



# Procesos de democratización en México: balance y desafíos más allá de la alternancia

**Diana Margarita Favela Gavia**  
coordinadora



Procesos de democratización en México:  
balance y desafíos más allá de la alternancia



Universidad Nacional Autónoma de México

---

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades



**Comité editorial del CEIICH**

Maya Victoria Aguiluz Ibargüen  
Norma Blazquez Graf  
Martha Patricia Castañeda Salgado  
Ana María Cetto Kramis  
Diana Margarita Favela Gavia  
José G. Gandarilla Salgado  
Rogelio López Torres  
Mauricio Sánchez Menchero  
Isauro Uribe Pineda

# Procesos de democratización en México: balance y desafíos más allá de la alternancia

Diana Margarita Favela Gavia  
(coordinadora)

Primera edición, 2008

Primera edición electrónica, 2016

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México  
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias  
en Ciencias y Humanidades  
Torre II de Humanidades 4º piso  
Circuito Escolar, Ciudad Universitaria  
Coyoacán 04510, México, D. F.  
[www.ceiich.unam.mx](http://www.ceiich.unam.mx)

Cuidado de la edición: Josefina Jiménez Cortés  
Portada de: Angeles Alegre Schettino

Se prohíbe la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio, sin la autorización previa por escrito de los titulares de los derechos patrimoniales.

# ÍNDICE

Presentación	ix
TEORÍA E HISTORIA DE LA DEMOCRACIA	
Algunas ideas sobre la importancia de la perspectiva histórica en el examen de los procesos de democratización: el caso mexicano <i>Lorenzo Meyer</i>	3
Cambios en la noción de representación <i>Douglas Chalmers</i>	15
DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD	
Entre representatividad y consenso: el dilema del manejo patrimonial en la modernización <i>Thierry Linck</i>	29
Democracia y desigualdad: ¿un reto de construcción de ciudadanía? <i>Ma. del Carmen Legorreta Díaz</i>	55
El sistema de seguridad como forma alternativa de justicia. La experiencia de los me'phaa y ñuu savi de la Costa-Montaña de Guerrero <i>Evangelina Sánchez Serrano y Claudia E. G. Rangel Lozano</i>	87

## DEMOCRACIA E INSTITUCIONES

- Registro legal de partidos políticos: orígenes en México 105  
*Paulina Fernández Christlieb*
- Democracia, participación ciudadana y los derechos humanos en México 123  
*Emilio Álvarez Icaza Longoria*
- Reforma del Estado y participación ciudadana: un vistazo al Congreso 151  
*Diana Margarita Favela Gavia*

## DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

- Actores sociales y construcción democrática en México. El caso del movimiento feminista 173  
*Lucía Álvarez Enríquez*
- Democracia desde abajo. Las Juntas de Buen Gobierno: un ejemplo de construcción democrática alternativa en México 193  
*Alba Teresa Estrada*

## CULTURA Y POLÍTICA

- Las transformaciones de la cultura política en México a la luz de los estudios de opinión pública 223  
*Miguel Basáñez Ebergenyi*
- Discriminación y democracia: una relación no lineal 251  
*Olivia Gall*
- Agotamiento del ciclo multicultural en México y en América Latina 269  
*Fabiola Escárzaga*



# PRESENTACIÓN

Es indiscutible que en las últimas décadas la democracia mexicana se ha tornado un tema central del debate político y académico. Como parte del programa de actividades del Seminario Permanente sobre Democracia del Programa de Investigación “Procesos de Democratización en el Marco del Siglo XXI”, del CEIICH-UNAM, en octubre de 2006 realizamos un Coloquio Internacional con el tema: “Procesos de democratización en México: balance y desafíos más allá de la alternancia”, en el que participaron especialistas nacionales e internacionales en un fructífero intercambio, del cual se presentan en este volumen las principales y más destacadas aportaciones.

El Coloquio tuvo como objetivo central hacer un balance sobre el proceso de democratización en México y los desafíos que enfrentará los años venideros a la luz de la reflexión más universal sobre los problemas de la democracia.

El acceso de México a la alternancia partidista en el Ejecutivo federal en 2000, no sólo creó la imagen de un país democrático, sino que trajo consigo la emergencia de problemas propios de los regímenes democráticos. Por eso, más allá de los procesos electorales, y reconociendo que el escenario político incorpora factores de poder inéditos y un contexto político internacional particular, consideramos necesario ir más allá de la mera coyuntura electoral, de la competencia partidaria y del análisis electoral, para adoptar una visión de fondo en torno a los procesos que inciden en la democratización del país.

Estimamos que el debate sobre la experiencia mexicana permite reflexionar a profundidad sobre algunos de los principales problemas que han acompañado la reflexión teórica sobre la democracia, permitiéndonos una doble

operación que enriquece la comprensión del proceso mexicano a partir de una reflexión más universal, y a la vez ofrece la posibilidad de examinar a detalle algunas de las paradojas y desafíos de la democracia como forma de gobierno. Cada presentación conjuga ambos elementos: los problemas de la democratización mexicana están analizados a la luz de una reflexión teórica sobre los problemas de la democracia, o bien, a la inversa, los problemas que plantea la democracia como forma de gobierno están ilustrados y examinados a la luz de la experiencia mexicana.

Los ensayos hacen un balance de las transformaciones que han tenido actores, demandas, estrategias e instituciones, en torno a las luchas por la democracia en distintos momentos de la historia política del país y las respuestas y resultados que han logrado. De esta manera se reflexiona sobre la problemática desde una perspectiva teórica e histórica que articula las experiencias del pasado, la visión del presente y los escenarios futuros posibles, en una lectura de nuestra experiencia, que no se cierra en sí misma, sino que forma parte del debate sobre el devenir del “gobierno del pueblo”.

Los ensayos que presentamos están organizados en cinco núcleos temáticos. A modo de introducción en el apartado Teoría e Historia de la Democracia, incluimos las transcripciones de las ponencias que hicieron Lorenzo Meyer y Douglas Chalmers en el Coloquio. Son dos ensayos introductorios que examinan la experiencia mexicana, teniendo como marco de análisis el debate teórico e histórico sobre los problemas y las posibilidades de la democracia en la sociedad moderna. Lorenzo Meyer, en una amena plática, nos relata cómo en la biografía de la democracia mexicana han prevalecido las corporaciones y la desconfianza, en tanto que los ciudadanos y el respeto a la legalidad han estado básicamente ausentes. Reitera que esa montaña de desconfianza que se acumula como una pesada carga sobre la democracia mexicana, exige la total transparencia en los procesos electorales, si es que queremos que el enorme ejercicio de la imaginación que es la democracia, tenga alguna oportunidad de arraigarse en nuestro país. Por su parte, Douglas Chalmers reflexiona sobre los “Cambios en la noción de representación”, subrayando que más allá de las limitaciones y problemas que plantea la conformación y funcionamiento de las instituciones representativas características de los gobiernos democráticos, hay otras instituciones que hemos de examinar a fondo, reconociendo su importancia como centros de poder real, constituido al margen de las normas de la representación republicana.

En el apartado Democracia y Desigualdad, reunimos tres estudios que analizan los problemas de la democracia en el contexto de una sociedad desigual. En ellos se examina el problema de la relación entre poder econó-

mico y democracia, la relación entre democracia y pobreza y la exclusión social en la democracia. En “Entre representatividad y consenso: el dilema del manejo patrimonial en la modernización”, Thierry Linck examina la problemática de los bienes colectivos a través de una perspectiva patrimonial. Desde esta posición hace un detallado análisis de una de las propuestas democratizadoras del mercado más promisorias: el “comercio justo”, y señala que el provenir de las asociaciones de consumidores de los países europeos, se asienta en un sistema individualista de valores que contrasta radicalmente con el sistema de valores comunitarios propio de los campesinos de los países productores. A partir del reconocimiento de esta discordancia, Linck nos alerta sobre los peligros que el “comercio justo” puede implicar para el desarrollo democrático de las comunidades de productores que pretende apoyar.

Carmen Legorreta aborda en “Democracia y desigualdad: ¿un reto de construcción de ciudadanía?”, el crucial tema de la relación entre democracia y desigualdad social, ubicando el problema del desarrollo de la ciudadanía como puente que permite articular de manera novedosa ambas problemáticas y ofrecer una solución al reto de superar la desigualdad, desarrollando la democracia, y de profundizar la democracia abatiendo la desigualdad. Legorreta nos plantea que contrariamente a lo que sostiene la interpretación minimalista, procedimental, la democracia tiene mucho que ver con la desigualdad. Porque en la medida en que esa concepción plantea derechos restringidos y limitados para la mayoría de los ciudadanos, lo que promueve es el mantenimiento de privilegios y de condiciones de dominación de unos pocos sobre la mayoría. El punto central de su argumento es que tanto la democracia como la ciudadanía son procesos donde se van construyendo, de manera articulada, capacidades y recursos económicos, políticos y culturales, que simultáneamente constituyen un combate contra la desigualdad.

Por su parte, el ensayo “El sistema de seguridad como forma alternativa de justicia”, de Evangelina Sánchez y Claudia Rangel, analiza una experiencia de poder local indígena. Con base en un exhaustivo trabajo sobre el terreno, las autoras nos presentan la experiencia de la policía comunitaria en la región Costa-Montaña del estado de Guerrero. Entre otras cosas, el documento demuestra la incapacidad de las autoridades locales y estatales para garantizar la seguridad pública en la región y la manera como las comunidades recuperan la memoria histórica, concretamente el sistema de cargos de los pueblos originarios, para suplir esta incapacidad y desinterés de las autoridades electas y designadas oficialmente. Las autoras también nos muestran cómo en torno a la identidad étnico política se logra articular y dar sustento a acciones colectivas.

En el apartado Democracia e Instituciones, los tres ensayos incluidos se abocan a reflexionar sobre el desenvolvimiento de la participación ciudadana en la democracia representativa mexicana, alrededor de la legislación electoral, el sistema de partidos, los derechos humanos y el Congreso. ¿Cómo se han democratizados las instituciones y el régimen y cómo han contribuido esos cambios a la apertura del régimen? ¿Qué ha cambiado y qué permanece del viejo régimen? Las reformas y cambios institucionales que vienen: La Reforma del Estado, el Estado de derecho, la rendición de cuentas y el respeto a la ley.

Paulina Fernández, en “Registro legal de partidos políticos: orígenes en México”, nos va mostrando con un detallado recorrido histórico, el sentido en que las transformaciones de la legislación electoral fue erigiendo el registro de los partidos políticos en un mecanismo de control y de exclusión política de los ciudadanos. La autora entrelaza la historia política del país, en la primera mitad del siglo XX, con las modificaciones a la legislación electoral para mostrarnos las condiciones que fueron permitiendo imponer el registro de los partidos ante la Secretaría de Gobernación, como la condición para otorgar el reconocimiento legal y simultáneamente construir los privilegios y prerrogativas de los partidos políticos como vehículos exclusivos para la competencia electoral, en desmedro de los derechos políticos de los ciudadanos.

En el marco de algunos elementos teóricos de la democracia representativa, Emilio Álvarez Icaza revisa, en “Democracia, participación ciudadana y los derechos humanos en México”, el proceso de institucionalización de los derechos humanos, así como la evolución normativa de la democracia de carácter electoral y, particularmente, el desarrollo en el ejercicio de los derechos políticos. La revisión histórica que hace de los derechos humanos por generaciones, relacionándolos con el cambio y el desempeño institucional, arrojan sin duda una mirada interesante y reveladora que contribuye ampliamente al conocimiento del tema. En este sentido, señala algunas de las carencias en la materia, así como imperativos para que el necesario avance en la práctica y vigilancia de los derechos humanos pueda lograrse. Su hipótesis central, en el sentido de que estos imperativos no pueden alcanzarse sin una participación activa de la ciudadanía, queda satisfactoriamente demostrada. Concluye señalando un conjunto de temas que tendrán que considerarse en el futuro inmediato, a fin de afrontar los nuevos términos de gobernabilidad democrática y garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

En el último ensayo de esta sección, “Reforma del Estado y participación ciudadana: un vistazo al Congreso”, Margarita Favela observa el desempeño reciente del Congreso mexicano a la luz de la crítica a la concepción elitista

de la democracia. La autora inicia el documento desarrollando una sólida crítica de los principios básicos de la concepción hegemónica de la democracia, para lo cual refiere a la literatura clásica y contemporánea sobre el tema. Traslada esta discusión al análisis de la composición y la rotación de los representantes en el Congreso de la Unión, señalando algunos problemas relacionados con el origen social y político de los representantes electos y la calidad de la representación, dejando ya entrever la pertinencia de algunas reformas en el Congreso en el marco de la reforma del Estado. Lo anterior le conduce a referirse a otras reformas que eventualmente contribuirían al fortalecimiento del Congreso como institución y a mejorar la calidad de la representación, a través de un incremento de la participación ciudadana y del control de los ciudadanos sobre sus “representantes”.

En la sección Democracia y Ciudadanía, se analizan las posibilidades de la participación ciudadana dentro de la democracia, la construcción de mecanismos e instituciones que permitan el respeto a la diferencia, y construyan la equidad y la inclusión, considerando incluso las posibilidades y potencialidades del federalismo y las autonomías. Resulta central el examen de las experiencias organizativas ciudadanas y su significado en el proceso de construcción de ciudadanía. ¿Qué actores y movimientos sociales han contribuido a la democratización de la sociedad mexicana? ¿Qué experiencias de democracia alternativa resultan relevantes?

En “Actores sociales y construcción democrática en México. El caso del movimiento feminista”, Lucía Álvarez, desde una perspectiva que destaca la intervención de los actores sociales en la ampliación y profundización de la democracia, nos ofrece un detallado análisis histórico de la participación del movimiento feminista en este proceso. Señala que mediante la conversión de temas considerados de la vida privada en asuntos del ámbito público, el movimiento feminista ha logrado la articulación de derechos, el reconocimiento legal y la construcción de institucionalidad, mediante una interesante articulación de estrategias e instrumentos legales y extrainstitucionales.

Complementariamente, Alba Teresa Estrada, en su trabajo “Democracia desde abajo. Las Juntas de Buen Gobierno: un ejemplo de construcción democrática alternativa en México”, nos presenta la experiencia de las Juntas de Buen Gobierno establecidas en cinco regiones del estado de Chiapas, donde el EZLN tiene sus bases. El estudio en el terreno, complementado con documentos analíticos de la experiencia, nos muestra esta experiencia como ejemplo de construcción de una democracia desde abajo. El examen está precedido por un balance crítico de los enfoques teóricos sobre la democracia, argumentando sobre la necesidad de analizar las experiencias de construcción

democrática alternativa que se han desarrollado en nuestro país, para construir sobre bases más democráticas instituciones emanadas de una eventual reforma del Estado.

Finalmente, en la última sección, Cultura y Política, el debate se centró en torno a la construcción de una cultura política democrática.

El análisis concluye con los trabajos relativos a la cultura y la política. A este respecto Miguel Bazáñez cubre un tema que ha sido poco estudiado con rigor en México, a saber: el análisis de la cultura política a la luz de los estudios de la opinión pública. Su análisis “arroja luz” sobre el estado actual y prospectivo de la democracia en México, recurriendo a algunos datos históricos cuando es pertinente. Una característica que agrega valor al documento, es que el autor inserta la problemática en un contexto mundial, recurriendo a un análisis comparativo.

Por su parte, Olivia Gall nos presenta un interesante y detallado análisis de los fundamentos de la discriminación a partir de la construcción de la otredad, los prejuicios y el estigma. En “Discriminación y democracia: una relación no lineal”, explica, apoyándose en Bobbio, que los prejuicios persisten por los deseos, pasiones e intereses de los individuos, pero son, sobre todo los últimos, los que tornan los prejuicios en discriminación y los vuelven resistentes a la argumentación racional. Finalmente, plantea que entre las obligaciones del Estado democrático está la de garantizar a los individuos su derecho a la no-discriminación.

El apartado y el libro cierran con la participación de Fabiola Escárzaga, que, desde una perspectiva comparada entre México y Bolivia, examina, como parte de las problemáticas que atañen a la democracia, los indigenismos, indianismos y multiculturalismos que se han producido en México y en los países de América Latina. La autora pone el acento en la incapacidad que hasta ahora han mostrado los estados nacionales para incorporar a sus poblaciones indígenas como sujetos de pleno derecho. Analiza el fracaso de las políticas dirigidas a las poblaciones indígenas, así como las formas de resistencia con que han respondido, y enfatiza las condiciones que actualmente incrementan su capacidad de incidir en la elaboración y aplicación de las políticas públicas.

Estamos conscientes de que los problemas y los actores involucrados en el tema de la democratización en México son mucho más amplios que los que aquí se presentan. Sin embargo esperamos contribuir con este trabajo al conocimiento y al estado de la reflexión sobre el tema, dando lugar a estudios más profundos.

Antes de dejar que el lector haga su propio juicio sobre lo que presentamos, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a todos los que en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades participaron en la realización de este proyecto.

*Margarita Favela Gavia*





**TEORÍA E HISTORIA  
DE LA DEMOCRACIA**



---

---

# ALGUNAS IDEAS SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA PERSPECTIVA HISTÓRICA EN EL EXAMEN DE LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN: EL CASO MEXICANO\*

LORENZO MEYER\*\*

El tema que voy a tratar es algo a lo que he estado dándole vueltas varias veces: es el tema de la historia, el de la biografía de la democracia política en México. La comparación con Estados Unidos siempre me ha parecido un punto de referencia bien importante. Una de las muchas, miles de diferencias que hay entre los dos países vecinos, arranca desde el inicio de la colonización; son dos procesos muy diferentes y de allí parte la dificultad de la democracia en México. El primer punto que quiero poner de relieve aquí es que en la época colonial, en el caso mexicano, se organizó todo por vía de las corporaciones, dentro de las corporaciones y casi exclusivamente dentro de las corporaciones. Se pueden encontrar elementos democráticos, elementos de decisiones colectivas para la formulación de quiénes debían ser los representantes y dirigir la corporación, pero son muy pocos; en el conjunto no hay francamente muchos elementos que puedan servir de raíz y soporte a la democracia mexicana, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, que desde la época colonial tuvieron una buena cantidad de elementos democráticos electorales y de rendición de cuentas de sus autoridades; con los *pilgrims* llegaron formas e instituciones que arraigaron inmediatamente en Estados Unidos y se irían desarrollando.

En nuestro caso, el problema arranca con un proceso de conquista muy rápido, brutal; con una densidad demográfica que no se tiene en otras partes de América Latina; una desproporción enorme entre la gran población indígena y una pequeñísima fracción de españoles. Esos europeos tenían que

---

\* Transcripción de la ponencia presentada en el Coloquio.

\*\* Profesor investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

gobernar por la fuerza —y aunque no hubo ejército hasta el siglo XVIII en México, sí había una fuerza militar organizada—. Tenían que gobernar sobre todo, imponiendo desde el principio la idea de que su autoridad era legítima, porque había diferencias muy profunda entre los que eran originarios de América y los que venían de Europa. La idea de la inferioridad intelectual y, por lo tanto, la inferioridad política de los nativos, queda arraigada, digamos, simbolizada, en la división que fuera además una división legal y formal entre las “gentes de razón” y los otros, los que no tenían suficiente razón. Entonces, el basamento original de la institución política en el caso del México colonial es esta diferencia que no puede ser franqueada, entre la minoría europea y criolla, que son la “gente de razón”, la que puede entender la complejidad de las materias más abstractas y, desde luego, la complejidad de la política; y los otros, que tienen que ser gobernados, quienes sólo pueden participar en el gobierno en un nivel muy bajo y con peticiones, quejas, demandas a la autoridad, pero que no pueden aspirar a los cargos importantes de autoridad.

Queda dividido, pues, el mundo entre dos grupos: uno minoritario, de alrededor de dos mil españoles, y otro mayoritario,<sup>1</sup> que estaba, de entrada, jurídicamente limitado en sus capacidades como gobernante, no como gobernado; porque la obediencia es la característica que se pide de ellos, y las resistencias que oponen a la autoridad son indirectas; no son nunca una gran rebelión.

Es sintomático cómo en México ocurre la aceptación de este tipo de imposición, de una autoridad autoritaria en extremo y que ése sea el inicio de la vida política del país.

Luego, en el México independiente del siglo XIX, entramos de pronto, sin más, a unas estructuras constitucionales, la Constitución de 1812 de Cádiz y luego la Constitución de 1824; la nuestra ya, muy pero muy basada en Cádiz, en el liberalismo y en la idea del ciudadano. ¡Pero aquí no hay ciudadanos! Fernando Escalante lo puso muy claramente en el título de su libro, *Ciudadanos imaginarios*. Tenemos, entonces, una República sin ciudadanos. Es claro el contraste con la norteamericana, que desde el principio tiene ciudadanos, desde el inicio, las razones del levantamiento y de la lucha con-

<sup>1</sup> Claro que al principio fue realmente mayoritario; luego las hecatombes demográficas lo van disminuyendo: si en el origen son menos de dos mil soldados españoles los que llegan y hay una densidad en lo que es Mesoamérica de entre quince y treinta millones de personas, depende de quien haga los cálculos estadísticos, luego la mayoría indígena ve disminuir sus números muchísimo, hasta llegar casi a un millón. Es una catástrofe como pocas en la historia de la humanidad si se ve en proporción, pero de todas maneras quedaron siendo una mayoría.

tra los ingleses son de orden político, razones que son entendidas por el grueso de quienes participan en la lucha: el soldado normal, que comanda Washington en 1776, sabe por qué está metido en el conflicto. En México, el inicio de la lucha de Independencia es por razones que en realidad son falsas para los argumentos del liderazgo inicial, y que levantan más una gran rebelión que una lucha política y, sin embargo, poco a poco y con muchos trabajos, se va decantando ese objetivo.

Así, la democracia formal mexicana empieza con la Constitución de 1824; se trata de una democracia estrictamente formal en el siglo XIX, que pasa por elecciones. Es importante destacar que las primeras elecciones en México fueron muy buenas; todavía tuvieron lugar durante la época colonial, y en las de la ciudad de México, que han sido estudiadas por historiadores de la UNAM; no hubo fraude, ganó la oposición y se aceptó como participantes en pleno derecho a los indígenas de la ciudad; pero justamente por esa razón el poder político aprendió perfectamente la lección, no fueron los candidatos del virrey los que ganaron, porque no hubo fraude; como no había padrón, se votó en las parroquias. Después de ésta no hubo otra elección, justamente porque los resultados fueron contrarios a lo que la autoridad esperaba; se suspendió esta práctica y, luego, cuando regresó el rey, pues con mayor razón. Pero la primera elección es muy buena, es en ese nuestro primer intento donde está la raíz de la democracia mexicana y ahí es donde también está la raíz de sus problemas: las autoridades no se iban a volver a dejar engañar por la vía electoral.

Por eso las elecciones en el siglo XIX son elecciones muy controladas; uno no tiene más que ir a los archivos del general Bernardo Reyes que están en la Universidad Iberoamericana y ver la mecánica de organización de las elecciones; ver cómo el general, que era el gran cacique de Nuevo León, de Coahuila, de Tamaulipas, de allá del norte, le decía a los jefes militares de las poblaciones: "tal día va a haber elección y tiene que poner a nuestros amigos en la mesa, y espero que los resultados sean los que convienen a nuestro partido, a nuestro lado". Lo importante es que el resultado estaba predeterminado, apoyado en el uso del ejército como maquinaria electoral. Esto es el fin del siglo XIX. Ya viene decantado de antes, porque en realidad durante ese siglo no hubo elecciones, no había Estado, no había país, no había nación, había una sociedad dividida en grupos regionales, pero la existencia del Estado mexicano, creo que no se puede afirmar. En los 1820, treinta, cuarenta, cincuenta, se trata de un Estado muy raro; es un Estado que entra en guerra con otros Estados sin ser Estado, una nación que no es nación y se enfrenta a otras naciones. Su vida es su vida local. Uno de los libros que refleja muy

bien la vida del siglo XIX, es uno que tiene como veinte títulos, *Astucia* o *Los hermanos de la hoja*, *Los charros contrabandistas*, *de la rama*, etc., en fin, la trama muestra que el héroe —por una serie de razones que no viene al caso enunciar—, se declara gobernador de Michoacán y las autoridades en la capital tardan años en darse cuenta de que él existe como gobernador de Michoacán. Cuando se dan cuenta y lo quieren quitar, él ya ha cumplido sus propósitos. Un día abandona el edificio de gobierno, deja sus ropas en un cerro, para que crean que murió o que fue raptado, y desaparece. La novela exagera, pero no del todo, en realidad no hay autoridad central, la vida local es absolutamente autónoma en muchos momentos, pero tampoco en lo local las elecciones tienen mucho sentido, pues es el caudillo, el cacique, quien tiene la capacidad de usar la fuerza y también los otros poderes —el del dinero y el de las convicciones religiosas— para resolver los temas locales, y el mantenimiento de la pirámide de autoridad.

Probablemente el Estado mexicano nació en algún punto a fines del siglo XIX, y para cuando Díaz deja el poder, ya existe, débil, pero ya existe. Este proceso se puede constatar en los archivos. Supongo que también en los de Porfirio Díaz, pero en los de Bernardo Reyes se puede ver la forma en que directamente da las instrucciones a un coronel, o a un capitán en tal o cual parte del país, para que la mesa de votación se arregle de tal manera que “nuestros partidarios” tengan el resultado deseado: los resultados adelantados: ésa es una de las características de la democracia y de las elecciones mexicanas; es una democracia en la forma, pero no en la operación real. Probablemente si estuviera don Porfirio aquí y pudiéramos preguntarle por qué, diría que porque no había otra forma, porque no había ciudadanos. Ya François Xavier Guerra, en su libro sobre la estructura política de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, si no mal recuerdo, calcula que hay como doscientos mil ciudadanos en México, en un país de varios millones de posibles ciudadanos; entonces, es claro que no existe la base social y cultural mínima para que la democracia política pueda realmente funcionar.

Pero hay un problema, esta falta de ciudadanos, que sería solucionada con el tiempo, por el desarrollo económico, educativo, cultural de México, deja, no obstante, una herencia indeleble: el país se queda en el siglo XIX en el sentido de que la desconfianza, la costumbre del fraude en las elecciones no desaparecen. No es nada más que tardamos en alcanzar el tipo de desarrollo que era el deseable, nos tardamos en construir al Estado, en tener a la nación, sino que en el ínterin, como los calendarios de las elecciones se tenían que observar, las elecciones se fueron convirtiendo en ejercicios sin contenido, y eso se queda como una herencia, una herencia que va a ser

dificilísimo de desarraigar; apenas ahora lo estamos desarraigando. La Revolución se inicia con esta bandera tan simple —alguien puede decir tan simplona—: hacer una revolución realmente para conseguir el sufragio efectivo, sobre todo considerando que Lenin, unos años después, impulsa otra, pero para algo más sustantivo: cambiar toda la estructura económica y dar un salto en que la humanidad avanzará, etc. Sin embargo, la Revolución mexicana fue para lograr el sufragio efectivo, lo de no reelección era sólo para que hubiera sufragio efectivo. Así que no hay más que una sola demanda: que el voto se cuente. Allí sí podemos decir que la traducción de la bandera de la revolución es “voto por voto” —lo de “casilla por casilla” queda implícito.

Entonces, esa demanda tan sencilla, aunque en verdad no es el origen de la Revolución, porque la Revolución se va haciendo como resultado de un montón de imprevistos que van ocurriendo, incluyendo el uso del término revolución, que se adopta desde entonces —porque Madero usa el término revolución, pero lo que se usaba en el siglo XIX era “movimientos militares”, “golpes”, etc.—, Madero lo que quiere es una rebelión para hacer efectivo lo que estaba en los libros desde tiempo atrás, pero el proceso se le fue de las manos y se convierte en una revolución social. De esta manera, la esencia de la Revolución ya no es el sufragio efectivo, sino la transformación social, pero se sigue manteniendo la idea del sufragio efectivo. Hasta como lema en los documentos oficiales se pone “Sufragio Efectivo, No Reelección”. El régimen de la Revolución mexicana lo mantuvo como lema, pero nunca lo usó como realidad; era imposible que lo hiciera, porque la Revolución lo que hace es “limpiar la mesa completamente” y empezar de la nada: un solo grupo tiene el poder. ¿Para qué quiere las elecciones? ¿Para qué va a poner en peligro ese poder, que le costó tanto trabajo conseguir, por la vía de los votos? ¡Faltaba más! ¿De cuándo acá, una revolución que tiene como esencia algo ético, que es la justicia social, puede arriesgarse a que una mala fortuna, o el guión de los ciudadanos, le den la victoria a la derecha, a la reacción, a la Iglesia, a los cristeros? No se puede.

La Revolución mantiene el calendario, desde la elección de Carranza, desde la primera elección; mantiene sistemáticamente su calendario —y estoy hablando nada más en el ámbito nacional, porque también se puede hacer toda una discusión sobre niveles locales, en donde las elecciones son un poquito distintas, aunque están también arregladas y con fraude—, pero decía que lo interesante del calendario electoral es que inevitablemente, aunque la autoridad no quiera, abre el momento de la discusión pública de la política. Así, aunque Porfirio Díaz no quiere, en el año diez tiene que haber elecciones y tiene que haber candidatos, y tiene que aparecer Madero. Igual

pasa en los estados. Vean las elecciones en Chihuahua, en Jalisco, en Coahuila, en Sinaloa; en cada ocasión, aunque ya se sabe que el gobernador va a seguir, en ese momento tiene que abrir un poco de espacio. Es tiempo de elección y hay un candidato o dos de oposición, a los cuales el gobernador va a derrotar, y se sabe que los va a derrotar de antemano. Pero, entonces, la elección sirve, no para elegir al gobernador, sino para abrir un espacio, muy acotado, en donde la discusión política aflora legalmente, y el resto de la sociedad tiene la oportunidad de verse involucrada en algo que nada más es un asunto de las elites. En el caso del Porfiriato, es asunto de una oligarquía, pero esa oligarquía tiene, en algunos momentos, ni modo, que abrir y aceptar, oír y escuchar a quienes están en contra: son las elecciones y sirven como catarsis, como momentos muy acotados de discusión, no de elección, porque las elecciones no eligen, pero abren los momentos en que se expresan las demandas y, sobre todo, los agravios de la sociedad.

