

DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD: la construcción de la subdemocracia

Francisco Javier Caballero Anguiano*

Resumen: El propósito es analizar la transición política en México y caracterizar la situación de la democracia en procesos semejantes en América Latina según el paradigma de la transición. En consecuencia, el texto aborda la transición democrática como un cambio que regresa sobre sus propios pasos y genera condiciones que perpetúan la desigualdad y la pobreza como resultado del acomodo específico de los grupos de poder. Se considera que a la democracia mexicana, y en general a la latinoamericana, le sucedió una situación análoga a lo acontecido en lo económico: la condición de subdesarrollo —en cuanto etapa estática que no trasciende al desarrollo— se replica en una subdemocracia, cuya única alternativa es una nueva intervención estatal, una redefinición disruptiva de los equilibrios entre grupos de poder y una participación ciudadana creciente que propicie un cambio social.

Palabras clave: democracia, desigualdad, transición, grupos de poder, ciudadanía.

* Estudiante del Doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

DEMOCRACY AND INEQUALITY:
the construction of the sub-democracy

Abstract: The purpose of this paper is analyse the political transition in Mexico and classify the situation of democracy in the similar processes in Latin America according to the transition's paradigm. Therefore, the paper addresses the democratic transition as a change which goes back its own steps and generates conditions that perpetuate inequality and poverty as a result from the specific accommodation of the power groups. It is considered that Mexican democracy, and in general Latin American democracy, was followed by a situation analogous to what happened in the economic: the condition of underdevelopment —as a static stage that does not transcend development— is replicated in a sub-democracy whose only alternative is a new state intervention, a disruptive redefinition of the balance between power groups and a growing citizen participation that leads to social change.

Keywords: democracy, inequality, transition, power groups, citizens.

El primer derecho ciudadano en democracia es el derecho a tener un Estado que garantice los derechos de ciudadanía. Y este es el punto inicial de la, como diría Bourdieu, construcción política de la realidad revelada a la intuición.

Guillermo O'Donnell

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.¹ La pregunta obligada se plantea en torno a la existencia y la consolidación de esta doble condición, que deviene paradoja, ya que se supone que en un sistema democrático la elección del ciudadano será siempre tener 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; es decir, cualquier modalidad posible debe ser una variante de la democracia liberal, la cual no ha reducido la desigualdad. El dilema de la justicia es evidente: plantear la deseable existencia de un régimen que propicie la libertad y la igualdad, principios de la justicia; aunque como se manifiesta en la realidad cotidiana, por su naturaleza constitutiva, en tanto totalidad sistémica, resultan ser excluyentes.

Puede pensarse que en la democracia la desigualdad se ha incrementado, pero sin ella el panorama sería peor, de ahí que sea válida la

¹ De modo tradicional la desigualdad se ha medido con el índice de Gini, el cual determina hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) indica 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» (OCDE, 2008: 2). Recuperado de <http://www.oecd.org/els/soc/41547484.pdf>

asociación democracia-desigualdad.² La cuestión es más compleja. Esta dupla, que coexiste y se excluye mutuamente, encuentra su origen en el tipo de democracia liberal que se ha fortalecido como referente normativo para los regímenes de gobierno, cualquiera que sea su organización específica. La democracia liberal sitúa al individuo en el centro de los procesos políticos y económicos, y se limita a establecer reglas procedimentales para el ejercicio de la libertad política, acotándola. El avance democrático mediante de la transparencia procedimental no es poca cosa:

Pero conviene tener en cuenta que la organización de elecciones no es sino uno de los múltiples elementos del ejercicio democrático del poder. La democracia es algo más: es respeto a los derechos humanos, es rechazo a toda forma de discriminación, es la plena vigencia del Estado de derecho, es la libertad de expresión, el pluralismo político, la separación e independencia de poderes o la probidad y la transparencia en la acción pública. Por ello (...) el gran reto es pasar de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía (PNUD, 2008: 13).

Tener procedimientos claros, transparentes y predecibles satisface los requerimientos que aspiran a la democracia y soslaya el tema de la justicia, para enarbolar a la libertad como el estandarte esencial de la economía capitalista; la libertad individual es el propósito central de las democracias contemporáneas. Al hablar de la libertad individual se alude también a la libertad de empresa, la existencia y preservación de la propiedad privada. Asimismo, comprende la existencia de un Estado mínimo,

² El vínculo es sumamente relevante. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, «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» (PNUD, 2010: 7).

que rompe en primera instancia con el Estado de bienestar,³ prácticamente eliminado en la década de 1980, y que lleva a su reducción y eventual eliminación a favor de un Estado garante de la propiedad privada, situación que acaba con las posibilidades de un Estado social, aquel

en el que se integran tres cosas que normalmente se han visto separadas: el acceso a la riqueza, es decir el problema de las necesidades; el acceso a la libertad como autonomía, esto es, el problema del ejercicio de las capacidades; y el acceso al poder, lo que alude al problema de la participación social y política (Cepal, 2006: 11).

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 a su papel como promotor de la justicia social—, el problema primordial de la democracia consiste en lograr una mejor o mayor incorporación de los grupos sociales marginados al acceso al bienestar mínimo; esto es, el acceso a los satisfactores en términos de educación, salud, vivienda e ingreso, sin que ello implique el retorno al Estado de bienestar ni al Estado propietario-interventor de la segunda mitad del siglo XX.

El dilema actual es más evidente en los países subdesarrollados: al amparo de procesos de transición a la democracia inacabados o inconclusos que provocan democracias defectuosas (Puhle, 2004: 10), se

³ «Los autores de esas primeras generaciones de estudios comparados sobre los Estados de bienestar social tienden a compartir los siguientes supuestos de varias teorías del desarrollo y de la modernización: *a*) el Estado de bienestar es un fenómeno de la modernidad y, como tal, se relaciona con sus procesos sociales mayores (la urbanización, la industrialización, la transición demográfica (...) y la nueva institucionalidad del Estado que los acompaña), *b*) el Estado de bienestar tiende a avanzar en la misma medida que avanzan aquellos procesos de modernización capitalista, en una dinámica de convergencia que (...) puede admitir variados ritmos y formatos institucionales debido a factores políticos o a distintos «recursos de poder» de los actores principales» (Cepal, 2006: 18).

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 el Medio Oriente, donde se observan procesos democráticos prometedores que al cabo de unos cuantos meses ostentan pocas transformaciones.

Si la desigualdad en los países subdesarrollados resulta onerosa, adquiere dimensiones más relevantes desde una perspectiva global, en la cual es escaso el alcance de las acciones de los ciudadanos de cada país, ya que no hay mecanismos de contención (como huelgas, movilizaciones y manifestaciones) que a escala nacional tengan algún efecto de freno a la desigualdad y la pobreza. Pogge advierte: «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» (2009: 12).

