud, a la educación, al trabajo y a estar cubierto en caso de enfermedad o desempleo.

Ahora bien, dentro de la perspectiva contemporánea integral y maximalista de la ciudadanía (véase cuadro 1) debe distinguirse, además de un aspecto *sustantivo*, otro de carácter *procesal* que enfatiza los aspectos de agencia de la ciudadanía como parte fundamental de su definición. De esta manera, el *derecho a tener derechos* parte de considerar una perspectiva diferenciada de los derechos en la que se reconocen “las diferencias reales de poder y desigualdad institucionalizadas en las sociedades” (Jones y Gaventa, 2002: 17). Los derechos y las obligaciones son resultado de las diferentes luchas y creaciones, tanto individuales como grupales o comunitarias, por construir esos derechos.

Cuadro 1. Visiones de ciudadanía

Visión minimalista	<ul style="list-style-type: none"> • La ciudadanía es un estatus jurídico. • Un ciudadano es todo aquel que tenga 18 años de edad y un modo honesto de vivir, que goza en esa calidad de sus derechos políticos. • Su tarea en el ámbito cívico político se circunscribe a elegir juiciosamente a sus representantes. • No requiere de más virtudes que apegarse a la legalidad, respetar la autoridad y ejercer sus obligaciones, entre las que destaca el derecho a votar
---------------------------	---

Visión intermedia	<ul style="list-style-type: none"> • Concepción amplia del ciudadano que trasciende el enfoque legal. • No ignora las satisfacciones que los individuos tienen de la vida privada y considera que la participación continua en el espacio público no se restringe a la participación en los procesos electorales. • El ciudadano debe reconocer y respetar los derechos de los demás, y tener las capacidades de autocontención y sentido de responsabilidad, de participar en el debate público y por esa vía en la toma de decisiones, de evaluar a quienes desempeñan los cargos públicos, y de exigir que les rindan cuentas.
Visión maximalista	<ul style="list-style-type: none"> • La ciudadanía es un estatus político, pero también es una identidad cívico-política. • La persona requiere involucrarse sistemáticamente en la esfera pública. • Implica amplias exigencias a los ciudadanos, pues plantea que ellos estarán interesados permanentemente en lo político. • El ciudadano debe saber no sólo cómo funciona el sistema político sino también cómo puede insertarse y participar en él.

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Federal Electoral (2014). *Informe sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, p. 20

Visto en su conjunto, este concepto moderno de ciudadanía implica pensar la participación como la manera en la que se materializa la noción de ciudadanía en el *derecho a tener derechos*. Es decir, previamente se tenía un concepto de ciudadanía que se definía por la idea de la pertenencia y por el conjunto de los derechos básicos. Con la noción contemporánea, el concepto de ciudadanía implica *participación e influencia*, y no limitada únicamente a tener voz. Es decir, se abre una ventana política en la que la relación ciudadanos-representantes trasciende el acto del voto a través del ejercicio de controles democráticos no electorales en los periodos entre cada elección del gobierno representativo que corresponde. Es espacio meramente electoral es trascendido.

Así, se trata de ir más allá de una noción de ciudadanía *desde arriba*, que va ampliando limitada y gradualmente la incorporación de los sectores excluidos, para llegar a reconocer una “ciudadanía desde abajo” (Dagnino, 2005: 5). Lejos de las visiones maximalistas y minimalistas de ciudadanía, se han desarrollado diversas concepciones de relaciones entre los individuos y el Estado y los tipos de construcción de identidades colectivas entre ellos. A este respecto, uno de los debates más importantes al respecto es el de los liberales y comunitarios.

Los liberales defienden la primacía y centralidad del individuo y destacan la necesidad de protegerlo de los excesos del Estado (Kymlicka, 1995). Consideran

importante propiciar las condiciones para que en la búsqueda del bienestar individual el ciudadano pueda establecer vínculos con otros ciudadanos, de forma tal que por interés propio se construyan instituciones y prácticas que resulten favorables para todos.

Los comunitarios, por su parte, plantean la superioridad de la comunidad frente al individuo como la única vía para que el capitalismo pueda garantizar la convivencia y el orden. Promueven la idea de que el compromiso con la comunidad política llevará a la expansión de las virtudes cívicas y la participación activa para el bien común. Se considera a la ciudadanía como la participación en la vida de la comunidad, como la defensa de sus valores y principios. De esta manera las obligaciones de la ciudadanía son mayores a los derechos. El ciudadano en esta perspectiva política debe ser activo, ya que de su acción depende el bienestar de la colectividad.

Existen otros modelos de ciudadanía, por ejemplo, el enfoque libertario de la ciudadanía -relacionado con el liberal e inspirado en las ideas de la derecha resurgida en los años ochenta- modelo que considera a las personas como ciudadanos sólo en la medida en que demandan bienes y requieren de la provisión estatal de los mismos. En esta perspectiva, los ciudadanos se limitan a ser consumidores racionales de bienes públicos, mientras que el Estado es una empresa que los provee. En este enfoque, el ciudadano debe hacerse responsable de su bienestar personal. Los ciudadanos son consumidores soberanos y esto se logra mediante la elección y los contratos que podrán rescindir si no consiguen una satisfacción absoluta (Kymlicka, 1995: 113).

Derivado de diversas críticas a la corriente comunitaria, el republicanismo moderno concibe a la ciudadanía como el proceso de deliberación activa sobre proyecciones de identidades competitivas cuya importancia reside en la posibilidad de establecer formas de identidad colectiva que pueden ser reconocidas, probadas y transformadas en un modo discursivo y democrático. En un escenario ideal, los ciudadanos se identifican a plenitud con la comunidad a la que pertenecen y buscan el bien común.

El punto central de esta propuesta se encuentra en el aspecto deliberativo de los ciudadanos que participan activamente en discusiones sobre el futuro de la sociedad de la que son parte, aunque las habilidades y competencias para participar estén distribuidas de

manera desigual entre los individuos, los republicanos confían en el aprendizaje y su consecuente efecto de empoderamiento. La ciudadanía y la participación permiten que los individuos hagan que se escuchen sus voces, se acepten sus posiciones y de esa manera tengan una influencia real en el debate y las decisiones públicas.

Al revisar algunas de las rutas que ha tenido la idea de una construcción democrática, y de forma particular la idea sobre la ciudadanía, se puede entender de mejor forma el proceso político en México. Se supone, de acuerdo con la visión oficial que:

... hemos atravesado de lo que se llamó el paradigma de las transiciones a la democracia - que pasaron la prueba electoral como un punto de inicio o de arranque- a lo que después se pensó como la democracia de derechos ciudadanos, y hasta llegar a los planteamientos sobre el Estado democrático como garante de esos derechos (IFE, 2014: 33).

Sin embargo, la participación en los procesos electorales, en tanto indicador básico de la transición, no arroja resultados concluyentes ni siquiera en la primera parte del enunciado.

Una de las formas clásicas de ver cómo se da la participación ciudadana en las democracias era mediante la observación de variables como la participación electoral, el activismo ciudadano en las organizaciones de filiación voluntaria y la política de la protesta social. En México, desde que se inició la alternancia política, es decir, desde el 2 de julio del 2000, todas las elecciones locales posteriores tuvieron un crecimiento de la abstención alto; y se esperaba que la elección intermedia modificara la tendencia, pero presentó un cuadro de una abstención muy alta, casi 60% a nivel nacional. El 2 de julio del 2006 la participación electoral estuvo por debajo del 60%; en el 2012 superó el 60 por ciento, pero el porcentaje está abajo del correspondiente a 1994 y el año 2000 (cuadro 2)

Cuadro 2. Participación electoral en México, 1994-2015

Año	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
% de participación	75.85	57.02	63.97	41.68	58.55	44.61	63.23	47.0

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Federal Electoral (2014), *Informe sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, México

Se ha señalado que el alto abstencionismo puede tener consecuencias indeseables para las democracias, particularmente en las que están en proceso de consolidación. En una

democracia auténtica, por una parte, la participación de la ciudadanía es la mejor señal de su adecuado funcionamiento, y la no participación es un signo contundente de su fracaso para legitimar al gobierno y facilitar el ejercicio de la responsabilidad cívica. Por otra, dicho abstencionismo incide en el funcionamiento de la democracia en la medida en que los grupos que renuncian a participar en las elecciones tienen menor influencia en las decisiones políticas. No es desconocido que la incorporación de los abstencionistas a las urnas puede modificar el resultado final en alguna medida, lo que resultó evidente con el número de votos nulos en la elecciones del 2015 que llevaron a un importante número de recuentos de votos.

El nivel de participación electoral en un componente decisivo para influir en el grado en que los gobiernos pueden ser llamados a cuentas por los resultados de su gestión. Por último, el abstencionismo puede analizarse desde la perspectiva del uso de los recursos públicos. Por ejemplo, en 2003 la autoridad federal, el Poder Ejecutivo y los partidos políticos dedicaron un gasto inmenso a la promoción del voto. Las dos elecciones con el menor nivel de abstencionismo entre hasta antes del 2006 fueron las de 1982 y 1994. La de 1982 fue una elección para diputados federales, que además de coincidir con la elección presidencial de ese año fue la primera de ese tipo que se llevó a cabo bajo las nuevas reglas de la reforma electoral de 1977.

Con relación a las elecciones federales de 1994, éstas se celebraron en un contexto político de tensión originado por el estallido de la crisis económica inmediatamente posterior a los llamados *errores de diciembre* que provocaron la devaluación del peso, y también por el levantamiento zapatista en Chiapas en el contexto de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Poco después, la situación se complicó aún más con el asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República.

Cabe acotar la particularidad del contexto que explicó la participación electoral en 1994: de una parte, el aumento en el registro de electores y el incremento del nivel de competencia entre los partidos. De otra parte, es posible que dichas elecciones hayan sido percibidas como una forma de alejarse del ambiente de conflicto (por el movimiento

armado en Chiapas) e ingobernabilidad que se vivió a principios de 1994, y que por ello la participación electoral haya sido la más alta en la historia reciente de México.

Por el contrario, las elecciones recientes con mayores niveles de abstencionismo son las de 1979, 1988, 2003, 2009 y 2015, todas por encima de 50% de abstención. La primera, la quinta y la última son elecciones intermedias, que siempre suelen tener menores niveles de participación que las que las presidenciales. Sin embargo, la de 1988 no parece tener una explicación tan clara. Aunque el resultado final fue controvertido, la baja participación se comprende debido a que la elección se percibió como una práctica rutinaria incapaz de movilizar masivamente al electorado y con escasas perspectivas para generar cambios.

Esta situación también permite entender los efectos de una creciente desigualdad social, ya que produce un fuerte sentido de exclusión al causar una ruptura de la noción de pertenencia a la comunidad, lo que se traduce en el alejamiento del sistema político y por ende genera altos niveles de abstención. Además, hay que agregar el ominoso descrédito del sistema político, en especial de los partidos políticos, los que resultan ser un factor fundamental en la tendencia a la baja de la participación electoral, que en el 2015 tuvo una de sus cifras más bajas: 47 por ciento de la lista nominal, inferior al 55 por ciento que se alcanzó por ejemplo en 1997. Así, el peso de la desigualdad, el descrédito de los partidos políticos y la ausencia absoluta de rendición de cuentas muestran sus verdaderas dimensiones.

Un interesante ejercicio realizado por el IFE consiste en analizar, más allá de la concurrencia de las elecciones, qué factores pueden explicar la varianza en la participación electoral de los estados:

...hicimos un modelo de regresión lineal en el que incluimos cuatro variables explicativas: un indicador de libertades civiles, uno del nivel de inseguridad y uno de la calidad institucional tomadas del índice de desarrollo democrático elaborado por la Fundación Konrad Adenauer; además del PIB per cápita consultado en la página del Inegi (IFE, 2014: 60-61).

Los resultados que se obtuvieron del modelo se presentan en el cuadro 3. De las cuatro variables incluidas, sólo el PIB (Producto Interno Bruto) per cápita fue estadísticamente significativo; es decir que los estados con mayores niveles de PIB per cápita fueron los que también tuvieron mayores tasas de participación electoral, de lo que

se infiere una asociación positiva entre el nivel de ingreso –si se concede el PIB per cápita como un indicador ilustrativo- y el interés por ir a las urnas.

Cuadro 3. Promedio del PIB per cápita y participación electoral por región en México

Región	Promedio PIB per cápita, 2010 (precios de 2003)	Promedio de participación electoral 2012
Norte	84.90	67.26
Centro	69.62	58.15
Centro-occidente	64.79	59.78
Sur	39.20	52.40
Sureste	147.36	60.29

Fuente: Instituto Federal Electoral (2014), *Informe sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, p. 61

En el ejercicio de evaluación de aspectos clave en una sociedad democrática, el concerniente al respeto a las leyes resulta de primero orden: en una democracia de calidad, el sistema legal es respetado, la ley se asume como la mejor manera para establecer las reglas del juego y así se genera confianza. En el plano normativo el respeto a la ley aparece como una cualidad deseable y un valor importante para los mexicanos, ya que más de la mitad (53%) de los encuestados por el IFE respondió que las personas siempre deben respetar las leyes (en 1994, sólo era del 36 por ciento). La ineficacia operativa de las instituciones judiciales y de seguridad, así como la incapacidad de los agentes del sistema para mostrar un comportamiento digno de confianza, son condiciones que tienen efectos sobre el elemento de autocontención que es componente constitutivo del Estado de derecho democrático. La percepción de ineficiencia del Estado en el cumplimiento de una de sus funciones primordiales, dar seguridad a sus ciudadanos, propicia que la mayoría de los ciudadanos prefiera que el Estado capture a presuntos delincuentes, poniendo en segundo plano el respeto a los derechos de estos últimos.

No se puede hablar de ciudadanía omitiendo el aspecto participativo. La participación política es un condición decisiva para la democracia fundamentalmente por dos razones: la movilidad política -consistente en que los ciudadanos puedan, partiendo desde abajo, ascender oposiciones de gobierno o representación mediante su participación-, y la influencia de los ciudadanos sobre quienes toman las decisiones. Por lo tanto, un sistema con escasa participación tiene un claro impacto negativo sobre la igualdad política de los ciudadanos en tanto actores relevantes, y sobre la posibilidad real de rendición de cuentas de los gobernantes.

Si bien la participación electoral es sólo una de las modalidades posibles de participación, en los regímenes democráticos sus alcances y consecuencias son significativas. En términos de participación electoral, México no se encuentra muy lejos de las cifras de democracias consolidadas. No obstante, este dato contrasta con el muy bajo nivel que tiene el ciudadano promedio de eficacia política, es decir, su capacidad para influir en las decisiones y actos del gobierno. La participación en las urnas es una condición necesaria pero no suficiente para la transformación democrática.

En otros tipos de participación es posible afirmar que los mexicanos participan poco. El porcentaje de individuos que dijeron involucrarse en algún tipo de participación política diferente del voto va de 12% para la asistencia a una reunión de cabildo, a 2% en la participación en una huelga. De igual forma, la participación ciudadana presenta resultados pobres como se constata en el cuadro 4. Todas estas cifras se encuentran muy por debajo de las de democracias consolidadas. Destaca el dato que 46 por ciento de las personas que participaron en la encuesta del IFE indicaron nunca haber participado en alguna asociación ciudadana.

Todo esto, aunado a un sentido de eficacia baja (sólo 13% dijo estar de acuerdo con la frase “los políticos se preocupan mucho por lo que piensa la gente como yo”, y 12% con la frase “la gente como yo tiene influencia sobre lo que hace el gobierno”), desalientan la participación y promueven la cultura de no responsabilidad de los políticos y el escepticismo de los ciudadanos sobre la vocación deservicio público de los gobernantes.(IFE, 2014: 198).

Cuadro 4. Participación ciudadana en México

Porcentaje de la población que pertenece a:	México	Estados Unidos	Brasil	Chile
Sindicato	8.6	7.7	8.9	3.6
Asociación profesional	5.4	12.1	8.8	3.1
Partido político	7.7	16.3	5.3	1.5
Asociación religiosa	12.4	37.9	50.5	23.0
Asociación deportiva	8.9	15.4	12.9	13.2
Asociación cultural	5.5	15.1	10.0	10.3
Beneficencia	5.0	15.2	14.0	7.8

Fuente: Instituto Federal Electoral (2014). *Informe sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, p.85

Atendiendo los alcances del estudio del IFE, se afirma que México se encuentra en un proceso de construcción de ciudadanía que se caracteriza, en general, por su complejidad y por una desconfianza en el prójimo y en la autoridad, fundamentalmente en las instituciones encargadas de la procuración de justicia; su desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas; y su desencanto por los resultados que ha tenido la democracia.