Bueno, regresemos a la Revolución. Vuelve a ocurrir lo mismo en los estados; también hay movilizaciones locales por las elecciones, en el nivel nacional; los resultados están cantados: desde luego que Carranza va a ganar, pero luego, cuando pone a su candidato Bonillas contra Obregón, ahí la cosa se torna difícil: ¿cómo se iba a dividir un ejército que apenas y se podía llamar ejército? ¿Cómo se iban a dividir las bandas o bandos armados? Desde luego que Obregón, que era mucho mejor general que cualquier otro que tuviera enfrente, gana; y luego, Obregón decide que gane Calles y Calles decide aceptarle a Obregón la reelección, porque no le queda de otra. Después, cada presidente será autónomo en su decisión de a quién designar como sucesor, pero es el presidente saliente el que toma la decisión. Entonces, la elección es un espacio para que el aparato que empieza a nacer después de 1929, con el PNR, use ese tiempo para presentar a su candidato y los logros de la Revolución. Es un tiempo de movilización controlada desde arriba; no es un tiempo de competencia real y menos —eso ni de broma—, de poner en riesgo el poder. Ése nunca va a estar en riesgo. Y durante las primeras etapas de la revolución, al igual que en el porfiriato, el ejército hace las veces de IFE, es el que organiza las elecciones y es el responsable de los resultados.

El PNR al principio no tiene esa capacidad, sigue teniéndola el ejército. Luego, poco a poco, el PNR y sobre todo el PRM, cuando ya se convierte en un partido de masas, en un partido de organizaciones obreras, campesinas y un poco de clase media; entonces si se va haciendo responsable de las elecciones: se torna juez y parte; era una simbiosis total con el ejército siempre atrás como garante. En 1952, cuando una parte del ejército tiene simpatías abiertas por Miguel Enríquez Guzmán, entonces la otra parte se endurece y



sale a la calle. En 1940 el ejército no salió a la calle más que en algunos lugares, por ejemplo en Chihuahua; ahí sí, la elección se decidió en parte por la vía de la violencia; pero en las elecciones presidenciales de 1952, el ejército salió a la calle en el corazón político de México, en el centro de la ciudad, no en el Zócalo, pero sí en la Alameda, y lo hizo con lo que entonces quedaba de los tanques de la segunda guerra mundial. Recuerdo que era impresionante ver aquellas cosas; ahora me doy cuenta que eran unos tanquitos, pero como yo no había visto otros, entonces realmente metían miedo. Esa forma de imponer el resultado electoral, con el ejército siempre atrás, fue una constante en México. El ejército estuvo presente cuando Salinas toma posesión en 1988. Uno de sus primeros actos fue organizar un desfile militar —si no mal recuerdo en el Campo Marte—, el mensaje era claro.

Vemos cómo la historia de las elecciones en México es bien interesante; se pueden sacar muchas conclusiones, pero nada tienen que ver con la democracia. Son conclusiones de cómo se manipulan las cifras y la voluntad general y cómo se tienen que abrir espacios para las grandes confrontaciones. Si es cierto que ni el 68 ni el 71 tienen nada que ver con las elecciones, el 52, el 88 y el 2000, son momentos de cambio muy complicados; son momentos en que la sociedad mexicana madura rápidamente porque el calendario electoral se lo permite. Sin esas elecciones espurias, pero que abren espacios, no se explicaría lo que ha sucedido y lo que estamos viviendo ahora. El proceso de cambio es lentísimo, ocurre por la puerta de atrás y tardíamente, pero ocurre. Esa necesidad de elecciones empieza apenas en 1813, necesidad de elecciones formales con mesas, con votos, con conteo, con publicación de los resultados; esa necesidad de democracia electoral, nada más, aparece realmente tarde, en 1813. Ahora, en 2006, aparece el momento de elecciones reales y competidas, pero con resultados no creíbles, al menos para una parte de la población. Si no me equivoco, en *El Universal* del 2 de septiembre viene una encuesta sobre quién cree en los resultados de las elecciones, y el 51% dice que fueron elecciones limpias y aceptables, el 39% dice que no, que hubo fraude, y el 10% se queda con un signo de interrogación.

En 2006 se acumula nuestra historia, una parte de la explicación de lo que ocurre hoy; una parte, nada más una parte, está en la historia: la falta de credibilidad es parte de una serie de “capas geológicas” que se han venido acumulando y tienen hoy un peso enorme. Casi por definición, toda elección en México es sospechosa: la actitud del ciudadano es, de entrada, de desconfianza: “tienen que probarme que fue cierto, tienen que probarme que no hubo fraude, yo no creo en esto, aquí hubo en algún punto una manipulación, se metieron votos, se sacaron votos, se hizo algo ilegítimo”. Respecto

a la elección presidencial, si nada más el 51% cree que fue legítima y el otro 49% está entre la duda y la negativa, revela que tenemos una sociedad dividida: el norte apoya el resultado oficial, el centro-sur, lo niega o lo duda. Es una sociedad que, en términos de la distribución del ingreso, está igualmente polarizada. Desde la perspectiva social, desde la perspectiva cultural, desde la perspectiva económica, donde el crecimiento está geográficamente localizado, es muy problemático el proceso de llamar a todos a tomar decisiones.

En eso nos parecemos mucho ahora a los norteamericanos —es una de las pocas cosas en que nos parecemos a ellos—; su sociedad está también muy polarizada, está también casi en mitad y mitad, y también ahí las elecciones tienen unos resultados muy raros, debido a lo de Florida, a lo de Ohio, desde que el que gana el voto popular pierde el voto en el Colegio Electoral; sólo que el nuestro tiene ese sustrato histórico que los norteamericanos en principio no tienen: sus elecciones han funcionado más o menos, con fraudes, desde luego —Jimmy Carter en una conferencia que dio aquí en México hace años, dijo que todos los tipos de fraude que había visto después de que dejó la presidencia, y se dedicó a ir por el mundo como un Quijote para apoyar a las democracias, todos, todos, todos ya habían sido practicados en Estados Unidos: que los muertos votan, etc., tienen una gran experiencia en fraudes—, pero en conjunto, su sistema funciona y tiene credibilidad.

El problema del nuestro es la falta de credibilidad, y esa falta, en ciertos aspectos, no quiero con eso dar la idea de que la falta de credibilidad explica todo, aunque la historia explica una parte muy importante y así, si la historia es acumulación de dudas, de sospechas. Desmontar esa montaña de dudas que la historia nos puso encima requiere tiempo; probablemente no el mismo que se requirió para erigir tamaña montaña, pero sí se requiere que en las elecciones que tengamos haya una limpieza absoluta y es lo que no hubo en 2006. El problema de la última elección es que sin tener la brutalidad del 88, la del 40 o del 52 —que fueron las otras elecciones de donde abiertamente se violó la voluntad popular—, tampoco fueron limpias. Desde luego, el campo de juego no estuvo equilibrado; lo desequilibró abiertamente el presidente, con cuatrocientos treinta y seis mil *spots*, hasta que lo pararon, aunque sospecho que fueron más. Con que cada uno de ellos haya cambiado una voluntad de voto, pues ya tenemos más que suficiente para una elección desequilibrada. Si a eso le añadimos la participación de otros grupos, como el Consejo Coordinador Empresarial, que no fue el único ejemplo de los empresarios, sino el que sacó la cara, que por debajo del agua estoy seguro participaron, al igual que Amigos de Fox; unas elecciones sucias y competidas, con una diferencia de medio punto porcentual, en donde inter-

viene de manera abierta una corporación, una herencia del PRI, que es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el mayor gremio, la mayor corporación que hay ahora en México, que se pasa viva y coleando del PRI a la independencia y al apoyo directo a Felipe Calderón, y luego recibe la promesa de cuarenta y un mil millones de pesos que se le darán en los próximos siete años, pues uno no puede —salvo que realmente tenga unas ganas enormes de creer— decir que fueron limpias y que todo está muy bien.

Entonces, y con esto quiero concluir, la herencia histórica que tenemos, la colonial en primer lugar, conspira contra nosotros; la democracia desde los griegos hasta la actualidad, y miren que ha pasado por mil vicisitudes, es un gran esfuerzo; de imaginación, es un enorme esfuerzo, es un triunfo de la imaginación sobre la realidad, porque dice que todos somos iguales, pero desde la vista, el tacto, el olfato y todo lo demás, ¿cómo vamos a ser iguales? ¿Slim, con treinta mil millones de dólares, y yo? Pues no, no somos iguales. Los mexicanos somos fundamentalmente desiguales, por edad, género, educación, clase social, etc.; pero la democracia dice que somos iguales y creerlo es un acto realmente muy complicado, es una herencia cultural de Occidente muy interesante. Pero nosotros venimos de una sociedad que durante trescientos años se creó, vivió, funcionó exactamente para lo contrario, para decirnos que no somos iguales. Ahí está el viejo dicho, muy popular entre las clases adineradas del porfiriato, “todos somos hechos del mismo barro, pero no es lo mismo bacín que jarro”, que era una de las mil maneras de explicar y de aceptar que hay diferentes calidades. La sociedad política de la Colonia se basó en las calidades, algo contrario totalmente a la democracia, era la antítesis de la democracia. Luego, en el siglo XIX, que es el que nos podía haber preparado para la democracia, no hay ni Estado, no hay nación; hay constituciones, pero no se usan, y cuando por fin el Estado nace, nace con el fraude electoral, la manipulación electoral del porfiriato. La Revolución, que es todo el siglo XX, nace con un partido de Estado; algunos le llaman partido dominante, pero claro que es partido de Estado, porque el Estado y el partido eran lo mismo; todos lo vimos, en el momento de elección, cada secretaría de gobierno decidía quiénes de los suyos se irían con el candidato a prepararle sus giras, etc. era un partido de Estado, así que ahí no puede haber democracia.

En 2000 es el primer momento de sufragio efectivo, y fue un milagro. El milagro fue que los dos contendientes importantes eran muy similares: la izquierda no contaba —porque el ingeniero Cárdenas ya no pudo llevar muy adelante su proyecto, ya estaba desgastándose—. Entonces se presentan un PAN y un PRI con Labastida y Fox. Pero díganme, ¿cuál es la diferencia entre

ellos? De no ser el tamaño: uno sí, estaba muy chiquitito y el otro era grandulón, pero como proyecto de fondo no hay mucha diferencia, entonces, se permite el milagro de la democracia política. No hay fraude porque en realidad no hay selección importante: sea melón o sea sandía, cualquiera es una fruta aceptable para quien tiene el poder en las otras esferas, en la esfera económica sobre todo, y para esos era lo mismo. Es más, Fox tenía un atractivo mayor, reinyectaba la legitimidad que había perdido el sistema sin causar ningún peligro; y su discurso, que al principio pareció simpático: ¡mira nada más, no tiene la solemnidad de los políticos!; pero detrás de ese discurso simpático no hay nada nuevo. Se permitió, entonces, la elección normal en una democracia, porque no había mucho de dónde elegir, no había un gran contraste. Schumpeter dice, lo que en esencia es una interpretación muy conservadora, y sin embargo realista, que las élites serán siempre las élites; la mayoría no tiene ninguna posibilidad de llegar a ninguno de los puestos importantes, pero desde abajo decide libremente quién gobierna.

Entonces, para que sean reales las elecciones mexicanas debe haber por lo menos dos proyectos, dos candidatos, dos partidos que contrasten; pero en 2000, el contraste era nada más en el discurso. Luego, cuando se forma el gabinete después de la elección, tenemos que Hacienda, que es donde está la esencia de los intereses creados, se le queda al PRI, como se le va a quedar ahora, porque ese hombre de peso y de los pesos, pues no es más que parte de la misma cadena; no ha habido ruptura en esa cadena.

Concluyo con que el peso de la historia sigue con nosotros y que la elección de 2006, por la manera en que se llevó a cabo por el desafuero —que fue un esfuerzo enorme de parte de las instituciones para impedir que el candidato de izquierda llegara a las urnas—, nos manda la señal de que no se quiere que haya una competencia real, que se quiere una competencia entre el PRI y el PAN, pero no con ese PRD; y que si ese PRD entra a competir, que entre a competir por el 16%, nada más, que no salga de ahí, de ese tercer lugar. ¡Qué bonita izquierda, que simpática!, y hasta allí, nos podrá decir sus puntos de vista, pero nunca podrá llegar a nada importante, porque cuando quiere llegar a algo importante, entonces viene el desafuero, viene la campaña presidencial abierta, parcial, “que en otros países el presidente puede intervenir”, sí, pero esos otros países tienen dos siglos de ejercer la democracia, allí ya echó raíz. En el nuestro está naciendo, y explícitamente se le prohíbe entrar, y a los señores del dinero también se les prohibió; para eso se gastaron 12 mil millones de pesos, en este año, del dinero público, para que en las elecciones no entrara el Consejo Coordinador Empresarial; se pagaron, y eso nada más a escala federal; pero si les ponemos los millones a escala estatal

son como 13 mil millones de pesos, y si le ponemos los bonos que se quieren llevar los del Tribunal Electoral, que no estaban puestos en esta lista, entonces, la suma crece; es una brutalidad de dinero para que no entren, y, sin embargo, entraron. Así, el resultado es semilegítimo en el mejor de los casos, y todavía nos queda la tarea de remontar esa montaña de dudas que la historia nos dejó.

*Gracias*



---

---

## CAMBIOS EN LA NOCIÓN DE REPRESENTACIÓN\*

DOUGLAS CHALMERS\*\*

**E**stoy muy contento de que Lorenzo Meyer haya hablado primero, por que entonces puedo ver mi presentación como la parte final de la historia de la experiencia democrática en México, ya que mi ponencia es sobre los problemas que México va a tener en el futuro de la democracia y no nada más debido al pasado, sino también debido a las complicidades de las instituciones que tienen los gobiernos democráticos en estas sociedades modernas. También me da mucho gusto que él haya comenzado haciendo una comparación con Estados Unidos, porque me parece que hay una gran posibilidad de aprender al comparar Estados Unidos y México, pues aun teniendo pasados muy diferentes, su futuro es muy parecido, especialmente en el área de la construcción de instituciones democrático-representativas, algo que considero un reto crucial, un reto que no es simple sino muy complicado. El título de la plática, que reformulé viniendo en el avión, es ¿por qué el empoderamiento del pueblo es tan difícil? Porque si fuera sólo una situación de elecciones y de partidos, el camino estaría claro. Pero no creo que se trate sólo de eso. Les voy a explicar por qué.

Hay tres problemas cruciales —entre muchos otros—, que muestran la debilidad de las instituciones representativas en México y Estados Unidos. Uno es la asombrosa revelación de la corrupción, tanto en el Congreso como en toda la administración en Estados Unidos e incluso en las compañías privadas, por ejemplo el escándalo de la compañía Enron y muchas otras como esas, que muestra la falla de la gestión política para corregir estas

---

\* Transcripción de la ponencia presentada en el Coloquio.

\*\* Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Columbia.

situaciones. La reforma electoral o la reforma en la legislatura no ha provocado ningún cambio significativo en esta conducta ampliamente difundida. No voy a hablar más sobre eso, aun cuando pienso que es un tema muy interesante.

Un segundo ejemplo de lo que sería la democracia moderna supuestamente bien fundada, pero que ha experimentado un fracaso drástico últimamente, es el que nos da Estados Unidos y su guerra en Irak; el proceso de la formación de políticas en Washington desde el 11 de septiembre de 2001 y, a partir de allí, la guerra de Bush contra el terrorismo. Se puede discutir si Estados Unidos debería haber invadido Irak o no, pero la falla del sistema es que no corrigió el curso de los acontecimientos una vez que se evidenció que la invasión era un fracaso. Ése es el fracaso de las instituciones estadounidenses. Tenemos, por un lado, un presidente que no admite sus errores, un Congreso que se rehúsa a actuar y un cuerpo de expertos que no puede llevar su resolución a la práctica. Espero que las elecciones congresionales de noviembre de 2006 marquen el inicio de un cambio, pero el punto es que la discusión en la Casa Blanca y en el Pentágono sobre la guerra en Irak, no ha enfrentado genuinamente la presión que el conjunto de las instituciones democrático-representativas deberían enfrentar en una situación como ésta. Simplemente, un Congreso más activo hubiera resuelto el problema. También otros canales hubieran debido actuar. Pero no voy a argumentar más sobre este tema.

El tercer tema es uno que claramente unifica a muchos países y que es algo muy específico de éste —central en esta conferencia—: el de la desigualdad. Dramática desigualdad en la educación, como Lorenzo ya bien lo ha mencionado, en el ingreso, en la movilidad, en las oportunidades; desigualdad que desafortunadamente es persistente y continua, con características dramáticas aquí en México, pero que es una realidad también muy obvia en Estados Unidos: aumenta la brecha en los ingresos, en el acceso a la educación, etc.; todas estas situaciones también están presentes, y me parece que son un ejemplo del fracaso de las instituciones.

Decir, “mira, lo que necesitamos es un nuevo gobierno, que va aplicar nuevas políticas para cambiar el acceso a la educación, etc.”, es la forma típica de encarar la desigualdad, y en México acaban de pasar las elecciones, y en Estados Unidos acabamos de tener elecciones, y vemos que en tiempo de elecciones, estos problemas se presentan como si se pudieran solucionar, adoptando una política adecuada o eligiendo al partido correcto o a una persona apropiada. Pero es visible que éste es un problema permanente en todos los países, sin importar quién es electo ni las promesas que haga. Tomemos



el caso de Brasil, donde un partido político que llegó con un plan muy elaborado para abordar el tema de la inequidad y donde no obstante situaciones interesantes, francamente no ha habido cambio en la inequidad: Brasil sigue, junto con otros países en América Latina, empeorando la inequidad. El problema es que la desigualdad está metida en el tejido del sistema, es decir, se trata de un problema institucional, y demanda soluciones institucionales.

La cuestión aquí es qué instituciones. Aquí es donde me parece que yo tengo algo que aportar a esta conferencia, porque debemos, creo, mirar más allá de lo obvio para identificar las instituciones que promueven equidad o fracasaremos en la tarea de superar la desigualdad. El más obvio de los problemas que confronta hoy a los mexicanos, como Lorenzo ya muy bien lo ha dicho, es el de las elecciones, el del acceso de los partidos a las elecciones, la estructura de las campañas electorales y, ahora, la estructura del Congreso y su relación con el presidente. Hay claramente muchas cosas que hacer todavía; muchas reformas de esas instituciones que se pueden o deben aplicar en México. Sin embargo, yo quiero subrayar que la lección de estas elecciones es que incluso unas elecciones limpias no bastan. A lo mejor soy un espectador ingenuo, o muy inocente, pero me parece que han sido unas de las elecciones más honestas en Latinoamérica, tal vez no comparadas con un ideal, pero sí comparadas con el modo en que realmente se ganan las elecciones en democracias avanzadas. El progreso al que Lorenzo se refiere es palpable, sin importar los problemas que todavía haya. Pero incluso si las elecciones se hubieran realizado de manera diferente, estoy seguro de que de lo que estaríamos hablando es de cómo enfrentar la desigualdad en México. No hay evidencia contundente, para mí, de que otras elecciones y otro partido en el poder cambien este hecho.

Se puede pensar que el problema de la inequidad no es un asunto político, sino que es algo económico, social o cultural, y tal vez es cierto, pero el hecho es que también es político. Las decisiones, por ejemplo, sobre las políticas de salud, dónde se van a dar esos servicios, si en la ciudad nada más, o si en el campo, si en el norte, el sur, o donde sea, son decisiones políticas, que afectan dramáticamente la situación de inequidad de la gente en este país. Igualmente, las decisiones sobre el acceso a la educación son decisiones políticas; no es sólo la estructura de la economía o el capitalismo lo que incide, hay un componente político crucial que tiene que ser considerado.

Las instituciones políticas modelan la forma en que se toman las decisiones, involucrando actores, oportunidades e ideas, todo en constante cambio, para llegar a las políticas más eficientes y más justas. Es posible —pero erróneo— asumir que elegir a las personas idóneas, o al partido adecuado para

supervisar esas decisiones es el modo lógico de garantizar el progreso contra la inequidad. Pero el cambio de partidos o elecciones honestas no resulta en más equidad. Mi argumento central es que se trata de un problema político que no se soluciona simplemente a través de las elecciones, o eligiendo al partido adecuado. Entonces, ¿cómo?

Mi trabajo ha sido observar el complejo proceso de toma de decisiones que ocurre al interior de la sociedad civil, o entre el Estado y los intereses organizados de la sociedad. Voy a ser muy abstracto aquí, porque me parece que existe la necesidad de ponernos a pensar en estos temas de una forma diferente. Se puede pensar en que necesitamos democratizar a la sociedad para poder aumentar la participación, pero ¿la participación en qué?: en las decisiones presupuestales de las localidades, como en el caso de Brasil y otros lugares, donde hay resultados interesantes, ¿o hablamos de la participación en referendo? Cualquiera que sea, son instrumentos muy burdos para abordar temas tan complejos como el tipo de servicios de salud que se debe dar a la gente en la montaña o en donde sea. Mi argumento va en otro sentido y lo voy a presentar en términos muy rápidos aquí. Está desarrollado en un ensayo que acaban de mencionar, los “Siete desafíos”, publicado hace poco en Argentina. Trata sobre siete cualidades de la política moderna que cambian la perspectiva sobre la construcción de instituciones comparada con las etapas tempranas de construcción de la democracia. Las tesis son válidas tanto para Estados Unidos como para Europa o México, porque uno de los retos que todos ellos enfrentan es precisamente el de la construcción de instituciones en esta novedosamente compleja sociedad. En contraste, quizá, con la historia de Estados Unidos, en donde las instituciones llevan mucho tiempo trabajando, ustedes tienen que trabajar aceleradamente, no sólo en la construcción de elecciones limpias, sino también en la construcción del complejo sistema de instituciones democrático-representativas para la toma de decisiones. México debe trabajar más rápido, pero los retos son similares.

Lo que quiero hacer es, muy rápidamente, citar los siete factores que considero importantes para entender cuáles son los desafíos que hay que enfrentar para construir instituciones representativas democráticas, más allá de los factores típicos o clásicos, como las legislaturas o las elecciones. Un gobierno representativo no es aquel que simplemente realiza elecciones. Es aquel en el que las decisiones reflejan los intereses del pueblo, por eso necesitamos ver los factores que moldean las decisiones, cómo y cuándo, cómo el pueblo se comunica y responsabiliza a los tomadores de decisiones, y cómo se define el pueblo. Divido los siete factores en estas tres categorías: factores

que afectan la toma de decisiones, factores que moldean la comunicación y factores que definen quién es incluido dentro del pueblo. El problema de las decisiones es que están cambiando, y los vínculos entre los tomadores de decisiones y el pueblo están cambiando; la naturaleza de los pueblos también está cambiando; no se trata nada más de un cambio del pueblo a ciudadanía; va más allá de eso.

El primer factor es que la toma de decisiones es una deliberación y no simplemente una negociación. Decisiones, digamos, como la de la distribución de los servicios de salud, es en parte una negociación entre intereses; claro, entre, por un lado, los pueblos pequeños que quieren servicios, quieren clínicas, mejor personal o seguridad y, por otro, los médicos, que tienen otros intereses; es decir, hay intereses contrapuestos aquí.

Pero muchas veces, quizá la mayoría de ellas, hay factores de incertidumbre, de innovación tecnológica, de muy diferente tipo; tienen que ver con el conocimiento: qué tipo de información se necesita para tomar la mejor decisión sobre la justa distribución de los servicios de salud, qué tipo de prácticas han llevado a cabo exitosamente otros países y cuáles han fracasado, qué proponen los expertos, los teóricos, la gente dedicada a la teoría, sobre las nuevas formas de abordar estas situaciones. Éstos son los debates que se están dando. Ahora bien, si se trata, como decimos en Estados Unidos, de dólares y centavos, es decir, si se trata de si uno u otro grupo consigue, por ejemplo, exención de impuestos, la decisión política se toma mediante choque o negociación, y en ambos casos, cada quien recibe algo. Ése es el entendimiento clásico de lo que es la política, la política es negociación entre los diferentes intereses creados dentro de la sociedad.

Pero el proceso de deliberación es otra cosa. Una seria discusión de los hechos y de las teorías relevantes frecuentemente cambia la identidad de los grupos cuyos intereses se ven afectados; cambia el alcance de la política aplicada, el tiempo de aplicación e incluso a los aliados de los participantes. Por ejemplo, surgen nuevas tecnologías que afectan la calidad y reparto de servicios de salud; se requiere la contratación de nuevos servicios de transporte, o traer personal a una clínica; o puede ser que las mujeres necesiten nuevos medicamentos y terapias, diferentes a los de los hombres, y eso se convierte en un tema, o en un problema sobre el que hay que debatir, sobre el que hay que elaborar nuevas políticas, porque emergen nuevos actores. Lo que era un debate entre representantes de pequeñas localidades y de grandes ciudades puede convertirse en un conflicto entre las mujeres y el sistema, o entre los propietarios de patentes y los usuarios de las mismas, o entre los médicos de grandes hospitales y de pequeñas clínicas. Mantener el carácter representati-

vo del proceso, fiel a los intereses de la gente, exige incluir participantes que representen al pueblo novedosamente redefinido por el problema de política. Ello requiere asegurarse de que los grupos de expertos tengan en mente los intereses de los sectores populares. Lo importante es que subrayar la calidad de los problemas en la política permite reconocer la fluidez, el movimiento, la dinámica de la naturaleza de los actores que se confrontan en el proceso político. Las decisiones deliberativas requieren un proceso de toma de decisiones más flexible —así como instituciones representativas flexibles—. Aquellas instituciones que afiancen un conjunto dado de intereses, rápidamente dejarán de ser representativas. Aquellas otras que seriamente confronten la desigualdad serán las que moldean permanentemente la cambiante representación de los grupos desfavorecidos, la cual se redefine en la medida en que la naturaleza del problema cambia.

El segundo factor que incide sobre qué instituciones son necesarias tiene que ver con lo que llamo la toma de decisiones descentralizada, o mejor aún, “descentradas”. Un sentido en el que se entiende descentralizado se refiere —en México y en EU— a dar poder de decisión a los gobiernos estatales. Pero yo me quiero referir al proceso de “descentrar” las decisiones al interior del gobierno federal. En un modelo ideal de democracia, la decisión queda en el Congreso, el presidente y su gabinete. Pero eso es sólo uno de los muchos lugares donde se toman las decisiones cruciales. Cuando estamos hablando de la democracia, debemos hablar de quién controla esos otros y muy diferentes espacios. Obviamente Congreso y Presidencia son muy importantes, porque en las sociedades contemporáneas democráticas de allí proviene la última palabra, pues lo que se establece en la legislación es definitivo. Sin embargo, si estamos interesados en que la toma de decisiones sea representativa de la opinión del pueblo, creo que el Congreso es el último lugar a considerar, para muchos temas, como por ejemplo salud, educación o política exterior. El verdadero debate, donde se negocian los intereses y se discuten los asuntos, ocurre en muchos centros, formales e informales. Esos centros frecuentemente son creados *ad hoc*: por ejemplo, ahora en Estados Unidos se acaba de crear una comisión con James Baker que está repensando la guerra de Irak; es un poco tarde, pero lo están haciendo y es posible que el replanteamiento que hagan tenga un impacto definitivo en la política hacia la guerra. Ahora bien, ¿el Congreso juega un papel? Claro, los representantes pueden aprobar la propuesta o no. ¿El presidente tiene un papel?, naturalmente, él tiene que ejecutar las políticas. Pero la toma de decisiones —que cambia de un periodo a otro— básicamente reside en el proceso de debate y

reflexión que realiza esta comisión sobre la guerra de Irak (o en cualquier grupo o comisión que la suceda).

Y lo mismo ocurre en casi todas las áreas de política: la decisión puede ser responsabilidad del secretario, pero en realidad se lleva a cabo a través de comités —a veces de asesores para el Ejecutivo, a veces para apoyar al Congreso— y con frecuencia operan en forma separada, pero tienen una fluida participación en el proceso, tal vez invitando a expertos —incluso extranjeros— o bien traen gente de abajo, etcétera. Pero lo que quiero subrayar es lo complicado que es este proceso de construir instituciones democráticas que representen al pueblo en los centros de decisión: primero, es deliberativo y, segundo, es descentrado. Es decir que es múltiple y que está cambiando.

Hay otros cinco factores relacionados con la naturaleza de la comunicación y la naturaleza del pueblo que quiero abordar rápidamente. Uno es que la comunicación se está haciendo más accesible y eso está cambiando el carácter del sistema político. La comunicación fácil hace posible organizar a la gente de un día para otro, rápidamente; pero, como ya mucha gente ha dicho sobre Internet, crea lealtades muy débiles; la gente se reúne un día —o incluso un periodo— para protestar contra algo o para defender algo, pero después cambian hacia otra cosa; se trata de una forma de organización muy diferente de la que permitían los partidos y otras organizaciones solidarias tradicionales. Esto significa, por un lado, que los vínculos con los hacedores de política son mayores; le ponen mayor atención al pueblo, a la gente, pues tienen más herramientas para acercarse a ellos. Pero, por otro, ocurre que entre las innumerables organizaciones emergentes, tenderán a enfrentar lo que llamo esclerosis, es decir, el hecho de que se amoldarán tan estrechamente a ciertos problemas que no van a poder adaptarse a nuevos asuntos, a la definición de nuevos tipos de problemas.

Dicho de otro modo, si estamos buscando que las instituciones promuevan la democracia representativa, tenemos que tomar en cuenta el hecho de que la forma en que la gente se conecta con los hacedores de política es muy fluida, muy rápida y eficiente en un sentido, pero que también va creando una situación totalmente opuesta a aquella que nos contó Lorenzo al referirse a las comunidades que trabajaban con el cacique o con la autoridad local, con la que tenían una conexión relativamente estrecha, obviamente no era estática; ahora el juego ya es mucho más laxo, más abierto y cambia de manera drástica con mucha mayor frecuencia.

Otro factor es el de una dinámica sociedad civil. Se ha hablado mucho sobre la explosión de grupos de derechos humanos, y yo estuve entre quienes

enfataron los desafíos que planteaban a los gobiernos autoritarios en Latinoamérica; eran grupos organizados de ciudadanos que parecía que iban a cambiar la naturaleza de la política; incluso llegué a pensar que tomarían el papel de los partidos políticos, pero ahora tengo una opinión muy diferente sobre las características de las organizaciones civiles, y estoy pensando no nada más en las ONG sino en todo tipo de organizaciones civiles. Tienen muchas más metas que los derechos humanos y el gobierno democrático; se crean para promover la equidad de género, la protección ambiental, la fe religiosa, el mejoramiento vecinal, etc., etc. Su importancia radica no sólo en su número sino en la fluidez con la que operan; tienen una dinámica de cambio acelerado formando, cambiando y disolviendo alianzas. Ello se debe parcialmente a la internet: por internet es posible cambiar a una organización que tiene a dos personas y una computadora, y una gran variedad de gente que son sus simpatizantes se unen —como dije antes, tienen una gran volatilidad.