En ese sentido, lo que se debate y configura las preguntas a las que pretende dar respuesta este ensayo es cómo y por qué las democracias actuales son responsables del notable cuadro de desigualdad y de su crecimiento. Se trata también de entender el modo en que la igualdad política no ha podido disminuir la desigualdad económica, y que en su ausencia la democracia sólo se limita al logro de igualdad y libertad formales. La finalidad consiste en averiguar y entender la naturaleza y los alcances de lo que puede denominarse «la democracia real».⁴

Se parte del principio de que existen organizaciones e instituciones, nacionales y supranacionales, políticas y económicas, en torno a los procesos de democratización, pero cuyas influencias las superan; asimismo,

⁴ En realidad se trata de democracias en sus diferentes modalidades. De acuerdo con Bobbio, «cualquier concepto [de democracia] no puede ser comprendido en su naturaleza específica sino con relación a otros conceptos del sistema, de los que delimita la extensión, siendo a su vez determinado por ellos» (1996: 188).

que la democracia en sus formas actuales no ofrece una respuesta a las desigualdades e inequidades que en apariencia deberían ser atendidas en las sociedades modernas. El mejor sistema de gobierno hasta ahora conocido ha sido incapaz de resolver y encarar las circunstancias sociales que restringen la inclusión y la igualdad social y económica.

Adicionalmente, se recurre a 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 ha intentado realizar la transición con varios tipos de autoritarismo hasta algo que pretende aproximarse a la democracia liberal; sin embargo, es una condición «defectuosa», dentro de la que sobresale la democracia «iliberal»:

En la democracia iliberal: (...) no funcionan los mecanismos del Estado de derecho. Este es el tipo más frecuente en todas partes del mundo. Las violaciones a los criterios de la democracia liberal se realizan en dos ámbitos distintos: primero en el ámbito de las libertades políticas como la libertad de opinión, de información y de asociación, que forman parte de los derechos de participación política y por eso, al mismo tiempo, constituyen (...) defectos por exclusión; y segundo, en el ámbito de las garantías de las libertades de los ciudadanos frente al Estado, representadas por los derechos civiles y humanos, el acceso libre y eficiente a las instituciones del Estado de derecho y el principio de revisión judicial de las leyes (Puhle, 2004: 11).

Bajo dichas modalidades, en los países subdesarrollados se procura adquirir las mismas instituciones de las democracias ya establecidas, pero se obtienen resultados negativos. Por otro lado, los países capitalistas avanzados que han practicado semejante modo de organización política experimentan una gran insatisfacción acerca de esas instituciones.

Numerosas promesas del liberalismo pueden no cumplirse como los principios de igualdad y de libertad económica, que suponen la posibilidad

de emprender esfuerzos colectivos significativos para corregir los errores del mercado, garantizar un ingreso mínimo y la seguridad del individuo, y 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 consumir estas promesas durante un periodo prolongado y para grandes sectores de la ciudadanía, los fundamentos de la igualdad ciudadana y de la competencia política se considerarían inútiles.

Todas las democracias más o menos consolidadas se ubican en países donde la producción y la acumulación económica se encuentran en poder de compañías de propiedad privada y donde la distribución es regulada sobre todo por mecanismos de mercado. A menos que el control de los medios de producción sea predominantemente privado y los mercados determinen en gran medida los precios, los riesgos que implica la acción democrática son demasiado elevados para ese tipo de régimen, ya que es probable que cuestionen y eventualmente destruyan el mecanismo de la competencia.

Todos los gobiernos actúan en contra de un proceso que lesione dicha forma de funcionamiento; la intervención pública ocurre en diferentes maneras y grados por gobiernos democráticos con el respaldo de 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 se hallan bajo el control gubernamental, al igual que las mejoras indispensables en términos de justicia y eficiencia.

Es evidente que la libertad económica a ultranza y la inserción social en mejores condiciones de vida no son compatibles. El sistema económico provoca polarización, la cual no puede ser matizada por el sistema democrático sin imponer reglas que atentan contra la libertad del mercado: el círculo se estrecha. De acuerdo con Offe (1996: 72), son dos las conclusiones paradójicas e inevitables: *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.

El margen de maniobra de la democracia está en función del modo en que los grupos de poder asumen y entienden el equilibrio entre la premura de extraer valor y las presiones que tal extracción genera en la estructura social. De ahí las diferencias entre las experiencias europeas y las latinoamericanas. Pese a la voluntad 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 los procesos que la limitan. La experiencia latinoamericana y sus resultados concernientes a la cancelación del crecimiento⁵ y exclusión son elocuentes al respecto, pues esclarecen que la transición no es una condición que va de un lado a otro sino una forma de inserción político-económica global que se configura a través de grupos de poder locales, con el elevado costo de la desigualdad, que más allá de su onerosa presencia no integra la agenda de la democracia en América Latina:

La desigualdad en América Latina es un rasgo histórico y persistente. Las inequidades en la distribución de la riqueza y el ingreso, las brechas educativas, sanitarias y salariales, la fragilidad de las redes de seguridad y protección social, la pobreza misma, las violentas diferencias étnicas, sociales y de género, son sólo algunos de los rostros posibles con que la desigualdad se nos presenta en América Latina. Enfrentarla exige poner a la desigualdad en el centro de la política y, definitivamente, la desigualdad no ha estado en la agenda de la región en las últimas décadas. Y eso es un problema para la democracia, para la economía y para la ciudadanía (PNUD, 2008: 17).

⁵ La década perdida, como fue denominada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), evidencia los efectos económicos y sociales de los programas de ajuste en los 1980. Véase Arancibia (1990).

La transición mexicana

En México la democratización ha recorrido diversas etapas. La primera de ellas tendría que establecerse en torno al proceso de transición, ubicado desde finales de la década de 1970 (1977) cuando se reconoció a condición legal de la oposición para contender por el poder político;⁶ la segunda etapa, definida como de alternancia, tiene lugar con el acceso al poder del Partido Acción Nacional (PAN), después de más de 70 años de unipartidismo. A pesar de la alternancia no ha habido cambios que promuevan que la democracia adquiera características más profundas y duraderas, tampoco hay condiciones mínimas que demuestren, si no su consolidación, por lo menos su avance: «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 academia, así como el mundo de la política» (Schedler, 1998: 95).

Debido a que la democracia se ha quedado estancada en la disputa que se libra en las urnas y aunque el proceso de alternancia fue celebrado y en él se fincaron expectativas desmedidas, la transición mexicana adquirió un estatus particular que no permite incorporarla en un esquema general de teorías de la transición. Ello también aconteció en las naciones latinoamericanas que han pasado por dicho proceso, que parece no llevar a ningún lado, como lo ilustran los cambios en Argentina (con el triunfo de la derecha) y Brasil (con una gestión plagada de corrupción

⁶ «Dos propósitos se tenían que cumplir con la reforma: revitalizar el sistema de partidos y ofrecer una opción de acción política legítima tanto a los que habían rechazado como a los que habían optado por la violencia. La reforma era tanto más urgente porque la apertura política de [el presidente] Echeverría se había visto recortada en su alcance al promover una reforma electoral limitada» (Cámara de Diputados, 2016: s/p). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm

bajo la protección de la izquierda). Ambos países se hallan sumidos en profundas recesiones económicas con saldos predecibles en desigualdad y pobreza.

En México, para avanzar en la democracia, se ha seguido una sola opción: las elecciones, medio que ha garantizado a los actores políticos el acceso al poder. No obstante, la ruta de la democracia involucra el ejercicio de ese poder. Si bien los mecanismos para la elección de los gobernantes se han perfeccionado —y judicializado—, todavía no se cuenta con las herramientas legales que permitan la remoción de los políticos que cometen excesos, irregularidades o abusos. Esta situación aproxima al régimen supuestamente democrático con aquellos regímenes abiertamente autoritarios, donde la remoción es imposible; la diferencia radica en que los políticos que incurren en algún tipo de ilegalidad pueden ser destituidos a causa de manifestaciones sociales que en ocasiones se acercan a una situación de resistencia y movilización civil. Cabe destacar que éstas son desconocidas o descalificadas por las autoridades, por lo que prevalece la impunidad ante la falta de mecanismos institucionalizados.