Si se desea una democracia de calidad, sin hablar de consolidada, es importante contar conciudadanos organizados que sean un verdadero contrapeso para el Estado, que denuncien abusos y desvíos, que exijan cuentas a sus gobernantes, que propongan e implementen soluciones a los problemas que les aquejan y que no sean actores pasivos, es decir un ciudadano con derechos y obligaciones. El avance democrático en México demanda instituciones que generen confianza e incrementen la responsabilidad del gobierno frente al ciudadano. Esto sólo pueden hacerlo los gobiernos si responden al interés público,

eliminan las prácticas corruptas y promueven las nuevas libertades, pero hay que hacerlo de manera radical y con un carácter permanente. Un ciudadano de esta naturaleza no se desarrolla al amparo de un sistema social desigual, un sistema educativo excluyente y un sistema político que alimenta su ineficiencia y vicios al amparo de cambios cosméticos, sin una visión de largo plazo.



Capítulo 4. Desigualdad y pobreza en México

La diferencia entre la medición de la pobreza y la medición de la desigualdad de los hogares, [consiste en] que *al medir desigualdad se comparan situaciones observadas entre hogares (es decir, comparamos situaciones observadas unas con otras)*. En cambio, al medir pobreza la *situación observada de los hogares la comparamos con una norma o un conjunto de normas*. Por tanto, mientras las tareas de medición de la desigualdad consisten en precisar los indicadores con los que se hará aquélla y las fórmulas matemáticas que se usarán para obtener la medida social agregada, para la pobreza es necesario añadir una tercera tarea: identificar los umbrales o las normas que separan a los pobres de los no pobres (Boltvinik, 2001: 869).

4.1 Populismo y neoliberalismo

Las modalidades bajo las que se ha pretendido atacar la pobreza y reducir la desigualdad no han variado mucho desde que se institucionalizaron los programas oficiales para ello. Son casi 30 años los que han transcurrido desde que en 1988 Solidaridad instauró la serie de programas profundamente asistencialistas, bajo el mismo principio clientelar y corporativista que normaron la acción política social del régimen postrevolucionario. Las dimensiones del problema que buscan atacar sí que han variado y con ello el gasto monetario en el que se incurre.

Como en otros espacios de la vida nacional, resulta paradójico observar cómo mientras se desmantelaba el Estado del Bienestar y se hacían profundos recortes en el gasto público para salud, vivienda y educación para supuestamente hacer más eficiente al mercado, se generaba un creciente desempleo que hacía más ineficientes a las empresas y al propio gobierno, Frente a la imposibilidad de que en un régimen democrático el partido que impone medidas de corte recesivo pudiera mantenerse en el poder, la opción de un manejo populista de los recursos públicos resultó la vía idónea para la permanencia y continuidad del régimen, a veces incluso a través de otros partidos políticos.

En los últimos años, se ha admitido que la promesa esencial de la teoría de la transición -cuanto más democrático es un país, más justo será, y cuanto más justo, más democrático- no se ha concretado. Efectivamente, más de tres décadas de democracia no lograron reducir las desigualdades sociales extremas. Es más: al contrario de lo que prometía la teoría de la transición, en muchos países latinoamericanos la desigualdad social aumentó en paralelo con la democratización. Hoy América Latina es el continente más

desigual del mundo, por las disparidades dramáticas no solo en los ingresos, sino también en el acceso a bienes elementales como educación, salud, energía y telecomunicaciones (Cepal, 2010).

La desigualdad en América Latina se caracteriza por una concentración desproporcionada de los ingresos, ya que la población que se encuentra en el decil más alto de los ingresos posee el 42 por ciento de la riqueza total en la región (Banco Mundial, 2011: 4); la desigualdad medida a través del coeficiente de Gini, mostró entre 1995 y el 2009 una reducción de .57 a .53, pero en razón del crecimiento de ingresos en las clases medias y no en la reducción de la pobreza de la población de menores ingresos. En 2002, más del 40 por ciento de la población latinoamericana vivía por debajo del umbral de pobreza (Cepal, 2005). A pesar de que en los últimos años se constató un leve retroceso en los índices de pobreza y desigualdad, este ha sido más fuerte en aquellos países que se desvían del modelo ideal de democracia liberal (Cepal, 2005 y cuadro 5).

Cuadro 5
América Latina: Avance hacia la consecución de la primera meta del Milenio según datos del Banco Mundial y de la CEPAL, 1990-2005

	Incidencia en 1990	Incidencia en 2005	Meta	Avance % (2005)
Datos del Banco Mundial				
1.25 dólares al día	11.3	8.2	5.7	55
2.5 dólares al día	28.3	23	14.2	38
Datos del Banco Mundial para países considerados en las mediciones de la CEPAL				
1.25 dólares al día	11	7.1	5.5	71
2.5 dólares al día	27.3	21.1	13.7	46
Datos de la CEPAL				
Indigencia	22.5	15.4	11.3	63
Pobreza	48.3	39.8	24.2	35

Elaboración propia con información recuperada de: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/1/40211/P40211.xml&xsl=/MDG/tpl/p18fst.xml&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>

En consecuencia, se ha reintroducido la cuestión social en el centro de la agenda política de una región supuestamente democratizada, que se ha ubicado en posiciones relevantes en los índices que miden el nivel de democracia. Así, el análisis de las democracias latinoamericanas realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004b) a comienzos del siglo XXI llegó a la conclusión de que la falta de atención a la dimensión social de la democracia erosiona su legitimación. Pero lo que

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

sorprende no es tanto esta constatación como las conclusiones encomendadas por el PNUD a un conjunto de teóricos de la democracia (PNUD, 2004b). En la realización del estudio que llevó a cabo dicho organismo, no investigaron los motivos de estas evidentes inconsistencias de la teoría de la transición, a pesar de identificar las desigualdades sociales como el problema central.

Las únicas reflexiones que van más allá se limitaron a llamar la atención sobre el “OCDEcentrismo” y, en algunos casos, a subrayar la necesidad de ampliar el concepto de ciudadanía mediante la inclusión de los aspectos sociales. Esto demuestra que el problema de la persistencia de la desigualdad social no ha llevado aún a visiones que trasciendan las limitaciones del enfoque de la transición; lo que resulta difícil de reflejar en la teoría se impone con crudeza en la práctica. La cuestión social se integró a la agenda política latinoamericana en los últimos años del siglo XX y contribuyó de manera considerable a la crisis de la democracia representativa al inicio del primer decenio del siglo XXI. Esta crisis de representación continuó luego con cambios de gobierno en diferentes países y con el ascenso de aquellos partidos que demostraron una mayor sensibilidad hacia la cuestión social, básicamente los partidos de izquierda, también afectados posteriormente por los actos de corrupción.

Lo llamativo de este cambio, que se definió como “giro a la izquierda”, no resulta ser el éxito electoral de los gobiernos que prometen una mayor dedicación a los asuntos sociales, sino que el alcance político incluyó, en la mayoría de los casos, una fuerte crítica a la concepción liberal de democracia. Un ejemplo claro de ello son los movimientos indígenas que en las últimas décadas se expandieron hasta convertirse en una fuerza influyente y que constituyen un factor político clave en muchos países de América Latina, y que han llegado a ser trascendentes como en el caso de Evo Morales en Bolivia. Más que ampliar la democracia representativa, estos movimientos alternativos buscan establecer nuevas prácticas y nuevos modelos políticos basados en las experiencias autóctonas y en la diversidad cultural como modelos que trascienden las modalidades de democracia precedente.

Estos cambios se observan con preocupación, tal como revela el debate acerca de cuáles de los nuevos gobiernos latinoamericanos demuestran un potencial para la

profundización democrática y cuáles generan retrocesos autoritarios. No resulta raro encontrar que cuando los criterios de evaluación se inspiran en la teoría de la transición, los gobiernos que no se han alejado del esquema liberal-democrático, como los de Brasil y Chile, habían sido considerados positivos, mientras que los de Venezuela y Bolivia fueron cuestionados (BTI, 2006; 2008). Desde luego, a la luz de los recientes cambios en Brasil, con casos de corrupción recurrentes, en Argentina, con el vuelco a la derecha y en Venezuela, con problemas políticos que generaron al inicio del 2016 inflación de tres dígitos, la teoría de la transición bien haría en incluir reflexiones en torno al retroceso de la democracia.

Desde esta perspectiva la teoría de la transición evidencia una visión de carácter coyuntural propia de la situación histórica que se vivió en el último tercio del siglo XX. A pesar de que es capaz de constatar las diferencias entre los regímenes surgidos en los últimos años y las democracias representativas precedentes, pasa por alto que estas diferencias surgieron, precisamente, como respuesta al fracaso de los procesos de representación democrática tradicional. La teoría de la transición pierde la oportunidad de analizar las ineficacias de la representación liberal democrática, y ofrece como única respuesta el retorno al anterior esquema representativo y el restablecimiento de aquellas formas de régimen político que fueron justamente las que provocaron las desviaciones que se critican.

Desde una perspectiva lineal del proceso de transición no es posible ver con claridad los cambios políticos que se están registrando bajo estos nuevos gobiernos, tal como se evidencia al analizar la categoría de neopopulismo, que resultaría un retroceso o desviación, a la que se apela para describir la pérdida de calidad democrática y que en México causa inclusive terror. El populismo de mitad del siglo pasado, en tanto expresión de anti-institucionalismo, personalismo y paternalismo, suele considerar como estorbos los procedimientos regulados, las instituciones políticas y las organizaciones intermedias, lo que lo convierte en sospechoso y hasta amenazante según la perspectiva lineal de la teoría de la transición en el sentido de que impediría consolidar los cambios y generar las condiciones para evitar las prácticas autoritarias

La oposición tajante entre democracia liberal y neopopulismo, como propone la teoría de la transición, constituye un error, porque confunde forma con el fondo: el populismo no tiene ni pensamiento originario ni teoría universal ni una visión definida del ser humano o de la sociedad; simplemente expresa la voluntad de redefinir el bien común sin optar por ningún régimen político en particular. En sus inicios, el populismo se desarrolló en sistemas autoritarios, pero en la década de 1980 legitimó, por ejemplo, los ajustes estructurales neoliberales en América Latina en el marco de regímenes democráticos.

El punto central en este proceso radica en que la movilización política que promueve el populismo no es igual que la participación política -a su vez premisa fundamental de la ciudadanización-, que no solo supone una cierta movilización y participación en las decisiones, sino también procedimientos formalizados y normativas institucionales para garantizar su universalidad. El desafío a la democracia en aquellos países con regímenes neopopulistas no se plantea en la existencia o no del populismo, sino en la posibilidad de que la movilización pudiera conducir a la participación, lo que no ha sucedido hasta el momento.

El populismo fue el término que, tomado de otras experiencias políticas previas, se aplicó en los años setenta para definir la ideología y la política de regímenes que tuvieron apoyo de movimientos de masas de los años treinta a los sesenta en varios países latinoamericanos. Bazdrersch *et. al.* (1996; 255), citando a Sheahan (1987) escribe que:

El populismo no es sólo el nombre de un desorden sino una manifestación bastante sistemática de objetivos populares ampliamente compartidos. Pero algunas de sus características son ciertamente comunes: el rechazo de la dominación de la élite tradicional, de la inversión y la influencia extranjeras, de los precios de los bienes básicos determinados por el mercado, erráticos e injustos, y de toda afirmación de la necesidad de restricciones globales al gasto en programas sociales. En la versión latinoamericana, estas características han favorecido a los gobiernos activistas comprometidos.

Estos movimientos, si bien tenían una base popular amplia y planteaban un conjunto de reivindicaciones sociales y políticas, no intentaban en primera instancia cuestionar al capitalismo, ya que en muchos casos servían para enfrentar a los grupos oligárquicos que aun constituían un obstáculo al desarrollo de ese sistema. El populismo, aunque tuvo

elementos comunes en los países en los que aconteció, adoptó formas específicas en cada uno de ellos.

En México a principios de los noventa, algunos economistas y politólogos de universidades estadounidenses retomaron esta categoría y aunque advirtieron también cierta imprecisión en ella, la aplicaron por igual a lo que llamaron populismo clásico (el referido a la postrevolución anti-latifundista) y al tardío, en alusión a la política de los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo en México, de Alán García en Perú, de Salvador Allende en Chile y de Carlos Andrés Pérez en Venezuela (Bazdresch y Levy, 1996)-.

Parece obvio que, si bien estos gobiernos pudieron haber tenido algo en común, aparte de ser contemporáneos, existieron importantes diferencias tanto entre ellos como con respecto a los movimientos populares calificados como populistas clásicos. Se ha creído encontrar elementos comunes significativos en materia de política económica. En particular llaman "populismo económico" al enfoque que

(...) destaca el crecimiento y la redistribución del ingreso y menosprecia los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante las políticas agresivas ajenas al mercado. A este tipo de políticas se atribuyen directamente las crisis en las que han cayeron las economías de estos países (Dornbusch y Edwards, 1996:17).

Es conveniente realizar el análisis del populismo a la luz del proceso de desarrollo económico, ya que el primero se configuró como una alternativa frente a la cerrazón ortodoxa en el manejo de la política social propia de la concepción económica neoliberal. El populismo puede ser comprendido como el término que designa el arreglo político caracterizado por una relación privilegiada entre una dirección política del Estado de tipo carismático y la masa, asociado con una debilidad de las organizaciones sociales y de los aparatos intermedios de mediación, como son los partidos políticos. Los grupos de interés no logran imponerse como actores independientes sino que se convierten, frecuentemente por medio de la cooptación, en relevos e instrumentos de control. El clientelismo y el corporativismo son elementos esenciales del populismo. De acuerdo con Freidenberg (2012: 2)

...el populismo puede ser entendido como un estilo de liderazgo caracterizado por la relación directa, carismática, personalista y paternalista entre líder-seguidor, que no reconoce mediaciones organizativas o institucionales, que habla en nombre del pueblo,

potencia la oposición de éste a “los otros”, busca cambiar y refundar el *statu quo* dominante.

Como la realidad permite constatarlo, no hay nexo necesario entre el populismo y una política económica particular: en México apareció en el proceso de sustitución de las importaciones y también aparece en las épocas de retraimiento del Estado de la actividad económica. El populismo no es de ninguna manera la expresión política obligada de la industrialización por sustitución de importaciones, sino una constante del sistema político latinoamericano en el curso de los últimos setenta años. Originado en una coyuntura crítica el populismo en ocasiones parece querer regresar con vigor frente a la debilidad tanto de la sociedad civil como del sistema político y a la incapacidad de los grupos para organizarse en representaciones que tengan la suficiente solidez.

En México, se estuvo en presencia del agotamiento de un sistema político que se encontraba fundado en la dinámica de un partido gobernante único y un presidencialismo omnímodo, como dos piezas que se reforzaban mutuamente y que hacían viable todo el sistema de poder que sostenía al Estado mexicano. Se trataba de un sistema autoritario que tenía el control del liderazgo político nacional, regional y también el control corporativo de las cúpulas de las principales centrales obreras y campesinas. Fue un sistema establecido en 1929 y que se fincó bajo el crecimiento del Estado como centro del devenir económico y político del país.

Durante la década de Echeverría y López Portillo el neopopulismo desarrollado bajo esas presidencias tuvo en lo político un efecto muy importante: el gran crecimiento de las entidades paraestatales y de los entes gubernamentales creando un nuevo ejército de políticos que se desarrollaron al cobijo del aparato estatal.

El sistema sufrió un cambio importante cuando el político tradicional surgido de las estructuras políticas postrevolucionarias, de los cacicazgos regionales, de los cargos políticos, fue suplantado por el político burócrata o político de Estado. Desde Echeverría hasta Ernesto Zedillo, los presidentes realizaron sus carreras dentro de oficinas gubernamentales. Pero también en las últimas décadas se dieron cambios muy importantes en el reclutamiento de las élites dirigentes del país. Los funcionarios de las áreas económicas y financieras del Estado fueron suplantando a los funcionarios que provenían

de las típicas estructuras políticas del gobierno, como el nuevo núcleo que tomaría la dirección del poder estatal en el país, lo cual en la gestión de Enrique Peña Nieto ha dado un vuelco radical hacia el pasado, regresando a los políticos tradicionales buena parte de la operación política del país.