El quinto tema, todavía relacionado con la comunicación, es la persistencia de las redes personales que vinculan al pueblo con quienes ejercen el poder. En la mayor parte de la teoría democrática se considera que las redes personales en la política son la fuente de la corrupción o la fuente de los lazos entre los líderes y la gente; en los pequeños pueblos pudieran ser opresivos. Ciertamente, hay una historia de redes personales que se usaron para suprimir la democracia o para subvertir la democracia. Sin embargo, los mexicanos deben saber, también como cualquiera, que la presencia de redes personales, de grupos de personas dentro del gobierno vinculados con otros en la sociedad o en el extranjero, interesados en un tema en particular, puede ser un proceso altamente creativo, que es muy importante entender. Sin cadenas de equipos vinculados personalmente muchas ideas se perderían, y muchos nuevos equipos no tendrían audiencia. Un sistema representativo no debería eliminar estas redes “corruptas” sino promover redes “limpias”, lo que no es una tarea fácil.

Los últimos dos factores tienen que ver con la naturaleza del pueblo que está involucrado. En lo que llevo dicho, se percibe que cuando hablamos de que el pueblo está representado en el régimen democrático, hacemos una simplificación muy grande, porque en realidad estamos hablando de millones de individuos que están organizados en diferentes formas y tienen diferentes tipos de identidades, que van cambiando a medida que los otros lo hacen. Pero los dos aspectos que enfatizo en mi trabajo tienen que ver con las “fronteras” del pueblo. Por un lado, existen muchos extranjeros que no son ciudadanos, pero que necesitan representación en el sistema político;

por ejemplo, en Estados Unidos las estimaciones revelan ahora que es altísimo el número de no ciudadanos o de residentes no ciudadanos —muchos de ellos son mexicanos por supuesto, pero también del resto del mundo—. La sociedad está llena de gente que no es ciudadana en el sentido legal, pero que participa en el proceso político, y cuya cooperación es necesaria para lograr una sociedad próspera y ordenada; y ya sea por razones de justicia o meramente prácticas, necesitan ser incluidos en el sistema representativo. Estamos hablando de toda clase de no-ciudadanos: inversionistas extranjeros, personalidades culturales, empleados de agencias internacionales, diplomáticos, gerentes de empresas extranjeras, y muchos más. Algunos de ellos tienen medios estrictamente institucionales de incidir en las decisiones políticas, otros ejercen influencia de manera informal, pero muchos otros están excluidos. El número creciente de tales grupos en los sistemas políticos nos obliga a repensar cómo institucionalizar su representación dentro de los cánones democráticos.

El último factor que desafía a las instituciones democrático representativas, que me parece importante considerar, y que sólo voy a dejar apuntado, es la presencia de grupos semiautónomos. El tópico de cómo satisfacer las demandas de las comunidades indígenas sin alterar el gobierno nacional democrático ha sido central en México —desde la rebelión zapatista, aunque creo que los antecedentes se remontan al periodo de la Colonia—, porque existen muchas comunidades que reclaman estatus especiales, excepciones en el cumplimiento de la norma que la autoridad soberana impone y esto origina problemas complicados y también nuevos retos para las instituciones democráticas.

Estos siete factores, política deliberativa, decisiones descentralizadas, más rápida y flexible comunicación, una sociedad civil dinámica, vínculos personales duraderos, variedad de grupos semiautónomos y de no-ciudadanos, todos presentan serios problemas para una democracia representativa. Voy a terminar hablando sobre una de las muchas esferas en la construcción de instituciones que estos factores hacen necesarias y que van más allá del sistema electoral y de reconstrucción del Congreso. Son instituciones que necesariamente —tanto en Estados Unidos como en México— tienen que ser tomadas en cuenta para abordar el tipo de realidades políticas que están emergiendo, pero que normalmente no son tomadas en cuenta cuando se habla de instituciones democráticas. Se trata de instituciones que moldean la construcción, operación y deconstrucción de los centros de toma de decisiones. Cuando pensamos en instituciones democráticas generalmente pensamos en encontrar formas para mandar representantes, o tener representantes

que respondan a la gente dentro de un aparato establecido, como en el Congreso. Pero dados los siete factores que he mencionado, tenemos un problema previo: no sólo hay múltiples centros que han sido creados y dejados de lado, sino que los grupos que necesitan representación están cambiando de forma y de contenido.

El problema no radica nada más en regular la elección de miembros a una legislatura dada, sino en regular la creación de “mini-legislaturas”, las reglas que rigen el acceso, el modo en que establecen sus agendas y sus reglas de operación. Por ejemplo, si se crea una comisión presidencial para estudiar el acceso a la educación: ¿quién participa, qué mecanismos emplea para atender y resolver conflictos y cómo se relacionan esas propuestas con la legislación? En las universidades hay gente que trabaja estos temas; hay profesores, abogados, gente con experiencia en otros países, ¿cuándo deben ser incluidos en esas comisiones? Las reglas que definen su inclusión o exclusión no las vemos como parte del proceso democrático. Pero tener a las personas indicadas representando al pueblo es, de hecho, la esencia de la democracia. Abrir la participación en dichas comisiones a todos no es la solución, puesto que algunos grupos que deberían estar, deciden no hacerlo, en tanto otros pueden estar sobrerrepresentados. Si estos procesos tienen reglas, han de ser informales e impuestas por medios indirectos, como el castigo en el proceso electoral. Pero en un sistema político en donde estos centros de decisión están siendo constantemente creados para atender problemas específicos, conocer las reglas de admisión es la clave para definir si hay grupos que son sistemáticamente excluidos y si entonces la inequidad está siendo reforzada.

Entonces se requieren nuevas instituciones para promover la igualdad y también para regular la obligatoriedad de las reglas emanadas de esos centros: mediante leyes, órdenes del Ejecutivo o una norma social vigorosa. Ciertamente, las universidades, por ejemplo en la mía, tenemos conferencias constantes sobre temas de desarrollo, medio ambiente, seguridad, etc., y hablando *grosso modo* tenemos personas muy comprometidas, que entienden la necesidad de involucrar a todos los que puedan apoyar estas iniciativas, y ven la complejidad del tema, de manera que toman en cuenta los intereses de todas las partes y no nada más de algunas; sin embargo, en Washington nadie lo toma en cuenta, porque quizá consideran que se trata solamente de un montón de académicos, de izquierdistas o de un grupo de renegados. Aun si ése fuera el caso, se trata de un cuerpo muy bien establecido de personas altamente capacitadas. Naturalmente, no todas las discusiones de política deben convertirse en leyes, pero tampoco todas deben ser ignoradas. Una democracia



representativa bien formada tendría una manera adecuada de distinguir entre ambos casos y llevar los fundamentales hasta la decisión final.

Una institución no sólo íntimamente involucrada en la creación de centros de decisión, sino influyente en el proceso deliberativo en curso es la profesionalización formal e informal. La profesionalización, como un fenómeno social, sociológico, se refiere a que ciertas personas, identificadas como calificadas en determinado campo, se conocen mutuamente, se comunican, publican en las mismas revistas y son quienes reciben financiamiento para apoyar estos procesos de la toma de decisión, ya sea en el gobierno o alguna otra institución. Esta forma de profesionalización permite que los “expertos” en cualquier área de política (salud, de género, exterior) se conformen como grupo y controlen el acceso al grupo mismo. Este proceso de definición de los límites del grupo profesional tiene serias consecuencias, pues si se estructura para favorecer ciertas ideas, ciertos proyectos, si tienen una ideología y un discurso dominante, entonces es muy probable que excluya a sus antagonistas. Esto ejemplifica el modo en que la institucionalización emerge en la sociedad, que puede o no estar sancionada por el gobierno. La creación de comunidades especializadas de personas que se identifican como expertos dentro de un campo, es uno de los procesos más relevantes que inciden sobre si una decisión promueve o ayuda a disminuir la inequidad. ¿Qué definición de productividad o qué instrumentos de educación son considerados efectivos; qué ideas sobre la administración de la salud o sobre cualquier otro tópico importante de la legislación tendrán mayor impacto en la distribución de los recursos y las oportunidades dentro de la sociedad? Por eso, si vamos a democratizar un país para que haya un cambio dramático en el nivel de desigualdad, pues tenemos que ocuparnos también de instituciones políticas como éstas, y no nada más de quién ocupa el gobierno y qué políticas está adoptando.

Finalmente, quiero subrayar que cuando hablamos de democratización, no hablamos sólo de las instituciones sino de la sociedad. Y es en esta arena donde hay concepciones erróneas, especialmente cuando tomamos en cuenta procesos como la formación de estos nuevos centros de decisión. La democratización no se trata sólo, como se dice comúnmente, de que más gente pobre se involucre en la política o involucrar a mucha gente en las decisiones locales. La participación es deseable, pero únicamente si los canales para llevarla a cabo son razonables y efectivos. Y a la luz de estos veloces cambios en los canales y la organización, hacer que la gente vote, participe en manifestaciones, participe en encuestas, es claramente insuficiente. Es necesaria una participación más sistemática.

Por otra parte, con mucha frecuencia se dice que si vas a democratizar a una sociedad, lo que necesitas hacer es democratizar a las instituciones sociales. Un famoso conjunto de ideas sobre cómo las ONG van a salvar al mundo, era que iban a ser escuelas de democracia, que iban a ser lugares para que la gente aprendiera cómo actuar democráticamente. Pues resulta que muchas ONG son personalistas, burocráticas e incluso autoritarias y, por tanto, no son el mejor lugar del mundo para ejercer la democracia. Años atrás se esperaba alcanzar la democracia mediante la democratización de los sindicatos, las empresas, las organizaciones o las entidades gubernamentales burocráticas. ¿A dónde nos condujo esa concepción? A discusiones interminables, reuniones sin fin, porque las argumentaciones no estaban conectadas con ese proceso más general de toma de decisiones; democratizar a las organizaciones es nada más un pequeño paso hacia el verdadero núcleo del problema: la democratización de un conjunto muy complejo, muy dinámico, muy cambiante de centros de toma de decisiones que se están formando y abandonando constantemente.

Comprender y atender este problema es un reto extraordinariamente importante para todos: para el pueblo de Estados Unidos, porque me parece que en esos centros es donde se origina el fracaso de la guerra de Irak, al igual que la corrupción, y donde se tramitan los problemas de inequidad; y para el pueblo de México, porque México, al igual que Estados Unidos, está inmerso en la complejidad de la comunicación, de las ideas cambiantes, de los flujos de información, entre todos los factores que estuve explicando anteriormente.

# DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD



---

---

# ENTRE REPRESENTATIVIDAD Y CONSENSO: EL DILEMA DEL MANEJO PATRIMONIAL EN LA MODERNIZACIÓN

*THIERRY LINCK\**

## EL PARADIGMA DE LA MODERNIDAD

**N**uestras sociedades modernas se han venido construyendo con base en un dogma profundamente anclado en nuestra historia y en la organización de nuestros conocimientos. Una fe ingenua en el carácter redentor del progreso de la ciencia y una creencia algo irracional en las virtudes del individualismo y del mercado han sesgado tanto nuestras representaciones del mundo como la construcción de nuestras instituciones. El paradigma de la modernidad encuentra en el principio de competencia y en el mercado una de sus expresiones quizá más acabadas: el mercado, considerado en su forma idealizada, conforma un dispositivo de coordinación completo y exclusivo. La mecánica de la competencia que lo sustenta se plantea como un poderoso principio regulador que garantiza armonía y eficiencia. Determina la afectación de los recursos y la distribución de las riquezas, además de colocar la producción de las riquezas y el desarrollo de las fuerzas productivas fuera del alcance de las pasiones humanas. El paradigma de la modernidad disocia así el campo de lo político de la esfera de la economía, aunque aborda uno y otro en forma muy similar: la arena política en la cual confluyen las posturas heterogéneas de los individuos tiende a concebirse también como un dispositivo abierto y exclusivo. Al igual que en el mercado de los economistas, el mismo principio de competencia rige la confrontación de los intereses y ex-

---

\* Profesor-investigador del Instituto Nacional de Investigación Agronómica, Centro INRA de Córcega, Corte.

pectativas particulares. En el caso, la competencia promete ser también garantía de eficiencia y de equidad: el ejercicio del voto en el cual coinciden democracia y ciudadanía asegura, al menos en teoría, la elección de los más competentes y la igualdad de todos ante el proceso electivo, aunque, desde luego, no una participación de todos en el ejercicio del poder.

La disociación de lo económico y lo político se relaciona directamente con la forma en que la economía ha definido su campo epistemológico. La ciencia económica se interesa fundamentalmente en la producción y el intercambio de las mercancías, o sea de los bienes que pueden ser objeto de transacciones y, por lo tanto, de una apropiación individual. En este entendimiento, la economía puede plantearse como ciencia de la construcción de decisiones individuales. La “elección racional” se sustenta en un principio bastante simple: los agentes realizan, gracias al intercambio, un balance entre el beneficio que esperan del acceso a nuevos bienes o recursos y el sacrificio que implica la renuncia a los que proponen a cambio. La competencia entre los agentes determina la formación del precio y los volúmenes intercambiados con tal suerte, que la maximización del beneficio individual redundaría mecánicamente en una optimización del beneficio de todos.

El planteamiento implica restricciones poco realistas: para que el intercambio y la competencia surtan los efectos esperados, es preciso que los bienes económicos sean, a la vez, apropiables individualmente, divisibles y rivales. Evidentemente no todos los bienes movilizados en la producción de las riquezas o cargados de algún valor de uso cumplen con esas exigencias. Es específicamente el caso de los recursos ambientales, de muchos equipos colectivos, de los conocimientos técnicos o relacionales y, en términos generales, de los bienes intangibles: son bienes que, *stricto sensu*, no son divisibles (en el sentido de que lo que consumen unos no causaría perjuicio a los demás usuarios) ni pueden ser objetos de una apropiación individual. Por su propia naturaleza, esos bienes difícilmente encajan en los planteamientos del individualismo metodológico ya que su producción y su manejo no pueden entenderse con base en una decisión individual y un principio de competencia. En este sentido, la existencia misma de bienes colectivos pone en tela de juicio los paradigmas básicos de la disciplina y plantea un verdadero desafío teórico. Los economistas han preferido eludirlo sin elegancia, asumiendo que no hay alternativa a la apropiación individual y que, por lo tanto, los bienes colectivos son, por definición, bienes libres, no rivales y no divisibles, en el entendido de que los bienes que no encajan exactamente con esta definición son bienes colectivos “impuros” y, por lo tanto, carentes de interés desde un punto de vista teórico.

Esta definición y, en especial, el principio de no rivalidad, tiene desde nuestro punto de vista una doble consecuencia. En primer lugar, la problemática de la construcción de decisiones colectivas tiende a perder pertinencia tanto en el campo de lo económico como en el de lo político. Se elude el tema o, en el mejor de los casos, se circunscribe a una simple cuestión de armonización (el principio de gobernancia) de las elecciones individuales. En segundo lugar, establece un parteaguas entre lo económico y lo político en una forma que tiende a despojar al hecho político —la construcción de las decisiones colectivas— de su sustancia verdadera. Le toca a lo político el manejo de los bienes “públicos”, pero con el antecedente de que son bienes que han sido despojados de lo esencial de su carga conflictiva, como lo ilustra la relativa homogeneidad de la oferta política. En este sentido, la modernización, lejos de culminar en un ideal de democracia participativa y de ciudadanía activa, tiende a degenerar en rituales electivos sin sabor, carentes de opciones alternativas y de pasión verdadera.

### LA DECISIÓN COLECTIVA: UNA RACIONALIDAD LIMITADA

Es difícil hablar de la problemática de los bienes colectivos sin remitir a “la tragedia de los comunes” (Hardín, 1968), una parábola que pone en evidencia las fallas del mercado cuando está en juego el manejo de recursos colectivos. Hardín plantea un marco que sintetiza las hipótesis básicas del individualismo metodológico: el recurso o bien “común” no es objeto de ninguna clase de apropiación (ninguna regla restringe el acceso individual), los agentes son individuos libres y racionales y la competencia se plantea como dispositivo de coordinación único. Ocupa el escenario un número indeterminado de ganaderos y un agostadero de libre acceso del cual depende el sustento de los animales. Según Hardín, la suerte del recurso compartido no tiene lugar a dudas: el agostadero proporciona una cantidad limitada de forraje mientras el interés individual de los pastores los induce a incrementar sin límite el tamaño de sus hatos: tarde o temprano el exceso de animales conducirá a una destrucción del agostadero. En la parábola de Hardín, el desenlace es ineludible y perfectamente predecible. Los pastores, en tanto que actores racionales, conocen perfectamente la amenaza que pesa sobre el recurso, todos convienen, individualmente, en que es de su interés limitar el crecimiento de su propio hato, pero nadie puede arriesgarse a hacerlo, porque todos saben que ninguna regla impone a sus vecinos la obligación de actuar en el mismo sentido.

Podemos sacar de la parábola de Hardín una doble evidencia: por una parte, hay que velar por la preservación de nuestros recursos comunes y, por la otra, el mercado por sí sólo no lo permite. También pueden desprenderse de ella la doble alternativa compatible con los paradigmas básicos del individualismo. La primera es la de la privatización: dividir el agostadero colectivo en lotes individuales que los ganaderos tendrán que manejar como un capital propio, asumiendo ellos la responsabilidad de su preservación (Roberts, 1979). En tal caso, el mercado se hará cargo de eliminar a los que son incapaces de ello y de premiar a los más eficientes. Pero no todos los recursos colectivos son divisibles ni se prestan siempre a una apropiación individual: ésa sería una opción poco pertinente en el caso de muchos agostaderos colectivos y bastante absurda para muchos otros bienes comunes, como, por ejemplo, la biosfera, el agua o los bienes no tangibles. La segunda alternativa consiste en paliar la deficiencia del mercado mediante la construcción de reglas destinadas a regir el manejo del recurso común. Tratándose de respuestas institucionales, las opciones son infinitas. Un primer orden de respuestas, cercano a la alternativa anterior, consiste en otorgar concesiones o en privatizar los derechos de uso. Tanto el principio del derecho de la propiedad intelectual (otorgar durante un tiempo limitado una exclusividad de uso sobre la información —un invento, una obra artística—), como el tema del derecho a contaminar, preconizado por la Unión Europea en la Conferencia de Kyoto, proceden de esta opción. En estos casos, la concesión o el derecho de uso se plantean como un artefacto institucional que autoriza una regulación por medio del mercado: a diferencia del recurso común en sí, el título que establece una exclusividad de uso sí puede ser objeto de transacciones. Pero no se trata más que de un artefacto, de la expresión empobrecida de un bien colectivo desconectado de su contexto, ampliamente despojado de su anclaje territorial, histórico o cultural. La segunda categoría de opciones procede de una ampliación del campo del individualismo metodológico: un manejo oportuno de la información en respaldo de una dinámica de concertación culmina en la definición de una norma tendiente a asegurar la preservación del recurso. La acción estratégica permite ampliar el principio de racionalidad en la medida en que la adopción de la regla promete optimizar el margen (la distancia entre la “tragedia” y una coordinación mercantil sin falla) en el cual es posible incrementar el beneficio de todos sin perjudicar a nadie. En este sentido, la acción estratégica combina un principio de concertación (viable porque los intereses individuales son, al menos parcialmente, convergentes) y un criterio paretiano (cualquier opción que permite incrementar el beneficio de un usuario sin causar perjuicio a nadie es siempre preferible). El tercer



orden de opciones se sustenta en una nacionalización de los recursos comunes: se consideran como bienes de la nación, confiando su manejo y regulación al Estado. En el caso, los principios y criterios que sustentan esta opción son los de la economía pública: se asientan también en una extensión del principio de racionalidad individual (Ayala, 2004).

El planteamiento de Hardín ha tenido la suerte que sabemos, pero no queda, por tanto, libre de crítica: el desenlace anunciado como necesario no resulta tan ineludible como se pretende. Por cierto, una carga excesiva fragiliza el recurso común, induce una disminución del potencial forrajero y hasta puede culminar en una degradación absoluta del agostadero. Pero el proceso no se desarrolla en forma instantánea. La sobrecarga es un factor de fragilización global que no pesa en forma idéntica sobre todos los hatos: los propietarios de grandes hatos pueden más fácilmente encontrar alternativas, al menos provisionales, mientras los ganaderos menos afortunados encontrarán mayores dificultades para reponer sus hatos en el caso de pérdidas, quedándose fuera del juego. En otros términos, el manejo de un recurso de libre acceso bajo un régimen de competencia, no conduce necesariamente a la destrucción del recurso sino, simple y más probablemente, a la exclusión de los más débiles. En este sentido, las opciones entre las cuales tienen que elegir los ganaderos no son exactamente las que nos plantea Hardín. Emerge una tercera alternativa propia de una visión dinámica: oponerse a la imposición de restricciones de uso, bloquear todos los intentos de concertación, sabiendo que la competencia eliminará a los más débiles, y con la esperanza de quedar entre los elegidos. En este sentido, la tragedia de los comunes también puede derivar en una carrera para el saqueo del recurso y culminar en un proceso de acaparamiento: en el caso, la exclusión que genera la competencia no puede interpretarse como un vector de eficiencia económica.

El modelo de Hardín tiene virtudes pedagógicas que no comparten otros modelos del mismo género (por ejemplo el "dilema del prisionero"): la fábula de Hardín tiene resonancias evidentes en el mundo real. Por una parte, los regímenes de tenencia colectiva de la tierra son probablemente mayoritarios a escala planetaria, sobre todo en los países en desarrollo. Por otra parte, las tierras de uso común permiten objetivar también los procesos de exclusión y las demás dinámicas inducidas por los conflictos de uso. De hecho, la observación lleva a conclusiones bastante alejadas de las que plantea Hardín. Así, en la comunidad de San Felipe de los Herreros (Michoacán, México) la ausencia de restricciones de uso propicia una presión excesiva sobre el recurso forrajero, el cual se pone de manifiesto a través del impacto de los procesos erosivos. En este caso, la ausencia de reglas no tiene nada de irracional, ya

que la sobrecarga animal también ha propiciado un acaparamiento notorio de los recursos forrajeros: menos de un 5% de los campesinos con tierra detentan más del 50% del ganado presente en la comunidad (Linck, 1988). Observaciones similares han sido realizadas en el ejido de Aguanuato (Michoacán) (Cochet *et al.*, 1990) y en varias comunidades de Chiapas (Márquez, 2006): esos casos también establecen un paralelo entre la ausencia de un manejo colectivo y la fuerza de los procesos de acaparamiento. No son casos aislados ni fenómenos atípicos que llaman la atención del investigador, sino todo lo contrario. Desde este punto de vista, el México rural plantea un panorama de lo más instructivo: la reforma agraria ha colocado bajo un régimen de apropiación social (el ejido) a cerca del 60% del territorio nacional. Esta forma de tenencia combina, en una proporción media de uno por tres, la apropiación individual de las tierras de labor y el manejo colectivo de las que no se consideran aptas para los cultivos y suelen aprovecharse en forma extensiva para la cría de ganado. En la inmensa mayoría de los casos, esas tierras de uso común no son objeto de restricciones de acceso, pero sí son notorios los fenómenos de acaparamiento. Un estudio global realizado a nivel municipal evidencia que, pese a las fuertes sinergias que enlazan ganadería y cultivo del maíz, tan sólo un 47% de los ejidatarios disponen de animales —son los que se encuentran en situación de hacer valer sus derechos sobre estas tierras— y que menos de la mitad de ellos considera la ganadería como una actividad permanente (Linck, 2000).

## LA ESCASEZ COMO CONSTRUCCIÓN SOCIAL

Lo cierto es que la escasez no permite asimilar un recurso colectivo a un bien libre, exento de tensiones y rivalidades: la adopción de una regla o el simple juego de la competencia terminan o en la fijación de modalidades de acceso individual o en la destrucción del recurso. Considerado bajo esta perspectiva, el juego de la competencia y de las estrategias individuales de acaparamiento amplían considerablemente el campo problemático asociado a los recursos colectivos.

En primer lugar, una visión dinámica llama a un replanteamiento de las hipótesis relativas al comportamiento individual. Podemos considerar que el *homo economicus* de los teóricos es un ser racional perfectamente egoísta y oportunista, mas no podemos seguirlo en la idea de que sólo busca maximizar sus beneficios. Algo falta: sus dones para el cálculo lo llevan a integrar la dimensión tiempo y a concluir que lo importante no es tanto el

beneficio realizado sino la capacidad de generar más. En este sentido, lo que está realmente en juego no es tanto el beneficio individual sino las cuotas de extracción o, si se prefiere, los grados de apropiación o de acaparamiento del recurso común. En los casos mexicanos que se acaban de presentar, tanto como en la parábola de Hardín, la competencia pone a los pastores ante la disyuntiva de adoptar estrategias de acaparamiento del recurso o salir del juego: al fin y al cabo, lo que a ellos les importa no es tanto tener mucho, sino tener más que el vecino.

En segundo lugar, no resulta pertinente considerar los recursos colectivos exclusivamente desde el punto de vista de sus modalidades de uso. El sentido que cobra la construcción de la apropiación tiene una incidencia directa en la suerte del recurso mismo. En ausencia de reglas, la carrera por el acaparamiento del recurso que induce la competencia entre los usuarios conduce a una destrucción más o menos rápida del recurso y genera ineficiencia: propicia inversiones de extracción (incrementar el tamaño de los hatos) y no las de preservación o de capacidad (por ejemplo sembrar pasto), que aportan menos beneficios individuales (Weber, 1993). En cambio, la adopción de reglas destinadas a regir el acceso individual al recurso puede propiciar relaciones de cooperación entre los usuarios y permitir un manejo colectivo del bien común. En este sentido el recurso puede considerarse también fruto de una construcción colectiva. Aparece entonces con su doble cara de un lado, en tanto que bien de uso compartido, y del otro, en tanto que bien que se ha tenido que producir. Este segundo aspecto abre así un campo problemático nuevo que pone en escena simultáneamente relaciones de competencia y de cooperación y que enlaza íntimamente construcción de la apropiación, acción colectiva y producción del recurso.

En tercer lugar, un recurso colectivo difícilmente puede considerarse independientemente de su contexto. Las “tierras de uso común” de los ejidos mexicanos no son simples extensiones de terreno. Son espacios que han sido ordenados, que están asociados a sistemas cognitivos (conocimiento de la flora local, de las técnicas de manejo de los animales...), jurídicos (la ley agraria, las instituciones ejidales...) y sociales (las normas informales y las representaciones compartidas que rigen las interacciones sociales). Estos dispositivos cognitivos, jurídicos o sociales son parte integral del recurso y constituyen también objetos y condicionantes de la apropiación colectiva. En este sentido, un recurso colectivo tiene que reconocerse en tanto que recurso complejo: forma sistemas y puede considerarse componente patrimonial.

Esta carga patrimonial que suele caracterizar los recursos colectivos delimita precisamente un aspecto clave de la problemática. En primer lugar,

porque podemos considerar que el patrimonio es un recurso que se apropia y se produce colectivamente. Su manejo y preservación exigen la adopción de reglas comunes destinadas a fijar las modalidades de uso individual. En forma complementaria, el recurso colectivo no es un legado del cielo sino el producto de los esfuerzos, del tiempo y de las capacidades de los actores sociales: su producción remite a la activación de relaciones de cooperación. En segundo lugar, tiende a inscribirse en las temporalidades amplias de las relaciones intergeneracionales: un patrimonio tiene que administrarse en lo cotidiano; puede derrocharse o incrementarse, pero a la vez se recibe y se transmite por herencia. En tercer lugar, un patrimonio difícilmente puede asimilarse a un capital: en tanto que bien complejo asociado a dispositivos cognitivos, jurídicos y sociales, integra componentes no mercantiles que no infieren directamente en la producción de las riquezas. En este entendido, el patrimonio es un enlace social que genera cohesión y marca estructura y jerarquía. Bajo esta perspectiva, la problemática llama la atención sobre el peso de las interacciones entre lo económico y lo político y sobre el problema que plantea la valoración en el mercado de recursos no mercantiles.

El acaparamiento y el desgaste de las tierras de uso común son claramente fenómenos económicos, al menos en la medida en que se relacionan muy directamente con la producción de las riquezas. Pero son igualmente, en la escala de los territorios rurales, auténticos hechos políticos: proceden de una elección colectiva aplicada a un recurso común, lo que precisamente define el campo de lo político. Aunque suene medio chocante, tanto el acaparamiento de las tierras de uso común, con su carácter discriminatorio, como sus efectos en el medio ambiente y en un reparto injusto de la riqueza, tienen que considerarse producto de una decisión colectiva.

En primer lugar, ha de notarse que el tipo de manejo que termina por imponerse no tiene, en sí, ningún carácter necesario: la suerte del bien común muy bien puede ser distinta. No todas las tierras de uso común de México o del planeta quedan a merced de procesos de acaparamiento. Conrado Márquez (2006) evidencia con el ejemplo de la comunidad de Betania (Chiapas), que una apropiación colectiva efectiva es posible siempre y cuando la respalde una reglamentación que permite asentar y delimitar los derechos individuales de acceso (en el caso combinando el manejo de un hato comunitario con la atribución de cuotas individuales) y que puede conducir, simultáneamente, a una repartición más equitativa de los beneficios y a una mayor eficiencia en el manejo del recurso común. En este sentido, la construcción de la decisión colectiva es, en su esencia, un fenómeno contingente, situado social e históricamente. Así que, para bien o para mal, la suerte

del recurso común depende de una dinámica colectiva, por naturaleza no predecible *a priori*. De paso, podemos apuntar una paradoja: la apropiación colectiva sólo existe en la medida en que pueden aplicarse restricciones de uso, o sea plantea una exigencia de definición previa de los derechos individuales de uso. Como corolario, podemos agragar que la construcción de la apropiación colectiva es necesariamente excluyente: las restricciones de uso no implican forzosamente la exclusión de tal o cual categoría de actores, pero al menos sí, siempre, la de opciones de uso.

En segundo lugar, si bien es cierto que el acuerdo que asienta los procesos de acaparamiento no es la expresión clara y formal de una consulta democrática, no es menos evidente que éste define de hecho una construcción social asumida como tal y, con ganas o no, aceptada: genera consenso e incide en las expectativas y opciones de todos. En este sentido, la ausencia de restricciones de uso debe considerarse un hecho político, porque se aplica a un recurso colectivo y porque procede de una relación de poder que les permite a los ganaderos orientar las decisiones colectivas en beneficio propio. Su base de poder se nutre de los atributos del componente patrimonial que tienen las tierras de uso común: se asienta en el control de los dispositivos cognitivos, institucionales y sociales que estructuran las comunidades y rigen el manejo de sus patrimonios. Su empeño por ampliar su cuota de acceso a las tierras de uso común depende del control que logran tener sobre los dispositivos que rigen su manejo, pero implica la necesidad de reforzar constantemente esta capacidad de control con tal de preservar y consolidar su hegemonía en la arena política local. En este sentido, los ganaderos inciden tanto en la producción de la sociedad campesina como lo hacen en la reproducción y en el manejo de los recursos colectivos. La misma presión que los lleva a acaparar las tierras de agostadero los empuja a acaparar los dispositivos cognitivos, sociales e institucionales comunitarios. En cambio, el beneficio que esperan de este proceso no es sólo de índole económica: tiene sentido también en términos de prestigio social, de poder y, por lo tanto también, de construcción identitaria.