La alternancia iniciada en 2000, que prometía dirigirse hacia un régimen más competitivo y que permitió el arribo de un partido de oposición (PAN) a la presidencia de la república, sólo duró 12 años, tras el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la cabeza del Ejecutivo federal en 2012. Paralelamente a la transición política en México han ocurrido crisis económicas, cuyo origen se remonta a 1976, cuando al amparo de la crisis de los precios del petróleo, reeditada en 1982 con la crisis de la deuda externa, la gestión política del partido en el gobierno fue afectada. Ello ocasionó descontento y la oposición (derecha e izquierda) logró la apertura de espacios antes vedados. Más allá de las manifestaciones sociales abiertas, el potencial disruptivo de las crisis económicas ha impulsado la adopción de reformas políticas que muchas veces

entrañan un reacomodo de las fuerzas políticas más que un cambio de orientación en el manejo político y económico.

Después de la crisis sexenal de 1976, la reforma política de 1977⁷ hizo posible la participación institucionalizada de la oposición, que operó como elemento moderador de la rijosidad y generó la necesaria legitimidad del régimen, al llevar las disputas al ámbito electoral. La reforma de 1977 promovió que la elección de 1982 se efectuara con relativa tranquilidad, pese a los problemas asociados con la crisis de la deuda. La profundidad de la reformas de corte neoliberal magnificó las brechas de desigualdad y marginación social, las cuales fueron el marco propicio para el crecimiento del descontento, materializado en el acceso de la oposición a espacios políticos antes reservados al partido dominante.

Dado el alcance del presente trabajo, se considera relevante partir de las reformas electorales que comenzaron en 1977, con el reconocimiento de los partidos de oposición, pero enfatizando la reforma de 1986,⁸ cuyo objetivo fundamental consistió en evitar la ampliación del sistema de partidos, así como afianzar el control gubernamental sobre la Comisión Federal Electoral (CFE).

Los problemas sociales provocaron ajustes en el sistema político. El surgimiento de manifestaciones de descontento se reflejó en la ruptura de la cohesión del PRI en 1987, en la que emigraron distinguidos militantes, como Cuauhtémoc Cárdenas, quien en su calidad de candidato a la

⁷ «Después de meses de discusiones, la reforma política se plasmó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que fue aprobada por el Congreso en diciembre de 1977» (Cámara de Diputados, 2016: s/p). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm

⁸ «En 1986, la reforma incluyó modificaciones a seis artículos de la Constitución, así como la promulgación de una nueva ley electoral: el Código Federal Electoral (CFE). Se abolió el registro condicionado de partidos, una medida de control de su surgimiento» (Instituto Nacional Electoral, 2016: s/p). Recuperado de http://pac.ife.org.mx/para_saber_mas_reformas_estructurales.html#sthash.sPfHvDGa.dpuf

presidencia de la República con la representación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) logró un fuerte posicionamiento; inclusive se considera que fue el verdadero vencedor de las elecciones de 1988.

Posterior al fraude de 1988, se llevó a cabo una nueva reforma electoral que «básicamente cambió las formas pero no los contenidos».⁹ Se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) que sustituyó a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). Uno de los cambios formales más significativos en el sistema político fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE). El 11 de octubre de 1990 se suprimió la CFE y se creó el IFE como organismo público; sin embargo, el Poder Ejecutivo mantenía su control a través de la Secretaría de Gobernación, mecanismo que garantizaba la posibilidad de ganar las elecciones de cualquier manera, legal (respetando el voto) o fraudulenta:

El fraude electoral fue el sino que acompañó a la crisis económica en los años ochenta, con lo que el régimen político se vio obligado a practicarlo en muchas regiones del país. El régimen siempre había necesitado del fraude para garantizar el triunfo de ciertos candidatos de los aparatos corporativos o de la estructura funcional del sistema presidencialista. No obstante, éste se realizaba de manera esporádica y en situaciones de emergencia extrema pues, en realidad, el sistema contaba con los recursos y la capacidad de organizar a las «fuerzas vivas» para que votaran a su favor (Campillo, 2009: 194).

En 1993 se reformaron seis artículos de la constitución en materia electoral y 252 artículos del Cofipe. Asimismo, se eliminó la autocalificación

⁹ Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), «Diccionario temático» (s/f). Recuperado de <http://www.ciesas.edu.mx/Publicaciones/diccionario/Diccionario%20CIESAS/TEMAS%20PDF/Aziz%20144f.pdf>

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.

Un año después se efectuaron modificaciones a la legislación electoral secundaria. Ésta fue motivada por la presión y la cercanía de las elecciones presidenciales. Los cambios parecían encaminarse a alcanzar una mayor equidad, imparcialidad y honestidad en las elecciones con condiciones más favorables para la oposición. El desenlace 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 las preferencias.

En ese mismo año, y en medio de problemas económicos vinculados con la inestabilidad de los mercados financieros y bursátiles, apareció el movimiento encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que cuestionó la viabilidad del modelo económico fincado en una concepción neoliberal de la economía y con repercusiones desfavorables para la población que vio afectada su condición de vida por 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).

Precisamente, a raíz del «error de diciembre» de 1994, cuando el presidente Salinas de Gortari pasó el mando a Ernesto Zedillo, la presión social y la creciente inconformidad con el régimen político-económico hicieron factible, en 1996, una reforma electoral que otorgó autonomía a los organismos electorales. Dicha reforma impulsó la equidad en los requisitos de competencia con un mayor financiamiento público y acceso a los medios de comunicación para los partidos políticos. Lo anterior creó los factores que propiciarían la transición, concretada con el triunfo del candidato del PAN en las elecciones presidenciales de 2000.

Una circunstancia notable de la contienda fue la no concurrencia de una crisis económica. No obstante, en razón de la escasa capacidad de gestión y negociación de Vicente Fox y su equipo de gobierno, se produjo una nueva crisis política cuyas dimensiones pudieron ser catastróficas. La menor rijosidad de los panistas también se tradujo en un progresivo acercamiento con el gobierno de Carlos Salinas, en especial en la aceptación y el impulso de las políticas de ajuste y de la profundización de la apertura comercial, que desde la óptica salinista promovería el crecimiento que impedía la deteriorada economía nacional, impregnada de ineficiencias públicas y privadas.¹⁰

Esta aproximación 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 se radicaliza, lo que en un escenario de transición puede suscitar una crisis política con potenciales efectos negativos sobre la economía. En la transición, la pelea por el poder motiva la movilidad de los principales actores sociales, políticos y económicos que buscan un acomodo en las nuevas condiciones del entorno. A fin de cuentas el proceso sucesorio conlleva una carga de incertidumbre, la cual había sido solventada por el régimen priista mediante mecanismos de autoritarismo y verticalidad en la estructura de transferencia del poder con la intención de reducir las probabilidades de un conflicto (Crespo, 2012: 86).

En el ámbito legal, se realizó una nueva reforma en 1996 que otorgó plena autonomía al IFE y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

¹⁰ En 1990 empezaron las negociaciones que culminaron en diciembre de 1992 con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), 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.