La transición de la economía mexicana, con las políticas de los excedentes petroleros y el endeudamiento creciente de la economía mexicana y las consecuentes crisis que azotaron al país desde 1982 tuvieron como referente el papel relevante de los grupos financieros y sus representantes en el gobierno, con una primacía notable sobre los políticos tradicionales. A pesar de todas las reestructuraciones y respuestas a las crisis que este grupo financiero ha diseñado desde que asumió el control del poder político, no ha podido hasta la fecha establecer una hegemonía de largo plazo y en consecuencia las luchas al interior del sistema entre lo que se llama el sector dinosaurio o histórico y el grupo financiero -como después lo serán los grupos de los medios de comunicación y los usufructuarios de las concesiones de los recursos nacionales- han sido la fuente de una gran inestabilidad política en el país.

Todo el sistema político ha sufrido los cambios en esta nueva lucha por el poder que se ha dado en México. En la década de los setenta con la oposición aniquilada por la represión de los años posteriores al movimiento estudiantil, con la aparición de guerrillas y con prácticamente un solo partido de oposición, el Partido de Acción Nacional reducido a un porcentaje minúsculo de la votación nacional y que junto con otros pequeños partidos que formaban alianza con el PRI constituían el sistema político. El PRI carecía de los contrapesos necesarios para lograr una dinámica favorable a la renovación política. En los setenta los riesgos de una inestabilidad generada por esta débil condición política y por la necesidad de hacer participar a más grupos en la contienda política hicieron factible las primeras reformas electorales a fin de revitalizar al sistema y sobre todo, evitar que esa estructura de sistema autoritario y centralizante generara su propio colapso.

Con Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari el sistema sufrió cambios profundos. En el fondo de la propuesta neoliberal había una propuesta política también. Es posible que la verdadera apuesta de este grupo se dirigiera en crear una nueva etapa de crecimiento y desarrollo económico y con ello fundar no solamente una nueva hegemonía política, sino

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

también introducir reformas que quizá hubieran hecho menos directa la relación entre este nuevo grupo en el poder y el PRI tradicional. El problema principal de esta eventual nueva reforma política consistió básicamente en el fracaso de la estrategia económica con su sesgo neoliberal.

El neoliberalismo es una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, mercados libres y libertad de comercio (Harvey, 2005: 8).

Los defensores de la vía neoliberal han ocupado puestos de influencia en el ámbito académico, en los medios de comunicación, en las entidades financieras y juntas directivas de las corporaciones, en las instituciones centrales del Estado, y en las instituciones internacionales que regulan el mercado y la finanzas a escala global, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). El neoliberalismo se ha tornado hegemónico como forma de discurso y tiene profundos efectos en los modos de pensamiento, hasta el punto de que ha llegado a incorporarse a la forma natural en que muchos de nosotros interpretamos, vivimos y entendemos el mundo (Harvey, 2005: 9).

La ideología neoliberal si bien puede encontrar su origen en el liberalismo económico inglés del siglo dieciocho, tiene su base fundamental en una variante de la economía neoclásica contemporánea. Este enfoque implica una cierta postura ideológica y política contraria, en lo fundamental, a cualquier forma de intervención estatal en materia económica. Algo que es premisa del pensamiento neoclásico monetarista y que ha tenido implicaciones directas en materia de política económica es la creencia de que la inflación tiene un origen predominantemente monetario y está asociada al déficit fiscal, lo que implica que cualquier tipo de gasto deficitario -generalmente el gasto social tiene esta característica- debe ser reducido a su mínima expresión.

Otra característica del neoliberalismo es que, al igual que el viejo liberalismo económico, es en principio favorable a la libre competencia y en consecuencia opuesto a

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

cualquier práctica monopólica por considerarla distorsionante del funcionamiento del mercado. En la realidad, sin embargo, ha sido en esta época de predominio del pensamiento económico liberal en la que ha tenido un auge la fusión de grandes empresas es decir la formación de corporaciones monopólicas y oligopólicas globales.

A los economistas neoclásicos les es difícil calificarse a sí mismos como neoliberales porque se han formado en esa corriente de pensamiento, que es la predominante en las escuelas de economía de las universidades estadounidenses e inglesas, llamada por ello, *mainstream economics* (De Langhe, 2009). A los neoliberales este adjetivo les resulta inútil pues no conciben otra forma válida de pensar la economía y en general las relaciones sociales.

De acuerdo con estas definiciones, el populismo y el neoliberalismo aparecen como concepciones opuestas. Sin embargo, la utilización de una categoría de análisis político como el populismo para un esquema económico es engañosa. Ha ocurrido que coincidan populismo y neoliberalismo, uno en la esfera de lo político y el otro en la de lo económico. En México, todos los gobiernos desde el del presidente Calles, en los años veinte, han sido sin excepción populistas, como lo ha sido la peculiar práctica política del partido en el poder. Esto incluye, desde luego, a los gobiernos desde Miguel de la Madrid, cuya política económica ha sido, sin embargo, de clara orientación neoliberal, sin importar que sean su filiación partidista.

El verdadero antagonismo en materia de política económica entre distintas escuelas de pensamiento se ha dado alrededor de la pertinencia de la intervención del Estado en la economía (y curiosamente, el correlato ha consistido en que a mayor democracia, menor presencia de las instituciones tradicionales, tal como el Estado mismo, en especial el Estado social). En un extremo, el liberalismo económico, clásico y contemporáneo, postula que la intervención estatal no es necesaria y que la organización económica funciona mejor sin ella. Esta concepción de liberal considera que cualquier asignación de recursos distinta de la que ofrece el mercado en libre competencia es de suyo ineficiente. Lo cierto es que a raíz de las crisis cíclicas, la historia del pensamiento económico registra una gran variedad de posiciones que en diversas formas justifican la necesidad de algún tipo de intervención

estatal para estimular el crecimiento, especialmente del empleo, proteger la industria o la agricultura, evitar las crisis o regular el funcionamiento de los mercados.

La intervención del Estado ha sido importante, de muchas maneras, en el desarrollo industrial de todos los países avanzados. Destacan los casos de Alemania, los Estados Unidos y Japón. Resulta, por decir lo menos, paradójico que algunos de estos países, cuyas economías se desarrollaron al amparo de un fuerte proteccionismo y los estímulos del Estado, promuevan ahora el liberalismo entre los menos desarrollados, directamente o a través de los organismos financieros internacionales, precisamente como forma de fomentar el crecimiento.

El predominio del pensamiento económico de corte liberal se debe, en parte a las crisis económicas de los años setenta, que fueron atribuidas bajo estas perspectivas doctrinarias a los errores cometidos por los gobiernos al adoptar medidas que significaban descuidar el equilibrio fiscal, la estabilidad monetaria y, en consecuencia, el equilibrio externo, dando lugar a presiones inflacionarias por la vía de la demanda y a desajustes en la balanza de pagos. De ahí el surgimiento de concepciones económicas liberales y de políticas económicas inspiradas en ellas, a las que se denominó como ortodoxas. Estas últimas comprenden, entre sus medidas más importantes, una rígida disciplina fiscal, una política monetaria contraccionista y una política salarial también restrictiva. Convertidas en reformas, las políticas económicas han incluido la eliminación o reducción de los sistemas estatales de seguridad social y la privatización generalizada como mecanismo para aumentar la eficiencia del mercado.

Un factor sustantivo que contribuyó al avance del liberalismo económico en el mundo contemporáneo fue el derrumbe del sistema político de los países del este de Europa que integraban el bloque socialista, lo que se ha calificado como "el fin de la Guerra Fría", y la adhesión de muchos de ellos a la economía capitalista. Es importante acotar que han sido los gobiernos conservadores y no los liberales los que más impulso le han dado a las políticas neoliberales en los países desarrollados. Para el caso que ocupa a este trabajo, en América Latina no puede argumentarse que en general estas políticas estén asociadas a regímenes democráticos. La experiencia de los países sudamericanos muestra que prácticamente es condición que un régimen no sea democrático para que aplique con mayor

facilidad este tipo de políticas, tal fue el caso de las dictaduras militares de los setenta y ochenta.

La permanencia de las políticas neoliberales y sus principios se debió al relativo éxito que tuvieron para reducir los niveles de inflación y de déficit externo, y favorecer ritmos de crecimiento económico aceptables, desde la perspectiva monetarista. No obstante, los efectos negativos de estas políticas en lo social, especialmente el desempleo y la pobreza propiciaron que los regímenes que impulsaron estas políticas fueran sustituidos, mediante elecciones, por otros que ofrecían políticas menos ortodoxas.

En México, a partir de 1983 el gobierno promovió un proceso orientado a reorganizar la economía tomando como base un esquema predominantemente neoliberal, reduciendo a su mínima expresión la participación estatal en la economía, y aplicando medidas de ajuste en correspondencia con esta corriente. Los regímenes previos a 1983 tenían como fundamento un programa económico que trataba de combinar el funcionamiento del mercado con una participación estatal muy activa en todos los ámbitos de la economía y, simultáneamente, buscando el desarrollo social, que tomaba en cuenta la situación de atraso y pobreza general del país y la marginación de algunas zonas en particular. En razón de esta dualidad este esquema fue denotado como de economía mixta. En concreto, es la política económica seguida por estos regímenes lo que se ha calificado como "populista". Un término más preciso que el de populismo para definir la orientación general de la política económica de los regímenes de 1970 a 1982 puede ser el de nacionalista, sin desconocer el desprestigio que implica actualmente tal definición.

Durante ese periodo algunas políticas como el proteccionismo indiscriminado, usado con criterios que se consideraba permitirían generar capacidades tecnológicas e industriales endógenas, acompañadas del abuso y el descuido en el manejo de las finanzas públicas, fueron factores que ayudaron al fracaso del modelo económico enfocado al interior. El punto de inflexión de este proceso, fue el sexenio 1977-1982; en ése momento histórico, el gobierno combinó elementos del populismo económico, como financiamiento inflacionista, y del neoliberalismo, como la apertura comercial sin restricciones. En un mercado internacional con una situación financiera complicada para los países deudores de

la banca comercial, asociado con la fuga de capitales, se presentaron las condiciones para la aparición de la crisis de 1982.

El fracaso político que representó para el gobierno la crisis de 1982, el estímulo que significó la adopción del esquema neoliberal en muchas partes del mundo, las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y, en especial, el proyecto de un grupo de tecnócratas dentro del gobierno, que acabó por convertirse en hegemónico, hicieron posible el surgimiento, desarrollo y consolidación del proyecto neoliberal (Cordera y Tello, 1981). Frente a la crisis de 1982, la ineficiencia y la corrupción en el aparato gubernamental mexicano fueron factores que indudablemente favorecieron la posición anti-estatista del grupo neoliberal. Ello no significó, como podría pensarse, el desapego de las prácticas populistas sino su utilización generalizada y abierta para el manejo de los programas sociales que eran indispensables frente a la magnitud de la recesión provocada por las medidas ortodoxas de ajuste económico. El partido en el gobierno no tuvo recato en reafirmar las prácticas clientelares y corporativistas para el manejo de los programas sociales.

La estrategia neoliberal -modernizadora según sus promotores-, consistió en un conjunto de reformas y un paquete de medidas de política económica. Las reformas comprendieron la privatización de empresas propiedad del Estado, la reducción de la inversión pública, la apertura total a la inversión extranjera, la desregulación en general y la eliminación de los mecanismos de protección comercial frente al exterior, es decir, la apertura irrestricta de las fronteras. La magnitud de estos cambios implicó reformas legales importantes en las que se utilizó el control político del partido del gobierno; ni de lejos este proceso obtuvo un consenso social real. Estos cambios de orientación del modelo económico tuvieron su punto culminante con la firma y entrada en operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994.

La estrategia económica implicó una etapa de ajuste y otra de estímulo al crecimiento sobre bases nuevas. En forma resumida, esta estrategia consistió en restablecer la rentabilidad de la economía para estimular la inversión privada, recuperando la estabilidad de precios, desregulando la actividad económica y eliminando la competencia

del Estado. Dada la restricción externa de una economía subdesarrollada¹⁹ como la mexicana, se buscó que fuera la exportación el pivote del crecimiento económico, lo que en la terminología económica se llama crecimiento hacia afuera.

El enfoque hacia afuera tenía como propósito igualar las condiciones de operación de los productores nacionales a la prevaleciente en países en los que el proteccionismo no haría posible un acceso equitativo de los productos mexicanos generando, en corto plazo, un severo problema de estancamiento que profundizaría la condición recesiva y, en consecuencia, la pobreza.

Sin abundar en las cuestiones económicas, lo cierto es que en razón de las reducciones en el gasto público y los ajustes en el gasto social, en especial a través de la eliminación progresiva de subsidios generalizados, la pobreza siguió su marcha ascendente. No puede atribuirse la profundización de la pobreza solamente a las políticas populistas de que normaron la gestión política de los programas sociales y que impidieron alcanzar objetivos no asistencialistas, ni al abandono de la intervención estatal en el espacio de lo social propiciada por las políticas neoliberales en el ámbito económico, sino a una mezcla perversa de ambas.

Con Miguel de la Madrid la reconversión económica del Estado trajo aparejado un proceso de alta inflación y déficit gubernamental. Ello fue la pauta para la primera gran crisis de la época moderna del PRI cuando hizo acto de presencia el grupo de la corriente democratizadora, que en 1987 facilitó la conformación del Frente Democrático Nacional y más tarde el Partido de la Revolución Democrática, que se constituirían un verdadero reto para Carlos Salinas de Gortari quien ya entonces estaba al frente del Ejecutivo.

En las elecciones de 1988, el sistema político experimento una fuerte crisis cuando la abrumadora votación a favor del candidato opositor Cuauhtémoc Cárdenas hizo que se “cayera” el sistema de cómputo. La consecuencia fue una importante crisis de legitimidad con la que inició su sexenio el presidente Salinas de Gortari. Esta circunstancia sería la plataforma sobre la que se realizarían una serie de cambios en la estrategia gubernamental a

¹⁹Los economistas de la corriente estructuralista bautizaron con ese nombre a las dificultades que enfrenta una economía para que el ahorro interno que genera se traduzca en inversión productiva al carecer de un sector productor de bienes de capital. Véase: Rodríguez, Octavio (1986), *La teoría del subdesarrollo de la Cepal*, México: Siglo XXI.

fin de recuperar no solo la imagen deteriorada sino incluso reivindicar que la legitimidad llegaría como resultado de los beneficios del programa de reconversión económica y la modernización política que el presidente Salinas prometía para el país.

4.2 Programas contra la pobreza

Como consecuencia de la crisis de 1982, y en el marco del desplazamiento del Estado de las actividades económicas, además de un proceso de recortes presupuestales con efectos de profundización en los indicadores de la pobreza, se abandonaron programas que se habían instrumentado a partir de 1977 a través del Coplamar (Coordinación del Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) para la atención de las zonas oprimidas. Sin embargo, los programas de combate a la pobreza resurgen de 1988 a 1994, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

De la crisis de 1988 se generaron nuevos ajustes en el sistema de poder en México. En primer término, se consolidó la alianza entre el viejo sector tradicional del PRI y el nuevo grupo de tecnócratas. En segundo lugar, dentro del proyecto económico del nuevo régimen la propuesta de celebrar un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá permitiría que hubiera un apoyo claro del exterior a Salinas de Gortari; en tercer lugar, se utilizó a partir de 1988 el programa de *Solidaridad* para atraer el consenso de las regiones pobres y atrasadas, muchas de ellas cardenistas, con la finalidad de evitar que fueran lugares de apoyo de la oposición perredista. La implantación de *Solidaridad* resultó ser la respuesta oficial a las demandas acumuladas de atención a comunidades rurales y urbanas, con el reconocimiento no explícito de que la pobreza se estaba convirtiendo en un problema político.

A pesar de la recuperación coyuntural en las votaciones de 1991, la oposición siguió conquistando votos con especial énfasis en las grandes ciudades en parte por el desencanto por el impacto de la crisis económica provocada por la política de apertura y liberalización económica que afectó a miles de pequeños y medianos empresarios. Además, por el surgimiento de infinidad de organismos no gubernamentales que se manifestaron en favor de la democracia. Hay que subrayar el hecho de que el PAN se benefició de la alianza de gobernabilidad obtenida a raíz de la crisis del sistema en 1988, lo que permitió que su

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

fuerza, que ya era importante, se manifestara con mayor claridad. En realidad el enemigo "anti-sistémico" era el perredismo a quien se combatió duramente en el sexenio de Salinas de Gortari.