La adopción de una perspectiva patrimonial invalida así cualquier intento de disociar lo político y lo económico. Rompe con la visión romántica de un progreso lineal y redentor y con las simplificaciones del individualismo y de la competencia. Pone así en tela de juicio las representaciones de las dinámicas sociales que sustentan el paradigma de la modernización: el enfoque patrimonial no puede acomodarse de una definición que reduce la sociedad a un simple conglomerado de individuos que llega a cobrar coherencia gracias a las virtudes del mercado y de la competencia. El cambio social emerge,

al contrario, como la simbiosis entre procesos de incremento y de de-construcción patrimonial, en una dialéctica que asocia cooperación para la producción del patrimonio y competencia para la confrontación de las estrategias individuales de acaparamiento: es imposible asignarle algún atributo de carácter teleonómico. El cambio social no tiene otra finalidad que la que los actores logran darle de acuerdo con lo que podríamos identificar como hipótesis básicas de comportamiento: satisfacer sus necesidades fisiológicas, participar en la reproducción biológica de la especie, definir el lugar que les corresponde en la sociedad y movilizar los recursos patrimoniales a los cuales tienen acceso para la satisfacción de sus aspiraciones. En este sentido, la vieja disyuntiva que opone teoría del actor y enfoques institucionales no tiene mucho sentido: resulta igualmente falso considerar al hombre esclavo de su libre albedrío como objeto inerte de leyes invisibles que estructuran el orden social (Jiménez, 2007).

## LA ECONOMÍA DE LOS RECURSOS NO TANGIBLES

En un contexto marcado por los avances de la globalización y el creciente peso de los bienes intangibles en la evolución de las economías modernas, cabe preguntarse hasta qué punto estos bienes encajan en el marco problemático que se acaba de presentar. La referencia a las tierras de uso común y a la parábola de Hardín tiene virtudes pedagógicas evidentes, pero sus conclusiones son difícilmente generalizables, al menos en la medida en que corresponden a bienes físicos y disponibles en cantidad finita. En cambio, los bienes no tangibles no plantean *a priori* ninguna exigencia de restricción de uso —los conocimientos técnicos o relacionales y, en términos generales, la información—, son bienes que no se desgastan a medida que se consumen. En este sentido, se emparentan con los bienes no divisibles de la teoría en el sentido de que lo que se consume no tiene que restarse de lo que queda a disposición de otros usuarios. Es más, son bienes que no encajan con las hipótesis de los rendimientos decrecientes manejada por la teoría económica: el costo de reproducción de una información o de un conocimiento (lo que requiere su duplicación y, para el usuario, el costo de aprendizaje) es virtualmente nulo (Foray, 2000). Por lo tanto, son bienes que pueden claramente reconocerse como colectivos.

Desde el punto de vista de su uso, reúnen, al menos en teoría, los atributos de bienes colectivos puros; al menos, como se ha mencionado, no son divisibles y, en principio, libres y no rivales. Desde el punto de vista de su

producción cabe enfatizar que tanto la información como los conocimientos sólo llegan a cobrar sentido en la medida en que llegan a ser parte de dispositivos cognitivos más amplios, construidos y manejados colectivamente. En el mismo sentido, la producción de conocimientos nuevos tiene que interpretarse mucho menos como acto individual que como la expresión de un proceso de incremento patrimonial en esencia colectivo: la aportación neta de un genio o del departamento de investigación-desarrollo de una firma pesa poco frente al volumen de conocimientos que han tenido que movilizarse previamente. Como apuntaba Newton, “somos enanos cargados en las espaldas de gigantes” (Leveque y Menière, 2003).

Sin embargo, no todos los bienes no tangibles son bienes libres. Pueden ser objeto de restricciones de uso con el único propósito de generar escasez y permitir su valoración en el mercado. La escasez, en este caso, no procede de una limitación física, sino de una regla que fija en forma restrictiva las modalidades de apropiación individual. El derecho de propiedad intelectual (o cualquier dispositivo, institucional o técnico, que pone fuera del alcance público un conocimiento o una información) reserva a su detentador una exclusividad de uso. La propiedad intelectual opera en tanto que artefacto que permite realizar transacciones con el bien intangible (lo que se intercambia no es el bien sino el título de propiedad), permitiendo así la valoración de un producto que, de por sí, no tiene valor de cambio alguno.

En principio, el derecho de propiedad intelectual es un dispositivo más o menos afortunado. Otorga a su detentador una protección que tiene, de inicio, virtudes de incentivo: la exclusividad de uso genera un monopolio y una renta que remunera los esfuerzos invertidos en la producción del conocimiento. Es un privilegio, pero presupone contrapartes: en teoría, la protección está limitada en el tiempo y en el espacio y plantea una exigencia de socialización del conocimiento. La eficiencia social del dispositivo se asienta así en un balance aproximativo entre el sacrificio que implica derogar por un tiempo al principio de competencia y el beneficio colectivo que deriva del incremento del acervo de conocimientos puesto libremente a disposición de la colectividad, y que puede movilizarse para la producción de nuevos conocimientos.

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, junto con el proceso de unificación de los mercados de los bienes tangibles, de la tecnología y de los productos financieros han concurrido no sólo a reforzar el peso de los bienes intangibles sino también y sobre todo el de los dispositivos que aseguran su protección: delimitan no sólo un sector reservado puesto al amparo de las presiones de la competencia, sino un conjunto que incide

en forma decisiva tanto en la formación y reparto de las riquezas como en la producción de la sociedad. El manejo de la información y el control que se puede tener sobre la producción de conocimientos técnicos o relacionales se han convertido en un componente clave del capitalismo moderno, no solamente porque la ampliación del campo de aplicación de la propiedad intelectual pone a su detentador fuera del alcance de la competencia, sino también porque incide en forma decisiva en las funciones organizativas de la economía; delimita ahora un sector reservado para la especulación y la captación de rentas, un campo privilegiado para atraer el ahorro que se desenvuelve a expensas de la producción de riquezas reales. El papel actual de los dispositivos de protección dista mucho de las funciones en las cuales se ha asentado el principio de la propiedad intelectual: han dejado de operar como incentivos para el incremento del acervo de conocimientos para convertirse en simples aparatos de captación de renta y en dispositivos de exclusión. El derecho de la propiedad intelectual se está extendiendo hacia campos del conocimiento que poco tiene que ver con el genio creativo del hombre o que difícilmente pueden relacionarse como una exigencia de incremento patrimonial. Su extensión hacia los materiales biológicos (que no pueden considerarse creación humana) y hacia los valores sociales procede de esta categoría. En el caso, la protección genera pocos beneficios colectivos, pero en cambio sí opera como un dispositivo de acaparamiento y de de-construcción patrimonial.

## EL ALIMENTO GLOBAL

La problemática de la apropiación y del manejo patrimonial cobra especial relevancia en el campo de la producción de los alimentos. Para dar cuenta de ello basta asumir que un alimento constituye, por excelencia, un bien complejo. Es un compuesto que integra moléculas orgánicas, pero también elementos intangibles, constitutivos de los patrimonios sociales. Unos y otros proceden de dos órdenes de necesidades que pueden considerarse igualmente fundamentales. Los primeros responden a las necesidades fisiológicas de reproducción de nuestro organismo. Los segundos elementos —los valores sociales, los conocimientos técnicos y relacionales— incorporados en los alimentos que ingerimos, permiten satisfacer exigencias básicas de socialización. Su consumo es parte de los procesos de construcción identitaria, que valida y enlaza tanto con la naturaleza como con la memoria colectiva que cimienta nuestras sociedades. Este segundo aspecto, hasta hace poco relativamente descuidado por las ciencias sociales, cobra gran relevancia en las



sociedades modernas. Con la extensión de los intercambios, la estandarización de las técnicas agropecuarias y el dominio del negocio de los alimentos, los productos del campo han tendido a convertirse en materia prima no diferenciada para la industria; los alimentos se han venido banalizando. Uno tras otro han agudizado la brecha espacial, cultural y social que separa al consumidor de la producción primaria: el alimento pierde visibilidad, inspira sospecha y desconfianza y deja de cumplir con sus funciones de socialización.

Desconfianza y sospecha son los dos aspectos característicos de una crisis que se ha venido desarrollando desde principios de los años noventa y que ha suscitado cambios notables tanto en la emergencia de nuevas expectativas sociales y hábitos de consumo, como en el desarrollo de nuevas opciones industriales. La demanda de calidad (sanitaria, pero también sensorial, ambiental y simbólica), tanto como la adopción de estrategias de diversificación de la oferta pueden entenderse como respuestas a esta crisis. En ambos casos, el cambio pone en tensión opciones opuestas de apropiación y manejo patrimonial. En este sentido, la riña por el acaparamiento de los valores sociales y su instrumentación como soporte de nuevos movimientos sociales o recurso para la implementación de nuevas estrategias de comercialización es producto de la globalización.

## EL COMERCIO JUSTO

El éxito del comercio ético no tiene nada sorprendente: el dispositivo se inscribe en esta doble línea de fuerzas. Procede por una parte de un movimiento general de diversificación y de calificación que estructura en forma cada día más efectiva la oferta mundial de alimentos. Opera bajo la misma lógica que los dispositivos de calificación bajo indicación geográfica (IGP, AOP y otras denominaciones de origen) o que la agricultura orgánica se asienta en un principio de valoración en el mercado de servicios, ingredientes o componentes intangibles, cuya presencia en el producto no es directamente objetivable por el consumidor y requiere por lo tanto una certificación. El comercio justo se emparenta con un movimiento más amplio de diversificación de la oferta y de multiplicación de las normas sanitarias o comerciales propia de un capitalismo hoy fuertemente reglamentado.

La etiqueta solidaria encuentra su origen en una iniciativa de Max Havelaar, ONG fundada en 1989 en Holanda, en un contexto marcado por el desmantelamiento de los acuerdos internacionales sobre el café, el desplomo

me de la cotización internacional y la perspectiva de un profundo reordenamiento de las cadenas, que deja anticipar la supresión de los oficios nacionales del café (Renard, 1999). El cambio es un acontecimiento mayor en el contexto mexicano: el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) aseguraba el encuadramiento técnico, financiero y comercial de la producción. El hueco que ha dejado el Instituto ha propiciado el desarrollo de organizaciones campesinas independientes en busca de nuevas estrategias de producción y de mercados. En las sierras de Oaxaca y luego en las de Chiapas, estas organizaciones no han sido insensibles a las perspectivas que abría el nacimiento del comercio solidario.

Los planteamientos del comercio justo han conocido un auténtico éxito en los países consumidores. El incremento de las ventas bajo la etiqueta solidaria ha sido espectacular: del orden de 18% anual entre 1997 y 2004.<sup>1</sup> La progresión en volumen de los principales productos comercializados con la etiqueta de “solidario” es también impresionante: las ventas de café Max Havelaar pasan de 15 800 toneladas a 32 700 entre 2002 y 2005; las de plátano, de 36 600 toneladas a 101 600 en el mismo periodo.<sup>2</sup> El éxito del dispositivo es un hecho comprobado, pero su impacto real sigue limitado. Con algunas excepciones —por ejemplo Suiza en el caso del plátano (47%) o de Gran Bretaña con el café en polvo (20%)— su cuota de presencia en los mercados sigue siendo baja. Pese al interés que demuestra la población, Max Havelaar (2006) menciona un índice de notoriedad de cerca de 80% en Francia en 2005; los consumidores sólo le reservan una porción ínfima de sus presupuestos. Los gastos en la compra de productos solidarios se elevan tan sólo a 18 € en Suiza, 3.50 en Gran Bretaña, 2.50 en Dinamarca, 2 en Austria, 1.40 en Bélgica y Francia y 1 € en Noruega (*ibid*).

Los grandes principios del comercio justo son conocidos. El dispositivo está abierto a los campesinados marginados del sur<sup>3</sup> integrados en organizaciones democráticas que se comprometen a operar con empresas integradas. El éxito del comercio justo y, sobre todo, la necesidad de involucrar un mayor número de operadores del agri-negocio y de la industria, plantean exigencias de rigor y de transparencia que han conducido a la creación de FLO-Internacional (Fairtrade Labelling Organisation) en 1997 y de FLO-Cert

---

<sup>1</sup> [www.fairtrade.net](http://www.fairtrade.net). FLO menciona en su sitio de un incremento de las ventas de 56% entre 1993 y 2004.

<sup>2</sup> [www.maxhavelaarfrance.org](http://www.maxhavelaarfrance.org), agosto, 2006.

<sup>3</sup> Unidades familiares marginales, pero también, en ciertos casos, fincas que respetan ciertas prescripciones en el trato que reservan a sus asalariados.

en 2002. Se pretende así ganar coherencia y fuerza gracias a la unificación planetaria, tanto de los principios y reglas del comercio ético como de sus dispositivos de control y de certificación. En síntesis, cuatro campos delimitan su intervención en la esfera productiva:

- desarrollo social;
- desarrollo económico;
- respeto del medio ambiente y
- condiciones de trabajo (en el caso de las fincas que emplean asalariados).

De acuerdo con el contexto, estos principios de acción inducen prescripciones “mínimas” (condicionan la certificación) o de “progreso” (delimitan una orientación). Los operadores que asumen las funciones de comercialización tienen que respetar cuatro grandes principios:

- pagar el “precio justo” (establecido por FLO-Internacional);
- pagar un premio de “desarrollo social”;
- realizar pagos anticipados y
- establecer contratos de largo plazo.

## EL COMERCIO DE LOS VALORES ÉTICOS

Si bien el interés del enfoque no deja lugar a dudas (por lo menos insufla algo de humanidad en un universo —el negocio internacional— que suele regirse por el sólo afán de lucro), sus planteamientos llaman a reflexión sobre las interacciones entre lo ético y lo económico.

Cabe recordar, primero, que la solidaridad, la justicia social, la dignidad, son nociones abstractas que sólo logran tener presencia en los productos del comercio justo por medio de las expresiones aproximativas que dan de ellos convenciones y prescripciones. Se convierten en reglas y representaciones que no son más que construcciones contingentes, competencias relacionales formales imprescindibles para que el café solidario se convierta en una realidad en los escenarios que define el mercado. En el momento mismo en que se codifican y se incorporan en el producto, pueden considerarse auténticos recursos productivos: marcan la especificidad de los productos del comercio solidario y generan valor agregado. Lograr un sobreprecio define el objetivo básico y constituye un condicionante clave: permite cubrir los costos del

dispositivo y pagar al productor el “precio justo”. Bajo esta perspectiva, los valores éticos pueden considerarse una suerte de ingrediente, cuya presencia explicaría y justificaría un precio más elevado. Pero, ¿qué puede ser su sustento económico si se entiende que dicho ingrediente no tiene, de por sí, valor de cambio alguno? Sólo podemos concluir que si el valor del café solidario en el mercado no procede directamente del valor de cambio del recurso incorporado procede entonces de la configuración del dispositivo.

En el momento en que se codifican y se “mercantilizan”, esos valores son inevitablemente apropiados por el dispositivo y los agentes que lo manejan. Pero resultan al mismo tiempo transformados, alterados e instrumentalizados.<sup>4</sup> Ello no implica que los consumidores dejen de encontrar en los productos solidarios el satisfactor adicional que buscaban. En primer lugar, porque lo que importa es su creencia en las virtudes solidarias de los productos y de sus propias prácticas de consumo. En segundo lugar, porque las expectativas de los consumidores no son claramente delimitadas. El consumo de los productos éticos puede desarrollarse como eco de una actividad militante tercermundista. Puede brindar la oportunidad de afirmar una aspiración a más justicia social o de expresar empatía y solidaridad con productores empobrecidos del sur. Puede traducir un deseo de nutrir intercambios con otras culturas. Puede sustentarse en el deseo de afirmar una diferencia o simplemente cobrar sentido en una acción de orden caritativo destinada a generar buena conciencia y preservar el orden social imperante. Las opciones que plantea el comercio solidario resultan lo suficientemente flexibles, abiertas y ambiguas como para acomodarse a sensibilidades y expectativas diversas cuando no contradictorias.

El mismo comentario puede aplicarse al proyecto en el cual se asienta el planteamiento: el compromiso hacia el comercio solidario puede cobrar sentido en un enfoque radical de ruptura que busca alternativas de desarrollo o apoya las luchas sociales de los campesinos. También puede situarse en la perspectiva más modesta de ajustes menores y de apertura de intersticios en el orden mercantil (Renard, 1999), o puede apuntar simplemente hacia la valoración oportunista de nichos de mercado. En realidad, estas ambigüedades y contradicciones son más aparentes que reales, y resultan perfectamente congruentes con el objetivo de abrir las cadenas del comercio solidario a operadores (ONG y firmas) animados por ambiciones y proyectos disímiles.

---

<sup>4</sup> Barthelemy (*et al.*, 2004) sostiene que la mercantilización los despoja de sus atributos de componentes patrimoniales.

## EL ENCUENTRO DE DOS MUNDOS

Más allá de la heterogeneidad de las expectativas y de los objetivos, el comercio solidario se inscribe claramente en un planteamiento de calificación. Aún teniendo exigencias mínimas, sólo puede construir y manejar un nicho de mercado propio si los consumidores comparten la convicción de que el café solidario incorpora realmente los valores que esperan. La construcción de esta convicción depende de las acciones de señalamiento de los productos y de promoción del comercio ético, pero también de la implementación de protocolos de control y de certificación. El reforzamiento de los protocolos formales y de los controles acentúa el peso de la comunicación escrita. El registro de las actas de asambleas tiene que respetarse escrupulosamente; tiene que mantenerse al día la lista de los socios y se tienen que entregar informes sobre la administración, los programas de trabajo y los planes de comercialización. Más fundamentalmente, la brecha entre los productores y las instancias de control y de coordinación procede de la confrontación de sistemas de valores sociales ajenos. En la imposibilidad de encontrar respaldo en referentes cognitivos homogéneos, los valores fundadores del comercio solidario tienden a ser objetos de una apropiación diferenciada: limitada o débil en el caso de las comunidades que no “se reconocen” en el comercio solidario y tienden a percibir sus dispositivos como meras opciones de acceso al mercado. Suele ser mucho más consistentes del lado de los promotores del comercio ético, preocupados por promover su propia concepción de la solidaridad y de responder a las expectativas de los consumidores.

En los dos polos opuestos de las cadenas del comercio justo, de las sierras de Chiapas a las grandes metrópolis occidentales, llega a plantearse el problema de la adecuación de las reglas, de las convenciones y de las representaciones que estructuran las interacciones entre el dispositivo y los universos culturales de los cuales emergen los valores éticos (Garzón, 1997). El mismo enfoque del comercio justo plantea dudas de legitimidad. ¿Quién tiene autoridad para definir y fijar el sentido de los valores éticos? A menos que se considere que proceden de un orden trascendental, que son eternas e inmutables, el planteamiento requiere una hibridación y aprendizajes que no resultan ni simples ni evidentes. ¿Cómo no considerar con Bourdieu que cualquier construcción simbólica constituye en ciernes una violencia social? Los universos culturales y sociales que el comercio solidario asocia en el mismo escenario son demasiado disímiles para que su confrontación no implique un riesgo de ingerencia, de alteración de los hábitos, de los valores y de las representaciones colectivas que estructuran las comunidades. ¿No impone la viabilidad del

dispositivo apegarse a las solicitudes del mercado? ¿No plantea la exigencia de configurar el producto (el café solidario) en función de las expectativas de los consumidores y de las modalidades operativas de los circuitos de comercialización? Así, la hibridación arriesga definirse de manera unilateral, bajo el imperio de los sistemas de valores propios de los países consumidores. En este sentido, la adhesión (o sea, el grado de apropiación de los principios y acuerdos que sustentan el comercio ético) de los productores y de las comunidades arriesga ser parcial y meramente formal, de propiciar malentendidos, ambigüedades y resistencias múltiples no siempre formuladas con claridad.

### ¿DEMOCRACIA PARTICIPATIVA O CONSENSUAL?

La participación, la transparencia y el debate contradictorios, que resume el principio de pertenencia a organizaciones “democráticas”, conforman un conjunto de valores fuertes y coherentes que le da especificidad al comercio justo. Pero el planteamiento se sustenta en una concepción occidental de la democracia, coherente con los paradigmas de la modernización y estrechamente relacionado con una separación estricta de lo económico, lo político y lo religioso: nuestras representaciones de la democracia son fundamentalmente individualistas, ancladas en un principio de representatividad y basadas en un reconocimiento de los derechos de la oposición.

La concepción comunitaria de la participación es radicalmente distinta. Se centra en un objetivo de preservación del “bien común”, o sea del patrimonio que estructura la comunidad, forma unidad y tiene reconocimiento como tal. En las comunidades indígenas de Chiapas, el sistema de los cargos da muy bien cuenta de ello: todos los miembros adultos de las comunidades tienen que asumir responsabilidades colectivas, sucesivamente religiosas y políticas, de acuerdo con una progresión que fija la tradición. Esta concepción de la participación de los comuneros les permite ganar reconocimiento social, legitimidad y prestigio (Favre, 1971; Deverre, 1980; Moguel, 1997). Esta visión “integral” y “global” propia de la organización comunitaria define<sup>5</sup> regímenes de gobernanza muy alejados de los nuestros.

---

<sup>5</sup> Desde luego, no existen comunidades “puras”: todas han sido afectadas y alteradas a lo largo de siglos de dominación colonial y de dependencia política y económica. Asumimos, sin embargo, que el “manejo patrimonial” constituye el rasgo definitorio más significativo de la comunidad en oposición a la sociedad tal como la viene definiendo el paradigma de la modernidad.

Las comunidades distan mucho de conformar universos preservados de la contaminación mercantil o utilitaria que el imaginario colectivo occidental se complace en atribuirles. El sistema de cargos insta una jerarquía pesada y rígida que no coincide ni con los ideales igualitarios ni con las representaciones de la reciprocidad y de la justicia social que esperamos encontrar en la organización comunitaria. Como lo hemos visto, las comunidades pueden estar afectadas por tensiones y rivalidades que acentúan los procesos de diferenciación social y de exclusión. El acceso desigual a los recursos se convierte entonces en una regla (Linck, 1988 y 2000): ya se trate de la tierra, del acceso a la información o de las competencias relacionales que condicionan el acceso al mercado, sea éste global o solidario. En todo caso la existencia de jerarquías, tensiones o hasta competencia para el control de los recursos comunes, no contradice las exigencias de cohesión del grupo.

La unidad del colectivo cobra sentido y se expresa por medio de las instituciones comunitarias: el sistema de cargos que implica la participación de todos, le asigna a cada uno un lugar en el cuerpo social y garantiza cierta redistribución de las riquezas, reconoce el peso de las redes de parentesco, la importancia que dé las expresiones más visibles de los valores comunitarios (la indumentaria, las creencias y prácticas religiosas) y, específicamente, la práctica del consenso.

En la antípoda de los sistemas representativos occidentales, el consenso se plantea como la construcción de la decisión colectiva basada en el principio de negación de la oposición. Es un acuerdo, pero éste no culmina necesariamente en una adhesión unánime e indefectible: se sustenta en la confrontación de relaciones de fuerza, pone en escena manifestaciones de lealtad y amenazas de renuncia o de exclusión. También pone en juego la cohesión de la comunidad y las modalidades del acceso individual al patrimonio común. Una vez logrado, si es que el proceso da resultado, el acuerdo queda amparado por manifestaciones de adhesión de los individuos y por la afirmación colectiva de su pertenencia al grupo. El consenso es un dispositivo de coordinación global, idóneo para un manejo patrimonial: la construcción de la decisión colectiva encuentra un respaldo en la delimitación de los derechos individuales de uso y en un reforzamiento de la cohesión social del grupo. El consenso define sin embargo un dispositivo de gobernancia incompleto. En primer lugar porque es una construcción que presupone tensiones y confrontación de relaciones de fuerza: el debilitamiento de los valores sociales y de los sentimientos identitarios, el peso de los conflictos o la ausencia de líderes pueden obstaculizar la negociación del acuerdo. Entonces, y tal como lo sugiere la problemática planteada por Hirschman (1970), el consenso puede

volverse blando y lograrse sólo parcialmente. En segundo lugar, es evidente qué consenso puede cobrar sentido en la maduración de una auténtica democracia participativa. Pero igual puede degenerar en una gobernancia despótica y violenta: en tanto que principio de gobernancia, no puede considerarse ni mejor ni peor que el sistema representativo occidental: es simplemente diferente y dotado de una lógica propia.

Por lo pronto abundan los ejemplos de desajustes entre sistemas representativos y consensuales. Así, la construcción del consenso tiende a inscribirse en un proceso largo en el cual predominan interacciones informales y personalizadas: la asamblea general no suele ser el lugar privilegiado para la construcción del acuerdo colectivo.<sup>6</sup> La observación, especialmente en la designación de responsables,<sup>7</sup> evidencia a menudo que la asamblea constituye una puesta en escena, usualmente marcada por interminables declaraciones de principio, hasta el momento en que surge de repente, a menudo desde el público, una propuesta que despierta una adhesión unánime, entusiasta e instantánea. De hecho, la decisión ya se había tomado en forma anticipada, en un contexto menos formal y más propicio a la negociación. La elección de los representantes depende usualmente menos de las competencias imputadas a tal o cual candidato, que de su prestigio, de su estatus social, cuando no se trata simplemente de aplicar un principio de rotación (Antezana, 2006).

Otros desajustes proceden de la delimitación de las áreas de competencia. Si bien la lógica del consenso procede de un manejo patrimonial, la lógica de los dispositivos representativos presupone una adhesión voluntaria e individual. Por lo tanto, las organizaciones de productores que constituyen las células básicas del comercio justo suelen no reunir a todos los miembros de una comunidad. Las empresas solidarias que federan las organizaciones de base no reúnen al conjunto de las comunidades localizadas dentro de los límites de su área de influencia (González *et al.*, 2003). Sin embargo, tanto las organizaciones como las empresas solidarias tienen que asumir compromisos de desarrollo sustentable y de desarrollo social: proyectan por tanto su propia lógica, e intervienen notablemente en aspectos que son de la competencia de las comunidades, en lo que remite al manejo

---

<sup>6</sup> De acuerdo con los planteamientos de FLO-Internacional, en la rúbrica “democracia, participación y transparencia”, se identifica a la Asamblea General como componente clave: debe responder a exigencias claras en términos de acceso a la información de participación y de organización de los debates, especialmente para la designación de los responsables [[www.fairtrade.net](http://www.fairtrade.net)].

<sup>7</sup> El principio de negociación de la oposición no propicia las declaraciones de candidatura.



de los recursos colectivos y a definición de opciones de desarrollo. En ausencia de coordinación, las acciones emprendidas desde la perspectiva de los dispositivos del comercio justo pueden inscribirse a contrasentido de los conocimientos técnicos locales y de los valores sociales comunitarios. Lejos de propiciar una apropiación amplia y fuerte de los patrimonios comunes, pueden convertirse en una amenaza para la cohesión social de las comunidades y alterar los procesos de apropiación que condicionan el desarrollo de las comunidades (Linck, 2006).

## EL PRECIO DE LOS VALORES ÉTICOS

¿Cómo se forma el precio justo? En la lógica de los enfoques de calificación, el suplemento de precio que tiene que pagar el consumidor procede a la vez del ejercicio de una exclusividad de uso y de la capacidad a manejar el ajuste entre oferta y demanda solvente. Este principio se aplica igual al comercio justo: la codificación de los valores de solidaridad y justicia social y la implementación de dispositivos de señalamiento y de control, los operadores del comercio justo se colocan en situación de gozar de una exclusividad de acceso a los valores éticos y a los beneficios que derivan de su posición de monopolista. Hasta cierto punto, ningún producto puede reconocerse como solidario si no presenta al mismo tiempo la garantía que aporta la certificación de algún organismo afiliado a FLO-Internacional: se trataría, al menos en teoría, de un fraude. Sin embargo, no sucede así con la capacidad de ajustar la oferta a la demanda. FLO supervisa, otorga etiquetas, define el “precio justo”, participa, junto con las ONG y las empresas afiliadas a la promoción del comercio solidario, pero no interviene en las funciones de comercialización.

Esta disociación puede considerarse benéfica en la medida en que deja a las ONG y a los demás agentes del comercio solidario un margen de autonomía mínimo, pero al mismo tiempo, fragiliza el dispositivo en su conjunto. En ausencia de coordinación centralizada, estas funciones de ajuste entre oferta y demanda no pueden asumirse con eficiencia y quedan a cargo y a beneficio de los operadores que asumen las funciones de comercialización.

Pese a su dinamismo, la demanda de café solidario sigue ocupando niveles relativamente modestos: la demanda planetaria resultaría probablemente insuficiente para absorber la producción mexicana en situación de satisfacer las exigencias de FLO-Cert o bien sólo podría hacerlo al precio del café genérico. En este contexto, decidir el nivel del precio justo equivale a establecer el umbral con base en el cual los productores afiliados podrán tener o no acceso

a las cadenas del comercio justo, a fijar el punto que determinará cuántos productores podrán ser integrados y cuántos no. Al igual que cualquier proceso de calificación, el comercio solidario es por necesidad excluyente. No hay en él nada que permita invalidar los planteamientos del comercio justo. Su dimensión ética no procede tanto de la existencia de la exclusión sino de su capacidad para manejar, con un sentido de justicia social, los dispositivos de exclusión. En este aspecto, cabe mencionar que a diferencia de otros enfoques, el comercio justo no está en condición de asumir colectivamente el control de los dispositivos de exclusión (González, Linck y Moguel, 2003).

La certificación no da automáticamente acceso a los beneficios del comercio justo (Renard, 1999). Como lo apunta uno de los responsables de la organización La Selva: *"if we are certified and don't have clients, well, then that's the same of not being certified"* (González, 2002: 27).

Si el compromiso con el dispositivo del comercio justo funciona en un solo sentido, si hay que pagar cuotas de adhesión sin tener acceso a los beneficios que se esperan en contraparte, ¿cómo esperar una verdadera adhesión de los socios a los valores que promueve el comercio solidario? ¿Cómo esperar que vean en él algo más que una simple opción de acceso al mercado?