Federación (TEPJF). Con ello se dio cuenta de la importancia de abrir y ampliar los canales institucionales para la contienda electoral; a la vez se desacreditó la opción de que los grupos armados consiguieran legitimidad dentro de la disputa por el poder político y se redujo la percepción de riesgo político e incapacidad evidenciada con el levantamiento armado en Chiapas. Los triunfos electorales de los partidos de la oposición —en el Distrito Federal y Zacatecas— materializaron dos acontecimientos relevantes en el sistema político mexicano. Por un lado, se dio cabida y operatividad a un sistema plural, aunque acotado a tres actores políticos y que dejaba al margen y en la ilegalidad a cualquiera que quisiera disputar el poder.

Por el otro, se estableció el juego político en condiciones de rijosidad con relativa moderación y se cuestionaron los actos de corrupción, el nepotismo, la falta de apego a derecho y muchos aspectos adicionales. No se arriesgó la funcionalidad sistémica y se evitó la inestabilidad, ya que los tres partidos han seguido funcionando —con sus 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 ha sido puesto en duda en lo fundamental y que conserva los rasgos de impunidad, corrupción y falta de transparencia, del mismo modo en que lo hizo durante los 70 años en los que se consolidó el partido único.

Se trató de un proceso de cambio, en apariencia de corte democrático, que empezó hace más de 20 años cuando los partidos políticos de oposición tuvieron la oportunidad de participar en la contienda política. Las modificaciones, materializadas en las reformas políticas que en algún momento tuvieron serios retrocesos como en la caída de sistema en 1988 o los fraudes en Chihuahua y Durango, implicaron una respuesta para evitar una mayor conflictividad y el resquebrajamiento del régimen de gobierno asentado en nuevas bases, en especial a través de equilibrios de diferente magnitud dentro del Congreso. Con el propósito

de consolidar los cambios político-electorales, en 1996 los tres partidos principales (PAN, PRI y PRD) acordaron 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 y Salazar, 1997: 223).

La reforma de 1996 trajo un cambio fundamental, pues antes el presidente del consejo general del IFE era el secretario de gobernación. La reforma de 1994 suprimió la participación del gobierno en su dirección ejecutiva. Además, 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 (Becerra y Salazar, 1997).

Es pertinente resaltar que el régimen del Distrito Federal se modificó de modo sustancial. Antes de 1996, el presidente de la República designaba y removía con libertad al regente de la ciudad; a partir de ese momento se estipuló que los ciudadanos podrían elegir de manera libre, directa, universal y secreta, como las demás entidades federativas, a su gobernante, mientras la Asamblea de Representantes se convirtió en Asamblea Legislativa.

La competencia política de 1996 a 2006 se organizó y vigiló según la reglamentación existente. La opción de un cambio profundo apareció cuando en 2000 el PAN presentó un candidato que al amparo de la publicidad y los medios, con un discurso abierto y frontal, parecía que terminaría, de una vez por todas, con las prácticas autoritarias del PRI. Numerosas

irregularidades ocurridas ese año plantearon limitaciones para la legalidad y la transparencia en los comicios, como el excesivo gasto en las campañas. En adición, se evidenció la insuficiente reglamentación en cuanto a la propaganda en los medios de comunicación. Cuatro procesos electorales tuvieron lugar desde 1996: 1997, 2000, 2003 y 2006, y en todos las críticas se refirieron a la falta de control y fiscalización de los recursos.

Por ejemplo, la elección presidencial de 2006 se caracterizó por la excesiva utilización de recursos, anuncios de televisión con descalificaciones y una lucha por el poder sin límites. El IFE perdió el control 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 alcanzan puntos específicos, como la regulación de las campañas y la definición de quién está facultado para contratar tiempo en radio y televisión, lo que afecta la libertad de expresión y favorece los intereses de los propietarios de las televisoras.

Desde ese año se facultó exclusivamente a los partidos políticos para realizar la promoción y difusión de las campañas electorales, así como de sus plataformas e ideología. A los terceros involucrados, empresarios y organizaciones, les correspondía efectuar donativos a los partidos por medio de mecanismos regulados. Tras su implementación en 2008, la rendición de cuentas evitó discrecionalidad en los anuncios de televisión y radio en contra de cualquier candidato, es decir, se implementó un nuevo modelo de comunicación política.

Pese a las cinco generaciones de reformas¹¹ que iniciaron con la de 1977, se avanzó poco en la delimitación del ejercicio del poder, sin

¹¹ La primera fue en 1977, con la creación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE); la segunda en 1986, cuyo resultado fue el Código Federal Electoral; en la tercera de 1990 se creó el Código Federal de Procedimientos Electorales (Cofipe); la cuarta, de 1996, dio autonomía al Instituto Federal Electoral; y la quinta, de 2008, agregó al Cofipe un nuevo modelo de comunicación política.

importar el partido. Mediante la adopción de políticas económicas que socializan el costo de los quebrantos —la quiebra de bancos, los costos excesivos en la construcción de obra pública o las malversaciones de los recursos de las pensiones— ha sido factible la extracción de recursos para beneficio de los políticos y los dueños de los recursos económicos, que configuran un bloque heterogéneo pero con intereses que concurren en el propósito de beneficiarse de concesiones y recursos públicos.

El sistema de contrapesos en el Congreso, cualquiera que sea la conformación de sus integrantes, no ha funcionado ni ha operado en la cancelación de 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; al contrario, ha reforzado la visión asistencialista de los programas sociales, ha profundizado la desigualdad y la pobreza y ha cancelado la posibilidad de un crecimiento endógeno. La naturaleza de la contienda política entre partidos en apariencia diferenciados en su condición ideológica-normativa ha sido más bien de suma que de división, porque ha prevalecido la incapacidad operativa y funcional de los grupos políticos a fin de modificar la ortodoxia económica y así reducir las desigualdades.

Al actuar como oposición y comparsa, el PAN reeditó bajo nuevas modalidades las prácticas autoritarias del PRI que mantuvieron una relativa situación de estabilidad política durante las sucesiones presidenciales previas a la de 2000, prácticas que se manifiestan en las modificaciones a la estructura legal que resguarda 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 frente al autoritarismo que mostraba signos de agotamiento, por lo menos en las modalidades de un sistema de partido dominante, y que requería de ajustes importantes; no para erigirse en un sistema más democrático, sino para modernizar las formas autoritarias sin las que no es posible conservar la operatividad sistémica y la reproducción del régimen.

Los acuerdos para aplicar programas de ajuste con elevados costos sociales se llevaron a cabo con muchos contratiempos, al igual que durante los procesos recesivos de 1976, 1982, 1988 y 1994; en 2000 era 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.

En ese sentido, 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 administración no se diferenciaron ni se distanciaron de las de su predecesor, puesto que reafirmó el énfasis en el manejo restrictivo del gasto y en la fijación ortodoxa por un déficit fiscal cercano a cero, con el consiguiente impacto sobre la política social. Incluso, durante su gestión se mantuvo la misma estructura del gasto social y únicamente se modificó el nombre de Oportunidades a Progresá, que más tarde sería Prospera con Enrique Peña.¹² Continuó la estrategia de operación fincada en el manejo corporativista y paternalista del programa, en contraste con la visión de Estado mínimo que subyace a la visión neoliberal del manejo económico. Los resultados de dichos programas se sintetizan en el hecho de que más de 50 millones de mexicanos viven con algún grado de pobreza y 25 millones se encuentran en condiciones de pobreza alimentaria.¹³

¹² El diseño del programa es autoría de Santiago Levy, subsecretario de Hacienda en la gestión de Ernesto Zedillo. 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 o sus causas.