Todos estos años han testificado un cambio de gran dimensión para el sistema de partidos en México. No solo desaparecieron los viejos partidos llamados "paraestatales" como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, y surgieron nuevas fuerzas, la más importante fue la del PRD, que unificó a las tendencias del viejo nacionalismo con las fuerzas de izquierda remanentes en el país. En razón de estos cambios las bases de apoyo social también se modificaron.

El PRI se convirtió el abanderado de los sectores y regiones todavía sujetos al viejo corporativismo, en general zonas atrasadas y rurales, pero también de sectores beneficiados por la reconversión financiera y la apertura comercial, impulsada por la nueva tecnocracia. El PAN dio paso en su interior a la línea menos radical, y su acercamiento a las fuentes de poder del salinismo provocó también la salida de grupos tradicionalmente opositores al gobierno y que tenían raíces históricas muy profundas en ese partido.

La consolidación de estas tendencias marcaba la línea de cambios en el sistema político y, en la política social, que exigía una intervención cada vez menos matizada de los estrategias electorales, a su vez con menores márgenes de maniobra para echar mano de un presupuesto que se achicaba por cuestiones de manejo fiscal, a vez más regulado por las presiones del Fondo Monetario Internacional que condicionaba su apoyo a la implantación de políticas de austeridad y a la marginación del Estado en las actividades económicas y sociales.

La pérdida de las clases medias fue uno de los grandes fracasos del PRI. Aunque el país tiene más pobres y éstos también votan, y con frecuencia lo hacen a favor del PRI, no es el sustento que requiere una legitimidad duradera y viable. La inestabilidad política acentuada desde 1994 con el surgimiento de la rebelión indígena en el sureste del país, no fue sino el reflejo de las grandes transformaciones en los fundamentos del viejo sistema político y en la falta de la conquista de una nueva legitimidad. El sistema perdió las dos piezas que le dieron sustento por muchos años: el presidencialismo y el partido de Estado.

Si bien las transformaciones en ambos eran inminentes, el peso del presidencialismo y de las visiones populistas dejó su impronta en la profundización de las desigualdades, lo que de ninguna manera podría ser corregido con las políticas restrictivas de la generación de tecnócratas.

Como consecuencia de la crisis de 1994, que de alguna manera significó un cambio importante en materia de la intervención del Estado en la economía, se realizaron nuevos ajustes dirigidos a profundizar en lo que se ha denotado como los cambios institucionales de segunda generación.²⁰ Junto con la predominancia de la visión asistencialista del Banco Mundial, también se incorpora la estrategia de ataque a la pobreza sobre la misma línea de pensamiento. Ya no se trata de canalizar los subsidios sobre la base de criterios corporativistas que habían sido de utilidad durante los sesenta años previos, que a su vez habían logrado captar toda una gama de usuarios clientelares, sino que en verdad se planteaba la urgencia de atender la profundidad del deterioro en los niveles de vida que habían provocado las crisis de 1982, 1988 y la de 1994. La visión del combate a la pobreza, si bien cambió hacia la tecnocracia, como se podrá apreciar en el capítulo siguiente, no dejó de continuar siendo un importante mecanismo para conseguir los votos para la preservación de un régimen que habría de durar unos pocos años más en el poder.

Es importante no perder de vista la compleja simbiosis que se vivió en el país a partir de la implementación de programas de ajuste de 1982 y la preservación de prácticas clientelares y corporativista que siguieron siendo utilizadas en todas y cada una de las elecciones desde los ochenta hasta bien entrada la primera década del siglo XXI. pese a los diagnósticos que plantean lo costoso de los gobiernos populistas, en términos del déficit público y la inflación, no se actuó en sentido contrario a la preservación e inclusive a la se optó por la ampliación de dichas prácticas aun bien entradas las gestiones de los dos gobiernos panistas, que hicieron patente que se trataba de un régimen bipartidista, trabajando de la mano con los grupos de poder que mantuvieron la dinámica clientelar que forma parte del populismo que tan duramente criticaron los gobernantes desde los ochenta.

²⁰ Los trabajos de Banco Mundial encabezados por el entonces economista en jefe para América Latina, Guillermo Perry, se abocaban a la justificación de la segunda oleada de ajustes estructurales, de los cuales la liberación de regulaciones en los mercados financieros, de telecomunicaciones y bancarios, sólo son algunos de los más representativos. Véase: [*Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*](#) (World Bank, 1998).

En el caso de Solidaridad y al amparo de los procesos de consolidación de las políticas ortodoxas, sus resultados fueron del todo insuficientes en su objetivo de combatir a la pobreza: En su último informe de gobierno, Carlos Salinas dijo que Solidaridad funcionó con 250,000 comités en todo el país que repartieron y ejercieron por seis años 52,000 millones de pesos. Según cifras de la Secretaría de Hacienda, el gasto en desarrollo social a través del programa pasó de 6.3% del PIB en 1988 a 10.2% en 1994. De acuerdo con el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval), el sexenio de Salinas concluyó con 47 millones de pobres, es decir, el 52% de la población de 1994. Al iniciar su gobierno, en el país había 46.1 millones en pobreza alimentaria²¹.

El proceso de constante marginación del Estado en la economía tuvo como consecuencia la reducción del crecimiento económico. Los efectos de dicho proceso se aunaron a las condiciones de precariedad social y reforzó la necesidad de ampliar la cobertura de los programas de combate a la pobreza implementados entre 1997 y 2002 (Progresas y Oportunidades²²), tal como su propio diseñador lo señala:

En 1997 México lanzó un nuevo programa de reducción de la pobreza, basado en incentivos y encaminado a mejorar el capital humano de aquellos que viven en condiciones de pobreza extrema. En un principio se llamó Progresas y ahora se conoce por el nombre de Oportunidades. El programa se puso en marcha durante el gobierno del presidente Zedillo, con una cobertura inicial de 300 mil familias en 6,344 localidades de 12 estados, con un presupuesto de 58.8 millones de dólares. (Levy, 2009: 17)

En la presentación del análisis de Levy no hay consideraciones en torno a las causas de la pobreza que buscaba reducirse; sí existe una permanente referencia a los daños que ocasionaron las políticas de subsidios manejadas por muchas dependencias, con gastos administrativos elevados, con una dispersión inadecuada de recursos. También se exhibía un cambio sustancial en el enfoque de intervención gubernamental, en el cual el manejo de subsidios generalizados, especialmente a los precios e algunos alimentos, se daba por terminado “la iniciativa [...] proponía sustituir las transferencias de ingresos por subsidios alimentarios generalizados o dirigidos” (Levy; 2009: 17). De las 300 mil familias que cubría en 1997, pasó a tener a cinco millones de familias en el 2005, equivalentes al 25 por ciento de la población del país y a casi la totalidad de las personas que vivían en pobreza

²¹ Recuperado de: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/solidaridad-1988>

²² Progresas operó desde julio de 1997 hasta mediados de 2002, a partir de lo cual se denominó Oportunidades

extrema; su presupuesto era de 2,818 millones de dólares. El corazón del programa se encontraba en “mejorar el consumo de alimentos, el estado de salud y la educación de los pobres” (Levy; 2009: 21), es decir al acceso a algunos de los *bienes primarios* (Rawls, 1971) en los que el gobierno mexicano descansaría la creación de las capacidades²³ para ser partícipes del bienestar. La cuestión central es que dicha creación no se hace en un espacio aséptico como lo supone la teoría.

La estrategia del gobierno mexicano, fincada en las vertientes de alimentos salud y educación tuvieron resultados dispares. Fue así porque la manera en la que se ejercían los subsidios afectaban los resultados. En el caso del programa de alimentos se presentaron problemas como la dispersión de las poblaciones, la predominancia de las poblaciones urbanas en la distribución de los recursos, los gastos administrativos y la reducida coordinación entre dependencias formaban parte de la problemática. Se corrigieron los problemas logístico-administrativos pero prevalecieron algunos más profundos. Por ejemplo, aunque el recurso para la compra de alimentos garantizaba cierto tipo de ingesta, el tipo de los nutrientes era insuficiente o inadecuado, lo que inhibía, por ejemplo, el efecto de mejora en el aprendizaje de los niños. Así, se vislumbra con claridad el importante sesgo que dieron tanto las políticas populistas en materia de reducción de la pobreza, cargadas de un enfoque clientelista y el radical cambio a otras políticas que cumplían a pie juntillas con las recomendaciones técnicas, sin reparar que el problema de fondo se encontraba en la propia dinámica excluyente del mercado.

Y fue la crisis de 1995 a la que el autor atribuyó la profundización de la pobreza y la necesidad de un nuevo enfoque:

Aunque la crisis económica constituyó la motivación inmediata para realizar el cambio [...], la acumulación de evidencia empírica, experiencia administrativa y argumentos analíticos fue fundamental para persuadir gradualmente a los miembros del gabinete de la necesidad de hacer ajustes importantes en los subsidios alimentarios y en los programas para el combate a la pobreza vinculados con ellos (Levy, 2009: 36)

²³ En el documento se habla de desarrollo de capacidades de familias pobres y se identifica ese desarrollo con el impulso al capital humano (Levy; 2009: 33). Así, la finalidad del programa buscaba que a través de un enfoque integrado que incluía alimentación, salud y educación se estuviera en condiciones de acceder a los mercados formales de trabajo y aprovechar esa situación. Lo cierto es que el mercado de trabajo fue el que precisamente se redujo al amparo de la menor participación del Estado en la economía.

Con este impulso coyuntural, el arranque le programa Progres a era inminente y sus objetivos adquirirían importancia crucial en tanto se planteaba que “se propone romper con el círculo vicioso de la pobreza en todos los hogares de México que viven en condiciones de pobreza extrema..” (Levy, 2009: 46). La pregunta que salta a la vista consiste en saber con qué recursos se consideraba atender dicho objetivo. Levy señala que

todos los componentes monetarios y en especie del programa combinados, se traducen en promedio en una transferencia promedio de 35 dólares al mes, que equivale aproximadamente a 25 por ciento del ingreso promedio de los hogares pobres del medio rural y a entre 15 y 20 por ciento del ingreso de los hogares pobres del medio urbano Levy, 2009: 49).

La justificación de la medida monetaria que se propone como línea base no se encuentra en los razonamientos presentados, pero corresponde con la cantidad diaria que establece el Banco Mundial (2006) como el umbral de la pobreza extrema, es decir que quienes reciben más de 1.25 dólares al día se encuentran en condiciones de pobreza diferentes a la pobreza extrema. La cuestión central consiste en preguntarse si acaso esta medida no es de corte populista, ya que por lo menos en evidencia no la logrado modificar las capacidades de la población beneficiaria, pese a que se trata del programa de gasto más importante del gobierno mexicano.

Como consecuencia de la profundización de la desigualdad y la pobreza, y de los riesgos sociales que conllevan, desde los noventa y en la primera década del siglo XXI, ha emergido un nuevo paradigma de la política social en América Latina, uno que busca coherencia con el “Post-consenso de Washington” sobre la necesidad de establecer “un mejor equilibrio entre el mercado y el Estado”, en particular con relación al “combate contra la pobreza” (Tetreault, 2012: 43).

Lo anterior implica que se han abandonado las pretensiones de crear un Estado de bienestar universal para favorecer un enfoque que pretende ser más eficaz en cuanto a costos, cuyo eje central son los programas de transferencias monetarias condicionadas -y no los subsidios generalizados- y tiene como usuarios objetivo a los pobres extremos, cuyo caso emblemático es el programa Progres a-Oportunidades. Estos programas transfieren ingresos directamente a familias pobres con la condición de que mantengan a sus niños en la escuela, asistan en forma regular la clínica de salud local y participen en talleres. El

propósito explícito radica en romper el círculo vicioso de pobreza intergeneracional al ayudar a los pobres a desarrollar “capital humano”, con la esperanza de que los beneficiarios jóvenes puedan insertarse de manera más efectiva en los mercados laborales en el futuro.

En México, el programa Progres-Oportunidades ha servido como modelo para otros países de la región, dieciséis de los cuales ya han adoptado programas similares. A nivel global, existen actualmente 30 programas de este tipo. Progres-Oportunidades ha sido aclamado por el Banco Mundial y otras agencias internacionales de desarrollo. La evidencia empírica sugiere que, por lo general, sus beneficiarios disfrutan de mejor salud y permanecen más tiempo en la escuela. Queda la pregunta, no menos importante, de si los graduados del programa podrán encontrar trabajos en la economía formal. La creación de empleos se ha dejado principalmente al sector privado, pero bajo las condiciones estructurales creadas por las reformas neoliberales implementadas durante los ochenta y noventa, se ha estancado la creación de trabajos en el sector formal.

En el campo, donde la incidencia de pobreza extrema es más alta, la liberalización del mercado ha llevado a condiciones oligopólicas que hacen económicamente inviable la agricultura de pequeña escala. En este contexto, los pobres -si bien pueden tener mejor educación y salud- han sido forzados a migrar a centros urbanos para ganarse la vida a duras penas en el sector informal, o migrar al extranjero. Originalmente llamado Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), el principal programa para combatir la pobreza en México se lanzó en agosto de 1997, dos años y medio después del llamado “efecto tequila” y justo cuando la crisis financiera asiática irrumpió en Tailandia, Corea del Sur, Malasia y otros países. Fue en este contexto, a la luz de los peligros y la inestabilidad asociados con el flujo irrestricto de capital especulativo, así como de las consecuencias sociales devastadoras de las crisis para los pobres, que empezó a tomar forma el Post-consenso de Washington.

En lo fundamental, ese trata de una agenda reformista que no cuestiona los preceptos básicos de libre comercio y privatización, sino que argumenta a favor de “traer de vuelta al Estado”, no sólo para guiar el crecimiento económico y regular los flujos financieros, sino también para prestar servicios básicos de calidad y realizar inversiones en

capital humano y social. En la esfera de la política social, este paradigma se ha manifestado en lo que Anthony Giddens (1996) llama “la tercera vía”, que contempla un llamado a la disciplina fiscal y la descentralización de la gestión gubernamental, así como a mayores niveles de participación de diversos actores (la sociedad civil, el sector privado y los beneficiarios) en el financiamiento, diseño y operación de los programas sociales.

Progresita originalmente, sólo operaba en zonas rurales con niveles altos o muy altos de marginación, de acuerdo con las mediciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), que se basaron en datos recabados en 1995 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sólo se consideraban elegibles localidades con servicios de salud y educación básicos (o aquellas dentro de un radio de cinco kilómetros de dichas instalaciones), eliminando así de entrada muchas de las localidades más pobres.

Posteriormente, se recogió información detallada para determinar cuáles familias eran lo suficientemente desposeídas para ser aceptadas al programa, esto con base en sus pertenencias, ingresos y el número de dependientes. En la última etapa del proceso de selección, las jefas de familia de ciertos hogares fueron invitadas a participar para aprender a operar el programa y para seleccionar entre ellas una representante. Conocida como una “promotora” se le daba a esta representante la responsabilidad de servir como vínculo entre la comunidad y los administradores de campo del programa, sin recibir ninguna compensación. Las intervenciones y los subsidios del programa estaban alineados con tres líneas de formación de capital humano que se refuerzan mutuamente: educación, salud y nutrición. Desde el principio se consideró la educación el factor estratégico en romper el círculo vicioso de la pobreza. Al dar incentivos a las familias extremadamente pobres para mantener a sus niños en la escuela más tiempo, los hacedores de Progresita esperaban que se lograra obtener una mayor productividad y empleos mejor pagados en el futuro.

Originalmente se les daba útiles escolares a los niños, pero después se cambió por una transferencia adicional en efectivo, pagada una vez al año para el nivel primaria y al principio de cada semestre para los niveles más altos. En un esfuerzo por cambiar la conducta individual y familiar en las áreas de salud y nutrición, los beneficiarios recibían una transferencia monetaria bimensual fija que debía gastarse en alimentos básicos. Finalmente, se proporcionaban suplementos alimenticios a las familias con niños menores

de dos años de edad y con niños menores de los cinco años con síntomas de desnutrición, así como a mujeres en etapa de lactancia y durante el embarazo.

A cambio de todo esto, los beneficiarios del programa debían cumplir con varias responsabilidades, como la asistencia regular de los niños a la escuela y las visitas regulares a las clínicas de salud. La jefa de familia debía acompañar a sus hijos a las revisiones médicas y asistir a talleres de buena higiene, dieta equilibrada y hábitos de vida sanos. El incumplimiento de estas actividades propiciaba que las transferencias monetarias se reducían y los infractores recurrentes eran dados de baja del programa.