El establecimiento de vínculos duraderos y estables con las empresas encargadas de la comercialización del café constituye uno de los principales objetivos del comercio ético que sólo se logra parcialmente. El establecimiento de esta clase de contratos presupone por parte de los productores el manejo de un capital social consistente y la adquisición de competencias específicas. De acuerdo con testimonios recibidos en 2003, los volúmenes entregados y la calidad genérica siguen condicionando el acceso a los canales de comercialización (Doppler, 2006). Además, los compradores afiliados prefieren lógicamente "tratar con algunos de los grandes productores inscritos en los registros de FLO que con una multitud de pequeños proveedores" que no conocen ni pueden controlar (Speich, 2001: 288).

El acceso a los circuitos del comercio solidario plantea exigencias fuertes para los productores y pone a las firmas que asumen las funciones de comercialización en situación de activar en beneficio propio la competencia entre sus proveedores. Pueden, como se ha observado, imponer mayores exigencias de calidad. Pueden también dejar de asumir parte de sus compromisos.

Así, los pagos anticipados son imprescindibles, tanto para aportar seguridad a los productores como para la consolidación del comercio justo: el crédito informal y la usura son argumentos de peso que movilizan los coyotes para constituir clientelas dóciles de las firmas del negocio tradicional (Renard, 1999). En el ámbito del comercio justo suele ser azaroso lograr

pagos anticipados. Algunos compradores se niegan con el pretexto de que no se ha instaurado la confianza necesaria. Otros mandan a los solicitantes a los organismos de crédito de su país. El mismo comentario puede aplicarse relativamente al pago de la “prima de desarrollo social”. Los compromisos contraídos suelen no respetarse, o bien, la falta de liquidez puede poner a las organizaciones ante la necesidad de utilizar estos fondos para financiar la cosecha del café o pagar las deudas individuales contraídas para cubrir gastos de salud.

## CONCLUSIONES

El porvenir del comercio solidario puede ser prometedor, pero pinta de gris. De toda evidencia, el enfoque responde a expectativas sociales fuertes en los países del norte. También despierta el interés de las firmas del comercio tradicional que esperan encontrar en sus dispositivos opciones de diversificación. Pero sólo encuentra ecos limitados en las comunidades del sur, tanto en lo que remite a la construcción compartida de sus valores sociales de referencia como en lo relativo a la viabilidad de sus dispositivos operativos.

El marco fijado por la OMC y los acuerdos TRIPS<sup>8</sup> no resulta muy alentador: plantean que la especificidad de los productos del comercio justo sólo procede de su reputación y que entran en el ámbito de las disposiciones de protección de la propiedad intelectual. Está en discusión la adopción de criterios universales del comercio justo con tal de abrir este sector a la competencia. Ponen énfasis exclusivamente en las características de los productos, lo que excluye cualquier tipo de obligación en cuanto a apropiación colectiva o a manejo patrimonial. Bajo esta perspectiva es probable que estas disposiciones refuercen la capacidad de negociación de las firmas y les permita ejercer un mayor peso en el manejo de los dispositivos del comercio justo, a expensas de las ONG y de las comunidades campesinas. En otros términos, el futuro del comercio justo sigue inscrito en una lógica de modernización y en una perspectiva de acaparamiento patrimonial y de separación estricta de lo político y de lo económico.

Esta postura se sustenta en una creencia bastante irracional en las virtudes del intercambio como condicionante del desarrollo y en las del mercado

---

<sup>8</sup> *Agreement on trade-related aspects of intellectual property rights*, acuerdos negociados en el marco de la Ronda de Uruguay (OMC, 1986-1994) y reconocidos por las decisiones 2081/92 y 2082/92 de la Unión Europea.

en la producción de la sociedad. Esta creencia —ésta misma que asienta los paradigmas elementales de la modernidad— forma consenso, y de los peores que se puede imaginar: su construcción no remite a ninguna clase de debate ni se sustenta en cualquier tipo de proceso electoral. El acaparamiento privado de los bienes intangibles y de los patrimonios sociales es una exigencia propia de la modernidad y, como tal, no admite discusión. Lo que se acaba de plantear es una paradoja un tanto provocativa. Sólo pretende llamar la atención sobre el hecho de que nuestras sociedades, por muy modernas que sean, tienen que reconocer su componente comunitario, asumir sus dimensiones patrimoniales y construir dispositivos de gobernanza fincados en una simbiosis entre representatividad y consenso.

El comercio justo puede aportar embriones de respuestas en el reforzamiento de una de sus dimensiones poco valoradas: el intercambio entre sistemas cognitivos y organizaciones sociales diferentes. Esta meta presupone, evidentemente, un replanteamiento de la relación asimétrica, que hasta la fecha caracteriza el comercio justo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Antezana, Fernando. 2006. *La participation populaire. Exclusion sociale et affirmation identitaire dans les Andes de Bolivie*. Tesis. Toulouse: Université de Toulouse le Mirail.
- Ayala Espino, José, 2004. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: Facultad de Economía, UNAM.
- Barthelemy Denis, Nieddu Martino y Vivien Frank-Dominique. 2004. "Economie patrimoniale, identité et marché". En *Repenser le patrimoine*. París: L'Harmattan.
- Boltanski Luc y Chiapello Eve. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. París: Gallimard.
- Cochet, Hubert, Léonard, Eric de Surgy, Jean Damián. 1990. *Paisajes agrarios de Michoacán*. Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán.
- Deverre, Christian. 1980. *Indiens ou paysans?* París: Le Sycomore.
- Doppler, Florina. 2006. *Los Cafetaleros del Rincón y su participación en los mercados alternativos. La configuración de un nuevo campo social*. Tesis de maestría. Guadalajara, México: CIESAS.
- Favre, Henri. 1971. *Changement et continuité chez les Mayas du Mexique: Contribution à l'étude de la situation coloniale en Amérique Latine*. París: CNRS.
- Flischer. 2002. *L'omnivore*. París: La Découverte.
- Foray, Dominique. 2000. *L'économie de la connaissance*. París: La Découverte.

- Garzón, Mercedes. 1997. *La ética*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- González, Alma Amalia. 2002: *Evaluación de los beneficios actuales y el potencial para el combate a la pobreza de la participación en redes de comercio justo de café*. Unión de Sociedades de La Selva, Federación de Sociedades de Solidaridad Social. Fair trade research group- Colorado State University y Desarrollo Alternativo A.C.
- \_\_\_\_\_, Thierry Linck y Reina Moguel. 2003. "El comercio de los valores éticos: Las reglas del juego del café solidario". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. Amsterdam.
- \_\_\_\_\_, y Ronald Nigh. 2005. "Smallholder participation and certification of organic farm products in Mexico". *Journal of Rural Studies*, núm. 21, 449-460.
- Hardín, Garet. 1968. "The tragedy of the commons". *Science*, 162: 1243-1248.
- Havelaar, Max. 2006: [www.fairtrade.net](http://www.fairtrade.net) y [www.maxhavelaarfrance.org](http://www.maxhavelaarfrance.org), agosto.
- Hirschman, Albert. 1970 *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*, Harvard, UP.
- Jiménez, María Luisa. 2007. *Mobilisation productive et jeux de pouvoir. La Unión de Ejidos General Lázaro Cárdena*. Tesis doctoral. Corte.
- Legorreta Díaz, Carmen. 2004. *Organisation et changement dans les haciendas et les communautés agraires de Los Valles y Cañadas de Ocosingo, Chiapas, de 1930 à 1994*. Tesis. Toulouse: Université de Toulouse le Mirail.
- Leveque, François y Menière Yann, 2003. *Economie de la propriété intellectuelle*. París: La Découverte.
- Linck, Thierry, 1988. *El campesino desposeído*. Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Tierras de uso común, regímenes de tenencia y transición agraria en México". *Revista del México Agrario*, núm. 12, Procuraduría Agraria, México.
- \_\_\_\_\_. 2006. "La economía y la política en la apropiación de los territorios", revista del ALASRU, México.
- Márquez, Conrado. 2006. *Déboisement et conflits d'appropriation territoriale. Les forêts tropicales humides de l'espace Lacandon (Chiapas)*. Tesis doctoral. Toulouse: Université de Toulouse le Mirail.
- Moguel, Reyna, 1997. *Sistemas sociales en Los Altos de Chiapas*. Tesis doctoral. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas: UNAM.
- Moguel Reina y Manuel Parra. 1998. "La cuestión agraria en Chiapas. Seguridad y justicia en la tenencia de la tierra". *Propiedad y organización rural en el México moderno. Reforma agraria y el Procede en: Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Sonora*. México: Facultad de Economía, UNAM, 41-71.

- Polanyi, Karl. 1989. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Endymion, Madrid.
- Renard, Marie-Christine, 1999. *Los intersticios de la globalización. Un label (Max Havelaar) para los pequeños productores de café*. México: Universidad Autónoma de Chapingo y CEMCA.
- Roberts, Andrew. 1979. "The "tragedy" of the commons". En *The self-managing environment*. Londres: Allabar and Busby.
- Speich, Norbert. 2001. "Le label, un instrument pour les petits producteurs du Sud". En C. Auroi C. Schümperli, Younossian (comp.), *Le commerce durable. Vers de plus justes pratiques commerciales entre le Nord et le Sud*. Ginebra: IUED, 283-300.
- Weber, Jacques. 1993. "La gestion des relations société-nature: modes d'appropriation et droits de propriété". *Une terre en renaissance*. París: Orstom, Le Monde Diplomatique.

---

---

# DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD: ¿UN RETO DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA?

MA. DEL CARMEN LEGORRETA DÍAZ\*

## INTRODUCCIÓN

El tema de la relación entre democracia y desigualdad tiene una enorme relevancia para nuestro país. América Latina es la región más desigual del mundo, y México es uno de los países más desiguales dentro de esta región. Nuestra desigualdad alcanza cifras escandalosas. El coeficiente de Gini<sup>1</sup> evidencia que la desigualdad aumentó comparando la década de los ochenta y de los noventa. En los años ochenta este coeficiente fue de 0.521, mientras que en el periodo 1998-2003 aumentó a 0.542 (PNUD, 2004: 40). Pero la desigualdad muy acentuada se observa no sólo en el ingreso, sino en las oportunidades educativas que determinan la perspectiva económica y la calidad de vida de la población. Uno de los hechos más relevantes es que aunque la tasa de analfabetismo disminuyó, la calidad de la educación es muy baja y el rezago educativo de la población adulta (analfabetos, sin primaria completa, con primaria pero sin secundaria) en el año 2000 afectaba a 32.5 millones de personas, las cuales representaban el 50% de la población

---

\* Licenciada en Sociología por la FCPYS de la UNAM y doctora en "Ètudes sur l'Amérique Latine", Université Toulouse Le-Mirail, Francia. Investigadora titular del Programa de Investigación Procesos de Democratización en el Marco del Siglo XXI del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.

<sup>1</sup> En el coeficiente de Gini el 0 representa la igualdad perfecta de distribución del ingreso y el 1 la desigualdad absoluta. Un coeficiente de Gini de 0.25 o 0.35 puede considerarse una distribución razonable, mientras que un coeficiente de Gini mayor de 0.55 representa una desigualdad extrema.

adulta (Prawda, 2001). Asimismo, este autor señala cómo se mantiene la inequidad de la educación en México, la cual se expresa en la varianza en las oportunidades de acceso, permanencia y egreso del sistema educativo en todos sus niveles, modalidades y servicios de capacitación existentes para diferentes grupos poblacionales (por género, etnia, nivel de ingresos, edad, ubicación geográfica, entre otros).

Para entender la complejidad del fenómeno de la desigualdad hay que aclarar que no es lo mismo que la pobreza, aun cuando estos dos problemas tienen una estrecha relación en el caso de México. La pobreza se refiere al nivel de recursos por debajo del cual no es posible alcanzar el nivel de vida, considerado la norma mínima en una sociedad y en una época determinadas (Castells, 1999). La desigualdad remite a la diferencia o apropiación desigual de ingresos entre los más ricos y los pobres. En términos cuantitativos la desigualdad se mide con coeficientes como el de Gini y el de Atkinson, entre otros, que relacionan los ingresos de los deciles más ricos de la población con los de la población más pobre. En términos cualitativos la desigualdad refiere a los pobres y a los ricos en su mutua relación, lo que corresponde a lo que Norbert Elias (1998) llamó relación entre establecidos y marginados; ello permite reconocer el aspecto de dominación que hay detrás de toda desigualdad.

Reconociendo la diferencia entre pobreza y desigualdad podemos observar la articulación particular que tienen estos dos problemas actualmente en México y su diferencia con otros países. Por ejemplo, algunos países del continente africano son más pobres que México, pero son menos desiguales, porque no hay tanta diferencia entre la población más pobre y la más rica. Estados Unidos es un país donde hay mucha desigualdad, por la diferencia que se presenta entre los que tienen menores y mayores ingresos, pero su desigualdad no tiene tanta relación con la pobreza como la tiene en México, porque no presenta los niveles de pobreza que nosotros tenemos.

Esto hace que nuestra desigualdad sea un fenómeno muy grave, porque está asociada con situaciones de persistente y extrema pobreza. De acuerdo con el PNUD más del 50% de la población en México se encuentra en condiciones de pobreza.<sup>2</sup> Asimismo, es reconocido oficialmente que una de cada cinco personas en México es extremadamente pobre. El 73% de la población económicamente activa no forma parte de los miembros permanentes del IMSS.<sup>3</sup> De acuerdo con datos oficiales, en el año 2005 el 10% de la población

---

<sup>2</sup> PNUD, Informe sobre el desarrollo humano: México, 2002, Mundi-Prensa México, 2003.

<sup>3</sup> IMSS, Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del IMSS, 2002-2003.



con los mayores ingresos absorbe 36.5% del ingreso corriente total (trimestral), mientras que el 10% más pobre sólo recibe 1.6% del producto.<sup>4</sup>

Ante esta alarmante realidad una pregunta central, de la que nos queremos ocupar en el presente trabajo, es: ¿qué tiene que ver, o qué puede hacer la democracia para resolver este problema de desigualdad? Como veremos a continuación, algunos autores sostienen que la democracia y la desigualdad no tienen casi ninguna relación, dado que según ellos la democracia se limita a ser una forma de gobierno y una serie de reglas de procedimiento para elegir a los gobernantes. Sin embargo, hay otros autores que sostienen que, remitiéndose a su sentido original, la democracia no corresponde solamente a una forma de gobierno, sino a toda una forma de constitución del conjunto de la sociedad, y que en consecuencia nuestra limitada democracia tiene una muy estrecha relación con el problema de la falta de igualdad social.

Tratando de recuperar los planteamientos de estos últimos autores, pretendo argumentar que un verdadero combate a la desigualdad socioeconómica sólo se puede realizar mediante la construcción de una ciudadanía activa que vaya instituyendo una democracia integral; es decir, la democracia como forma de organización en todas las esferas de la sociedad. Para ello primero analizaremos los argumentos de dos autores en favor de la democracia mínima y considerada ajena a la desigualdad. Posteriormente, refutando la idea de que la esfera política está separada de la económica, implícita en el enfoque de la democracia mínima, expongo la idea de que la desigualdad económica es una construcción política. A continuación, para entender a fondo esta articulación de componentes políticos, culturales y económicos en la desigualdad, expongo una concepción amplia del poder entendido simultáneamente como dominación y como capacidad constitutiva de lo social, que refuta la visión limitada de lo político, implícita en el enfoque procedimental de la democracia. Después, presento el argumento de que el sentido original e integral de la democracia va más allá de la democracia política e implica una forma de organización social. Para fortalecer ese punto, en el apartado que le sigue señalo que la democracia compromete un equilibrio entre sus valores fundamentales: la igualdad y la libertad. Más adelante, retomando las concepciones amplias de poder y de democracia, analizo el papel que juega la construcción de ciudadanía, a través de la democratización creciente de la sociedad en el combate de la desigualdad. Por último, presento con-

---

<sup>4</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005. Consultada en la página: <http://www.inegi.gob.mx/>

clusiones donde fundamento la hipótesis de que el combate a fondo de la desigualdad depende de la construcción de ciudadanía y de la ampliación y aumento de la democracia entendida en su sentido amplio.

## LA DEMOCRACIA AJENA A LA DESIGUALDAD SOCIAL

Desde una perspectiva que pretende reducir la democracia a su función representativa o estrictamente electoral, la democracia tiene muy poco que ver con la desigualdad. Uno de los más claros ejemplos de este planteamiento fueron las propuestas del sociólogo y economista austriaco Schumpeter. En el análisis de este autor y en la teoría democrática contemporánea inspirada en él se sostiene la idea de que la democracia es fundamentalmente un método para elegir a los gobernantes. Schumpeter planteó que el rasgo distintivo de la democracia es la competencia de los líderes por el voto del pueblo en elecciones libres y periódicas. También planteó que el único medio de participación que debe quedar abierto a los ciudadanos es la elección de líderes y la discusión en tiempos de campañas electorales. Se oponía así a la influencia de los ciudadanos sobre los representantes una vez que éstos fueran sido electos, pues argumentaba que esta influencia negaría el concepto de liderazgo (Pateman, 1970: 4). Schumpeter conformó su pensamiento a partir de la crítica a la teoría democrática clásica, argumentando que dicha teoría fue normativa y estaba llena de valores, por lo que perseguía fines, mientras que la moderna teoría de la democracia debía ser científica y sólo basada en hechos reales. En este sentido el punto de partida de Schumpeter fue rechazar la noción de que la democracia como teoría tiene fines y medios. A partir de ello propuso que una “definición realista” de democracia era considerarla solamente un “método” político, es decir, un cierto tipo de arreglo institucional para llegar a decisiones políticas.

Schumpeter señala incluso que un incremento en la participación política popular podría afectar la estabilidad del sistema democrático. “La masa electoral —dice— es incapaz de otra acción diferente a una estampida.” (Schumpeter, 1942: 283).

Evidentemente, en esta noción procedimental, limitada a las elecciones como método para elegir a los gobernantes y sin ninguna relación con fines o valores, la democracia poco tiene que ver con el combate a la desigualdad. En un planteamiento minimalista similar, Lorenzo Córdova afirma que la democracia ha llegado a tener un significado muy impreciso, lo que genera la confusión de sus alcances. Al respecto señala:

En efecto sobre la democracia se ha dicho todo (hay quien habla de la democracia económica, social, etcétera) provocando un abuso conceptual que llega a convertir el término en algo que en ocasiones resulta inasible. Se vuelve entonces necesaria una redefinición del concepto de democracia para evitar la sobrecarga de significados y de alcances que indebidamente se le atribuyen y que acaban por distorsionarla. (Córdova, 2005:35)

Córdova señala que para enfrentar esta confusión hay que

recordar que a lo largo de la historia del pensamiento político el concepto de democracia se ha identificado con una forma de gobierno, es decir, con un conjunto particular de reglas formales de procedimiento para tomar las decisiones colectivas. Si partimos de esa idea, tratar de extender ese significado implicaría, entonces, desnaturalizar el concepto mismo de democracia. (Córdova, 2005: 35)

A partir de esta interpretación *sui generis* del concepto de la democracia en la historia del pensamiento político, Córdova termina en una comprensión sumamente reducida de la misma al señalar: “la idea de la democracia como forma de gobierno puede ser reconducida a una definición mínima de la misma (precisamente la que asume un significado procedimental).” (Córdova, 2005: 35).

Con base en esta concepción este autor señala explícitamente que:

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. El problema del subdesarrollo y sus crudas consecuencias sociales no constituyen un problema que pueda ser resuelto por la sola existencia de la democracia, a menos que se constituya un partido político cuyo programa sea precisamente enfrentar las desigualdades sociales y que logre el consenso de la mayoría a través de las reglas procedimentales de la democracia. (Córdova, 2005: 37)

Un supuesto muy importante, que subyace en el tipo de planteamientos como el de Schumpeter y el de Córdova, es que la democracia es un fenómeno que corresponde exclusivamente a la política, entendida como una esfera particular y restringida de lo social, y la desigualdad a la esfera económica, y que dichas esferas mantienen muy poca relación entre sí. En contrapropuesta expondré otro tipo de interpretaciones más profundas y rigurosas que parten

de concebir a la política como una dimensión presente en la organización entera de la sociedad; es decir, en todo tipo de estructuración u organización social, por lo que señalan que hay una inevitable articulación entre lo económico, lo político y lo cultural, derivada del hecho de que todas las relaciones sociales están constituidas por lo político en sentido amplio<sup>5</sup> y por las formas democráticas o no que éste tome.

A partir de esta concepción articulada mostraré que se recupera la noción de la democracia como una forma de gobierno en todo tipo de organización de la sociedad, ya sea ésta económica, cultural o social. Es decir que la democracia no se limita a la esfera política en el sentido restringido como pretenden Schumpeter y Córdova, sino que implica el ejercicio de la soberanía popular en el conjunto de la sociedad, lo que incluye la esfera económica y cultural, entre otras. Presentaré la argumentación de que la esencia de la democracia es su propósito de evitar todo tipo de dominación, y que en consecuencia el poder democrático de las mayorías se orienta a la lucha por equilibrar igualdad y libertad, por lo que busca y necesita hacerse presente en todas las esferas de lo social.

## CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA

En una perspectiva que articula lo económico con lo político y lo cultural, parto de entender la desigualdad como un fenómeno complejo, el cual se establece en las interacciones sociales en las que una parte tiene más poder que la otra, y lo usa para obtener beneficios económicos o políticos o culturales, y al hacerlo impone ciertos efectos o consecuencias en detrimento de la parte menos poderosa.

Respecto a estas consecuencias y al problema de la desigualdad, Carlos Vilas plantea que no basta que determinados individuos sean —o sean vistos como— diferentes de otros para que haya desigualdad. Señala que la diferencia se convierte en desigualdad en el momento en que la estructura de poder adjudica determinados efectos a esa diferencia. Dichos efectos son tanto de índole económica, como política y cultural; por ejemplo, limitar el ejercicio de derechos, el acceso a recursos materiales y culturales y la participación u organización política y social, entre otros (Vilas, 2006: 2).

---

<sup>5</sup> La explicación de qué se entiende por lo político en sentido amplio se desarrolla en el apartado "Poder como dominación y como capacidad constitutiva de lo social".

Imaginemos una interacción de este tipo: *A* tiene más recursos económicos que *B*; esto es inicialmente sólo una situación de diferencia económica. Esa diferencia se convierte en desigualdad cuando se establece una relación en la que *A* se aprovecha de la situación de *B* para llevarlo a aceptar un bajo salario, un mal recurso, un precio inconveniente, un mal contrato, un servicio deficiente, etcétera, lo que lleva a su vez a *B* a mantener e incluso aumentar su desventaja económica. La desigualdad se deriva entonces del hecho de aprovechar cualquier diferencia para establecer una relación de poder en la que una parte abusa de la otra. En este tipo de casos podemos ver cómo la desigualdad económica constituye también un hecho político al influir en las posibilidades de negociación o en el tipo de interacción que se establezca; y cómo el hecho político está articulado con el económico, no sólo porque también depende de recursos materiales, sino que puede, además, lograr que éstos se incrementen o disminuyan. Es decir, el hecho político se articula en el mismo acto al económico, porque puede modificar o mantener la distribución de recursos materiales (o culturales) y, por ello, incidir en la desigualdad social.

Veamos otros ejemplos de desigualdad para ver su relación con el poder: la mujer es diferente al hombre, pero lo que ha permitido la dominación del segundo sobre la primera es la suma de recursos y la diferencia de poder que los hombres tienen en su favor y las mujeres en su contra, y que crean la desigualdad de género. Las diferencias entre niveles de ingresos o recursos económicos, se hace desigualdad cuando es utilizada para que una persona o grupo de personas quede subordinado y acepte las condiciones de trabajo que otros imponen. La diferencia de etnias o culturas no generarían desigualdad si una de ellas no sostuviera que es superior y no abusara, a partir de su diferencia de poder, de la otra. Esto significa por una parte, como señala Carlos Vilas (2006: 2), que la desigualdad social se deriva de las relaciones de poder; de la subjetivación y constitución de éstas como ideologías, símbolos y valores; de su objetivación en comportamientos e instituciones; y, por otra, que “la desigualdad social es producto, en definitiva, de una dada estructura de poder y es, al mismo tiempo, parte constitutiva de esa estructura.” (Vilas, 2006: 2 y 15). Una consecuencia más de esta interacción entre lo económico y lo político en el problema de la desigualdad es que ésta no es sólo un problema de herencia del pasado, como se dice en algunos discursos políticos, sino que se crea, profundiza y aumenta cotidianamente.

Si consideramos que la desigualdad de recursos materiales no es sólo un hecho económico, podemos entonces observar todas las consecuencias sociales de la misma. Podemos ver que ella ejerce una influencia nefasta

sobre la marcha de la sociedad, sobre el espíritu público, sobre las leyes, el gobierno y sobre la sociedad civil. Así, podemos considerar que el fundamento autoritario de nuestra sociedad se relaciona con nuestra persistente e histórica desigualdad y con sus consecuencias, y a la inversa. Entendemos, pues, que la desigualdad, desde los cimientos mismos de nuestra nación es no solamente un hecho económico y social, sino un hecho moral y político.

En esta perspectiva también podemos observar que la desigualdad no es un hecho casual ni inocente, es una situación construida políticamente, en la que unos sacan ventaja y otros profundizan sus desventajas. Por lo mismo se necesita cambiar las relaciones de poder para superarla. Vilas hace este planteamiento señalando:

El patrón de desigualdades predominante en una sociedad [...] guarda relación con la configuración socioeconómica básica de la sociedad y, sobre todo, con su estructura de poder, y se reproduce como cultura. Tan importante como la constatación de las desigualdades es la intelección del papel que desempeñan en la organización y el desarrollo de la sociedad. (Vilas, 2006: 14)

## **PODER COMO DOMINACIÓN Y COMO CAPACIDAD CONSTITUTIVA DE LO SOCIAL**

Para comprender a cabalidad esta dimensión articulada de la desigualdad socioeconómica y analizar su relación con la democracia y la construcción de ciudadanía, es necesario atender un sentido de las relaciones de poder y de lo político, implícito en lo antes dicho, y que permite observar la articulación de las esferas política, económica y cultural, entre otras, de la vida social.

Se trata de una perspectiva en la que el poder no es visto como un atributo, ni una propiedad que sea posesión de unos, opuestos a otros que carecen de ella. El poder, retomando a Dahl, se entiende en primera instancia como la posibilidad para algunos individuos y grupos de actuar sobre otros individuos y grupos. Robert Dahl (1957) lo definió como la "capacidad de una persona *A* para obtener que otra persona *B* haga alguna cosa que no hubiera hecho sin la intervención de *A*." Como dicen Crozier y Friedberg, esta primera definición, aunque es aún muy vaga, permite reconocer que el poder es una relación y no un atributo de los actores (Crozier y Friedberg, 1977).

Entonces, en esta perspectiva el poder consiste en un desequilibrio en las interdependencias:<sup>6</sup> “si yo soy más dependiente del otro, que el otro respecto a mí, él tiene entonces un poder sobre mí.” (Elias, 1985: 152-153). Pero una segunda consideración importante que se desprende de entender el poder como una relación es observar que se trata de una relación recíproca, dado que lo que se intercambia en una relación de poder no son tanto las fuerzas o los recursos de las partes en cuestión como sus posibilidades de acción. Por ejemplo, cuando *A* establece una relación con *B*, es con un objetivo o propósito preciso, que es obtener de *B* un comportamiento del cual depende su propia capacidad de acción. Al ser así, *B*, por el inevitable hecho de controlar su voluntad y su comportamiento, tiene cierto margen para controlar de alguna manera la posibilidad de que *A* consiga su objetivo. Y cuanto más capaz sea *B* de negociar su disposición de cumplir la acción que le demanda *A*, cuantos más recursos tenga *B* a su disposición que le permitan mantener su comportamiento imprevisible para *A*, mayor será su poder sobre *A* en cada relación precisa. El poder reside, pues, en el margen de libertad de que disponga cada uno de los participantes comprometidos en una relación de poder, esto es, en su posibilidad mayor o menor de rehusarse a hacer lo que el otro le pida. Suponiendo el caso contrario vemos el carácter inevitable de las relaciones de poder: si *B* no pudiera negociar su voluntad de hacer lo que *A* le pide, no existiría una relación de poder entre ambos, pero esto implicaría que *B* dejaría de existir en ese momento como actor autónomo frente a *A* y se convertiría en una cosa. En este sentido toda relación de poder es una relación de intercambio y, por lo tanto, de negociación, en las que están comprometidas al menos dos personas (Crozier y Friedberg, 1977).

Por ello, las relaciones de poder también se entienden como potencialidad, capacidad de hacer, posibilidad, porque remiten al margen de libertad de todos los individuos de actuar y a la posibilidad de reaccionar ante el abuso o la dominación. Como señalan Crozier y Friedberg:

el poder reside en el margen de libertad del que dispone cada una de las partes comprometidas en una relación de poder; es decir, en su posibilidad más o menos grande de rechazar lo que el otro le demanda. La fuerza, la

---

<sup>6</sup> Norbert Elias denomina las formas concretas de interdependencia entre los individuos “configuraciones”, y señala que estas configuraciones pueden ser de diferente tamaño, desde las más pequeñas formas de relación hasta el tamaño de las relaciones internacionales, pero independientemente de su talla, todas están atravesadas por las relaciones de poder. Véase al respecto, Elias, 1985.

riqueza, el prestigio, la autoridad, en resumen, los recursos que poseen unos y otros no intervienen más que en la medida en la que les proporcionan una libertad de acción más grande. En otras palabras, no hay acción social y no hay estructuras colectivas sin libertad de los actores y, partiendo de ahí, sin relaciones de poder. El poder en esta perspectiva, hay que subrayarlo, no es ni un deseo ni una necesidad que deberá ser satisfecha o reprimida en función de un juicio moral. Es un hecho vital, irreducible [que se encuentra presente en todo tipo de relación social y] a partir del cual debemos razonar. (Crozier y Friedberg, 1977: 70 y 433)

Como vimos en lo anteriormente señalado, el poder se deriva de recursos de todo tipo: individuales, culturales, económicos, políticos y sociales. Subrayan esto al señalar que “son todas las ventajas, los recursos y las fuerzas de cada una de las partes presentes o participantes, en pocas palabras, su potencia respectiva lo que determinará el resultado de una relación de poder” (Crozier y Friedberg, 1977: 69). De este hecho se desprende la comprensión de que la desigualdad socioeconómica sea a la vez un fenómeno económico y político. Tocqueville apreció este papel de recurso de poder de los bienes económicos al señalar que la igualdad de condiciones (materiales y culturales) fue el hecho generador o la base que posibilitó el desarrollo de la democracia en Estados Unidos.