¹³ De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), en 2012, 23.3 por ciento de la población presentó carencia por acceso a la alimentación, es decir, casi una cuarta parte de los mexicanos padecía inseguridad alimentaria severa o moderada (Coneval, 2015: 19).

Concerniente a los avances políticos obtenidos en cuestión de autonomía, el IFE experimentó un serio retroceso: en 2003, durante la renovación de su consejo general, el PRD fue marginado, con lo que se perdió el consenso imprescindible para la legitimidad de su operación. Esta situación, aunada al intento de desafuero del candidato del PRD con la finalidad de marginarlo de las elecciones de 2006, ocasionó un ambiente de escepticismo respecto al resultado, ya que se anticipaba una nueva intervención del Estado con el propósito de evitar la llegada del candidato de la oposición. Lo cierto es que la ventaja de por lo menos 10 puntos porcentuales en las preferencias de los electores que llevaba el candidato del PRD Andrés Manuel López Obrador sobre Felipe Calderón del PAN, no fueron suficientes para garantizarle el triunfo; al final perdió por menos de un punto porcentual (0.56 por ciento) en uno de los comicios más reñidos y cuestionados de los últimos tiempos.

De manera semejante a su predecesor, Felipe Calderón gobernó acompañado de una oposición conveniente, que a pesar de detener en algunas ocasiones sus «reformas estructurales»¹⁴ aceptó muchas iniciativas que consolidaron el sistema de prebendas para ciertos grupos económicos que obtuvieron permisos y concesiones, en especial aquellos que facilitaron el convencimiento de la opinión pública con el interés de otorgar la legitimidad al triunfo calderonista.

Las televisoras y en general los medios de comunicación preservaron una condición oligopólica como prestadores de servicio —no se crearon nuevos canales ni se concesionaron frecuencias adicionales— a modo de compensación por los efectos de las reformas de 2007 y 2008 que marginaron a las grandes televisoras de la venta de publicidad electoral. Dicha

¹⁴ Si bien el gobierno de Vicente Fox (2001-2006) no logró poner en práctica ninguna nueva reforma, el de Calderón consolidó cinco en el ámbito económico, no todas trascendentales: la fiscal (2007), la del sistema público de pensiones (2007), la energética (2008), la de competencia (2010) y la laboral (2012) (Gutiérrez, 2014).

actividad recayó en las autoridades electorales quienes debían hacer uso de los tiempos oficiales que dispone el gobierno en las concesiones de radio y televisión.

También la gestión de Felipe Calderón, al igual que la de Vicente Fox, estuvo marcada por escándalos de corrupción y enriquecimiento ilícito con el agravante de la violencia desmedida desatada por la «guerra» contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, que claramente perdió el gobierno federal a consecuencia de la incapacidad para reintegrar el Estado de derecho. Estos problemas, asociados al bajo nivel de crecimiento económico, suscitaron incredulidad de un verdadero cambio político y económico, hecho que facilitó el regreso del PRI a la presidencia.

Además de los anteriores, en el proceso electoral de 2012 varios factores confluyeron en el triunfo de Enrique Peña Nieto. Por una parte, el voto corporativo del PRI permitió contar con una base mínima pero suficiente que enfrentó a la candidata del PAN, quien 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 obtuviera el número de votos que le diera el triunfo en razón del descrédito por sus actitudes personales y el desprestigio en los medios de comunicación.

A diferencia de la elección de 2006, Peña Nieto logró en 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 reformas acordadas entre los partidos políticos, las causales de nulidad no fueron legalmente probadas; más allá de que en la opinión pública se dieron por hecho. El PRI regresó con un triunfo, lo que fortaleció la alternancia y reafirmó 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 llegó a su fin.

Cabe aclarar, no obstante, que la construcción de la legitimidad que no se obtiene en las urnas ofrece espacios para que la oposición avance y se consiguen resultados en el ámbito social, que de otro modo el régimen no ofrece en tanto el autoritarismo y las prácticas ilegales le permitan tener una gestión política sin sobresaltos. Cuestiones como la transparencia, los derechos humanos y las reformas electorales que acotan las opciones de impunidad —como lo establece la reforma política de 2014¹⁵ que fiscaliza el gasto en tiempo real y lo convierte en motivo de nulidad de la elección— se transforman en terreno ganado, si bien pueden parecer 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 el país desde el gobierno de Felipe Calderón.

Las prácticas autoritarias y el presidencialismo de viejo cuño aparecieron en 2014 y 2015 durante la gestión de Enrique Peña Nieto: gracias a varios acuerdos con todos los partidos políticos se cabildaron y después se aprobaron las «reformas estructurales» que ni Fox ni Calderón pudieron llevar a cabo. Así, las reformas laboral, educativa, energética, de telecomunicaciones y política aprobadas con rapidez reeditaron las añejas prácticas que en apariencia la transición había eliminado. Sus alcances son de grandes dimensiones y algunas están desfasadas, pero todas buscan configurar un nuevo esquema económico de inserción a la economía global sin un soporte tecnológico y de conocimiento nacional.

El sistema político es incapaz de reconvertir el equilibrio de poderes económicos y políticos con una visión más profunda que no será

¹⁵ La de 2014 comprende la sexta generación de reformas político-electorales en México, misma que judicializa los procesos electorales. Fue usada por primera vez para la anulación de las elecciones del distrito 1 de Aguascalientes, en razón de la intervención del gobernador en la promoción del voto a favor de los aspirantes del PRI durante el día de los comicios en el proceso electoral de 2015.

producto de la alternancia ni de reformas electorales sino de un cambio trascendente en los equilibrios de esos poderes, a través de un proceso de disrupción que propicie un reacomodo y facilite un cambio sustantivo, con un fuerte componente de «ciudadanización», de pluralidad y una intervención del Estado que enfatice lo social y lo económico:

En la medida en que no ha logrado penetrar en importantes y destacados espacios de la sociedad civil, la democracia no se ha consolidado para funcionar como un elemento que impulse o catapulte el desarrollo socioeconómico del país. Como señalara Linz: «Una de las bases de la legitimidad de la democracia es su relativa apertura a cambiar el contenido sustantivo de la política» (Campillo, 2014: 188).

Hacia un nuevo paradigma de la democracia en América Latina: la subdemocracia

Suponemos y asumimos por completo que la democracia es el sistema político mejor organizado para que los ciudadanos puedan obligar a los gobiernos a tener en cuenta el interés general. Lo anterior se debe a que en un régimen democrático cada persona posee un voto: así, hay igualdad política. En razón de que los perjudicados por la desigualdad son más numerosos que los beneficiados, se infiere 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 ese motivo; al respecto, son varias las circunstancias que lo explican.

Se plantean tres consideraciones generales: *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 elites político-económicas consiguen desviar la atención sobre la desigualdad. A lo largo de la historia se aprecia que cuando la desigualdad se agudiza, el discurso político introduce otras preocupaciones como el nacionalismo, la xenofobia o la intolerancia religiosa; de esa manera la política populista sustituye a la política democrática. La pregunta central en torno a la democracia y la igualdad reside en discernir los mecanismos que permitan que la democracia acompañe la reducción de la desigualdad y la pobreza.