También se encontraron evidencias que corroboraban los hallazgos positivos del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés), así como observaciones críticas en relación al proceso de selección de Progresá, a los servicios de salud y educación deficientes y a las promotoras sobrecargadas. Éstas y otras preocupaciones se expresaron en una serie de estudios independientes y análisis críticos reunidos por Gendreau, Valencia y Tepichín (2000). En términos generales las críticas al programa consistieron en lo siguiente:

- Progresá no aborda el tema de la creación de empleo; además supone que sus beneficiarios finalmente podrán insertarse efectivamente en el mercado laboral, y supone que niveles de escolaridad más altos se traducirán en ingresos mayores. La imposibilidad del gobierno y del propio mercado para generar empleos en el sector formal hace de este propósito algo muy poco probable;
- El programa excluye grandes segmentos de los pobres extremos, en particular aquellos que viven en zonas rurales remotas o en las zonas marginadas de los centros urbanos y a todas las familias que viven en pobreza “moderada”;
- El programa también provoca divisiones intracomunitarias entre beneficiarios y no beneficiarios, afectando a las redes sociales de las que dependen los pobres para sobrevivir, y también provocando conflictos intrafamiliares debido a que favorece a solo a algunos miembros de la familia;
- El programa fue diseñado para incrementar la demanda de servicios básicos de salud y educación, pero no existen compromisos para mejorar y expandir la oferta

de estos servicios; esto llevó, como está sucediendo, a escuelas y clínicas abarrotadas, largas filas de espera, atención superficial y maestros y trabajadores de la salud sobrecargados;

- El programa no es participativo ya que los beneficiarios no tienen voz ni voto acerca de la manera como es manejado y su participación se limita a cumplir con las corresponsabilidades, lo cual se convierte en una modalidad individualista de participación, y
- A los pobres extremos se les da sólo la posibilidad de recibir beneficios, no el derecho (condición indispensable de los derechos sociales, a diferencia de la asistencia social). Desde el año 2000 se realizaron una serie de cambios y agregados importantes al programa, algunos de los cuales buscaban atender esas críticas. En 2001, se amplió la cobertura a colonias marginadas en zonas semiurbanas (con menos de 50 mil habitantes) y se ofrecieron becas a estudiantes de preparatoria. En 2002, se cambió el nombre del programa a *Oportunidades* y se amplió aún más su alcance geográfico para incluir centros urbanos con menos de un millón de habitantes.

En 2004 se abrió el programa a las familias extremadamente pobres que vivían en las zonas metropolitanas más grandes del país. En el mismo año, fueron añadidos dos componentes nuevos: *Jóvenes con Oportunidades*, que dotaba de una pequeña cantidad de dinero a estudiantes al terminar la preparatoria para ayudar a financiar mayores estudios, y un esquema diferenciado de apoyo para familias que hubieran logrado un progreso socioeconómico, para ayudarlas a dejar su dependencia de Progresá. Las dimensiones del programa fueron creciendo:

Pensado y diseñado para un contexto rural en 1997,[.]el Programa fue ampliado a zonas urbanas en 2001, y para 2004 operaba ya en todos los municipios del país, atendiendo a 5 millones de familias, con transferencias para alimentación, un paquete de servicios de salud (incluyendo educación para el autocuidado de la salud) y becas escolares desde tercero de primaria hasta el último grado de la educación media superior (González de la Rocha, 2008: 11).

En 2006, se introdujo el Apoyo a Adultos Mayores para proporcionar 250 pesos al mes a los beneficiarios adultos de 70 años o más. En 2007, durante los preparativos para las

iniciativas gubernamentales privatizadoras en el sector energético, se agregó otro componente: *Oportunidades Energético* que consistió de 50 pesos adicionales al mes para las familias incorporadas al programa. Finalmente, en 2008, se creó el Apoyo Alimentario Vivir Mejor para ayudar a compensar por el costo creciente de los alimentos básicos en el contexto de la crisis alimentaria mundial, sumando 120 pesos al subsidio alimentario bimensual. Como sugiere este breve resumen, Progres-Oportunidades se ha vuelto bastante más grande y complejo durante los años que coincidieron con los gobiernos panistas, pero reafirmó su papel para garantizar el apoyo clientelar en las elecciones.

En 2010, aproximadamente 5.8 millones de familias se beneficiaron del programa, equivalente a 22.4% de los hogares del país. Estas familias recibían en promedio una transferencia de 728.8 pesos mensuales (igual a 56 dólares de ese entonces, lo que en términos de la paridad de 18.5 pesos por dólar de enero del 2016 serían 39 dólares).

El presupuesto total del programa en el mismo año era 63 mil millones de pesos, igual a 9.43% del gasto social mexicano y 0.52% del PIB de México en 2010. En otras palabras, *Oportunidades* resultó un programa de combate a la pobreza eficaz en cuanto a costos de operación pero no se cuestionó que cuestionarse si funcionaba eficientemente de acuerdo con sus objetivos.

La política social y los programas para combatir la pobreza en México han sido sujetos de un proceso de evaluación constante sin precedentes, dando como resultado una cantidad enorme de materiales. Sin embargo, el problema con la mayoría de estas evaluaciones es que, al pagar a instituciones de investigación externas para realizarlas, se establece una relación clientelista, en la cual los evaluadores enfatizan las buenas noticias que quieren escuchar el gobierno y los organismos internacionales, y minimizan las malas.

Entre los logros más sobresalientes y las limitaciones del programa, pueden contarse los siguientes: primero, en el área de la educación, existe evidencia de que *Oportunidades* ha aumentado la asistencia escolar a nivel de secundaria y preparatoria, pero no a nivel de la primaria (Boltvinik, 2004). Los niños que reciben becas de *Oportunidades* extendieron sus años de estudio entre 0.66 y un año en zonas rurales. Por otra parte, los beneficiarios se quejan de la baja calidad de los servicios e instalaciones educativos, y parece que no ha

habido una reducción en la labor infantil, sino que más bien se han hecho ajuste para compaginar las responsabilidades de escuela y trabajo.

Aunque existen matices, la evidencia empírica sugiere que el programa ha tenido un impacto despreciable en el desarrollo cognitivo de sus beneficiario. Se encontró que el 55 por ciento de los beneficiarios que se gradúan de la secundaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y de comprensión de lectura. En las áreas de salud y educación, las evaluaciones indican que los beneficiarios visitan al doctor con mayor frecuencia, que han mejorado las dietas y que, por lo general, disfrutan de una salud algo mejor. Esto se refleja en infantes más altos y de mayor peso, menor incidencia de enfermedades y una reducción de las tasas de mortalidad infantil y materna. Desde una perspectiva de lo deseable, las evaluaciones arrojaban previsiones difíciles de alcanzar:

El impacto del programa Oportunidades en los niveles de escolaridad alcanzados será muy pronto mayor del que aquí se ha visto y, por el otro, es probable que con esas credenciales escolares puedan acceder a mejores ocupaciones que las que hubieran tenido de no alargar sus trayectorias escolares (González de la Rocha, 2008: 143).

Por otra parte, el programa parece haber contribuido poco o nada a reducir la incidencia de la desnutrición (Instituto Nacional de Nutrición citado por Boltvinik, 2004: 326). En consecuencia, los administradores reformularon el suplemento alimenticio, en particular en relación a su contenido de hierro. Un problema de gran envergadura radica en que se obliga a alrededor del 10 por ciento de los beneficiarios a pagar las revisiones médicas y normalmente hay largas filas de espera en las clínicas de salud, obligando así a las madres a pasar horas en espera de un servicio cuyo propósito muchas veces es sólo cumplir con los requisitos del programa. Desde una perspectiva de género, aunque Progres-Oportunidades pretende empoderar a las mujeres al ponerlas a cargo de transferencias y al dar un incentivo monetario mayor a las niñas que a los niños para que permanezcan en la escuela, el programa supone que las mujeres se quedan en casa y juegan el papel tradicional de ama de casa.

Con respecto a la pobreza, el optimismo inicial dio paso al escepticismo y la desilusión. En el 2000, el IFPRI anunció de manera triunfal que Progres-Oportunidades había reducido la incidencia de pobreza por un 8% en las comunidades en las que operaba. Sin embargo, varios años después se comprobó que el programa sólo había logrado un impacto marginal

en la incidencia de pobreza por ingresos. Entre 2002 y 2005 *Oportunidades* bajó la incidencia de pobreza de capacidades (la línea oficial de pobreza usada para determinar la elegibilidad para el programa) por apenas 0.22%. Se encontró que el efecto del Programa sobre la severidad de la pobreza (es decir, qué tanto por debajo de la línea de pobreza de capacidades está el ingreso de una familia pobre) tenía resultados negativos: 11.5 por ciento en 2002, 9.7 por ciento en 2004, y 12.1 por ciento en 2005.

De cualquier manera, si el objetivo predominante de Progresas–Oportunidades es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, entonces la pregunta más pertinente es acerca de la eficiencia en la inserción de los egresados del programa a los mercados laborales. Sobre este punto, los resultados son desafortunados. Al respecto, las evaluaciones no arrojan los mejores resultados:

Progresas–Oportunidades es una moneda de dos caras: por un lado, los resultados de corto plazo incluyen una población infantil más saludable y jóvenes con mayores niveles educativos; por otro lado, las deficiencias en la prestación de servicios básicos en las áreas de salud y educación, especialmente en zonas rurales, combinado con mercados laborales estancados, tienden a socavar la meta fundamental de erradicar la pobreza (Tetreault, 2012:41).

Finalmente, existe evidencia clara de que se está usando Oportunidades para propósitos político-electorales. Durante los meses previos a las elecciones presidenciales de 2006, Fox lanzó una campaña mediática masiva para promover los logros de su gobierno en expandir el Oportunidades. Más recientemente se indicó que 23 de los 32 coordinadores estatales de Oportunidades eran miembros registrados del PAN. En otras palabras, el aparato administrativo de Progresas-Oportunidades se estuvo volviendo cada vez más infiltrado por servidores públicos abiertamente afiliados al partido gobernante.

Lo mismo puede decirse de la extensión del programa Progresas-Oportunidades-Prospera, que a tres años de haberse implementado ya tuvo cambio de titular. Y es precisamente al responsable de la Secretaría de Hacienda en el gobierno del ex-presidente Felipe Calderón a quien se le ha asignado la tarea de manejar un programa eminentemente social con la visión técnica, lo que de entrada deja ver la relevancia en materia electoral con que se orientará el gasto, que pese a todo no ha reducido la dimensión de la pobreza, como se documenta en un estudio de Oxfam (2014:5-8):

México es la decimocuarta economía en el mundo y 53.3 millones de personas viven en la pobreza. Mientras el PIB per cápita crece a menos del 1 por ciento anual, la fortuna de los 16 mexicanos más ricos se multiplica por 5. Hay una excesiva e indebida influencia de los poderes económicos y privados en la política pública. [...] En México, más de 23 millones de personas no pueden adquirir la canasta básica (pobreza alimentaria). Esta desigualdad, no solo tiene implicaciones sociales, las implicaciones políticas juegan un rol preponderante. [...] De acuerdo con *Standardized World Income Inequality Database*, México está dentro del 25 por ciento de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo. [...] Se necesita un gran pacto político por la igualdad, en donde la acción ciudadana es clave para la construcción de un Estado más eficaz... que trabaje para muchos y no para los pocos ... que paguen los que más tienen.

Además de los problemas asociados con la imposibilidad de los programas contra la pobreza para reducir su incidencia, se ha venido cuestionando los métodos de medición de este fenómeno, ya que la medición de la manera en que se cuantifica la pobreza y los pobres depende del diseño de los programas y la evaluación de sus resultados. Sin abundar en este terreno de suyo complejo, Julio Boltvinik ha planteado la pertinencia de un enfoque multidimensional que distinga a la pobreza de la desigualdad, es decir, que se aborde desde una perspectiva más amplia la condición de pobreza como un problema con alcances que van más allá del tema de la desigualdad:

Medir la pobreza es una condición indispensable para orientar la política pública dirigida a su reducción. Existen diversas razones para llevar a cabo una medición precisa, se consideran tres muy importantes. La primera necesariamente tiene que ver con su identificación: cuántos son, dónde viven, a qué se ocupan. La segunda se refiere a la definición de un punto de partida para definir de qué magnitud es la pobreza y así poder evaluar la evolución e impacto de los programas, La tercera razón tiene que ver con la identificación individual de la población objetivo, no como grupo únicamente. A su vez, la medición de la pobreza implica realizar dos operaciones: a) definición de indicadores y de los umbrales son necesarias para identificar a los pobres; b) formulación matemática para obtener una medida global que se construye a partir de la población identificada con antelación. Los problemas que ha encontrado la aplicación de esta metodología se encuentran en la definición de los indicadores y de los umbrales (Boltvinik, 2001).

En las mediciones que realiza el gobierno de México se han ido incorporando gradualmente componentes de la medición multidimensional, pero no existe un acuerdo para la definición de los umbrales con criterios a los que ha definido el Banco Mundial. Si se utilizan umbrales muy bajos, se excluye a población que se encuentra en grados de pobreza extrema (por debajo de los 1.25 dólares por día); si el umbral se sube, crece automáticamente el número de pobres en extremo. Lo cierto es que con cualquier medición más de la mitad de la población mexicana tiene algún grado de pobreza

Después de un largo periplo en el que los hacedores de la política social echaron al populismo la responsabilidad de los problemas que condujeron a los desbalances fiscales y con ellos a la inflación y a la crisis, el populismo clientelar y corporativista mantiene su papel como herramienta de primera elección para garantizar los votos, perpetuando la pobreza. Más de la mitad de la población mexicana vive con alguna condición de pobreza y con pocas o nulas posibilidades de que en sus condiciones actuales puedan desarrollar las capacidades que requiere un mercado laboral excluyente y terciarizado.

Sin embargo, el enfoque asistencialista de la política social mantiene a la población con carencia alimentaria a la espera de las ayudas mensuales que de ninguna manera detonan potencialidades productivas como lo aseguró el diseñador de este programa; menos se puede hablar de una política social con un enfoque de derechos, que la haría obligatoria y le cambiaría el perfil. Una proporción creciente del gasto público se dirige al gasto social que no tendrá retorno ni en tecnología ni en capital humano sino en perpetuar las condiciones de marginación y pobreza. El tan temido populismo que en el discurso busca ahuyentar, es la herramienta más socorrida para mantener bajo un precario control, junto con los medios de comunicación, a un enemigo más peligroso: el estallido social, que en realidad está controlado por los contenidos mediáticos y por el activismo inocuo de las redes sociales.

4.3 Hacia un nuevo paradigma Democracia-Igualdad

Suponemos y asumimos por entero que la democracia es el sistema político mejor dotado para que los ciudadanos puedan obligar a los gobiernos a tener en cuenta el interés general. La razón de ello radica en que en un régimen democrático cada persona tiene un voto: así, hay igualdad política. En razón de que los perjudicados por la desigualdad resultan ser mucho más numerosos que los que se benefician de ella, se puede inferir que sumarán sus votos para castigar a los gobiernos cuyas políticas incrementen la desigualdad. Sin embargo la evidencia muestra que los gobiernos no sufren castigo electoral por este motivo. Hay varias razones para explicar esta circunstancia.

A manera de consideraciones generales pueden plantearse tres: a) la desigualdad económica produce desigualdad política; la desigualdad de ingreso y riqueza descapitaliza

políticamente a los pobres y favorece que sus votos pierdan influencia; b) los pobres tienen poca propensión a votar, o no votan con lo cual se autoexcluyen políticamente; c) las élites político-económicas consiguen desviar la atención sobre la desigualdad. A lo largo de la historia vemos que cuando la desigualdad se agudiza, el discurso político introduce preocupaciones como el nacionalismo, la xenofobia o la intolerancia religiosa, así la política populista sustituye a la política democrática. La pregunta central en torno a la democracia y la igualdad se finca en discernir los mecanismos que permitan que la democracia acompañe la reducción de la desigualdad y la pobreza?

Primero, hay que analizar la articulación de la democracia con la desigualdad social (Díaz, 2009), y vincular su concepto con el de régimen político. Para que un Estado sea considerado como democrático, deben coexistir cuando menos las siguientes condiciones:

- 1) La presencia de alternativas y competencia política real. Cada alternativa debe participar 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. 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 el desarrollo de los procesos electorales.
- 4) Instrumentos de participación ciudadana para el acceso directo a la toma de decisiones públicas y poder ejercer el legítimo derecho a remover del cargo a los gobernantes.
- 5) Instituciones para la rendición de cuentas.
- 6) Ciudadanos concebidos como agentes, es decir portadores de capacidades para hacerse cargo de su propio desarrollo.
- 7) La existencia, a nivel constitucional, de una gama de derechos que abarcan desde los civiles y económicos hasta los sociales.