La fuerza, la riqueza, el prestigio, la autoridad, en resumen, los recursos que poseen unos y otros intervienen en la medida en que les proporcionan una libertad de acción más grande. Es decir, son todas las ventajas, los recursos de todo tipo: individuales, colectivos, culturales, económicos, sociales, políticos, de cada una de las partes participantes lo que determinará el resultado de una relación de poder. De ahí la articulación de las esferas económica, política y cultural. Un inventario de este tipo permite precisar e introducir en el análisis las desigualdades entre actores diferentes que los lleva a sus posiciones respectivas en un campo social estructurado (Crozier y Friedberg, 1977).

Esta noción del poder y de las relaciones de poder nos permite comprender *lo político en su sentido más amplio*. Considerar que los recursos del poder son simultáneamente económicos y culturales y que las relaciones de poder, presentes en toda la sociedad, conllevan la capacidad de todos los actores de actuar en todas las esferas de lo social (económica, cultural, institucional, familiar), implica concebir a lo político como la capacidad de dar forma al conjunto de la sociedad. Entender lo político en su sentido amplio consiste en identificar el poder no sólo con la autoridad ni con el Estado o el orden establecido, sino enfocarlo “desde el punto de vista de su



riqueza y su dinámica contradictoria y analizarlo como lo que realmente es: una dimensión irreducible e ineludible tanto de lo instituyente como de lo instituido, y tanto del movimiento como de la estabilidad; en resumen de la acción social." (Crozier y Friedberg, 1977).

Claude Lefort plantea la misma idea de lo político cuando señala que, "ante todo, la política no puede ser considerada como un sector o nivel específico de la vida social (paralelo a otros: económico, ideológico, etcétera), sino como una categoría ontológica, como el proceso de constitución del espacio social, el modo mismo de institución de la sociedad, '*su mise en forme*'" (Lefort, 1986 cit. en Máiz, 2001).<sup>7</sup>

Retomar esta noción del poder y de lo político nos lleva a reconocer de manera plena el carácter construido de la sociedad. Los seres humanos, debido a su capacidad de actuar, construyen o reconstruyen las relaciones sociales en las que participan; y por ser relaciones en las que actúan como sujetos o actores, estas relaciones sociales son relaciones de poder. Es decir, lo que define dicha construcción son las relaciones de poder, ya sean éstas de cooperación o de conflicto.

Entender el carácter construido de lo social significa aceptar que no hay determinismos transhistóricos, que no hay providencialismos, que todo es contingente; que, por lo tanto, nada es gratuito, que los derechos, las conquistas, todo lo que se obtenga depende del ejercicio responsable de la libertad. Asumir el carácter construido es entender que no se cambia la sociedad por decreto, que no basta con abolir las relaciones de abuso, para que espontáneamente surja una mejor sociedad.

Como dicen Crozier y Friedberg: "es porque hay libertad que no hay determinismo, que la historia y la sociedad se deben comprender como una creación, una intervención humana, y que nuestras construcciones sociales son y no pueden ser más que contingentes." Reconocer el carácter construido de nuestras formas de organización, de nuestros modos de acción colectiva, es reconocer también que el cambio tiene el mismo carácter construido (Crozier y Friedberg, 1977: 433).

Esto significa que no sólo la desigualdad, sino la democracia, la ciudadanía, como todo tipo de relación social (cualquier organización económica y

---

<sup>7</sup> En esta misma perspectiva Ramón Máiz añade: "no hay lugar, por lo tanto, para estructuras elementales o naturales subyacentes, sujetos o intereses (de clase o comunidad) que preexistan al conflictivo proceso de emergencia y constitución de la sociedad. De ahí la razón última de prevalecer de lo político (dinámica de articulación) sobre lo social (cristalización de procesos históricos)." (Máiz, 2001: 92).

los términos de intercambio en el mercado, en el sindicato, en la empresa, en el estado, etcétera) están socialmente contruidos, porque el poder y lo político están presentes en toda la vida social. Como veremos más adelante este planteamiento de lo político posibilita o permite comprender el carácter integral de la democracia; entenderla en su planteamiento tradicional de poder popular, que garantiza tanto la libertad de acción como la igualdad, en todas las esferas de lo social.

## LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE SOCIEDAD

Lorenzo Córdova plantea que “a lo largo de la historia del pensamiento político el concepto de democracia se ha identificado con una forma de gobierno, es decir, con un conjunto particular de reglas formales de procedimiento para tomar las decisiones colectivas”. Para realizar semejante definición minimalista autores como Schumpeter y Córdova despojan a la democracia de su sentido original, de la razón de ser de su existencia, de su propósito o fin último. Se desvincula el medio del fin, y se pretende erigir el medio en el contenido completo. Pero como señaló Aristóteles en *la política*, las formas de gobierno se clasifican en función de quienes gobiernan y cómo gobiernan. Así pues, la democracia es una forma específica de gobierno, y su mismo significado etimológico la describe como gobierno o poder del pueblo, de ahí que Aristóteles la definió como el gobierno de muchos o de todos. No se puede tratar entonces sólo de una forma de gobierno, de un método sin fines, sino que como lo señaló Abraham Lincoln es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Es cierto que la democracia implica un reconocimiento especial de las formas y de los medios, porque se sabe que en política la forma es fondo, y que en consecuencia son decisivos los métodos para llegar a los fines. Pero este reconocimiento de la importancia de los procedimientos no autoriza a que se le reduzca sólo a dichos métodos y se olvide de sus valores y de su fin. Como señaló Nelson Mandela, “si no hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicamentos cuando se está enfermo, si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas, la democracia es una cáscara vacía, aunque los ciudadanos voten y tengan Parlamento.”

En los planteamientos integrales de la democracia se reconoce que los medios determinan el fin, y se asume que ambos aspectos son indivisibles, porque se reconoce la presencia de lo político en todo tipo de construcción o el carácter políticamente constituido de todas las estructuras y formas socia-

les de organización. Se sabe que detrás de los medios hay construcciones políticas y que dichos medios implican inevitablemente finalidades políticas. En estos planteamientos no se cae en la inocencia o ingenuidad de creer que una determinada forma de gobierno no tenga consecuencias políticas. Se sabe que lo político está presente en los medios, en los métodos y que por eso estos últimos determinan a los fines.

En realidad a lo largo de la historia del pensamiento político no se ha dejado de reconocer esta integración de medios con fines en la democracia y en toda forma de gobierno, a pesar de los intentos de autores, como Schumpeter, de despojarla de sus propósitos. Como señala Bobbio, en la larga historia de la teoría democrática se entrecruzan motivos de método y motivos ideales, o fines (Bobbio, 1986: 452). El fin último de la democracia es reducir al mínimo toda forma de abuso del poder. Por ello se le considera soberanía popular, poder del pueblo, contraria a la idea de aristocracia, poder de pocos.

Si la democracia lucha contra la exclusión y por la inclusión es porque la primera permite o facilita la dominación. La exclusión es uno de los métodos de los grupos dominantes, es una forma de limitación de poder, es una forma de mantener y ahondar las asimetrías políticas de los grupos subalternos. Entonces, plantear, como lo hace Schumpeter, límites a la participación popular es una forma de exclusión, de privación de derechos; y en dicho planteamiento está implícito un deseo de mantener privilegios y condiciones de dominación, a la que se le quiere confundir con gobernabilidad.

La limitación de la democracia a las formas representativas implica al menos tres reducciones centrales: 1) la pretensión de que la democracia se puede reducir a lo político en su sentido restringido, a las instituciones por medio de las cuales se elige a los gobernantes, como si no hubiera gobierno ni relaciones de poder en todas las esferas de la vida social, como si los gobiernos elegidos no intervinieran en la vida económica, como si de ellos no emanara una cierta forma de política económica, que beneficia a ciertos intereses políticos y económicos en perjuicio de otros; 2) la reducción de gobierno de mayorías por el gobierno de unas elites; es decir, la reducción de la democracia a un método que posibilita defender intereses minoritarios; y 3) la pretensión de que los métodos democráticos se pueden reducir a un único método: al de la representación, lo que implica la desvaloración y eliminación de otros: debate, deliberación, participación directa, diálogo, intervención política del Estado y de la sociedad civil en la economía para atenuar las desigualdades, entre otros. Como es posible apreciar dicha eliminación tiene el propósito de impedir un mayor poder de las mayorías, justamente porque la preocupación que subyace es la defensa de intereses de minorías.

Nada, pues, más ajeno al espíritu y propósito de la democracia. En la intervención en los ámbitos locales, más próximos a la vida cotidiana de los individuos, éstos tienen una posibilidad privilegiada de participar en la regulación de la vida social. De aquí que la democracia no puede quedarse únicamente con los métodos representativos para hacer posible la concreción de sus principios.

La representación es un medio, entre otros, como la deliberación, la participación directa, el diálogo, el debate; todos ellos complementarios, dirigidos a garantizar la soberanía popular. No hay que reducir entonces a la democracia a sus medios. Por importantes que éstos sean no tienen sentido si no sirven, si no se dirigen a cumplir el fin de la democracia: garantizar la soberanía popular, garantizar el poder popular para impedir los abusos de poder, para asegurar la emancipación de las mayorías, para evitar el sometimiento de muchos por unos cuantos, pero también el sometimiento de la minoría por la mayoría y la falta de libertad. Para recuperar a la democracia en esta esencia tenemos que dejar de ver a la democracia representativa, a la democracia directa, a la democracia sustantiva, como modelos de democracia, y entenderlos como métodos, como medios, sólo como parte de la democracia entendida como armonía o congruencia entre sus métodos, sus principios, valores y fines.

Como lo reconocen los autores minimalistas, la democracia representativa, a la que quieren reducir la democracia, no puede alcanzar los propósitos de equilibrio entre igualdad y libertad propios de la democracia, y esto lo resuelven eliminando sus propósitos y valores, y reduciendo la democracia a un método sin fines sustantivos. Pero la democracia implica simultáneamente los valores de la libertad y el de la igualdad, justamente porque el propósito último de la misma es reducir al máximo toda forma de abuso del poder. Es su propósito emancipador lo que la lleva a la integración de sus principales valores: "la libertad fundada en la igualdad" (Aristóteles, 1986), para que se garantice no sólo la libertad sino también la igualdad.

## **LA DEMOCRACIA COMO EQUILIBRIO DE SUS VALORES FUNDAMENTALES: IGUALDAD Y LIBERTAD**

Considerando lo anterior, hay que tener cuidado de no confundirse, como muchos lo hacen en aras de la búsqueda de la igualdad, y considerar que la solución a la pretensión de sólo legitimar el método representativo es su eliminación, así como la eliminación de todo tipo de liberalismo y el desprecio a toda forma de libertad. La democracia entraña una búsqueda de equili-

brio entre libertad e igualdad, no una a costa de la otra. No puede haber libertad absoluta, no puede haber igualdad absoluta; ambas así, en forma absoluta son negativas o dañinas, por eso de lo que se trata con la democracia es de que se mantenga una tensión entre ambas que las lleve al equilibrio. La igualdad no es perfecta como lo apreció Tocqueville puede engendrar un mal, la sumisión o la tiranía, la exigencia de un pensamiento único, el desconocimiento de la pluralidad y del pluralismo. La libertad tampoco es perfecta, sin límites engendra un mal, el abuso de poder. Se trata en la democracia de intentar permanentemente de mantener un equilibrio entre ambas, para que la igualdad centre y refuerce a la libertad y viceversa. La igualdad que se busca en la democracia o igualdad democrática es una igualdad con libertad, no una igualdad mantenida a costa del servilismo, de la obediencia a un amo, de la homologación de condiciones de pobreza que impiden el desarrollo de toda iniciativa, o sostenida con la idea de un pensamiento único. Tocqueville plantea que la igualdad alcanzaría su forma completa al confundirse con la libertad (Lefort, 1991: 214). No una igualdad que sólo sea nivelación económica, sino también la mayor nivelación posible en cuanto a la capacidad política. Libertad para que se acepte la pluralidad, para que no se caiga en la tentación de suponer la posibilidad del pensamiento único.

Es cierto, como dice Oxhorn (2001), que la desigualdad no puede desaparecer totalmente, porque nunca puede desaparecer la libertad del hombre y, con ella, las diferentes iniciativas y los diferentes resultados de las mismas, así como las relaciones de poder. De lo que trata la democracia es de impedir que se tenga una desigualdad tal que permita el abuso de poder. Puede haber, y también es inevitable, que haya diferencias de poder, pero no tanta como para que se permita el abuso de poder. Se trata con la democracia de equilibrar el exceso de libertad de unos y la falta de igualdad de otros.

La democracia representa, en resumen, la aspiración de combatir toda forma de abuso del poder; ésa es la razón de que encarne la búsqueda permanente del equilibrio entre los valores de la libertad e igualdad. Retoma a la libertad como valor para impedir cualquier despotismo y tiranía; toma la igualdad económica para garantizar las condiciones materiales y culturales que impiden que unos se subordinen a otros por necesidad; toma a ambas para evitar el abuso de la libertad, que implicaría la opresión o explotación de unos sobre otros, y para evitar los males de una incompleta igualdad, que impida el ejercicio de la libertad. Por ello, tradicionalmente la democracia entraña la intención de estar presente en el conjunto de las esferas de la vida social.

Dado que el proyecto de la democracia es la emancipación de todas las formas de dominación, existe una gran cantidad de pensadores políticos tanto

modernos como a lo largo de la historia del pensamiento político que retoman este espíritu original e integral de la democracia y expresan una diversidad de propuestas para alcanzarla a plenitud, buscando construir el equilibrio de sus valores de libertad e igualdad en la organización de toda la sociedad.

El reconocimiento del carácter constitutivo de lo político y de las relaciones de poder presentes en toda la vida social, en mi opinión permite recuperar la idea original e integral de la democracia que implica la articulación coherente entre sus medios, valores y fines. El fin de la democracia es la abolición de los abusos de poder, y, como vimos, la dominación y el abuso de poder no sólo se da en la esfera política restringida, ni sólo a través de ella, sino en el conjunto de las relaciones sociales. En consecuencia la única forma de recuperar la esencia de la democracia, su proyecto emancipador y su carácter íntegro, es concebirla y concretarla como forma de organización de lo social.

Ello significa, entre otros aspectos, que la lucha por la igualdad dentro de la democracia no sólo se da en la esfera política formal, sino que representa la búsqueda de una mayor igualdad social en todos los ámbitos. Por ello es falso, como señalan Schumpeter y Córdova, que la democracia sólo represente un tipo de régimen político y, por lo tanto, su ideal de igualdad se limite a la igualdad formal (un individuo un voto). La democracia no sólo implica el poder del pueblo para lograr la igualdad política en sentido estrecho, o la igualdad formal y jurídica, sino el poder de la mayoría para reducir la desigualdad y alcanzar una mayor igualdad social (económica, política y cultural). La democracia implica la concepción de lo político en su sentido amplio, de forma integral; por eso concibe el poder popular en todas las esferas de la vida social. Como señala Lefort (1991), si la democracia tiende a destruir inicialmente a la monarquía, y luego el poderío de los burgueses y los ricos, es porque su objetivo no sólo estriba en la supresión de los rangos y las distinciones hereditarias, su vocación es política, por ello se encarna contra toda forma visible de dominación, contra todos los modos de su encarnación en personas o en clases. En consecuencia el tema de la democracia es el del reto de la socialización, de la desconcentración de poder, no sólo en el Estado, sino como dice Bobbio (1986), en otras estructuras de la sociedad.

Es importante resaltar que a diferencia de algunos autores modernos de la democracia minimalista, la teoría clásica de la democracia está fincada en un mayor reconocimiento de la realidad, al reconocer el papel constitutivo de lo político en la vida social. Es decir, reconocer el carácter construido y no natural de los procesos sociales, la centralidad de lo político como articulador del cambio y la construcción política de los procesos económicos, políticos,

sociales y culturales, el carácter inevitablemente conflictivo de las relaciones sociales, y la presencia descentrada de las relaciones de poder, considerando que esta perspectiva no elimina la política formal, pero la considera sólo un hilo más de la compleja urdimbre que forma el entramado de las relaciones de conflicto y cooperación entre actores.

Pero también hay que resaltar que no todos los autores modernos reducen la democracia a su versión minimalista. La aspiración de la democracia como forma de organización que va más allá del sistema político y trasciende a otras esferas de la sociedad, y su articulación con problemas como la desigualdad, es retomada por una gran cantidad de autores contemporáneos (Norbert Elias, Foucault, Crozier, Friedberg, Lefort, Mouffe, Laclau, Bobbio, Máiz, Norbert Lechner, O'Donnell, entre otros), que no caen en la ingenuidad de creer que la reducción de la democracia a su versión electoral es un simple método, y que recuperan el carácter amplio de lo político.

Por ejemplo Crozier y Friedberg señalan que no se contiene el poder intentando suprimirlo o rechazando reconocerlo, sino, al contrario, aceptando su existencia y *promoviendo que un número cada vez más grande de personas entren en el juego de las relaciones de poder con más autonomía y libertad de elección posibles* (Crozier y Friedberg, 1977).

Ramón Máiz también sostiene que la democracia no nos remite a un concepto puramente procedimental, sino que ésta se configura como una forma que requiere un *fondo*, esto es, un proceso con inherentes exigencias normativas y sustantivas que pongan la base de su plena realización. La democracia es así un *horizonte imaginario*, una aspiración siempre inalcanzada que anuda indisolublemente valores con procedimientos: libertad, igualdad, tolerancia, pluralismo y solidaridad (Máiz, 2001: 93-94).

Por su parte, Bobbio argumenta que:

los dos grandes bloques de poder descendente y jerárquico en toda sociedad compleja, la gran empresa y la administración pública, hasta ahora no han sido afectados por el proceso de democratización; y hasta que estos dos bloques resistan la presión de las fuerzas que vienen de abajo, no se puede decir que la transformación democrática de la sociedad se haya realizado.

Agrega que para medir ahora el desarrollo de la democracia se tiene que ver ya no el aumento en el número de electores, sino los nuevos espacios en los que el ciudadano puede ejercer su poder, por lo que propone la ampliación de la democracia a más espacios. Concluye al respecto que hoy un proceso de democratización consiste

en el paso *de la democracia política en sentido estricto a la democracia social*, o sea, en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política, al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica, que los indica simbólicamente como lugares donde se desarrolla la mayor parte de la vida de la mayoría de los miembros de una sociedad moderna. (Bobbio, 1986: 42-47)

O'Donnell también argumenta que la democracia es más que un régimen, y que a pesar de los intentos de reducirla, está necesariamente vinculada con el problema de la falta de derechos sociales y con la injusticia social que esta carencia representa. Al respecto señala:

vimos que la mayor parte de la teoría contemporánea de la democracia se restringe al régimen. Ahora vemos que ésta no es meramente una cuestión académica; más bien, esta restricción refleja, y refuerza, una concepción general restrictiva de lo que la política, específicamente la política democrática trata. Estas visiones expulsan la democracia y, en general, la política, de cualquier relación activa con la gran injusticia social implicada por la carencia extendida de derechos sociales y civiles. (O'Donnell, 2004: 70)

Este autor agrega que la democracia política establece un tipo de igualdad que es formal. Esta igualdad de la democracia ignora las divisiones sociales, incluyendo las desigualdades sociales reales. Sin embargo, propone que esta igualdad formal puede ser movilizadora políticamente y puede apoyar demandas y exigencias de igualación en esferas más allá de los derechos políticos. Al respecto señala que se trata de

impulsar una dialéctica de empoderamiento en una esfera de derechos empujando conquistas en otros. Esta posibilidad, que se origina en la disponibilidad de derechos políticos y que es negada por el autoritarismo, es solamente ofrecida por la democracia a través de los derechos políticos que ésta sanciona, aún para aquellos que sufren derechos civiles y sociales truncados. (O'Donnell, 2004: 42 -57)

Porque la democracia ha representado siempre la aspiración de eliminar cualquier forma de abuso del poder, a pesar del planteamiento de Schumpeter y de otros autores, el ideal de la democracia retomada con sus valores no sólo es parte de la historia del pensamiento político, sino sobre todo se ha conver-



tido *de facto* en uno de los modelos que ha inspirado las luchas de emancipación libradas contra las desigualdades de diverso tipo, no sólo en América Latina, sino en Europa, Norteamérica y diversas partes del mundo.

Por otra parte, sin el estrecho vínculo existente entre democracia e igualdad sería incomprensible la evolución constatada por Marshall de los derechos civiles, políticos y sociales en Inglaterra y en Europa. Tampoco sería comprensible el establecimiento formal de los derechos de primera, segunda y tercera generación reconocidos en las declaraciones de los derechos humanos. Y como lo recuerda Bobbio (1986), el Estado de bienestar se desarrolló como resultado de la lucha ciudadana por una mayor igualdad, o por la cada vez más amplia democratización de la sociedad.

Mención especial merece la llamada democracia social, porque es con ella con la que se ha tratado de dar respuesta a las críticas que Marx hizo a la democracia liberal, en el sentido de que la democracia liberal se refería a una igualdad formal y no real (Schnapper, 2000). Recuperando esta crítica, la democracia social o providencial se resiste a la mutilación de la divisa de la Revolución Francesa: “libertad, igualdad, fraternidad”, ante el intento de la democracia liberal de sobrevalorar el primer término a expensas de los otros dos. En ella se parte de la convicción central de que solamente el Estado puede ser el garante del interés general, y que a él le corresponde proveer todo lo que el principio triunfante del beneficio personal no proporciona a las sociedades democráticas, en la esfera de la diversidad cultural, de la solidaridad social y de la eficacia técnica (Jeanneney, 1998: 99).

A partir de estas inquietudes se han desarrollado dos políticas públicas orientadas a combatir la desigualdad. La primera es la denominada “de acción afirmativa”, la cual plantea fundamentalmente una legislación particular en favor de los grupos socialmente marginados o excluidos, buscando establecer una política de igualdad de oportunidades para estos grupos. La segunda es la política denominada de “discriminación positiva”, que consiste esencialmente en adoptar cuotas con el fin de otorgar derechos derogatorios al derecho común a poblaciones que han sido víctimas de discriminación en el pasado y que continúan siéndolo en el presente (Schnapper, 2000: 209).

Con estos casos constatamos que, tanto en la historia del pensamiento político, como en el terreno de las luchas sociales, existen diversas propuestas de democratización que van más allá de lo procedimental y electoral. Dichas propuestas implican una concepción de la democracia como forma de organización de la sociedad e insisten en una recuperación de los valores y fines de la democracia.

## LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA SOCIEDAD Y EN EL COMBATE DE LA DESIGUALDAD

Partiendo del enfoque que plantea el carácter socialmente construido de las relaciones sociales, así como la articulación de los factores económicos, políticos y culturales, regresamos a la inquietud inicial sobre el papel que juega la construcción de ciudadanía y la democracia en el combate de la desigualdad. Desde el punto de vista de Marshall la desigualdad económica debe manejarse de manera sistemática puesto que es tan inevitable dentro del capitalismo, como contraria a las normas democráticas. En este esquema Marshall (1950) plantea que *el desarrollo de la ciudadanía es el recurso o el medio para reducir la desigualdad económica* generada por las clases sociales. Por su parte, Oxhorn, retomando a Marshall, plantea que la desigualdad no puede ser totalmente eliminada. Sin embargo, este autor precisa que la desigualdad económica puede disminuir paulatinamente a través del desarrollo de la democracia y de la ciudadanía, y que éste fue el caso de Gran Bretaña durante el periodo en el cual los derechos ciudadanos evolucionaron. Este hecho coincide con un largo conjunto de evidencias empíricas expuestas por Przeworski y otros autores, que demuestran que existe una relación positiva entre la longevidad de los gobiernos democráticos y la disminución de la desigualdad económica en las sociedades europeas (Przeworski *et al.*, 1995 y 1996). Este autor plantea que el proceso histórico de 300 años a través del cual la ciudadanía alcanzó los derechos civiles, políticos y sociales, expuesto por Marshall, parece en retrospectiva un círculo virtuoso en el cual los derechos acumulativos de los grupos subalternos continuaron creciendo, al punto que en las democracias liberales consolidadas se alcanzó un clásico “compromiso democrático de clase” entre los representantes de las grandes empresas y los trabajadores (Przeworski, 1985). En resumen, como dice Oxhorn (2001), la desigualdad social no fue eliminada, pero a través de la conquista de mayores derechos ciudadanos se fue reduciendo significativamente.

No obstante las aportaciones de Marshall al análisis de la relación entre democracia, ciudadanía y desigualdad, no todo su análisis resulta pertinente para abordar este tema. Entre otros aspectos, hay que recuperar la crítica principal que Oxhorn le hace a Marshall. Dicha crítica consiste en el señalamiento de que para articular los derechos civiles, políticos y sociales a los que se refiere Marshall, la ciudadanía debe ser reinterpretada y reconocer de forma explícita la naturaleza conflictiva de su proceso de construcción social. Agrega que dado que los derechos ciudadanos son socialmente construidos, donde la

sociedad civil —incluyendo la ciudadanía— es débil, la construcción social de los derechos ciudadanos es por consiguiente más precaria (Oxhorn, 2001). Es decir, los derechos y los mayores niveles de igualdad se conquistan en una arena en la que siempre hay beneficiarios de la desigualdad existente. Para conquistarlos se necesita el fortalecimiento de la sociedad civil y la construcción de ciudadanía entendida no sólo como derechos formalmente establecidos, sino también como capacidad política para ejercerlos.

Efectivamente, T. H. Marshall planteaba que la ciudadanía es aquel estatus de igualdad de derechos y obligaciones compartido por todos los miembros de una comunidad política (Marshall, 1950: 34). Considerando este componente formal de la ciudadanía, en la Constitución mexicana, como en las de muchos otros países, se establece dicho estatus de igualdad de derechos y obligaciones. Pero si consideramos el papel constituyente de lo político que hemos señalado arriba, surgen diversas preguntas respecto a la ciudadanía: ¿Es suficiente que esté establecido un derecho para que éste sea efectivo, especialmente aquí, en América Latina? ¿Basta un enunciado oficial para que la democracia, la ciudadanía y los derechos que consagran sean reales? ¿Es suficiente quedarnos con una definición de ciudadanía como individuos portadores de derechos y obligaciones para que dicha ciudadanía realmente exista? Sin duda alguna, los decretos, las bases jurídicas son muy importantes, no pueden ser nunca despreciados; pero no por ello podemos obviar que para que la ciudadanía y la democracia sean un hecho, lo decisivo son las prácticas sociales y las relaciones políticas reales.

En otras palabras, si no consideramos el carácter construido de la ciudadanía nos quedamos con la definición restringida de la misma, que la concibe usualmente como portadora de derechos que deben ser garantizados por el Estado. Me parece pertinente ese carácter jurídico de la ciudadanía, pero ésta es sólo una de sus dimensiones; la ciudadanía también tiene una dimensión sociológica, que remite a las capacidades ciudadanas, y éste es el hecho mayor y realmente fundante de la ciudadanía. Sin capacidad ciudadana realmente existente su formulación jurídica no pasa de hacerla una promesa.

En México, la Constitución de 1917 estableció el municipio libre. A casi un siglo de distancia esto todavía no es una realidad en la mayor parte del país. Nuestra Constitución también establece desde el Constituyente de 1917 el derecho a elecciones libres, pero en la realidad todavía no terminamos de conquistarlas plenamente. Los gobiernos de la época de la Reforma establecieron leyes con las que trataron de “liberar” a los indígenas de la comunidad corporada; pero en los hechos, debido a esas leyes, muchos de ellos fueron despojados de sus tierras y reducidos a la servidumbre.

La democracia integral, la democracia entendida como forma de organización de la sociedad, no se puede generar por decreto, saldrá del conflicto, de la lucha de intereses, de la conquista en cada trinchera, de capacidades estratégicas de los grupos hoy subalternos, no podrá resultar de un armonioso pacto o contrato social por más racional que éste sea, no será el resultado de ninguna sociedad reconciliada. Esta democracia no puede ser más que resultado de una conflictiva, ardua y cotidiana construcción, y el principal actor que puede ir la concretando, al mismo tiempo que construyéndose a sí mismo, es el ciudadano, de ahí la importancia de la construcción de ciudadanía.

Además de Oxhorn, diversos autores analizan que la ciudadanía es algo más que el estatus formal de individuos con derechos y obligaciones ante un Estado-nación, y demuestran que es una construcción social. Por ejemplo, Tilly señala que históricamente en Europa fue “la lucha y la negociación entre los estados en expansión y los sujetos sociales lo que creó la ciudadanía ahí donde no había existido previamente.” (Tilly, 1996: 9).

Otro caso es Dominique Schnapper (2000), quien plantea que “la ciudadanía no es una esencia dada una vez por todas, que sería importante mantener y transmitir, sino que es una construcción histórica. Todas las definiciones son el producto de conflictos y de compromisos entre concepciones diversas, entre grupos sociales opuestos, de acuerdo a la relación de fuerzas que se establece entre ellos. La definición ha evolucionado en el curso del tiempo y continúa haciéndolo. Sus formas varían de un país a otro. Los mismos principios proclamados han sido aplicados de maneras diferentes según las tradiciones históricas de cada país.” (Schnapper, 2000: 139). En resumen, esta autora señala que: “La ciudadanía no acaba nunca de redefinirse en función de las sociedades y de su evolución.” (Schnapper, 2000: 245).

O’Donnell, Lazzetta y Vargas plantean que en el caso de “las democracias realmente existentes en América Latina se observa lo mucho que les falta si se las compara con las europeas y las norteamericanas.” Al respecto señalan que

el mejoramiento de la calidad de las democracias en América Latina no es una consecuencia natural de la democratización de los regímenes políticos. Este mejoramiento requiere, entre otras cosas, de un fuerte empuje desde abajo por ciudadanía interesadas en materializar la promesa básica de una democracia: que en ella, la soberanía del poder reside en sus ciudadanos(as). (O’Donnell, Lazzetta y Vargas, 2003)

La ciudadanía no sólo se retoma, en esta perspectiva constructivista, como el individuo portador de derechos, de cierta edad y parte de una nación, sino

además en su sentido sociológico: como construcción o desarrollo de los sujetos con capacidades individuales y colectivas que efectivamente aseguren a toda la población una real participación social y una conveniente inserción económica. Es decir, como el desarrollo de capacidades que permiten el ejercicio pleno de la soberanía o poder popular (Oxhorn, 2004; Schnapper, 2000). Se trata entonces de una ciudadanía que rompa de forma radical con la idea de que hay alguna autoridad extra social: dios, los ancestros, la necesidad histórica, como responsable de la creación de las instituciones o de las formas de organización de la sociedad, y que en cambio asuma la necesidad y la responsabilidad explícita de la autoemancipación.<sup>8</sup> Como dice Rabasa: La transformación de súbdito a ciudadano consiste en la transformación de la relación entre el poder y la ciudadanía, cuando el individuo pasa de ser el objeto determinado para constituirse en el sujeto determinante (Rabasa, 1994: 12).