En principio, se debe analizar la articulación de la democracia con la desigualdad social (Díaz, 2009: 98) y vincular su concepto con el régimen político. Para que un Estado sea considerado democrático, es preciso que coexistan al 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, y el electorado puede contar con diferentes ofertas políticas sobre las que puede decidir.
- 2) Alternancia en el poder. Implica la disponibilidad de los ciudadanos a cambiar el sentido de su preferencia política dando espacio a diferentes opciones para los cargos públicos.
- 3) Instituciones electorales. Organizaciones separadas del control gubernamental y orientadas a conducir 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 (Díaz, 2009: 98-99).

La desigualdad social presupone como categoría de análisis la presencia de procesos de alta acumulación de capital económico, político y de información, así como de una desigual distribución de la riqueza, que transforman beneficios públicos en privados; en otras palabras, en un contexto semejante, sólo algunos sectores de la sociedad gozan de prebendas, mismas que se obtienen en detrimento del resto y de la mayoría de la población.

El vínculo entre los procesos sociales de la desigualdad y las instituciones de un régimen democrático manifiesta 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 y económicas. Democracia y desigualdad coexisten porque, de alguna forma, la primera ha institucionalizado a la segunda, al tolerar y hacer llevadera su existencia, sin cuestionar las razones que la determinan. La desigualdad no es privativa de la democracia, pero en ella ha alcanzado dimensiones inusitadas: «América Latina, con más de 200 millones de pobres es una de las regiones más desiguales del mundo. Todavía más preocupante, estos niveles de desigualdad se han mantenido prácticamente estables durante los últimos 50 años» (PNUD, 2008: 14).

La democracia aspira a conseguir la igualdad política, entendida como la equidad en el ejercicio de los derechos políticos (votar, ser votado y pertenecer a alguna organización o partido político); la reducción de la desigualdad no forma parte de sus propósitos. El acceso al poder y su distribución, sea de manera representativa o directa, es regulado por las instituciones políticas de la democracia. Dichas instituciones comprenden las reglamentaciones que los individuos usan para determinar qué y quién se incluye en la toma de decisiones, qué medidas pueden asumirse y, en consecuencia, de qué forma se integran las acciones individuales a las decisiones colectivas.

En ese sentido, las instituciones preservan, entre otras, las relaciones de poder que contienen patrones de privilegio y control; tienden a beneficiar, por un lado, a actores determinados del espectro político mientras que actúan en detrimento de otros. Por ende, la dotación desemejante de recursos que proveen las instituciones marca la diferencia en cuanto a los diversos grados de satisfacción de sus participantes.

El problema de la dinámica democracia-desigualdad ha sido abordado desde múltiples perspectivas teóricas. Una de ellas, muy limitada, surge de la premisa de que la democracia se manifiesta donde menos desigualdad existe, por tanto, no se ocupa de problemas como la mala distribución de riqueza o poder. De acuerdo con esta postura, la injusta distribución no tendría mayor importancia, puesto que la democracia aparece y se desarrolla con condiciones económicas y sociales previas y específicas, entre las que sobresalen un crecimiento económico estable y menores grados de desigualdad social. Esta es la postura del presidente actual del Instituto Nacional Electoral (INE), Lorenzo Córdova:

La democracia no es, en sí, el remedio para la enorme pobreza y marginación en la que vive una importante parte de la población latinoamericana (...); de hecho la existencia de una mínima situación de igualdad en las condiciones materiales que permita que puedan ser satisfechas las necesidades y los intereses vitales de todos los individuos constituye una precondición de la democracia, indispensable para su buen funcionamiento (Córdova, 2006: 171).

Así, se retoma la trayectoria de los países con mayor arraigo democrático —pero contravienen los casos latinoamericanos donde los procesos de transición emergen de situaciones económicas adversas—, en los que el surgimiento de la democracia brindó niveles de igualdad superiores y crecimiento económico a la instauración de un régimen democrático y

no al revés. Es en ese espacio en el que la democracia tiene la posibilidad de incidir en la igualdad, el bienestar y el crecimiento económico porque mantiene un mejor desempeño en países con altos grados de desarrollo. Acerca de 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 infiere que la igualdad social es un factor determinante del proceso de democratización.

El nexo causal que se sugiere transita de la igualdad social a la democracia y no al contrario. No existe hasta ahora consenso similar que apoye la dirección opuesta, es decir, que la democracia promueva condiciones de igualdad. Ello se debe a que no hay evidencia significativa que vincule la instauración de la democracia con un mayor nivel de igualdad. Las variables relacionadas con el desarrollo socioeconómico (ingreso per cápita, industrialización, educación y urbanización, entre otras) poseen un fuerte efecto positivo en la probabilidad de su consolidación. Referente a las circunstancias económicas propicias para la democracia, cierto desarrollo de la economía, y sobre todo en economías donde el mercado y la propiedad privada ostentan un papel relevante, ha antecedido la aparición de un sistema político democrático; esto es, la promoción de la libre empresa, del individualismo y de la garantía de la propiedad privada fueron propiedades previas para el desarrollo democrático.

En contraste, 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. Entonces, es pertinente preguntarse cómo es factible la existencia de democracia con desigualdad. Una respuesta tentativa consiste en que la apuesta democrática impulsada por los sectores excluidos del ámbito político se llevó a cabo con la intención de reducir las asimetrías políticas que daban acceso al poder.

Al respecto, en la democracia se vislumbraron los instrumentos que reformarían la redistribución de la riqueza y facilitarían el acceso a los bienes públicos, todo al alcance de los menos favorecidos. Siguiendo ese argumento, se puede afirmar que si la democracia, por lo menos en su versión procedimental, necesitara de un estado de mayor igualdad y crecimiento económico, anteriores a su nacimiento, jamás se hubiera siquiera pensado como alternativa política en América Latina. Sostener que el crecimiento económico fomenta la democratización sólo cuando se acompaña de una equitativa distribución del ingreso o, en otras palabras, que el crecimiento económico es favorable para la democracia precisamente por sus efectos niveladores, que en la estructura social funcionó en América Latina de modo inverso a lo planteado.

Las instituciones políticas como mecanismos compensatorios a los procesos de acumulación capitalista provocan situaciones de desventaja y de desigualdad social en amplios sectores de la población, ya que si operaran eficientemente se podrían generar los incentivos para la redistribución social al contrarrestar la concentración de la propiedad privada, quizá la fuente más importante de la desigualdad de la que derivan otras tantas. Por lo menos en un sistema de partidos políticos del tipo que funciona en América Latina no se constata que exista la opción de una mayor democratización y una menor incidencia de la desigualdad y la pobreza.

En este proceso, el papel del Estado no sólo es vital sino verdaderamente insoslayable. El tránsito hacia la democracia en algunos países latinoamericanos, y en particular en México, requirió de una amplia gama de reformas a las instituciones electorales. A consecuencia de la presión de los sectores excluidos de la esfera política, el país vivió un proceso de cambio institucional.

La transición política prolongada en México sobrellevó más de tres décadas de reformas institucionales. Como resultado de las distintas

presiones acumuladas en el sistema político y de las tensiones que desencadenaron movimientos sociales se gestó un sector crítico que cuestionó la legitimidad del sistema autoritario y lo obligó a ceder espacios con el propósito de reducir la presión social. En un primer momento se inició la liberalización política que abarcaría de 1977 a 1986. En esa etapa se relajó el control gubernamental sobre la escena electoral, relajamiento que tuvo un serio revés por la legislación de 1986 que se originó como reacción frente a los signos que amenazaban su dominio en las urnas.