La desigualdad social presupone como categoría de análisis la presencia de procesos de alta acumulación de capital económico, político e informacional así como de una desigual 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, las que se obtienen en detrimento de los demás. Estos procesos son acompañados por la ausencia y debilidad de instituciones de carácter político que, en lugar

de distribuir equitativamente el bienestar, acotan su acceso. Sin duda, lo que subyace a estos procesos es una condición de poder: cómo se distribuye, cómo se participa de él y quién controla qué.

La relación entre los procesos sociales de la desigualdad y las instituciones de un régimen democrático dejan ver una tensión en apariencia contradictoria, 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 ideal es el de una sociedad con menores asimetrías políticas como económicas. Democracia y desigualdad coexisten porque, de alguna forma, la primera ha institucionalizado a la segunda tolerando y haciendo llevadera su existencia, sin cuestionar las razones que la determinan. 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. La institucionalización de las desigualdades sociales resulta ser tan antigua como el surgimiento del Estado.

Una pregunta fundamental que hay que plantearse radica en establecer la manera en que se resuelven las demandas y los conflictos derivados de la desigualdad cuando la organización del poder político corresponde a un régimen democrático. 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, en teoría para atender las demandas de los electores.

La democracia tiene como propósito aspiracional conseguir la igualdad política, entendida como la equidad en el ejercicio de los derechos políticos tales como votar, ser votado, y pertenecer a alguna organización o partido político. El acceso al poder y su distribución, sea de manera representativa o directa, se encuentra regulado por las instituciones políticas de la democracia. Estas instituciones son 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.

Las instituciones contribuyen a preservar, entre otras, las relaciones de poder que contienen patrones de privilegio y control; tienden a beneficiar, por un lado, a algunos actores del espacio político mientras que actúan en detrimento de otros. Así, 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.

El problema de la dinámica democracia-desigualdad, ha sido abordado desde diversas 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 lo tanto, no se ocupa de problemas como la mala redistribución de riqueza o de poder. En este sentido, la injusta distribución no tendría, de acuerdo a esta postura, mayor importancia. 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.

Así, el proceso de surgimiento de la democracia va entonces de mayores niveles de igualdad y crecimiento económico a la instauración de un régimen democrático y no al revés. Es en este espacio donde la democracia tiene la posibilidad de incidir en la igualdad, el bienestar y el crecimiento económico pues su desempeño es más adecuado en países con altos niveles de desarrollo. Con respecto a la existencia de la igualdad social como condición previa a la democracia, se considera que existe 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. Ello 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 (*e. g.* ingreso per cápita, industrialización, educación y urbanización) tienen un fuerte efecto positivo en la probabilidad de consolidación. Con relación a las condiciones económicas propicias para la democracia, se considera que cierto desarrollo de la economía, y sobre todo economías donde el mercado y la propiedad privada tienen un papel importante, ha antecedido el

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

surgimiento de un sistema político democrático, es decir la promoción de la libre empresa, del individualismo y de la garantía de la propiedad privada fueron condiciones previas para el desarrollo democrático.

En contrasentido a lo anterior, las democracias que emergieron en América Latina lo hicieron sobre contextos de alta desigualdad social, bajo crecimiento económico e incluso serias restricciones a los derechos civiles y políticos. Luego entonces, cabe plantearse cómo es posible la existencia de democracia con desigualdad. Una primera respuesta tentativa consiste en 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.

En la democracia se vislumbraron 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. Siguiendo ese argumento es posible afirmar que si la democracia, por lo menos en su versión procedimental, necesitara 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, funcionó en el caso de América Latina de modo inverso a lo que se planteaba en la modalidad señalada. Las instituciones políticas, de manera particular las instituciones electorales, tienen la función de ampliar la democracia para promover mejores condiciones socio-económicas para los individuos, abriendo espacios para la participación política con el propósito de dar cauce a las demandas sociales.

Las instituciones electorales resultan ser mecanismos compensatorios a los procesos de acumulación capitalista que provocan condiciones de desventaja y de desigualdad social en amplios sectores de la población, pues establecen incentivos para la redistribución social tratando de contrarrestar la concentración de la propiedad privada, quizá la fuente más importante de la desigualdad pues de ella derivan otras tantas formas.

En este proceso, el papel del Estado no solo es relevante, sino verdaderamente insoslayable. El tránsito hacia la democracia en algunos países latinoamericanos, y particularmente en México, requirió de una amplia gama de reformas a las instituciones electorales. Como consecuencia de la presión de los sectores excluidos de la esfera política, el país vivió un proceso de cambio institucional. Una de las formas en que las instituciones cambian es de manera gradual, sobre plazos de tiempo relativamente largos; ello permitió la emergencia de partidos políticos legales, de competencia relativamente equilibrada y de un sistema electoral que otorgaba la necesaria confianza sobre el cambio periódico de poderes.

La transición política prolongada en México vio pasar más de tres décadas de reformas institucionales. Como consecuencia de las distintas presiones acumuladas en el sistema político, y de las tensiones que provocaron movimientos sociales, se gestó una masa crítica que cuestionó la legitimidad del sistema autoritario obligándolo a ceder espacios para reducir la presión social. En un primer momento se inició la liberalización política que abarcaría de 1977 a 1986. Esta fue la etapa en que se relajó el control gubernamental sobre la escena electoral, relajamiento que tuvo un serio revés por la legislación de 1986 que surgió como reacción frente a los signos que por entonces amenazaban su control sobre las urnas.

Por otro lado, a la par el proceso de liberalización política en el tránsito hacia la democracia, se presentó el de liberalización económica, que implicó la privatización de empresas paraestatales, la reducción del aparato burocrático, la eliminación de aranceles comerciales y la privatización de la banca. Estos cambios institucionales, orientados a fortalecer la estabilidad macroeconómica del país, ofrecieron resultados más claros que los obtenidos en el campo político, pues al tiempo que se decidió liberalizar la economía sometiendo al país a las políticas neoliberales, se abrieron las opciones de la participación político-electoral para los partidos de oposición, lo que resultó ser una respuesta parcial al encono social por la adopción de esquemas neoliberales.

La importación de las ideas del libre mercado y de la atracción de inversión económica extranjera para detonar el desarrollo nacional, se materializaron reduciendo la protección social con la que contaban los trabajadores. La precariedad laboral caracterizada por la baja remuneración laboral, la ausencia de seguridad social, la contratación individual

en detrimento de la colectiva y la débil movilidad social son ejemplo de la importación de todo un modelo institucional de explotación a ultranza llevado a cabo por las grandes empresas en el país, es decir, hubo un ajuste institucional para integrar a la economía a los flujos internacionales de capital, siguiendo sus reglas y asumiendo las prácticas laborales de baja protección y baja estabilidad.

El alcance de la democracia sobre los procesos de desigualdad social debe considerarse desde la perspectiva de los mecanismos de acceso y ejercicio del poder, ambos establecidos en el marco institucional, pero en la práctica con énfasis sólo en los primeros. También deben tenerse en cuenta los diferentes tipos de relación que se establecen entre sociedad y Estado, ya algunos de ellos promueven la creación de instituciones informales que generan grandes asimetrías pues reproducen las relaciones corporativas y clientelares. El proceso de transición política evidenció cambios institucionales afectados por los arreglos informales y con clara resistencia para dejar atrás patrones de comportamiento autoritario.

Las instituciones de la democracia mexicana se caracterizan por no contar con los incentivos positivos necesarios ni con los medios que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Lo electoral sigue siendo base sobre la que se sostiene el régimen político: es el monopolio de la participación y las decisiones públicas de los partidos políticos. La liberalización del sistema político resultó ser el marco de referencia que permitiría igualar la condición de la ciudadanía en el espacio político. Lejos de ello, la desigualdad económica generó todavía más diferencias y la liberalización política sólo resultó un medio para reducir las presiones ante la entrada del neoliberalismo.

Las instituciones democráticas tienen un reducido soporte en la cultura política nacional que se evidencia en la desconfianza y los bajos niveles de satisfacción. De igual manera, el impacto de la eficiencia social del régimen es bajo porque la distribución de bienes públicos está acotada a unos cuantos sectores y grupos. Además, la forma de organización del poder es piramidal, con carencia de mecanismos horizontales efectivos tanto de participación como de rendición de cuentas. La participación en organizaciones sociales independientes es poca, pues se privilegia ante todo la participación electoral.

Como sea, la transición en México y en general el proceso de democratización -si se concede calificarlo de esa manera-, no ha permitido avanzar en la construcción de los consensos políticos para la definición de una estrategia de reducción de las desigualdades y de la pobreza. Desde la perspectiva meramente económica, de proporcionar a la población con mayores índices de pobreza una canasta de alimentos para reproducir su capacidad física de trabajo, los objetivos se alcanzan; desde una perspectiva de desarrollo humano, ninguna de las modalidades de los programas públicos de combate a la pobreza logra reintegrar a esa población a una situación de aprovechamiento de las oportunidades sobre la base de sus capacidades, lo que garantiza la profundización de su condición marginal. El combate a la desigualdad y la pobreza no forman parte de las reformas estructurales que acompañaron el inicio de la gestión de Enrique Peña Nieto y menos aun se considera integrarlos a los programas de política pública en calidad de derechos sociales. En consecuencia, el vínculo explicativo democracia-igualdad, adolece de la solidez necesaria para explicar el proceso de transición, acompañado de mayor certidumbre institucional, y reducción de las desigualdades.

Ya que la teoría que cobija el paradigma de la transición, a la luz de los retrocesos hacia regímenes autoritarios, no es capaz de dar cuenta de lo que acontece con la democracia en México, es posible que sea necesario abordar una perspectiva de mayor alcance en lo espacial y lo temporal. Desde luego, dicha teoría tenía una aplicabilidad acotada a un espacio temporal definido, lo que debe distinguirse de la transición misma como proceso, con dimensiones temporales y espaciales distintas y alcances más profundos en profundidad y naturaleza de los cambios que llevan del autoritarismo a regímenes más democráticos.

En lo espacial porque el análisis de los procesos de democratización se ha realizado sólo desde la perspectiva nacional; dicha condición es entendible porque las instituciones democráticas, en especial las electorales, se cobijan al amparo de las normas nacionales que definen desde dentro de las fronteras las organizaciones políticas, sin embargo, las decisiones que adoptan en el ejercicio del poder rebasan los límites territoriales y la interacción de la inversión y el comercio globales acaban teniendo una gran influencia sobre las condiciones de la desigualdad y la pobreza nacionales. El espacio, entonces, debe

ampliarse para incorporar en el análisis de los procesos de democratización a la manera y condiciones de inserción del país en la dinámica global de movilidad de capitales y empresas. No se pueden entender de otra manera los cambios en la condición del campo, de la industria y del consumo que definen los rasgos de la distribución del ingreso pero también de las posibilidades de inserción de la población al mercado. El resultado de las modalidades de inserción al mercado global se evidencia en las condiciones de desigualdad (desde la dimensión de concentración del ingreso), y en las de pobreza (desde la perspectiva de marginación de los patrones de consumo y profundización de las carencias).

En lo temporal resulta que no han bastado 40 años de cambios políticos en México para que el proceso de democratización avance a otros estadios superiores y, al contrario, en muchos aspectos se está en presencia de francos retrocesos. Resulta que la visión cortoplacista que vislumbra en las modificaciones al marco normativo electoral una señal de cambio hacia el fortalecimiento de la democracia, solo atina a sumarse al discurso que tiene en la transición su referente ideal, es decir, las modificaciones graduales en los cambios institucionales y legales no ofrecen ninguna garantía de un cambio en dirección de la democracia sustantiva. Si esto es cierto, el análisis de la evolución de la democracia debe considerar ese tipo de cambios como procesos que coexisten con la *subdemocracia*, que no conducen a la democracia y que forman parte de una dinámica que se mantiene operando sobre su mismo eje. La transición democrática, vista así, no implica ir de un lado a otro sino permanecer en un punto con avances y retrocesos marginales definidos por cambios formales, en lo que la línea del tiempo no juega un papel determinante ni genera efectos acumulativos.

Modificar las reglas electorales, poner candados a las prácticas corruptas y establecer la obligatoriedad de financiamiento público, por ejemplo, solo son cambios menores que si bien son necesarios deben llevar a una dirección clara y no solo girar sobre su propio eje. Los cambios legales deben fortalecer la participación y la pluralidad y eso requiere que haya una verdadera contienda entre las fuerzas políticas y no únicamente el ejercicio de simulación que es la nota distintiva en México.

La manera de regular las fuerzas del mercado para producir menos desigualdad solo puede ser a través de un Estado fuerte que obedezca a equilibrios internos de las fuerzas

que promueven el crecimiento sobre bases propias; no se trata de regresar a los esquemas de cerrazón ni nada que se le parezca, sino que se establezcan proyectos de Estado dirigidos a fomentar el crecimiento económico no a la deriva de las fuerzas del mercado. Hoy la condición económica está supeditada a los acuerdos políticos y ahí es donde se debe otorgar el énfasis, abriendo las puertas a opciones distintas a los partidos y actores que han tenido los mismos propósitos aunque su filiación partidista indicara que tienen diferencias ideológicas y programáticas.

Una perspectiva de alcance institucional y de largo plazo es indispensable para pensar en el perfil político que requiere México y reiterar que ese es el rumbo que la experiencia histórica marca como el único que ha comprobado la posibilidad de una verdadera transición no del autoritarismo a la democracia sino de la democracia al libre mercado regulado por un Estado fuerte, democráticamente conformado, con un gobierno eficiente y con una visión y acción pluralista, que en verdad puede y quiere reducir la desigualdad y la pobreza.

Conclusiones

Establecer si existe un vínculo entre la democracia y la desigualdad requirió de conocer las teorías y los estudios que se han abocado a describir y analizar los dos componentes de este trabajo y no siempre fue posible establecer un vínculo causal entre ambos. Es así porque para muchos autores la democracia se alcanza a través del ejercicio de la igualdad política; la libertad económica no se asocia necesariamente con ese ideal democrático y de alguna manera se concibe como una eventualidad. La desigualdad sí se reconoce como una consecuencia del capitalismo pero, ante la ausencia de nuevos o viejos paradigmas, el énfasis se centra en las políticas distributivas para inducir su reducción. Lo que sí quedó claro es que existe un nexo indisoluble entre la condición de la democracia y el grado de igualdad: las naciones democráticamente avanzadas tienen menos desigualdad, pero esa condición de avance la otorgan dos componentes centrales, la participación y la pluralidad.

Responder a la pregunta de investigación implica ubicar al tipo de democracia del que se habla. Con frecuencia en América Latina y en México, la democracia solo se refiere a la vertiente procedimental, una de las características que deben cubrir y que definen a las sociedades en transición democrática. Cuando se construye el concepto de poliarquía se establecen los atributos mínimos para que en su cumplimiento se pueda determinar algún grado de avance respecto a las democracias occidentales consolidadas. En términos formales las democracias latinoamericanas dejaron atrás el autoritarismo en su modalidad de dictadores provenientes de la milicia, pero las prácticas autoritarias no variaron significativamente. Esa democracia procedimental no ha proscrito sino que refuerza las condiciones de desigualdad en tanto no es capaz de limitar las prácticas que la incrementan: corrupción, autoritarismo, clientelismo, falta de rendición de cuentas, y todas aquellas desviaciones que impiden mejorar la condición económica del país y obstaculizan el diseño y la implementación de programas de política pública eficientes.

Visto de esta manera la democratización limitada a lo procedimental no cuenta con las herramientas para modificar las condiciones de desigualdad y pobreza, que se inscriben en el terreno económico, porque solo se ha limitado a garantizar libertades políticas por lo que esta modalidad de democracia no está en condiciones de revertir los procesos que provocan la desigualdad y profundizan la pobreza. Para estar en condiciones de hacerlo se

requieren cambios de distinta naturaleza que el énfasis en lo procedimental no permiten alcanzar. Así, el vínculo que se deriva de la promesa implícita en la teoría de la transición no se cumple porque no se ha cumplido la primera premisa del enunciado: la existencia de una sociedad democrática. El planteamiento de este estudio pudo haber partido de caracterizar al proceso de transición como permanentemente inacabado y en esa condición calificar a las sociedades latinoamericanas como *subdemocracias*; la pregunta entonces podría haberse planteado en términos de los vínculos entre estas *subdemocracias* con la desigualdad y la pobreza.