En esta misma perspectiva podemos entender la democracia como el modelo organizativo social que cada vez posibilita más el ejercicio de la ciudadanía integral, no sólo de la ciudadanía como electores, sino la de sujetos con capacidad de conquistar y defender derechos en cualquier esfera de lo social. El ejercicio de una ciudadanía semejante requiere recuperar las premisas del *demos* (del gobierno o soberanía del pueblo), de los métodos republicanos, de la participación directa y de la deliberación, pero también las premisas de respeto a las garantías individuales, a las libertades políticas, a los valores de tolerancia y pluralidad, así como aceptar el principio de representación, entre otras aportaciones del liberalismo político.

En otras palabras, la democracia es una forma de constitución de la sociedad basada en la soberanía popular que se construye en el conflicto. El actor de dicha construcción es el ciudadano en lo individual y la ciudadanía en lo colectivo. La democracia no es producto de un decreto, no es una inscripción en la ley por más sublime que ésta sea, si no hay ciudadanos, individuos y colectivos capaces de ser sujetos de su historia. Es construyendo ciudadanía que simultáneamente se avanza en la profundización, ampliación y mayor calidad de la democracia. La democracia se construye al mismo tiempo que la ciudadanía. La construcción de ciudadanía requiere la parte representativa de la democracia, pero también la participación directa. La construcción de la ciudadanía sólo se logra en la búsqueda de una democracia plena. Si sólo existe el interés de que se dé una limitada participación ciudadana en tiempos de campañas, si no importa más su opinión después de este

---

<sup>8</sup> Véase al respecto el planteamiento de Castoriadis, 1975.

momento, como propone Schumpeter, lo que interesa en el fondo es que no se construya más ciudadanía.

Ante esto, una pregunta obligada es: ¿desde dónde partir para construir esta ciudadanía?, ¿desde el Estado, la sociedad civil o las instituciones internacionales? La respuesta es desde todos lados, pero poniendo énfasis en que lo que hay que fortalecer, independientemente de dónde se impulse, es la capacidad ciudadana, la libertad, la capacidad individual y colectiva. Se puede construir desde el Estado, desde los organismos no gubernamentales, desde las políticas públicas, desde todos lados. Pero lo que no hay que perder de vista es que se trata de contribuir al desarrollo de sus capacidades de emancipación social, no de otorgar dádivas, sino de generar igualdad económica y política simultáneamente, de participar en el proceso de construcción de ciudadanos, es decir de sujetos *con capacidades* individuales y colectivas para conquistar y hacer valer sus derechos, de individuos que sean actores de su historia.

Oxhorn, Schmitter y Mann evidencian el papel antidemocrático que ha desarrollado en forma predominante el Estado en América Latina y sus efectos en el déficit de ciudadanía y en la desigualdad económica. Oxhorn plantea que a partir del proceso que él llama de “inclusión social controlada”, el Estado no permitió en América Latina el mismo proceso acumulativo de *recursos de poder* que se dio en Inglaterra y en Europa, a fin de mantener los beneficios que ha permitido la desigualdad para ciertas minorías privilegiadas. Al respecto señala:

Los capitalistas en otros lugares lo han hecho extraordinariamente bien (para ellos) siguiendo distintos caminos de desarrollo económico y político, en los cuales un reducido número de derechos sociales de ciudadanía fueron efectivamente otorgados a los obreros como una manera de cooptar y controlar su movilización ante la ausencia de derechos políticos y civiles efectivos. (Oxhorn, 2001: 162)

Es decir, para mantener *de facto* la incapacidad de autonomía, organización, ejercicio de libertades políticas, de reunión, opinión, etcétera consagradas por los derechos civiles y políticos. Oxhorn también señala que una de las razones del poco desarrollo de la ciudadanía en América Latina es que la naturaleza elitista de las transiciones a la democracia a menudo truncó o no permitió el proceso por medio del cual se desarrolla la sociedad civil (Oxhorn, 2001:158).

Schmitter (1974), en un planteamiento semejante, señala que en América Latina, el corporativismo en la región (así como en otras regiones en vías

de desarrollo) fue visto como parte de una estrategia de “modernización defensiva desde arriba”. Oxhorn señala al respecto que:

desde aproximadamente la década de 1930 hasta la década de 1940, en países tan diversos como Argentina, Brasil y México, las elites que controlaban el Estado impusieron a los obreros una estructura estatal que sería usada para controlar las demandas y las movilizaciones obreras. El Estado creó instituciones jerárquicas del trabajo que no tenían raíces efectivas en la sociedad civil para mantener la estabilidad política y promover el crecimiento económico, ante la ausencia de instituciones de bienestar social que se dirigieran a la creciente desigualdad de ingresos. Más que redistribuir el poder en favor de la clase obrera, como ocurrió con Europa Occidental, el corporativismo en América Latina institucionalizó las desigualdades de clase en términos del acceso al Estado y a los recursos económicos, al crear un nuevo y relativamente pequeño grupo privilegiado de obreros en los sectores populares. (Oxhorn, 2001: 172-173)

Lo anterior nos confirma que la desigualdad económica también es un hecho político, porque limita la capacidad de acción (y por ende la capacidad política) de los sectores subalternos. Pero aún más, es un hecho político porque hay grupos interesados en mantenerla como medio para seguir limitando esa capacidad de acción de la que ellos se benefician. Por ello la desigualdad no puede ser combatida más que reconociendo que, más que recursos, se necesita desarrollar capacidades para que quienes la padecen sean sujetos y al serlo eviten que la desigualdad se reproduzca en nuevos ciclos.

Para que la democracia alcance a ser en los hechos una forma amplia de organización de lo social que trascienda al régimen político, para que sea una forma de vida, que evite lo más posible todos los despotismos, todos los abusos de poder y las desigualdades derivadas del mismo, incluyendo la económica, se necesita que la ciudadanía se construya o amplíe y profundice, trabajando simultáneamente por la conquista de las libertades civiles y políticas, al mismo tiempo que por la igualdad de condiciones materiales para la mayoría de la sociedad. Esto nos remite a la inevitable interrelación entre economía y política: los recursos dan libertad y la libertad da acceso a recursos. La construcción de ciudadanía genera igualdad y la igualdad genera ciudadanía.

En este sentido recupero también el planteamiento de Philip Oxhorn cuando señala: “En las sociedades en donde el poder político está más concentrado (muy poco distribuido en la sociedad civil), la sociedad civil [y por lo tanto la ciudadanía] es más débil y las posibilidades de estabilidad demo-

crática y desarrollo equitativo a largo plazo son, en consecuencia, menores.” (Oxhorn, 2001: 164). El autoritarismo, por ello, es un círculo vicioso y perverso en el que el déficit de ciudadanía o condición de subordinación genera desigualdad y ésta, a su vez, más subordinación y desigualdad.

Por otra parte, considerando, como lo plantean Crozier y Friedberg (1977), entre otros autores, que el poder no está en un centro único, sino que se encuentra descentrado en todos los espacios de la vida social, es posible pensar que la desigualdad no se da en el vacío, se establece en las correlaciones particulares de fuerzas entre el conjunto de los sectores subalternos con los sectores dominantes. Estas correlaciones se dan en todas las esferas de la vida social: mercado, trabajo, partidos políticos, Estado, etnia, género, etc. Por lo tanto, el combate a la desigualdad a través de la construcción de ciudadanía no es algo que sólo se pueda hacer en el ámbito político-electoral, sino en todos los espacios de la vida social.

Si aceptamos que el poder esté presente en todas las esferas de la vida social; si reconocemos que lo político es lo constituyente de las formas que tomen las organizaciones económicas, que a eso se debe que haya política económica aún en los regímenes más neoliberales, y que lo económico también es político, al implicar parte de los recursos de los que depende la capacidad de acción individual y colectiva, podemos concluir que la construcción del poder democrático, para evitar toda forma de abuso del poder, se realiza en todas las esferas de la vida social. Si aceptamos que la desigualdad no es sólo un rezago del pasado, sino un recurso que utilizan los grupos actualmente privilegiados para preservar y acrecentar sus privilegios, ¿se puede afirmar que no le corresponde a la democracia hacerse cargo de la desigualdad?

Con lo antes dicho espero haber aportado argumentos que hagan pensar que la construcción de ciudadanía y el desarrollo de una democracia plena, que rescata el valor de la igualdad y que va más allá de lo procedimental, tienen mucho que ver con el combate de la desigualdad. Por último, quiero exponer otra diferencia central entre el planteamiento minimalista de la democracia y la perspectiva constructivista.

En los análisis académicos se ha privilegiado la idea de que la desigualdad afecta a la democracia. Por ejemplo Córdova señala:

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. Sin duda el fenómeno de la enorme desigualdad social constituye uno de los principales impedimentos para el correcto funcionamiento de la democracia (ya Tocqueville había advertido en la igualdad de condiciones imperantes en



los Estados Unidos de inicios del siglo XIX la razón material que facilitó la instauración de la democracia en ese país); así como la existencia de una mínima situación de igualdad en las condiciones materiales que permita satisfacer las necesidades vitales de todos los individuos, constituye una precondition indispensable para el buen funcionamiento de la democracia. (Córdova, 2005:37)

Es muy pertinente esta observación, pero creo que no es suficiente. Creo que se observa muy poco la relación inversa, que con democracia y ciudadanía limitadas, difícilmente se conquistan derechos y mayores niveles de igualdad. Además, a partir de esta separación, comúnmente se piensa que primero se tiene que combatir la desigualdad para que después se desarrolle una ciudadanía plena. Considero que esta separación de momentos constituye un error analítico y político, que no sólo ha provocado en México la reproducción de ambos problemas; sino que además, como exponen Oxhorn, Schmitter y Mann, corresponde a una política deliberada de otorgar sólo algunos derechos sociales, a fin de impedir el desarrollo de capacidades políticas y civiles.

Una de las consecuencias más importantes de la propuesta constructivista arriba presentada es la superación de esta dicotomía temática y sobre todo temporal (primero la desigualdad, después la ciudadanía). La dicotomía se supera al comprender que la desigualdad afecta a la ciudadanía, y a la inversa, que hay una interacción dialéctica entre ambos aspectos, porque esto implica reconocer que tanto la igualdad como la ciudadanía son construcciones que articulan recursos económicos, políticos y culturales. En esta perspectiva el combate a la desigualdad y la construcción de ciudadanía pueden ser vistos como dos aspectos de un mismo e indivisible proceso. En México son problemas articulados, y se necesitan solucionar de forma articulada. Es decir, combatir la desigualdad con construcción de ciudadanía, y construir ciudadanía combatiendo la desigualdad.

La ciudadanía es una construcción, la construcción de un sujeto que al irse conformando va profundizando o ampliando la democracia y aumentando su calidad, haciendo que se establezca como forma de organización en más espacios y con una más rica participación social. La construcción de ciudadanía, entendida como empoderamiento de las mayorías, como conquista de libertad, es una parte del mismo proceso de combate de la desigualdad.

La ciudadanía se construye al mismo tiempo que lucha por conquistar mayores niveles de bienestar social, porque el acto de luchar, organizarse, participar, decidir, son actos políticos, son actos que desarrollan capacidades políticas. Pero si se otorgan prebendas a una parte de la población para

desmovilizarla, para mantenerla dependiente, para sujetarla como clientela, no se construyen ciudadanos, sino lo contrario. Ciudadanía es lo contrario a súbditos, a subordinación, a toda forma de subalternidad. Por ello la democracia social posibilita la superación de la extrema desigualdad. En cambio las propuestas que limitan la democracia a un régimen político electoral posibilitan la perpetuación de la desigualdad. Porque en ella se ha separado lo político de lo económico y de lo social, porque hay fuerzas e intereses que velan porque continúen separados. Con estas propuestas no pasamos de tener una democracia de régimen que, como argumenta Strasser (1999), está mezclada con toda una serie de mecanismos autoritarios, los cuales no podrán desaparecer sino hasta que haya una plena democratización social. Es en este marco limitado de democracia que se explica que subsistan e incluso se acreciente la desigualdad.

Por lo anterior considero que el equilibrio entre libertad e igualdad que pretende la democracia, depende de que se construyan simultáneamente; si alcanzamos libertad sin igualdad de condiciones, se instauran nuevas formas de dominio de minorías disfrazadas de democracia; si alcanzamos la igualdad a costa de la libertad, ésta sólo puede ser económica, pero sujeta a formas de dominio político, a pérdida de libertades, a la enajenación de nuestra condición de sujetos o actores sociales.

## CONCLUSIONES

Uno de los valores intrínsecos, inalienables y centrales en la historia de las ideas y en la historia social de la democracia es el de la igualdad. Los proyectos que reconocen el carácter integral de la democracia, y buscan conciliar sus valores de libertad e igualdad, reconocen el componente de poder y el carácter conflictivo que tiene intrínsecos. Por lo tanto, reconocen que la democracia y la ciudadanía se construyen y son determinadas y definidas social e históricamente.

La desigualdad es fundamentalmente un asunto de poder. Por lo mismo el combate a la desigualdad ha dependido y depende mucho de la construcción de ciudadanía y profundización de la democracia en un marco de relaciones de poder y de fortalecimiento de la sociedad civil, y esto significa ir más allá de votar por un partido con proyecto social en el contexto de una democracia electoral.

En México se ha buscado deliberadamente impedir el desarrollo de la ciudadanía y la independencia de la sociedad civil, mediante la cooptación para

impedir el desarrollo de la autonomía política, con el fin de reproducir la desigualdad que garantiza privilegios de las clases y los grupos dominantes.

La separación entre democracia y desigualdad, entre política y economía, se ha establecido como recurso político que limita la autonomía, la organización ciudadana y el desarrollo de los derechos políticos. Por ello, un aspecto de fondo es no separar lo político de lo económico: construir ciudadanía combatiendo la desigualdad, y combatir la desigualdad mediante la construcción de ciudadanía.

Por lo anterior considero que no sólo es importante discutir si la democracia es liberal, o deliberativa, o directa, o representativa, sino también recuperar de manera central la idea de que se debe *construir* con la capacidad y la calidad de formar sujetos, que controlan el poder en todos los espacios que afecten su vida social, articulando política, economía y cultura, con cuantos métodos y formas sea conveniente y posible. Celebro la diversidad de propuestas de métodos democráticos, pero hago votos porque pasemos a ver la misma fecundidad de trabajos de cómo construir ciudadanía en cada una de las trincheras donde se necesita enfrentar la desigualdad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, Norberto. 1986. *El futuro de la democracia*. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, Manuel. 1999. *La era de la información*, 3 vols. México: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_ y Gösta Esping-Andersen. 1999. *La transformación del trabajo*. Barcelona: Los libros de la factoría.
- Castoriadis, Cornelius. 1975. *L'institution imaginaire de la société*. París: Ediciones Du Seuil.
- Córdova V, Lorenzo. 2005. "Lo que la democracia no da". *Nexos*. México, octubre.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système*. París: Du Seuil.
- Dahl, Robert A. 1957. "The concept of power". *Behavioral Sciences*, núm. 2.
- Elias, Norbert. 1985. *La Société de cour*. París: Flammarion (Collection "Champs").
- \_\_\_\_\_. 1998. "Ensayo teórico sobre las relaciones entre establecidos y marginados". En *La civilización de los padres y otros ensayos*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 79- 138.
- Foucault, M. 1975. *Surveiller et punir*. París: Ed. Gallimard.
- INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005, página: [http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enigh/enigh\\_2005/datos/2005/](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enigh/enigh_2005/datos/2005/)

- IMSS, Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del IMSS, 2002-2003. <http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/7C028D89-BEED-4E35-B97C-5BC4BDCB6D06/0/informeejecutivo2003.pdf>.
- Jeanneney, Jean-Noël. 1998. "Démocratie libérale ou sociale". En Darnton, Robert y Olivier Duhamel, *Démocratie*. París: Editions du Rocher.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe. 1987. *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Lefort, Claude, 1986. *Essais sur le politique XIXe-XXe siècle*. París: Seuil (Collection Esprit).
- \_\_\_\_\_. 1991. *Ensayos sobre lo político*. Traducción de Emmanuel Carballo Villaseñor. Universidad de Guadalajara, Jalisco.
- Lumms, C. Douglas. 2002. *Democracia radical*. México: Siglo XXI.
- Máiz, Ramón. 2001. "Los nuevos adjetivos de la democracia". En *Metapolítica*, núm. 5, abril-junio, México.
- Mann, M. 1996. "Ruling class strategies and citizenship". En M. Bulner y A. Rees (eds.), *Citizenship today; the contemporary relevance of T. H. Marshal*. Londres: UCL Press LTD., 125-144.
- Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oxhorn, Philip. 2001. "Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina." *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 9, 153-195.
- O'Donnell, Guillermo, O. Lazzetta, J. Vargas Cullell (comps.). 2003. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Editores.
- O'Donnell, Guillermo. 2004. "Notas sobre la democracia en América Latina". En *El debate conceptual sobre la democracia*. Buenos Aires: PNUD y Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Paramio, Ludolfo. 1996. "Democracia y desigualdad en América Latina". *Conferencias magistrales*. IFE. México.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- PNUD. 2004. *Informe sobre la Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Prawda, Juan y Gustavo Flores. 2001. *México educativo revisitado. Reflexiones al comienzo de un nuevo siglo*. México: Océano.
- Przeworski, A. 1985. *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- \_\_\_\_\_. *et al.* 1995. *Sustainable democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, M. Álvarez, J. A. Cheibub y F. Limongi. 1996. "What makes democracies endure?". *Journal of Democracy*, enero 7, 38-55.
- Rabasa, E. 1994. *De súbditos a ciudadanos, sentido y razón de la participación política*. México: Ed. Porrúa y UNAM.
- Schmitter, P. C. 1974. "Still the century of corporatism?". *Review of Politics*, 36, enero, 85-131.
- Schnapper, Dominique. 2000. *Qu'est-ce que la citoyenneté?*. París: Ed. Gallimard, Folio Actuel.
- Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, socialism and democracy*. Nueva York: Harper & Row.
- Strasser, Carlos. 1999. *Democracia y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Tilly, Ch. 1996. "Citizenship, identity and social history". *International Review of Social History*, Supplement 3, Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Vilas, Carlos. 2006. "Desigualdad social y procesos políticos: una perspectiva interdisciplinaria". Ponencia presentada en el CEIICH-UNAM, mayo 19.
- Wood, Ellen Meiksins. 2000. *Democracia contra Capitalismo*. México: Siglo XXI, UNAM-CEIICH.



---

---

# EL SISTEMA DE SEGURIDAD COMO FORMA ALTERNATIVA DE JUSTICIA. LA EXPERIENCIA DE LOS ME'PHAA Y ÑUU SAVI DE LA COSTA-MONTAÑA DE GUERRERO

*EVANGELINA SÁNCHEZ SERRANO\**  
*CLAUDIA E. G. RANGEL LOZANO\*\**

## INTRODUCCIÓN

**E**l debate por la democracia en nuestro país pasa necesariamente por la inclusión de los actores políticos, los cuales, durante mucho tiempo, han sido ubicados en un lugar incómodo, más de corte sustancialista que real; forman parte de la esencia nacional; sin embargo, paradójicamente se ha intentado integrarlos sin éxito; han sido devaluados y despojados de su ciudadanía: nos referimos a los pueblos indios.

Cuando hablamos de sustancialismo aludimos al hecho de que estos pueblos han sido recuperados en los libros de la historia oficial como parte de nuestro ser mexicano; no obstante, al mismo tiempo forman parte de los grupos más vulnerables de la sociedad, en muchas de sus comunidades impera la pobreza y son presa de la explotación y la dominación.

La democracia en el seno de una sociedad que se dice pluricultural supone la recuperación de las concepciones, el derecho consuetudinario, las formas de hacer justicia de los pueblos indios, cuyas prácticas culturales han sido sistemáticamente desconocidas en el espectro de la construcción de una nación política que ponderó la homogeneidad y los derechos individuales por sobre la existencia de la pluralidad que apuntaba más hacia una nación cultural.

---

\* Licenciada y doctora en Sociología por la FCPYS, UNAM. Profesora-investigadora de tiempo completo de la Universidad Autónoma de La Ciudad de México (UACM).

\*\* Licenciada y doctora en Sociología por la FCPYS, UNAM. Profesora-Investigadora de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Guerrero.

Existe, pues, un desfase, ya que mientras en sus orígenes nos constituimos como una nación conformada por ciudadanos indiferenciados, cuyo propósito apuntaba a la uniformidad cultural, la existencia de una multiplicidad étnica contradecía este imaginario de las elites. Al cabo del tiempo la realidad se ha impuesto inapelable: es la nación cultural la que nos define a pesar de su sistemática negación.

Más aún, la necesidad del reconocimiento de la ciudadanía para los pueblos indios, tradicionalmente considerados menores de edad, implica no sólo su reconocimiento cultural tardío, pues recordemos que fue recién a raíz del festejo del V Centenario, en el año de 1992, que los pueblos indios adquieren visibilidad y se reconoce su aporte a la nación en tanto pluricultural. Es decir, en el nivel colectivo se les reconoce como pueblos indios, acotados en el aspecto cultural, en profunda contradicción con sus derechos políticos colectivos que ya no son considerados, pues se piensa que, como integrantes de la nación, cuentan con los mismos derechos individuales que cualquier ciudadano.

El gran debate entre los derechos colectivos *versus* derechos individuales aparece como parte de las contradicciones legales al reconocerlos culturalmente como grupo, pero no así en el ámbito político ni económico, el cual limita su lógica de acción colectiva y, en consecuencia, los recluye a una forma individualizada de ciudadanía formal que niega relaciones comunitarias, valores, maneras particulares de organización y formas colectivas de ejercicio de justicia.

En este trabajo presentamos la experiencia de un proceso de ejercicio de seguridad y justicia alternativa que se construye desde el seno de los pueblos indígenas de la subregión Costa-Montaña de Guerrero, mejor conocida como policía comunitaria. Al mismo tiempo, planteamos las dificultades para el reconocimiento político y jurídico como parte de los derechos colectivos y de ciudadanía.

## LA ORGANIZACIÓN COLECTIVA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD

Fue el 15 de octubre de 1995 cuando cansados de ser asaltados, vejados y atemorizados los pueblos indios de la Costa-Montaña de Guerrero decidieron buscar alternativas ante la ineficacia y abandono de las corporaciones estatales responsables de ofrecer seguridad.

En sus inicios, esta nueva organización fue incluyente y de carácter regional, pues comprendía tres municipios: Malinaltepec, San Luis Acatlán y Acatepec, con 15, 11 y 2 comunidades respectivamente, es decir, un total de



28, de las cuales 24 reivindican un origen me'phaa (tlapaneco) y cuatro ñuu savi o mixtecas. Todos ellos compartían la misma situación de inseguridad; además, coincidían en la pertenencia y reivindicación indígena.

La particularidad y fortaleza de la policía comunitaria radica en su condición plural, ya que abreva de varios frentes organizativos: productivos, políticos y religiosos; en ella participan organizaciones cafetaleras como la Unión de Ejidos Luz de la Montaña, la Unión Regional Campesina, la triple Sociedad de Solidaridad Social (sss) café y maíz; el Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular y, desde la vertiente religiosa, el Consejo de Autoridades Indígenas (CAIN), quienes cuentan con experiencia de trabajo directo con la población me'phaa y ña savi.

Este sistema de seguridad comunitaria fue incluyente, pues en él participaron organizaciones sociales y productivas, autoridades comunitarias y municipales; además, invitó a participar al procurador de Justicia del estado de Guerrero.

Construir la unidad desde la existencia de múltiples actores, políticos, sociales, religiosos, cuyos intereses y preocupaciones no siempre confluyen, fue posible, paradójicamente, gracias a la existencia de una problemática común: la inseguridad pública, la delincuencia organizada. Afectaba a las comunidades, a los cafeticultores, a los comerciantes, a los ganaderos, a mujeres, hombres y niños, a me'phaas, ñuu savi y mestizos.

En sus orígenes, esta organización logró consensuar una preocupación vital: la seguridad de la región. La necesidad de llegar a acuerdos planteó un imperativo: la superación de protagonismos, la confluencia de acuerdos, la promoción de la unidad, el trabajo coordinado. La pregunta común de mujeres, maestros, sacerdotes, organizaciones era: ¿qué hacemos?

La experiencia democrática de esta organización se sustenta en la posibilidad de que se aportaran formas particulares del ejercicio del poder propio de los pueblos indios. Así, cuando se creó la comunitaria se levantó un acta ante notario público y, con ello, no sólo se respetó la normatividad oficial, sino que se intentó legitimar los acuerdos locales internos dentro del marco oficial, es decir, tender los puentes de entendimiento entre las 28 comunidades reunidas y la normatividad oficial.

Los acuerdos de la primera asamblea colectiva fueron la creación de un viejo-nuevo cargo: policía comunitario, encargado de la vigilancia, resguardo y seguridad de los caminos, los cruceros más transitados de la región, de tal suerte que cada comunidad designó a un grupo de entre 6 y 12 policías comunitarios, dependiendo de su tamaño, para la vigilancia no sólo local, sino regional; en esto estribaba la redimensión del cargo, en su sustento regional.

El ejercicio de seguridad regional propio, con el respectivo costo económico y organizativo, fue asumido por sus integrantes para solventar la inseguridad e incidir en la baja de los índices delictivos, actuando de manera inmediata equipados con las armas tradicionales de caza y en donde cada policía comunitario llevaba consigo una copia del acta notarial para justificar su trabajo frente a las autoridades federales y estatales, de ahí que esta acta de constitución, representó el núcleo primigenio no sólo de la comunitaria, sino del aval moral y legítimo de la acción colectiva que en ese momento se estaba ejerciendo.

Las tareas de coordinación regional aparecen desde la primera acta constitutiva de la comunitaria como una de las tareas primordiales, sacrificando la lógica local por una acción reorganizada, con carácter regional, en la que se ratifica la importancia de la identidad indígena y construye una comunidad de orden político, cuya potencialidad apunta hacia las bases de un poder mayor.

A partir de los múltiples poderes locales se erigirían los regionales, que deberían gozar de la mayor autoridad posible frente al gobierno central, cuyas funciones quedarían reducidas a los asuntos nacionales comunes. Localismo y federalismo radical van en la misma dirección: la difusión de un poder unitario en múltiples poderes. Toda vía hacia el reconocimiento del pueblo real es un camino de descentralización del gobierno; tiende a invertir la pirámide: mayor poder abajo, menor poder arriba. (Villoro 1997: 264)

El acta simboliza este nuevo orden colectivo que en una asamblea regional conjuga la fuerza de las comunidades en un marco regional y se sostiene con la fuerza de cada una de ellas que, al estar unidas en este nuevo orden colectivo, asumen la posibilidad de hacer efectiva la demanda que se venía reclamando desde inicios de los años noventa: la autonomía.

La autonomía como una de las demandas de organizaciones indias en el espectro nacional significa justamente eso, no sólo ser reconocidas por el Estado central, más aún, abonar para la construcción de una nación cultural real en la que las múltiples expresiones de los poderes locales incidan en la toma de decisiones del Estado federal, siendo consecuente con la atribución de un federalismo nominal, preponderantemente discursivo, difícilmente concretado.

La sociedad comprende, en esta noción, el contexto de asociaciones, comunidades y grupos de todo tipo, que se organizan y ejercen sus funciones con

independencia del Estado. Este concepto recupera así la pluralidad y heterogeneidad de las formas de vida que constituyen la sociedad real. (Villoro 1997: 351)

Aunque el concepto de autonomía no forma parte del discurso de la policía comunitaria, justamente por los altos niveles de ideologización que entraña y el falso miedo generado por parte del Estado a la balcanización, ha motivado que en los documentos posteriores generados por la organización, el término no se mencione como tal, aunque por la vía de los hechos se ejerza.

Así, el acta constitutiva de la policía comunitaria retoma los argumentos legales inscritos en el artículo 4º constitucional y el Convenio 169, de carácter internacional, para avalar su creación y la legitimidad de las reivindicaciones políticas inscritas en la dinámica del ejercicio de la autonomía y la autodeterminación.<sup>1</sup>

Si bien este ejercicio autonómico estaba acotado al trabajo de seguridad, no resultaba un trabajo menor, sino la clave en la relación que se establecía con el Estado nacional, pues la acción colectiva se presenta con una legitimidad tal, que es capaz de configurarse como contrincante de la seguridad del Estado y, además, con la posibilidad de mostrar su efectividad.

Frente a la incapacidad de la autoridad central por enfrentar la delincuencia, son las organizaciones y comunidades quienes toman en sus manos este trabajo: ¿cómo?, recuperando su experiencia comunitaria ancestral: el sistema normativo, el servicio y las asambleas comunitarias.

## LA ORGANIZACIÓN DE ASAMBLEAS REGIONALES Y EL SISTEMA NORMATIVO INDÍGENA

Si bien las organizaciones ya conformadas que dan inicio a la policía comunitaria cuentan con redes propias y una larga experiencia de negociación en su ámbito de trabajo, al enfrentarse a un problema inédito como es la inse-

---

<sup>1</sup> "...las poblaciones indígenas y tribales tienen el derecho de hacer uso pleno de sus costumbres y tradiciones, y al impulso de su desarrollo social y orden social de su integridad física y moral de sus sociedades con autonomía, haciendo uso de su autodeterminación y que los gobernantes están obligados a brindar todo el apoyo para que se respete este derecho". Acta de constitución de la policía comunitaria, San Luis Acatlán, Guerrero, 1995, mimeo.

guridad regional, recurren a la organización tradicional indígena: las asambleas locales y el sistema de cargos.

La agresión padecida por la población caló profundo debido al incremento de la violencia con la que eran cometidos los ilícitos y la vulnerabilidad de la población femenina e infantil debido a las violaciones sexuales de que eran víctimas. Una primera reacción hubiera sido la justicia por propia mano, capturar al presunto violador y ejercer la sanción llevada a cabo por una turba molesta, agraviada y profundamente resentida, por lo que no era difícil llegar al linchamiento.

Se les imponía un reto mucho mayor: ¿cómo enfrentarse a bandas organizadas armadas ante una población dispersa, desarticulada e intimidada? Si la frecuencia de los asaltos se cometía en cruceros y caminos desolados, que en épocas de lluvia son intransitables, una salida posible era organizarse y buscar, entre todos(as), los mecanismos para frenar la delincuencia. El proceso los llevó a ir consolidando un sistema de seguridad de alcance regional y, después, apuntalar esta experiencia, ejerciendo justicia.

Lo interesante y particular de la policía comunitaria es la participación de organizaciones consolidadas que, debido a su trayectoria, ofrecen alternativas y muestran un panorama más amplio, no sólo local. La reunión de las comunidades articulada al trabajo de diversas organizaciones que se dieron a la tarea de hacerse cargo de la inseguridad prevaleciente en la subregión, les permitió darse cuenta del potencial de su acción colectiva.