Por otro lado, a la par de la liberalización política en el tránsito hacia la democracia, se presentó la liberalización económica (bajo una estrategia neoliberal), 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 visibles que los obtenidos en el campo político: al tiempo que se decidió liberalizar la economía con la adopción de las políticas neoliberales, surgieron las opciones de la participación político-electoral para los partidos de oposición, lo que resultó ser una respuesta parcial al encono de la sociedad provocado por el esquema neoliberal.

El impacto de la democracia en 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 entre sociedad y Estado; incluso algunos promueven la creación de instituciones informales que generan grandes asimetrías porque reproducen los nexos corporativos y clientelares. La transición política evidenció cambios institucionales que fueron afectados por los arreglos informales y con clara resistencia para abandonar patrones de comportamiento autoritario.

Las instituciones de la democracia mexicana se caracterizan por carecer de los incentivos positivos necesarios o los medios que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. En lo electoral se sigue sosteniendo el régimen político: es el monopolio de la participación y las decisiones públicas de los partidos políticos.

De cualquier forma, la transición en México, y en general el proceso de democratización —si se concede calificarlo de esa manera—, no ha hecho factible 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 económica de proporcionar a la población con mayores índices de pobreza una canasta de alimentos y reproducir su capacidad física de trabajo, los objetivos se alcanzan; en una visión de desarrollo humano la distancia todavía es grande:

Se identifica al desarrollo humano como el objetivo fundamental de la política pública, entendido —siguiendo a Amartya Sen— como «el proceso de expansión de las libertades reales que goza un pueblo». Este proceso va más allá del aumento del bienestar material y abarca el creciente cumplimiento de los derechos humanos, políticos, económicos y sociales. Dicho cumplimiento es indispensable para robustecer la ciudadanía efectiva, pilar central de la democracia (...) Por ello no son suficientes (...) los sistemas electorales como espacios de interacción entre las personas, sino que además se requiere instituciones estatales donde la ciudadanía participe en relación con las metas y objetivos de las políticas públicas y con su cumplimiento (PNUD, 2006: 313).

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 des-

igualdad y la pobreza no forma parte de las reformas estructurales que acompañaron el inicio de la gestión de Enrique Peña Nieto y tampoco se ha considerado integrarlo a los programas de política pública en calidad de derechos sociales. En consecuencia, el vínculo explicativo democracia-igualdad adolece de la solidez imprescindible para explicar el proceso de transición, junto con mayor certidumbre institucional y reducción de las desigualdades. Ya que el paradigma de la transición, a la luz de los retrocesos hacia regímenes autoritarios, es incapaz de dar cuenta de lo que acontece con la democracia en México, es probable que sea preciso abordar un enfoque muy distinto:

Apegarse al paradigma mencionado ha sido tiempo perdido, ha sido retardar la evolución en el campo de la ayuda a la democracia y ha llevado a los diseñadores de las políticas a desviarse por otros caminos. Es momento de reconocer que lo que ha sobrevivido del paradigma de transición ha perdido su utilidad y es necesario buscar mejores instrumentos» (Carothers, s/f).

Esa nueva perspectiva abarca una dimensión más amplia. Si bien el análisis de los procesos de democratización se ha realizado sólo en el ámbito nacional; ello se explica porque las instituciones democráticas, en especial las electorales, se establecen al amparo de las normas nacionales que definen las organizaciones políticas; sin embargo, las decisiones que adoptan en el ejercicio del poder superan los límites territoriales y la interacción de la inversión y el comercio globales poseen una gran influencia sobre las condiciones de la desigualdad y la pobreza nacionales. El espacio, entonces, debe extenderse con el propósito de incorporar en dicho análisis la manera y los elementos de inserción del país en la dinámica global de movilidad de capitales y empresas. No se pueden entender de otro modo los cambios en la situación del campo y la industria, así como el consumo

que define los rasgos de la distribución del ingreso y las posibilidades de inserción de la población al mercado. El resultado de las modalidades de inserción al mercado global se evidencia en la desigualdad (desde la dimensión de concentración del ingreso) y en la pobreza (con la marginación de los patrones de consumo y profundización de las carencias).

En la dimensión temporal también deben acogerse cambios. No han bastado casi 40 años de cambios políticos en México para que el proceso de democratización avance a estadios superiores; al contrario, en muchos aspectos se está en presencia de francos retrocesos. La visión cortoplacista que vislumbra en las modificaciones al marco normativo electoral un cambio hacia el fortalecimiento de la democracia, solamente se suma al discurso que tiene en la transición su referente ideal; es decir, las modificaciones graduales, institucionales y legales no ofrecen ninguna garantía de cambio en dirección a la democracia sustantiva. De ser así, el estudio de la evolución de la democracia debe valorar esos cambios como procesos que coexisten con la *subdemocracia*, condición que no conduce a la democracia ni prefigura una etapa anterior, y que integran una dinámica que se mantiene operando sobre su eje. Al respecto, la transición 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 desempeña un papel determinante ni genera efectos acumulativos. La inserción de América Latina en lo general y de México en lo particular en la dinámica global supone una posición marginal y subordinada de los grupos de poder nacionales y los partidos políticos, sin importar su orientación ideológica.

Modificar las reglas electorales, poner candados a las prácticas corruptas y establecer la obligatoriedad de financiamiento público, por ejemplo, son acciones menores que si bien son necesarias deben conducir a una dirección clara y no girar únicamente sobre su propio eje. Las modificaciones legales deben fortalecer la participación y la pluralidad, y eso requiere

que haya una verdadera contienda entre las fuerzas políticas y no una simulación, que es la nota distintiva en México.

La forma de regular las fuerzas del mercado para producir menos desigualdad sólo puede ocurrir 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 ostracismo ni nada que se le parezca, sino que se establezcan proyectos de Estado dirigidos a fomentar el crecimiento económico sin encontrarse a la deriva de las fuerzas del mercado. Hoy la condición económica está supeditada a los acuerdos políticos, de ahí que se enfatice en crear alternativas distintas a partidos y actores que han mostrado los mismos propósitos pese a que su filiación partidista indique que ostentan diferencias ideológicas y programáticas.

Un panorama de alcance institucional (Acemoglu, 2012) 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 oportunidad 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 una visión y acción pluralistas, que en verdad reduzcan la desigualdad y la pobreza.

Conclusiones

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 en la regulación de las prácticas de las grandes

corporaciones que inciden en 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 normar las prácticas monopólicas u oligopólicas de empresas a las que han tenido que contener con mecanismos que estimulan la competencia y evitan 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 radica el mayor grado de avance: hay más transparencia, mayor rendición de cuentas, pero la participación y la deliberación en la toma de decisiones todavía está pendiente. Segunda, el rezago en las sociedades con regímenes no democráticos, ineficientes, defectuosos o en transición, se expresa en problemas de naturaleza vinculados 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 constituyen características comunes, con ciertos matices.

La promesa de la transición y de la alternancia ha decepcionado pues se constata que el proceso no lleva de un lado a otro, en sentido ascendente, sino que es un punto relativamente estático, fijo en torno a una dinámica más global; 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.