Es probable que dicho planteamiento hubiera llevado a este trabajo por un camino diferente, lo cierto es que la caracterización de las democracias inacabadas ya lleva un buen trecho sin producir acuerdos definitivos, ya sea por la diversidad de estos procesos, ya sea por la indefinición del rumbo que llevan. Al comparar la ruta seguida por Latinoamérica respecto a la transitada por otros países se llevó el mismo método de los autores que se analizan, es decir, seguir una secuencia argumental y teórica lineal. A la luz de los hallazgos parece que haber seguido una caracterización de los procesos específicos, sin el referente obligado de las democracias desarrolladas, hubiera permitido ubicar la dimensión inacabada como una situación estática y no como un proceso.

La revisión comparativa sobre la base de la teoría de la transición propició que el análisis se centrara en los procesos electorales descuidando las características que debieran tener los relativos a las modalidades de participación ciudadana y de pluralidad en las expresiones políticas. La revisión desde la visión de la construcción de ciudadanía y de los mecanismos deliberativos y participativos hubiera permitido abundar sobre los aspectos deseables de las sociedades más avanzadas en la construcción de contrapesos y límites a los efectos del libre mercado y a las condiciones que imponen las empresas globales. De esta manera, no es en el aspecto procedimental donde se encuentra la herramienta más valiosa para la democratización de las decisiones sociales dirigidas a la justicia y en consecuencia a la igualdad; cumplir con el perfeccionamiento de los procedimientos electorales y establecer todo un conjunto de normas para regular la competencia partidista no resulta ser la mejor contribución al debate de las causas de la desigualdad y a las tareas para su atención.

La contribución de los autores que trascienden el análisis político y proponen un enfoque político-económico de largo alcance y con énfasis en el largo plazo, ofrece una veta de análisis que necesariamente debe explorarse para entender el papel y la dinámica de los grupos políticos en el proceso de funcionamiento del mercado capitalista. De la manera en que cada país se inserta dependen las posibilidades de atención de sus problemas internos. En buena medida, la contribución de este trabajo precisamente se ubica en llamar la atención sobre la necesidad de construir un análisis de la democracia desde las perspectivas de las ciencias económica y política, no sólo reparando en la coyuntura sino en las dimensiones del largo plazo y los arreglos institucionales para favorecer la igualdad no solo en lo político sino en las posibilidades de acceso a bienes, servicios y condiciones de vida mínima, sobre el principio del máximo socialmente aceptado, lo que equivale a la idea de justicia.

Si bien las alusiones a la desigualdad y la pobreza se reforzaron con datos que ofrecen una dimensión clara de sus alcances, hace falta desarrollar el concepto de necesidades humanas que trascienda el de necesidades básicas. No se trata de que la población disponga de los bienes mínimos para reproducir su capacidad de trabajo, sino de que la provisión de bienes haga posible el desarrollo de sus capacidades para el disfrute de la vida. Un enfoque que vea al individuo desde su condición humana hace falta en este conjunto de análisis, porque ello implica también hacer justicia a la humanidad como lo señala Pogge.

Sin duda el nuevo abordaje de la desigualdad desde la perspectiva de los tenedores de la riqueza y el capital resulta indispensable para determinar su posible contribución a la reducción de las desigualdades desde la vertiente de pago de impuestos hasta la vía de incentivar la inversión y propiciar la generación de una dinámica creadora de valor y de trabajo. No se piensa que el capitalismo vaya a desaparecer, lo que se plantea es la manera en que su operación no se vuelva en una condición excluyente para la mayor parte de la población. En este proceso la importancia de un Estado fuerte adquiere una dimensión capital. No es el Estado benefactor ni la adopción de un *New Deal* como se pueden solventar los problemas que la dinámica del libre mercado va generando; se trata de estimular la actividad económica estableciendo reglas que reduzcan su condición

depredadora, cuando opera al amparo de las decisiones de expansión a costa del trabajo y los salarios. Esta vertiente de análisis es relevante en tanto otorga a los grupos de poder de la capacidad de inducir crecimiento y bienestar económicos pero al Estado la facultad de orientar ese crecimiento para que no sea excluyente.

Los principales aportes conceptuales de este trabajo se encuentran en trascender la coyuntura, no para quitarle su papel como único referente de análisis sino para convertirla en uno de los ejes del mismo; también es importante la reafirmación del papel del Estado como el mecanismo capaz de traducir la *subdemocracia* estática en un proceso participativo dinámico. La posibilidad de trascender esta condición que gira sobre su propio eje está en la construcción de contrapesos políticos y sociales para que hagan las veces de instrumentos de disrupción que lleven a la creación de nuevos equilibrios entre los grupos de poder y se distancien del vasallaje que caracteriza a los políticos y a sus partidos respecto a los intereses de las grandes corporaciones sean locales o globales. Los entes electorales han operado en este mismo sentido reafirmando la condición de *impasse* que no atina a mejorar ni el perfil de la competencia ni a facilitar el cambio hacia otro que abra opciones plurales.

El vínculo desentrañado ha sido entre un Estado débil y la operación irrestricta del libre mercado. Ese Estado que juega a la política social dando subsidios directos que a su vez dependen de programas que, pese a lo evidente de su insuficiencia para reducir la pobreza, mantienen las mismas modalidades de operación. Parece poco probable que sea de sus usuarios de donde provenga un cambio de orientación; y lo es más de una sociedad informada que reclamará la utilización eficiente de los recursos que proporciona al gobierno para que ya no se utilicen como dádivas para alimentar las necesidades electorales de reproducción de un sistema político, que a todas luces ha demostrado no tener empacho en cambiar de color, de ideología y de principios siempre y cuando se mantengan las prebendas que otorga estar en el poder. La verdadera transición sólo provendrá de la participación, la deliberación informada, el debate y el pluralismo y de grupos de poder comprometidos con el impulso de un mercado acotado del que se puedan obtener beneficios para alcanzar una sociedad más justa.

La democratización en el mundo muestra dos facetas principales.

Primera: en las sociedades más desarrolladas ha llegado al punto de poco o nulo avance, con modalidades de participación ciudadana relevantes, pero insuficientes para reducir las desigualdades sociales y con una franca intervención del Estado para regular las prácticas de las grandes corporaciones que tienen incidencia sobre cuestiones fundamentales como la inversión y el empleo. Gobiernos endeudados, con cargas fiscales onerosas ocasionadas por sistemas de salud y pensiones saturados; con fuertes problemas para regular las prácticas monopólicas u oligopólicas de empresas a las que han tenido que contener con mecanismos para estimular la competencia y evitar la concentración del poder de mercado. En las sociedades democráticamente más avanzadas se discuten menos los procedimientos para elegir y más la manera de administrar y regular el ejercicio del poder; ahí es donde se encuentra el mayor grado de avance: hay más transparencia, mayor rendición de cuentas, pero la participación y la deliberación para la toma de decisiones aun está pendiente.

Segunda: el rezago en las sociedades con regímenes no democráticos, llámese ineficientes, defectuosos o en transición, se expresa en problemas de naturaleza vinculada con el ejercicio del poder. Las prácticas de corrupción, ineficiencia, impunidad, ausencia de rendición de cuentas, falta de transparencia y poco apego al respeto de los derechos sociales y políticos de los ciudadanos, se cuentan como características comunes, guardando sus matices.

La promesa de la transición y luego de la alternancia ha dejado un amargo sabor de boca al constatar que el proceso no lleva de un lado a otro, en sentido ascendente, sino que es un punto relativamente estático, no imperfecto sino fijo en torno a una dinámica más global; la transición no lleva de un lado a otro sino que es una condición de equilibrio, es un estado de *subdemocracia*, como el subdesarrollo lo es para el equilibrio de todo un sistema y de ninguna manera una fase previa del desarrollo.

Todo un conjunto de teorías que se han documentado y alimentado al amparo de la transición democrática apenas alcanza para evidenciar la enorme variedad en las modalidades de transición de autoritarismos a formas de gobierno no democráticas que conservan en mucho los rasgos de ese autoritarismo, pero con la promesa de que el costo de la transición implica sobrellevar algunos de los rasgos más desafortunados de los viejos

regímenes, y que en algún momento con el paso del tiempo y con el perfeccionamiento de las reglas del juego democrático-electoral el esfuerzo dará resultados.

Lo cierto es que la transición terminó hace mucho tiempo, pero rasgos autoritarios así como las viejas prácticas clientelares y populistas que en el discurso se consideran las causales de los grandes problemas económicos, se reeditan para acompañar las estrategias contra la pobreza, sin que en la realidad se reduzca su incidencia; subir o bajar los umbrales con que se mide la pobreza no hace que haya más o menos pobres, la pobreza es una condición lacerante que se observa y constata cuando las personas no tienen para comer, para vestirse, para ir a la escuela, para cuidar su salud; eso se puede medir y no al revés.

La alternancia ha mostrado que el sistema de partidos encubre sólo una maraña de intereses económicos y políticos que perpetúan las condiciones de subdesarrollo en lo económico y de desigualdad en lo social. El impacto de ello en la pobreza, y de ahí en la desigualdad, alcanza proporciones globales que no se pueden desconocer. Se ha confinado la desigualdad y la pobreza a las fronteras de cada país y se trata de resolverlas con mecanismos institucionales (electorales, de política social, de distribución, de ingreso, de subsidios) que son a todas luces insuficientes si se tienen presente que muchas de las decisiones económicas de alcance nacional –en patentes, uso de tecnologías, acceso al financiamiento, concesiones y permisos- obedecen a una condición de mercado que privilegia la obtención de beneficios extraordinarios y de largo plazo, cuando la tendencia es a la reducción de beneficios y a los cambios de corto plazo.

Mientras el alcance de la transición, vinculado con el sistema de partidos y el régimen de gobierno, se mantenga como un ámbito de votos y cambios legales que no reduzcan las condiciones de desigualdad, y la economía siga dando por hecho que el sistema político y el régimen de gobierno son variables bajo control, la profundización de la desigualdad y de la pobreza seguirán siendo una constante. La evidencia muestra que no hay gasto social que alcance para cubrir las necesidades de la población que está al margen del proceso de acumulación. Si se trata de buscar la manera de incorporarlos como productores y consumidores ello implica generar capacidades de conocimiento e ingreso monetario. No se propone conducirse hacia una nueva alternativa sistémica sino desarrollar la inteligencia para aprovechar al capitalismo en su dinámica generadora de riqueza no

recurriendo a una falacia como la transición o la alternancia sino a una condición de inserción ventajosa y relativamente autónoma a los flujos globales de comercio, tecnología e inversión.

Para hacerlo se requiere que quienes tienen el poder económico y el poder político definan las modalidades de crecer en lo económico y asimilar a la población en ese proceso de crecimiento. Como lo afirma Piketty, no es que los grupos que detentan el capital y el poder se hayan propuesto marginar a los pobres y generar más pobreza: es una condición que subyace a la dinámica de la acumulación de capital. Sólo una fuerza disruptiva dentro de los propios grupos de poder o de un Estado verdaderamente fuerte puede incidir en modificar esta circunstancia. No serán los cambios legales en las elecciones ni el número de votos válidos o nulos, ni la capacidad de respuesta de los entes judiciales las que habrán de cambiar este proceso.

La transición es un proceso se ha convertido en una fase estacional de la democracia mexicana; la transición no lleva de un lado hacia otro, sino que es una condición, digamos, permanente en tanto no actúen otras fuerzas disruptivas. La transición, aderezada con alternancia y retorno al origen, no ha pasado la prueba de la participación y la ciudadanización, condiciones sin las cuales el régimen no llega a democrático y menos a impulsor de cambios que reduzcan las desigualdades. Por lo menos en los términos actuales, el régimen político no muestra por dónde va a generar un cambio que estimule acuerdos suficientes para generar un proceso “inclusivo” como lo adjetiva Acemoglu. Tampoco se ve por dónde los grupos que dirigen las decisiones políticas, que acaban cobijando las decisiones económicas, impulsen nuevos espacios para abonar hacia un proceso de crecimiento económico sobre bases propias, que retroalimenten el crecimiento y reduzcan la desigualdad. No hay otro camino, de entrada, más que abrir la posibilidad de un cambio de régimen de gobierno, con alcances constitucionales.

El cambio puede tener diversos matices, lo importante es que se abran las puertas a la configuración de grupos de interés que establezcan nuevos equilibrios, fortaleciendo al Estado social. Después de un proceso democrático que regresa sobre sus propios pasos para profundizar en los procedimientos-y de caer en las decisiones autoritarias propias de los setenta, que se reedita con mayor crudeza en un contexto más complicado por las

condiciones de pobreza y desigualdad-, no habrá otra democracia que la propia, inacabada y excluyente, con sus rasgos de polarización, corrupción y autoritarismo en tanto los componentes menos retrógrados de esos grupos tengan la capacidad de generar los incentivos para la transformación sobre la base de inclusión y crecimiento, y doten a las instituciones políticas de nuevas bases de credibilidad y a los ciudadanos de herramientas para participar y debatir.

Una vez realizados estos planteamientos de carácter general, es posible enunciar las conclusiones a que se ha llegado en este trabajo:

- El proceso de democratización en México, entendido como el paso del autoritarismo a formas de gobierno con partidos políticos competitivos, con representantes electos libremente, con reglas claras y transparentes no ha sido suficiente para reducir las condiciones de desigualdad y, por el contrario, se ha acrecentado el número de personas que se encuentran en alguna de las condiciones multifactoriales de la pobreza;
- El proceso de transición no llevó de una fase menos avanzada a otra más avanzada en la democratización; de hecho se trata de una fase de *subdemocracia* que en esa condición resulta funcional para que sea posible la obtención de beneficios extraordinarios que es posible obtener de los bienes y servicios públicos, entre los que se cuentan las concesiones que forman parte de las reformas estructurales en energía, telecomunicaciones y educación;
- No existe una relación causal entre el perfeccionamiento de los instrumentos electorales –a los que se limitó el proceso de transición-, con una reducción de la desigualdad. Los cambios legales en materia político electoral se han restringido a definir reglas de competencia para el acceso al poder, no para su ejercicio.
- En razón de que no existen mecanismos para la rendición de cuentas ni para atacar la corrupción ni para reducir la impunidad, los programas sociales de ataque a la pobreza han sido y continúan siendo utilizados bajo enfoques populistas, paternalistas y corporativistas con objetivos electorales y un trasfondo asistencialista;

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- Los programas sociales de ataque a la pobreza no han tenido variación en su forma ni en su fondo sea cual sea el gobierno que los implemente: los gobiernos de la alternancia los han aplicado con los mismos principios y estrategias que los gobiernos previos a la alternancia, con los mismos resultados: mayor pobreza y nula creación de capacidades en las personas;
 - Únicamente una condición disruptiva entre los grupos en el poder puede modificar los equilibrios que se han mantenido a lo largo de los últimos 30 años, lo que deberá estar acompañado de la posibilidad de un cambio de régimen de gobierno de orden constitucional que permita la pluralidad real, la participación real y genere las condiciones para que el reacomodo de dichos grupos, en términos de un verdadero crecimiento democrático, signifique la creación de incentivos al crecimiento económico.
 - Dado que el capitalismo provoca los procesos de desigualdad y pobreza a través de la operación irrestricta del mercado, sólo un Estado fuerte podrá regular los efectos de la dinámica de polarización económica que genera la concentración de la riqueza y del poder económico de las organizaciones y empresas globales. El Estado fuerte es una consecuencia de la democracia, entendida como la construcción social del pluralismo y la participación.

Se acepta la hipótesis de que:

- El proceso de democratización en México se ha limitado a lo procedimental, sin avanzar hacia un proceso de democracia participativa y deliberativa;
- La legalidad de los procesos electorales, sin favorecer un espacio de reflexión y debate de los programas de política pública, anula el potencial de dichos programas en tanto la participación de los beneficiarios está acotada a ser receptores, no actores.
- La condición de ineficacia, corrupción y la vigencia de las instituciones informales , hacen poco probable un cambio hacia la igualdad de oportunidades y la reducción de la pobreza, es decir son componentes clave de la injusticia social que hacen imposible cumplir con el ideal de justicia del liberalismo..