Lo cierto es que en México la transición no progresa y manifiesta rasgos de retrocesos. Las viejas prácticas clientelares y populistas que en el discurso se estiman como las causales de los grandes problemas económicos, se reeditan con la finalidad de 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 disminuye o incrementa la cantidad de pobres. La pobreza es una condición lacerante que se observa y

constata cuando las personas no tienen para comer, vestir, ir a la escuela, cuidar su salud; eso se puede medir y no al revés.

En ese sentido, la alternancia ha revelado que el sistema de partidos encubre sólo una maraña de intereses económicos y políticos que perpetúa la naturaleza del subdesarrollo en lo económico y de desigualdad en lo social. Su impacto en la pobreza, y de ahí en la desigualdad, alcanza proporciones crecientes. En México significan que 10 por ciento de la población más pobre posee 1.9 por ciento de la riqueza nacional, en tanto que 10 por ciento más rico tiene 39 por ciento (World Bank, 2015).

Mientras las repercusiones de la transición, vinculadas con el sistema de partidos y el régimen de gobierno, se mantengan como un ámbito de votos y cambios legales que no minimicen las condiciones de desigualdad, y la economía se sustente en que el sistema político y el régimen de gobierno son variables bajo control, la profundización de la desigualdad y de la pobreza será una constante. La evidencia expone que no hay gasto social suficiente para cubrir las necesidades de la población que se halla al margen del proceso de acumulación. A fin de incorporarlos como productores y consumidores es imprescindible generar capacidades de conocimiento e ingreso monetario. No se propone conducirse hacia una alternativa sistémica sino desarrollar la inteligencia para aprovechar al capitalismo en su dinámica productora de riqueza sin recurrir a una falacia como la transición o la alternancia, más bien a una condición de inserción ventajosa y relativamente autónoma a los flujos globales de comercio, tecnología e inversión.

Para hacerlo se requiere que quienes ostentan el poder económico y el poder político definan las modalidades de crecer en lo económico y asimilar a la población en ese proceso. Como lo afirma Piketti (2014), 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 circunstancia 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 tal situación. 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 lo que transforme dicho proceso.

La transición se ha convertido en una fase estacional de la democracia mexicana que no lleva de un lado hacia otro, sino que es una condición permanente en tanto no actúen otras fuerzas disruptivas. La transición, al lado de la alternancia y el retorno al origen, no ha trascendido hacia la participación y la «ciudadanización», aspectos sin los cuales el régimen no puede asumirse como democrático ni impulsor de cambios que reduzcan las desigualdades. Por lo menos en los términos actuales, el régimen político no muestra un proyecto o una idea que estimule acuerdos adecuados y se origine un proceso «inclusivo» (Acemoglu, 2012).

Es posible que el cambio exhiba tener diversos matices, lo importante es que se creen espacios para la configuración de grupos de interés que establezcan nuevos equilibrios y fortalezcan al Estado social. Después de un proceso democrático que regresa sobre sus propios pasos y profundiza en los procedimientos —y de caer en las decisiones autoritarias propias de los 1970, que se reedita con mayor crudeza en un contexto más complicado por la pobreza y la 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 sean capaces de proponer los incentivos para la transformación en una base de inclusión y crecimiento, y otorguen a las instituciones políticas de nuevos fundamentos de credibilidad y a los ciudadanos de herramientas para participar y debatir.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *¿Por qué fracasan los países?* Cambridge: Deusto. Recuperado de <https://www.academia.edu/5614163/Acemoglu-Por-que-fracasan-los-paises-pdf>
- Arancibia Córdova, J. (1990). América Latina: aspectos de la década perdida. *Momento Económico*, (50), pp. 20-21. Recuperado de http://ru.iiec.unam.mx/2045/1/num50-articulo7_Arancibia.pdf
- Becerra, R., Salazar, P. y Woldenderg, J. (1997). *La reforma electoral de 1996*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1996). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de www.academia.edu/4233530/Bobbio_Norberto_Estado_Gobierno_Y_Sociedad
- Cámara de Diputados (2016). Nuestro siglo. La reforma política de 1977. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm
- Carothers, T. (s/f). El fin del paradigma de la transición. Recuperado de http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/135/5_Ensayo1_el%20fin_Carothers.pdf
- Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (s/f). Diccionario temático. Recuperado de <http://www.ciesas.edu.mx/Publicaciones/diccionario/Diccionario%20ciesas/temas%20pdf/Aziz%20144f.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. Santiago de Chile: Autor. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11362/4980>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2015). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. México: Autor. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf

- Córdova, L. (2006). De la transición al desencanto de la democracia en América Latina. En Díaz Müeller (coord.), *El mito del desarrollo y las transiciones a la democracia. Terceras Jornadas sobre Globalización y Derechos Humanos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 147-159. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1790/11.pdf>
- Crespo, J.A. (2012). Elecciones y transición democrática en México (1976-2012). *Estudios* 103, 10. Recuperado de <http://biblioteca.itam.mx/estudios/100-110/103/JoseAntonioCrespoEleccionesytransiciondemocraticaenmexico1976-2012.pdf>
- Díaz, C. (2009). Instituciones, democracia y desigualdad social: aproximaciones al caso mexicano. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (205). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42112421006>
- Gutiérrez, R. (mayo-agosto 2014). Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética. *Economía*, 11(32), pp. 32-58. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v11n32/v11n32a3.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (2016). Programa de acompañamiento ciudadano. Recuperado de http://pac.ife.org.mx/para_saber_mas_reformas_estructurales.html#sthash.sPfHvDGa.dpuf
- Offe, C. y Schmitter, P. (1994). Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal. En Camou, A. (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Instituto de Investigaciones sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 61-86. Recuperado de http://issuu.com/jooselitoparker/docs/los_desafios_de_la_gobernabilidad
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008). ¿Crecimiento desigual?: distribución del ingreso y pobreza en los países de la OCDE, 2008.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/228474007/Thomas-Piketty-El-Capital-en-Siglo-XXI-Espanol#scribd>
- Pogge, T. (2009). *Hacer justicia a la humanidad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Puhle, H.J. (2004). Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas. En Bernecker, W. (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>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*. Nueva York: Autor. Recuperado de <http://hdr.undp.org/sites/default/files/rhdr-2010-rblac.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Democracia, Estado, ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: Autor. Recuperado de https://ofjzmg-bn1305.files.1drv.com/y3mMKNbwQYD2OG5b7wdpYptfF0ottL-U2bchBaD2mKC1k23YADbfiNIC69nvRmDV1XIXbZQ3QGaftuxx_YTUWNuAqqZkNdxNxSR54e-UrhWYKmanPpDiBX4VZQEgSsq01lq7cv7WfzjFPCiHONPkxcVEg/Pnud2007DEcocraciaEstadoCiudadania.pdf?psid=1
- Reyes del Campillo, J. (septiembre-octubre 2014). El sistema de partidos y la transición democrática en México. *El Cotidiano*, (187), pp. 111-125. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/325/32531885017.pdf>
- Reyes del Campillo, J. (julio-agosto 2009). Elecciones y partidos. *El Cotidiano*, (156), pp. 193-201. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/325/32512743011.pdf>
- Sartori, G. (1996). *¿Qué es la democracia?* México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/conferencia9.htm>
- Schedler, A. (1998). What is democratic consolidation? *Journal of Democracy*, 9(2), pp. 91-107.
- World Bank (2015). World development indicators: Distribution of income or consumption. Recuperado de <http://wdi.worldbank.org/table/2.9>