Glosario

Democracia. Se refiere a varias cosas: a) un régimen político; b) a un tipo particular de régimen político, caracterizado por la presencia de reglas para la adopción de decisiones y sometido a la ley; c) a un tipo de régimen político cuyas reglas de procedimiento gubernamental establecen *quién* y *cómo* se adoptan decisiones políticas, sin establecer *qué* se debe decidir. Una definición mínima de democracia se corresponde con una concepción procedimental de la misma, o sea, con una noción formal de democracia. Esta definición *mínima* toma a la democracia como un conjunto de reglas o de procedimientos que permitan adoptar las decisiones colectivas o de gobierno.

Desigualdad. Es la imposibilidad de acceder a determinados recursos, derechos, obligaciones y beneficios económicos y sociales. La desigualdad es una manifestación de la pobreza. La desigualdad puede ser social y económica, de género, racial y cultural. La brecha entre los más ricos y los más pobres de un determinado lugar permite establecer el nivel de desigualdad de un país o sociedad.

Estado de derecho. Consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos.

Pobreza. La pobreza es una situación social y económica caracterizada por una carencia marcada en la satisfacción de las necesidades básicas. Las circunstancias para especificar la calidad de vida y determinar a si un individuo o grupo en particular se cataloga como pobre suelen ser el acceso a la alimentación, la educación, la vivienda, la asistencia médica; suelen considerarse importantes para efectuar esta clasificación el nivel de ingresos. Existen dos criterios para medir la pobreza: el llamado “pobreza absoluta” que pone énfasis en las dificultades para alcanzar niveles mínimos de calidad de vida (alimentación, salud, vivienda); y el llamado “pobreza relativa”, que pone el acento en la ausencia de los ingresos para la satisfacción de las necesidades básicas. Un criterio multidimensional es deseable.

Transición política. Proceso por medio del cual se logra un cambio político. Idealmente implica un cambio de régimen o sistema político de carácter autoritario a uno democrático. Se trata de un intervalo que se extiende entre un régimen o sistema político y otro, siendo su principal característica el hecho de que, durante la transición, las reglas jurídico-políticas del juego político no están plenamente definidas, incluso se hallan en flujo permanente y, por lo general, son objeto de contienda a efectos de establecer los espacios y procedimientos cuya configuración determinará los recursos que legítimamente pueden aplicarse en el ámbito político y los actores a los que se permitirá participar en ella.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y James Robinson (2006), *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge: University Press.
- Acemoglu, Daron y James Robinson (2012), *¿Por qué fracasan los países?*, Cambridge: Deusto. Recuperado de: <https://www.academia.edu/5614163/Acemoglu-Por-que-fracasan-los-paises-pdf>
- Ackerman, John M. (2006), “Democratización. Pasado, presente y futuro” en *Perfiles Latinoamericanos*, No. 28, pp. 117-157. Recuperado de: <http://redalyc.org/articulo.oa?id=11502805>
- Banco Mundial (2006), *Poverty Reduction and Growth. From Vicious to Virtuous Circles*, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2011), A break with history: Fifteen Years of Inequality reduction in Latin America, Washington, D.C. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1291127079993/Inequality_Reduction.pdf
- Bazdresch, Carlos y Levy, Santiago (1996), “El populismo y la política económica de México, 1970-1982”, en Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards, comps., *Macroeconomía del populismo en la América Latina*. México: FCE.
- Becerra, R., Salazar, P. y Woldenderg, J. (1997), *La reforma electoral de 1996*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (1996), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política México*: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: https://www.academia.edu/4233530/Bobbio_Norberto_Estado_Gobierno_Y_Sociedad
- Boltvinik, Julio (2001), “Opciones metodológicas para medir la pobreza en México”, *Revista Comercio Exterior*, octubre 2001. México, pp. 869-878. Recuperado de: http://www.julioboltvinik.org/images/stories/Opciones_Metodologicas_para_medir_la_pobreza-2001-Boltvinik.pdf
- Boltvinik, Julio (2003), “Tipología de los métodos de medición de la pobreza”, *Revista Comercio Exterior*, volumen 53, mayo 2003. México, pp. 453-465. Recuperado de: http://www.julioboltvinik.org/images/stories/tipologia_de_mtodos_de_medicin-comeext-bolt0503.pdf
- Boltvinik, Julio (2004), “Métodos de medición de la pobreza. Una tipología. Limitaciones de los métodos tradicionales y problemas de los combinados”, en Boltvinik, Julio y Araceli Damián (coords.), *Pobreza: en México y el Mundo: realidades y desafíos*, México: Siglo XXI editores. Recuperado de: http://julioboltvinik.org/images/stories/capitulos-libro_pobreza_mex_mundo-politicas_focalizadas_combate_pobreza_mexico.pdf
- Bovero, Michelangelo (2000), Conferencia Magistral impartida en IFE. Recuperado de: <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/conferencial1.htm>

- BTI: Bertelsmann Transformation Index 2006. *Political Management in International Comparison*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. Recuperado de: <http://www.bti-project.org/downloads/bti-2014/archive-country-reports/country-reports-2006/latin-america-and-the-caribbean/>
- BTI: Bertelsmann Transformation Index 2008. *Political Management in International Comparison*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. Recuperado de: <http://www.bti-project.org/downloads/bti-2014/archive-country-reports/country-reports-2008/latin-america-and-the-caribbean/>
- Carothers, Thomas (2002), “The End of the Transition Paradigm” en *Journal of Democracy* vol. 13 No 1, pp. 5-21. Recuperado de: <http://journalofdemocracy.org/articles-files/gratis/Carothers-13-1.pdf>
- Carreras, Sandra (1999), “Quince años en el laberinto democrático” en *Nueva Sociedad* No 160, pp. 29-46, Recuperado de www.nuso.org/upload/articulos/2751_1.pdf
- Comisión Económica para América Latina (2010), *Objetivos de Desarrollo para el Milenio*, Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3099/S2010009_es.pdf?sequence=1
- Comisión Económica para América Latina (2005), Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. Revista de la Cepal 85, Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11002/085101113_es.pdf?sequence=1
- Cordera, Rolando y Tello Carlos (1981), *México, la disputa por la nación*. México: Siglo XXI.
- Cornelius, W. A. (1999), “Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System”. En Cornelius, W. A., et al. (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico* (3-19). San Diego: Center for U. S.-Mexican Studies and University of California.
- Crespo, José Antonio (2012), “Elecciones y transición democrática en México (1976-2012)” *Estudios* 103, vol. X, invierno 2012. Recuperado de: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/100-110/103/JoseAntonioCrespoEleccionesytransiciondemocraticaenmexico1976-2012.pdf>
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, eds. (2005), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica
- Dahl, Robert (2010), *La poliarquía*. Madrid: Technos. Recuperado de: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/dahl2.pdf>
- Dahl, Robert (2004), La Democracia, Post data10, Diciembre/2004, Buenos Aires, (págs. 11-55). Recuperado de: <http://sociologiapolitica.socials.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>

- De Langhe, Rogier (2009), *Mainstream Economics: Searching Where the Light is*. Belgium: Ghent University. Recuperado de:
https://www.academia.edu/1479572/Mainstream_Economics_Searching_Where_the_Light_Is
- Del Tronco, J. (2012), “Las causas de la desconfianza política en México”. *Perfiles Latinoamericanos*, 20 (40). Recuperado de:
<http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v20n40/v20n40a9.pdf>
- Díaz, Carlos (2009), “Instituciones, democracia y desigualdad social: aproximaciones al caso mexicano”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LI (205), Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42112421006>
- Dieterlen, Paulette (2003), *La Pobreza: Un Estudio Filosófico*. México: FCE/Unam
- Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards, comps. (1996), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*. México: FCE. Recuperado de:
<http://www.nber.org/papers/w2986.pdf>
- Espinoza Toledo, R., Y. Meyenberg (2001), “Un intento fallido de la reconfiguración del sistema de partidos en México” en Meyenberg, Yolanda, (Coord.) *Dos de julio: reflexiones posteriores*. México, FLACSO, IIS, UAM-I.
- Fraser, Nancy y Axel Honneth (2006), *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. Madrid: Morata.
- Freidenberg, Flavia (2012), *¿Qué es el populismo? Enfoques de estudio y una nueva propuesta de definición como un estilo de liderazgo*. Universidad de Salamanca: Instituto de Iberoamérica. Recuperado de:
http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/74
- Gendrau, M. Valencia, E. y Tepichin, A. (coords.) (2000), *Los dilemas de la Política Social: ¿cómo combatir la pobreza?* México: Iteso, Universidad Iberoamericana, U. de G.
- Giddens, A. (1996), *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press. Recuperado de:
http://techsoc.blog.com/files/2012/08/Giddens_The_Consequences_of_Modernity.pdf
- González de la Rocha, M. (2008), “la vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación”, en *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, México: Sedesol. Recuperado de:
<http://lanic.utexas.edu/project/etext/oportunidades/2008/gonzalez.pdf>
- Hagopian, Frances y Scott Mainwaring, eds. (2005), *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Harvey, David. (2005): *Breve Historia del Neoliberalismo*, Madrid: Akal.
- Hernández Norzagaray, E. (2003), “Sistema electoral y sistema de partidos en México (1994- 2000)”. *América Latina Hoy*, 33, 15-38.

- Huntington, Samuel (1991), *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*. Norman. Oklahoma: University of Oklahoma
- Instituto Federal Electoral, IFE (2014), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: IFE/Colmex. Recuperado de: http://www.ife.org.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento_Principal_23Nov.pdf
- Kymlicka, W. (1995), *Filosofía Política Contemporánea, una Introducción*. Barcelona: Ariel
- Levy, Santiago (2009), *Pobreza y Transición Democrática en México*. México: FCE
- Linz, Juan y Alfred C. Stepan. (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour (1996), *Reconsideración de los requisitos sociales de la democracia*. Buenos Aires: Ágora, Cuadernos de Estudios Políticos núm. 5, Invierno de 1996, pp. 29-65 (1-42).
- Lujambio, A. (1996), *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*. México: UNAM. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/196/1.pdf>
- Lujambio, A. (2000), *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización*. México: UNAM.
- Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de: http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1950_Marshall_Citizenship_and_Social_Class_OCR.pdf
- Munck, Geraldo (1996), *Disaggregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization, Working Paper No 228*, Kellogg Institute. Recuperado de: <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/228.pdf>
- Olvera, A. (2008). *Ciudadanía y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Olvera, A., e Insunza, E. (2000), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Miguel Ángel Porrúa/ciesas/uv.
- Offe, Claus, y Schmitter, Phillippe (1996), “Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal”, en Camou, Antonio (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, IIS, Unam, pp. 61-86. Recuperado de: http://issuu.com/jooselitoparker/docs/los_desafios_de_la_gobernabilidad
- O’Donnell y Schmitter (1986), en *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*, Johns Hopkins University Press, p.6
- O’Donnell, Guillermo (1994), “Delegative Democracy” en *Journal of Democracy* No 5, pp. 55-70. Recuperado de: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf?q=democracys>

- O'Donnell, Guillermo (1998a), *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*, trabajo presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association (LASA). Chicago, septiembre de 1998. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/O'Donnell.pdf>
- O'Donnell, Guillermo (1998b), "Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections" en Victor E. Tokman, y G. O'Donnell (eds.): *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- O'Donnell, Guillermo (1999), *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- O'Donnell, Guillermo (2000), "Teoría democrática y política comparada", en Desarrollo Económico, Vol. 39, N° 156, enero-marzo
- O'Donnell, Guillermo (2002), "Debating the Transition Paradigm: In Partial Defense of an Evanescent 'Paradigm'" en *Journal of Democracy* vol. 13 No 3, pp. 6-12.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo M. Iazzetta, eds. (2004), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008), *¿Crecimiento desigual?: distribución del ingreso y pobreza en los países de la OCDE*, Paris: OCDE. Recuperado de: <http://www.oecd.org/els/soc/41547484.pdf>
- Oxfam (2014), *Desigualdad extrema en México, Concentración del poder económico y político*. México: Oxfam Serie Iguales. Recuperado de: http://www.oxfamMexico.org/desigualdad-extrema-en-mexico-concentracion-del-poder-economico-y-politico/#.VI_FB3YvdD8
- Piketty, Thomas (2014), *El Capital en el Siglo XXI*, México: FCE. Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/228474007/Thomas-Piketty-El-Capital-en-Siglo-XXI-Espanol#scribd>
- Plattner, Marc F.(1997), "Liberalism and Democracy: Can't have One Without the Other" en *Foreign Affairs* vol. 77 No 2, pp. 171-180.
- Pogge, Thomas (2009), *Hacer justicia a la humanidad*. México: UNAM
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2010), *Organización de Estados Americanos: Nuestra Democracia*, México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: http://oas.org/es/sap/docs/Nuestra_Dem_s.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2008), *Democracia, Estado, Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima, Perú.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD) (2004a), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar/Altea/Alfaguara/Taurus, Buenos Aires. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/pnud/pnud.html>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2004b), *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Aguilar / Altea / Alfaguara / Taurus, Buenos Aires. Recuperado de:
http://genero.ife.org.mx/docs_relatorias/05_ContribucionesParaElDebate.pdf
- Puhle, Hans J. (2004), “Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas” en Bernecker, Walter (2004), *Transición democrática y anomía social comparada*, México: El Colegio de México. Recuperado de:
<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/PUHLE%20Hans%20Jurgen%20-%20Problemas%20de%20consolidacion%20democratica.pdf>
- Rawls, John (1995), *Teoría de la justicia*, trad. María Dolores González, México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/133524378/Rawls-Teoria-de-La-Justicia-pdf#scribd>
- Rawls, John (2002), *La justicia como equidad. Una reformulación*, Barcelona: Paidós Ibérica
- Rawls, John (2006), *Liberalismo político*. México: FCE
- Salazar, L. (Coord.) (1998), *Elecciones y transición en México*. México, Cal y Arena.
- Salazar, L.(2001), “Alternancia y cambio de régimen”, en Meyenberg, Yolanda (Coord.) *Dos de julio: reflexiones posteriores*. México, FLACSO, IIS,UAM-I.
- Sandoval, Luis Ortiz (2006), “Democracia sin ciudadanos: crítica de la teoría de la transición” en *Perfiles Latinoamericanos* vol. 14 No 28, pp. 263-277.
- Sartori, G. (1987), *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- Sartori, Giovanni (1996), ¿Qué es la Democracia?, México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de: <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/conferencia9.htm>
- Schedler, Andreas (1998), “What is Democratic Consolidation?” en *Journal of Democracy* vol. 9 No 2, pp. 91-107.
- Schedler, Andreas. (1999), “Conceptualizing Accountability»” en Andreas Schedler, Larry Diamond y Mark Plattner (eds.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder-Londres.
- Schumpeter, Joseph (1975 (1942)), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York: Harper.
- Sen Amartya Kumar A. (1992), *The Political Economy of Targeting*. Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank.
- Sen, Amartya Kumar (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid: Alianza
- Sen, Amartya Kumar (2000), *Desarrollo como libertad*, trad. E. Rabasco, L. Toharía, Barcelona: Planeta.
- Sen, Amartya Kumar (2003), *Sobre ética y economía*, Madrid: Alianza.
- Sommano, M. F. (2011), *Sociedad civil organizada y democracia en México*. México: El Colegio de México.

- Somuano, M. F. (2013), “Democracia, abstencionismo y participación no electoral”. En *México: democracia y sociedad, más allá de la reforma electoral*. México: El Colegio de México/tepf.
- Tetreault, Darcy (2012), “La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?”, en *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. II, no. 2, Universidad de Zacatecas, primer semestre de 2012, pp. 41–74, Recuperado de:
https://www.academia.edu/8160295/La_pol%C3%ADtica_social_y_los_programas_para_combatir_la_pobreza_en_M%C3%A9xico_Oportunidades_para_qui%C3%A9nes
- Tocqueville, A. de (1969), *Democracy in America* (George Lawrence, trad.). Nueva York.: Doubleday.
- Weyland, Kurt (1999), “Populism in the Age of Neo-Liberalism” en Michael L. Conniff (ed.): *Populism in Latin America*, University of Alabama Press, Tuscaloosa-Londres.
- Whitehead, Lawrence (1996), *Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno y el partido dominante en México*. En revista Política y Gobierno. México: CIDE, pp. 31-59. Recuperado de:
<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/557/463>
- Wollack, Kenneth (2002), “Debating the Transition Paradigm: Retaining the Human Dimension” en *Journal of Democracy* vol. 13 No 3, pp. 20-25.