La creación de una institución integral que hiciera frente al problema de seguridad tendría que ser asumida por cada pueblo, por cada comunidad. La decisión de organizarse y nombrar a los policías que resguardaran los caminos debía emanar de abajo, ya que era ahí donde conocían a los vecinos, a los parientes; así sabían quién podría asumir el cargo de policía comunitario.

Siguiendo con la propuesta de Villoro, podemos decir que este acto constituye el ejercicio de democracia directa, la cual supone que el pueblo tenga las condiciones para reunirse y decidir los asuntos del bien común: la democracia directa sólo es posible, en la práctica, en comunidades pequeñas, donde los ciudadanos se conocen entre sí y pueden reunirse con regularidad para tomar decisiones (Villoro, 1997: 264).

Se reivindica el tradicional sistema de cargos comunitario como el nivel mínimo de organización indígena y se recupera la toma de decisiones horizontal de los cafetaleros como parte de las nuevas pautas para atender la complejidad inicial de la vigilancia y resguardo de las comunidades. Así se inician los rondines de vigilancia a través de la coordinación de rutas, que incluyen varias comunidades, las cuales son realizadas por los policías comunitarios.

El peligro que impone las tareas de vigilancia genera que aparezca un policía comunitario responsable del grupo, al cual se le designa comandante. Sus tareas se traducen en mayor responsabilidad de coordinación y orientación de los policías comunitarios. Entonces la elección de comisario municipal se reformula, ya que éste podía ascender al lugar de comandante regional al interior de su estructura organizativa.

La creación de cargos como el de policía comunitario, comandante y comisario de la organización, en orden ascendente, recupera la experiencia del sistema de cargos comunitarios, en donde el conocimiento, trabajo y servicio en aras del bienestar comunitario se expresan ahora en el bienestar de la región.

La revitalización de la experiencia de las organizaciones permite configurar esta acción de carácter colectivo y plural en una nueva corporación encargada de brindar confianza y seguridad a la población a través de la vigilancia regional, con la certeza de que al ser los propios integrantes de la comunidad quienes estarían a cargo de estas delicadas tareas habría un mayor compromiso, pues están respondiendo no sólo a su pueblo, sino al mandato de la asamblea regional.

La realización de asambleas, como una práctica de comunidades y organizaciones, ha abonado favorablemente para la organización de la policía comunitaria. La asamblea regional se tornó en el sujeto democrático por excelencia de la toma de decisiones que emanan de abajo para arriba; es la práctica del mandar obedeciendo. La obediencia se debe a la asamblea, a los acuerdos que se toman por la mayoría de la población.

La asamblea regional representa la fuerza de las comunidades y se constituye como una asamblea general a la cual asisten los representantes de cada localidad con voz y voto. Aquí se toman las principales resoluciones y adquiere una nueva organicidad y jerarquización, al designar a un responsable de cada organización, para concentrar los trabajos de manera permanente por un periodo anual.

En este sentido, ubicar la realización de asambleas regionales en donde las diferentes organizaciones se reúnen para conformar las propuestas de acción, nos habla de la construcción de una identidad política que unifica un objetivo común y que bajo la lógica de realismo político<sup>2</sup> reconstruye sus propias temporalidades.

---

<sup>2</sup> Siguiendo a Norbert Lechner (1995), se entiende por realismo político a la lógica política basada en cálculos estratégicos para conseguir un fin determinado, en la cual se van organizando los tiempos para llevar a cabo dichas acciones tomadas por un colectivo; en este caso pasar de las asambleas locales a una asamblea regional.

La instancia máxima es la asamblea regional, y en la primera asamblea de pueblos se empezó a perfilar la instancia del Comité Ejecutivo, bajo las órdenes directas de los comisarios municipales y ya no de las organizaciones sociales. Lo anterior, para darle un mayor peso a la organización de cada uno de los pueblos que tenían a sus policías comunitarios y que necesitaban una coordinación propia. Así, el primer Comité Ejecutivo fue creado el 6 de abril de 1997. Está dedicado a coordinar y organizar la vigilancia.

Las complejas tareas del Comité Ejecutivo resultaron rebasadas, pues sólo la coordinación de vigilancia en los caminos ocupaba gran parte de su tiempo; se requería la coordinación con los policías comunitarios pertenecientes a dos municipios. Fue necesaria entonces la reestructuración y creación de una nueva instancia que representase a las autoridades de los pueblos y asumiera la carta de presentación de la policía comunitaria. De tal manera, en 1998, se crea la Coordinadora Regional de Autoridades Indígenas (CRAI) para que los pueblos indios organizados en la comunitaria asumieran la dirigencia y desplazaran el papel protagónico de las organizaciones sociales.

La CRAI es la instancia legítima con carácter indígena y regional que les permite renovar su propio imaginario social (Ansart, 1983). Se presenta como legitimadora de la acción colectiva encaminada a darle sentido al trabajo que realizan los policías comunitarios y como una organización con la autoridad suficiente para coordinar, delegar y resolver los problemas propios de la seguridad, pero también darle contenido y significación a su acción.

Sin embargo, lo más importante es confirmar que son ellos, a través de sus propias estructuras y formas de organización, quienes están ejerciendo las tareas de vigilancia; es decir, se colocan como sujetos y constructores de su futuro; hacen efectivo el ejercicio de la autonomía. Una autonomía firme que se comprueba por la vía de los hechos y se acompaña de un discurso de legitimidad de su acción.

Así se abre la posibilidad de construcción de una amplia gama de alternativas posibles donde la seguridad es sólo una de ellas. La larga lucha por el reconocimiento político, económico y cultural de los pueblos indios se condensa en la creación de la policía comunitaria.

El caso de la seguridad de la policía comunitaria muestra una experiencia ejemplar de la fortaleza y ductibilidad de los sistemas normativos de la región, en términos de diseñar una forma alternativa para ejercer justicia basada en las experiencias ancestrales de los pueblos indios, cuyo éxito se demuestra en la considerable baja en los índices delictivos de la región en donde opera.

## LA CONSTRUCCIÓN DE UNA FORMA ALTERNATIVA DE EJERCER JUSTICIA

Si bien en un inicio la policía comunitaria se dedicó a la detención de los delincuentes para remitirlos al Ministerio Público, se dieron cuenta de que ése era un problema, ya que no sólo se mostraba la incapacidad institucional para el resguardo de la seguridad, más aún, el sistema de justicia nacional está corrompido en sus entrañas.

Los dos primeros años de actuación de la comunitaria, que van de 1995 a 1998, los resume así Cirino Plácido Valerio:

...se formó la comunitaria, empezaron a operar, hubo compañeros que empezaron a resguardar las camionetas, a detener unos delincuentes y los entregaba a la gente del Ministerio Público. *Durante dos años* que se entregaron allá los delincuentes y se convirtió en un gran negocio para la Judicial y para la gente del Ministerio Público, pues les sacaban una lana y los soltaban, argumentando que no había denuncias.

Se volvía a hacer lo mismo, se entregaban los delincuentes ante el Ministerio Público, les pedían una lana y los volvían a soltar. *Se empezó a discutir cómo se iba a impartir justicia propia.*<sup>3</sup>

Es cuando las comunidades se enfrentan directamente con las instancias de justicia local y aún sufragando los riesgos de la seguridad, no recibían el mínimo reconocimiento; más aún, su labor es despreciada por parte de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia.

Las comunidades que forman parte de la policía comunitaria empiezan a considerar la poca efectividad de su quehacer después de dos años; en contraposición con el trabajo de las autoridades encargadas de la seguridad y la aplicación de la justicia, que entorpecen las actividades de la comunitaria.

De hecho lo que normalmente hacíamos era capturar al delincuente, llevamos como ocho casos a la exposición del Ministerio Público, e inmediatamente se les liberaba. Más tardaba el policía comunitario en llegar a su casa, que el delincuente ya estaba en la misma, y presumía que no le hacían nada. Vimos que era un gran negocio para ellos: nosotros llevamos el trabajo... y ellos cobran...

---

<sup>3</sup> Entrevista al asesor de la policía comunitaria y dirigente del CM500ARI, Cirino Plácido Valerio, abril de 2003, mimeo, subrayado propio.

Es cuando se vio la necesidad, el tiempo lo fue marcando así. Hubo un momento que dijimos: bueno, si nosotros estamos llevando a los delincuentes, nosotros tenemos cárcel para revocarlos a la montaña.

*El propio tiempo nos indicó que estábamos obligados a crear el área de impartición de justicia, y así es como se nombran dos comisarios de Malinaltepec, de San Luis Acatlán e incluso de Azoyú.*<sup>4</sup>

La decisión política para pasar a otro nivel de atribuciones estaba claramente delimitada en dos niveles, uno, la necesidad de una incidencia mayor para hacer efectiva la detención de los delincuentes, y otro, impartir la justicia del colectivo, teniendo como referencia las graves carencias de la justicia ejercida por el Estado. Se conforma así la concepción colectiva de construir algo nuevo, *otra forma de ejercer justicia*, en contraposición de la que no funciona —es corrupta, burocrática, pide multas elevadas para sancionar los delitos y no se preocupa en la reparación del daño—: “... la justicia fue concebida como característica de un todo bien ordenado. La justicia redistributiva repara el orden trasgredido por la falta, reestablece el equilibrio [...] en efecto, consiste en reconocer el daño sufrido por un sujeto y repararlo por un bien equivalente.” (Villoro1, 1997: 273).

El ejercicio de justicia propia significaba identificar al ladrón ante la colectividad en un acto público para la reparación del daño; había que realizar labor social en las comunidades, como construcción de escuela y de caminos. De nuevo se denuesta el quehacer de la justicia comunitaria, a la detención en la cárcel y al trabajo social en las comunidades se le llamó detención arbitraria y trabajos forzados que, decían, iban contra la concepción del derecho positivo. Se enfrentaban de nuevo las cosmovisiones de dos culturas.

El sentido de la justicia comunitaria entraña concepciones distintas en torno al error y su reparación, que se enfrentaban a las del derecho positivo. El tomar en sus manos un proceso que no les correspondía significaba cuestionar las formas de hacer justicia del Estado; mostraba que eran los pueblos indios, tan denostados y discriminados, quienes lograban disminuir los índices de inseguridad en su región.

Así, una de las características centrales de las formas alternativas de juricidad es su carácter subordinado con respecto a la legalidad oficial, que se combina con el rezago histórico, marginación, carencia de servicios, analfabetismo y pobreza extrema que completan el cuadro de desavenencias para los pueblos indios.

---

<sup>4</sup> Entrevista a Erasto Cano, dirigente de la Luz de la Montaña, abril 15, 2003, mimeo.



Por ello, la falta de reconocimiento a la labor de seguridad de la policía comunitaria tiene diferentes aristas; una de ellas es restarle importancia como alternativa de juricidad eficaz y minimizar la trascendencia de las reivindicaciones de carácter indígena.

El problema reside en el choque entre dos sistemas legales, entre dos concepciones del derecho; choque en el cual históricamente el derecho dominante se ha impuesto sobre el derecho subordinado, de la misma manera en que la sociedad dominante se impone sobre la sociedad subordinada en lo político, lo económico y lo cultural. (Stavenhagen, 1990: 37)

La eficiencia y funcionalidad de la comunitaria no estaban en discusión, tan es así que se logra su reconocimiento implícito, pero se mantiene en un estado de *impasse* la aplicación de la justicia y, sobre todo, las instancias que la suministrarían, pues implicaría el reconocimiento de la normatividad jurídica de los pueblos indios y de las atribuciones explícitas de la tan polémica autonomía.

Las fronteras del quehacer de justicia se rompían; ya no sólo se juzgaban delincuentes del orden común, sino también a gente del poder: la detención de un ganadero local significó incidir en la propia estructura del poder económico y político regional. Su posterior amparo y liberación por parte del Ministerio Público (MP) demostraba nuevamente la debilidad y corrupción del sistema. ¿Hasta dónde podía llegar la justicia comunitaria de esta institución?

Éste fue el conflicto grave con el Estado, el ejercicio de justicia sobre el ganadero a quien se le denunció por delitos de abigeato, y aun con las respectivas pruebas ante el MP, logró su liberación mediante amparo y, con ello, la lentitud del proceso de sentencia.

Este ganadero, Emiliano González, al sentirse vulnerado, amenazó de muerte a los comisarios que denunciaron el delito y movió los recursos legales en su favor para asumirse como el agraviado y denunciar a los comisarios de usurpación de funciones.

Lo relevante del caso lo constituyó el temor de la población mestiza y acomodada de que el ejercicio de la justicia podría llegar hasta ellos y romper con los antiguos vicios y círculos de explotación en contra de la población indígena.

La aplicación de la justicia comunitaria como alternativa se decidió cuando se dejó libre al ganadero y no se hizo justicia. Entonces el pueblo realizó plantones, pero el resultado fue la intimidación a la comunitaria.

Esto significó pasar de denunciar ante el MP, a tomar la decisión de hacer justicia bajo su propia normatividad, lo cual constituyó una afrenta para el Estado.

Si antes habían sido reconocidos por su sistema, la relación se turbó cuando la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) comenzó a impartir justicia. Esta atribución era sólo de las autoridades; se impuso la entrega de delincuentes; se hostigó a sus integrantes; hubo momentos de tensión, de confrontación, órdenes de aprehensión, y la policía comunitaria fue amenazada, por lo que una de las estrategias de las que se valió la policía comunitaria residió en jerarquizar la estructura organizativa y no cometer errores graves, pues las críticas de las instituciones oficiales les exige no ser sólo una organización reactiva que frena a la delincuencia y luego legitime la venganza contra el delincuente. De ahí que la táctica consiste en que no se puede ser juez y parte; es decir, la policía comunitaria no podría detener a los delincuentes y dictar las sanciones. Por ello, otra de las grandes tareas fue reorganizar el complejo entramado estructural de la comunitaria y delimitar claramente sus funciones.

De ahí que sean dos las instancias centrales: el Comité de Comisarios y el Comité Ejecutivo: el primero es quien aplica la normatividad indígena y juzga, en tanto que el Comité Ejecutivo realiza la seguridad pública, investiga y hace efectivas las órdenes de aprehensión. Con el tiempo, el sistema se va perfeccionando, lo que nos habla de la adaptación al cambio en respuesta al incremento de atribuciones que se ejercen y representa al Sistema Comunitario de Seguridad, Impartición de Justicia y Reeducación.

Así, las acciones colectivas emprendidas por la policía comunitaria contienen elementos importantes de ejercicio autonómico, toda vez que expresan una base político-territorial en una jurisdicción propia en la cual se ejerce la justicia. La participación colectiva, que incluye la participación de las comunidades asistentes a las asambleas generales, a las cuales también acuden los presidentes municipales, así como una estructura administrativa que delimita el ejercicio de la justicia y de seguridad por otra.

Impartir justicia y sus respectivas sanciones a los delincuentes, representa el punto más álgido de disputa con el Estado mexicano, pues en una visión esquemática, éstas serían atribuciones propias del Estado y, en consecuencia, las acciones de la CRAC se situarían en el ámbito de la ilegalidad. Aunque de hecho, es la eficacia de la seguridad regional y su éxito, que ha obligado a las propias autoridades a reconocer la disminución del 90% de los delitos en la región, aun sin reglamentación formal.

## CONCLUSIONES

Cabría preguntarnos cuáles son las contribuciones de la policía comunitaria a los procesos de la democracia; la posibilidad de que el ejercicio del poder esté ahí donde el pueblo desarrolla su vida cotidiana, donde están sus sentimientos y preocupaciones, particularmente la existencia de un poder local ejercido por el pueblo, en el que la toma de decisiones desde la comunidad es el sustento de una democracia real.

Potencialmente estos poderes contruidos localmente beneficiarían para el crecimiento de un Estado incluyente. Estos poderes podrían participar en las decisiones del Estado; de manera particular, la policía comunitaria contribuiría, con su experiencia de seguridad y ejercicio de justicia, a una visión ampliada y diversa de estas tareas, que constituyen ya una carga muy pesada para la sociedad actual.

Justamente, la recuperación de un poder ciudadano por parte de organizaciones regionales plantea un ejercicio de soberanía sustentado en las necesidades emergentes de comunidades y pueblos.

Debemos, necesariamente, recuperar el poder político de nuestras regiones porque la soberanía está íntimamente vinculada con el poder. Un pueblo sin poder no es soberano, un pueblo sin poder es sojuzgado fácilmente y, por lo tanto, le imponen cómo debe ser y cómo debe comportarse, aun y a pesar de que lo empobrezcan más. El poder es fundamental para recuperar nuestra soberanía y para ello debemos trabajar en cada asamblea, reflexionando sobre el tema, para encontrar algunas ideas que le den dirección a lo que debemos enfrentar.

Ser soberano es tener poder, porque tener poder significa ser libres para definir nuestro propio destino. La soberanía trata de la dignidad de las personas y sin poder se lastima la dignidad. Con poder seremos más libres y por lo tanto seremos más sujetos y no objetos.<sup>5</sup>

Aunque tratándose de pueblos indios con una identidad estigmatizada, el punto central radicaría en la valoración de su dignidad. La dignidad se refiere a una reivindicación que incluye a las personas, en tanto han sido vulneradas frente a la inseguridad, no sólo cometida por la delincuencia or-

---

<sup>5</sup> Resolutivos de la mesa "Construcción de la popular de un nuevo proyecto de nación", 10 aniversario de la policía comunitaria, Pueblo Hidalgo, octubre 14, 2005, mimeo.

ganizada, sino, específicamente, por las instancias de seguridad que no han asumido su tarea. Por otra parte, se trata de la recuperación de una dignidad colectiva como una esfera ignorada por la concepción liberal que destaca las libertades individuales por sobre las colectivas.

La autenticidad radica en la posibilidad de tomar el poder y decidir su propio destino a pesar de las dificultades que enfrentan en un marco social en el que los pueblos indios han sido situados en un lugar de subordinación histórica.

Pero también cuando las organizaciones se reúnen para evaluar el trabajo de la policía comunitaria es inevitable reconocer su aportación política en materia de reivindicación y ejercicio de poder indígena. De ahí que señalen:

Lo central es la organización, a partir de ésta generar una educación participativa de todos y de ahí superar la ignorancia. Revocarle al cargo al que no está cumpliendo con lo que se delegó. El poder es el pueblo y en este sentido hay que orientarnos.

El pueblo debe mandarse por medio de sus instancias locales, asambleas, reuniones. Para que el pueblo mande nuestros representantes deben salir desde abajo, de nuestros pueblos. Esto como un proceso de construcción del poder del pueblo.<sup>6</sup>

La práctica democrática se hace patente mediante la representación que emana de los pueblos a partir de la reconstrucción de instancias, la asamblea y las reuniones, en las que se expresen las preocupaciones y las alternativas de solución discutidas por todos(as). Su legitimidad como organización radica en la participación activa y compromiso de sus bases, mostrando con ello un ejercicio de democracia integral.

Al mismo tiempo, la construcción de la policía comunitaria constituye una acción política<sup>7</sup> sustentada en una identidad colectiva explícita y relacional que establece vínculos, adherencias, nexos y articulaciones, las cuales se dan en el aspecto simbólico, y dada una conflictividad particular, también señalan la delineación de acciones colectivas con cálculos futuros, es decir, la construcción de fines colectivos.

---

<sup>6</sup> Resolutivos de la mesa "Construcción de la popular de un nuevo proyecto de nación", 10 aniversario de la policía comunitaria, Pueblo Hidalgo, octubre 14, 2005, mimeo.

<sup>7</sup> Véase Norbet Lechner (1995) "...el pensamiento político, como el arte o la moral, significa hacer visible lo colectivo, reconstruyendo contextos, relacionando creencias e instituciones, vinculando imágenes y cálculos, expresiones simbólicas y acciones instrumentales".

La acción tiene referentes colectivos con la fuerza suficiente para que las comunidades se reconozcan en ellos; en este sentido, hay que señalar que el nivel inmediato de identidad puesto en juego es la identidad comunal, para después, construir y formar parte de una identidad mayor, la regional, que los incluye como pueblos indígenas con una historia particular.

La dimensión política aparece entonces como el centro de la discusión, y la hábil conducción de los dirigentes de la policía comunitaria, logra evitar enfrentamientos y centrar la importancia y reconocimiento de la labor de seguridad y justicia; las reuniones regionales para realizar cálculos futuros, los esfuerzos necesarios, los medios al alcance y los riesgos en la toma de decisiones, de manera colectiva, organizada y calculada: “Los fines de la política son tantos como tantas son las metas que un grupo organizado se propone, según los tiempos y las circunstancias” (Bobbio *et al.*, 2000: 1219).

La proyección de la policía comunitaria, en términos de la exitosa experiencia en la reducción de los índices de violencia por parte de los pueblos organizados que ejercen su derecho a la justicia integral, en donde se sanciona a los indígenas y no indígenas, ha contado con el apoyo de la sociedad civil. Así, para organizaciones guerrerenses, la policía comunitaria constituye un ejemplo:

...porque sólo con la reflexión y el análisis de la problemática que en su momento enfrentó, se logró dar una alternativa que hoy es un orgullo para la región. Este ejemplo debe ser el articulador y la inspiración para resolver otros problemas que también se relacionan con nuestros derechos y la impartición de justicia, porque mientras prevalezca el hambre no podemos tener una justicia plena.<sup>8</sup>

Si bien los trabajos en torno a la seguridad representan el núcleo central de la comunitaria, la perspectiva hacia el futuro contempla mayores desafíos, los cuales van desde la construcción de caminos internos que desemboquen hacia la carretera Tlapa-Marquelia, que comunica a la costa y la montaña, así como la creación de hospitales regionales, escuelas de nivel medio y superior, una universidad intercultural y, en general, demandas que plantean una dimensión más amplia bajo la concepción de desarrollo regional integral.

---

<sup>8</sup> Resolutivos de la mesa “Construcción de la popular de un nuevo proyecto de nación”, 10 aniversario de la policía comunitaria, Pueblo Hidalgo, octubre 14, 2005, mimeo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ansart, Pierre. 1983. *Ideología, conflictos y poder*. México: Premia Editora.
- Bobbio, Norberto *et al.* 2000. *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Lechner, Norbert. 1995. *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Stavenhagen, Rodolfo. 1990. "Derecho consuetudinario indígena en América Latina". En Stavenhagen, Rodolfo y Diego Iturralde (comps.), *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*. México-Costa Rica: III-IIDH, 27-46.
- Villoro, Luis. 1997. *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*. México: El Colegio Nacional/FCE.

## ARCHIVO DE LA POLICÍA COMUNITARIA

- "Acta de constitución de la policía comunitaria", Santa Cruz del Rincón, Municipio de Malinaltepec, Guerrero. México, octubre 15, 1995, mimeo.
- Resolutivos de la mesa "Soberanía y derechos alimentarios", 10 aniversario de la policía comunitaria, Pueblo Hidalgo, octubre 14, 2005.
- Resolutivos de la mesa "Construcción de la popular de un nuevo proyecto de nación", 10 aniversario de la policía comunitaria, Pueblo Hidalgo, octubre 14, 2005, mimeo.

## ENTREVISTAS

- Entrevista a Cirino Plácido Valerio, asesor de la policía comunitaria y dirigente del Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia Indígena CM500ARI, abril, 2003, San Luis Acatlán, Guerrero, mimeo.
- Entrevista a Erasto Cano, dirigente de la Luz de la Montaña, abril 15, 2003, San Luis Acatlán, Guerrero, mimeo.

# DEMOCRACIA E INSTITUCIONES





---

---

# REGISTRO LEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS: ORÍGENES EN MÉXICO

*PAULINA FERNÁNDEZ CHRISTLIEB\**

**E**n prácticamente todos los países del mundo occidental se justifica implícitamente que el pueblo no tome parte directamente en los asuntos públicos de sus respectivas naciones o localidades, difundiendo un conjunto de ideas que eslabonan las características del gobierno representativo con una concepción de democracia procedimental e instrumentalista, en la que las elecciones son el procedimiento y los partidos políticos el instrumento. En México, y algún otro país latinoamericano,<sup>1</sup> esta cadena de ideas y hechos que impiden la participación activa del pueblo en los asuntos políticos de su respectiva sociedad, continúa sus eslabones en el registro de los partidos políticos como requisito obligatorio para existir legalmente, y se extiende hasta la exclusividad conferida a este tipo de organizaciones para postular candidatos, contender en elecciones y, en consecuencia, para tener acceso a los cargos de elección popular.

---

\* Licenciada y doctora en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM. Posdoctorado en Ciencia Política, Universidad de París VIII. Investigadora del Programa de Investigación Procesos de Democratización en el Marco del Siglo XXI del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades y profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Según información disponible, por ejemplo, en El Ecuador esta restricción a la libre participación de los ciudadanos va más lejos, pues no sólo reserva para los partidos políticos la posibilidad exclusiva de presentar candidatos para una elección popular, sino que al mismo tiempo obliga a todo candidato que pretenda intervenir en cualquier elección popular, a estar afiliado a un partido político, y esta disposición está en la Constitución, no en una ley reglamentaria (véase IV Legislatura. CDHCU, 1994: 625).

Aunque históricamente los partidos políticos —en el sentido moderno y bajo la forma como se les conoce actualmente— surgieron varios siglos después de que la democracia había definido sus características en la Antigüedad, en la actualidad parte sustantiva de la concepción dominante consiste en hacer creer o hacer aceptar acríticamente a toda la población que los partidos políticos son consustanciales e imprescindibles a la democracia. Con insistencia se repiten fórmulas como la empleada por Sartori, para quien *“la democracia se funda sobre la concurrencia de partidos, así como la economía de mercado se funda sobre la concurrencia de productores”* o, bien, la que el mismo autor destaca, citando a Kelsen: *“los partidos canalizan y organizan el voto; en el bien y en el mal ‘sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos’.”* (Sartori, 1997: 35 y 52; énfasis agregado). Más próxima a nuestro contexto y a nuestros días, encontramos la misma idea expresada en otros términos: *“Hoy sabemos que no existe democracia sustentable sin un sistema de partidos políticos fuerte y con arraigo. Porque los partidos son insustituibles como agregadores de intereses, referentes ideológicos, redes de relaciones, plataformas de lanzamiento electoral, ordenadores de la vida pública.”* (Woldenberg, 2005; énfasis agregado).

Al desmesurado cuan falso papel atribuido en general a los partidos políticos en relación con la democracia, se han agregado en países como México atributos legales suplementarios que otorgan a este tipo de organizaciones un régimen excepcional de prerrogativas, en detrimento de los más elementales derechos políticos de los ciudadanos y anulando principios básicos de la democracia representativa. El derecho exclusivo que la ley concede a los partidos políticos registrados de, a su vez, registrar candidatos ante las autoridades electorales, y de esta forma ser los únicos canales de acceso a cargos de elección en cualesquiera de los diferentes poderes y en sus respectivos niveles de gobierno, está tan implantado en el sistema político mexicano que la mayoría de la población no repara en sus verdaderos alcances ni cuestiona su existencia, y la totalidad de los partidos lo defienden como si fuera una conquista legítima, y además un triunfo de ellos mismos. Tan se acepta como algo natural e inevitable que prácticamente ningún estudioso o autor, ni siquiera los especialistas en temas relacionados con partidos políticos o con procesos electorales<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, los trabajos de: Antonio García Orozco (1989), Arturo Núñez Jiménez (1991), Ignacio Ramos Espinosa y José Herrera Peña (1991), Javier Patiño Camarena (1994), Pedro Aguirre *et al.* (1995), Javier Orozco Gómez (1993), Luis Ponce de León Armenta (1997), Ricardo Becerra *et al.* (1997), para mencionar sólo algunas de las obras que se dedican al análisis minucioso de la legislación electoral, que incluye las normas sobre partidos políticos.

dedican atención particular al hecho de que los ciudadanos han sido privados de derechos políticos por las propias normas legales que deberían garantizarlos.

Contrariamente a lo que algunos voceros oficiales insinúan (Chuayffet, 1992), los partidos políticos no fueron tema de discusión durante el Congreso Constituyente de 1916-1917, ni fueron considerados al definir el contenido, ni incluidos en la redacción final de artículos como el 9, el 35 o el 40, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. El derecho de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país no fue vinculado con las agrupaciones de ciudadanos que existían con los nombres de “partidos”, “clubes”, “juntas”, “centros” o “ligas”. Conforme avanzaba el debate del artículo 9º, éste se concentró cada vez más claramente en el derecho de reunión, particularmente en los criterios que permitirían decidir cuándo una reunión era armada y, por lo tanto, cuándo la autoridad tendría derecho a disolverla. La única mención a un partido político se hizo con la intención de legislar para prohibir la participación de grupos eclesiásticos, restricción que ya existía en la legislación electoral vigente en ese momento. Durante la discusión del artículo 9º, en el Constituyente no se hizo referencia, ni se expuso argumento alguno ni en favor ni en contra del derecho de asociación como base, principio o norma de origen, para la existencia y posterior reglamentación del partido político. Es más, el dictamen presentado y defendido por la Comisión correspondiente,<sup>3</sup> mismo que finalmente fue aprobado, comenzaba remitiéndose al texto primitivo de la Constitución de 1857, fecha en la que no podía hablarse en México de partidos políticos, propiamente dichos, aunque algunas corrientes ideológicas y los principales movimientos políticos del país, llevaran ese nombre.

De la misma manera que la Revolución mexicana no alteró el texto constitucional relativo a las posibilidades y modalidades de asociación política de los ciudadanos, así tampoco la lucha armada generó la modificación de las disposiciones que preveían la formación y actividad de partidos políticos, por primera vez mencionados como tales en la *Ley Electoral* del 19 de diciembre de 1911, promulgada por Francisco I. Madero. Tanto la *Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente* del 20 de septiembre de 1916, como la *Ley Electoral* del 6 de febrero de 1917, publicada junto con la convocatoria al pueblo mexicano a elecciones extraordinarias de presidente

---

<sup>3</sup> Cfr. 20ª Sesión ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide la tarde del viernes 22 de diciembre de 1916, en *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Querétaro 1916-1917*. Edición facsimilar, t. I. México, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1989, p. 601 y ss.

de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión, ambas expedidas por Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República, preven la existencia de partidos políticos y su libre intervención en las “operaciones electorales”, reconociendo a éstos los mismos derechos que a los candidatos independientes, por cuanto al nombramiento y registro de representantes ante la autoridad municipal.<sup>4</sup>

La propuesta hecha por Carranza, ya como presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en la *Ley para la Elección de Poderes Federales* del 2 de julio de 1918, prácticamente reproduce el texto existente en 1911,<sup>5</sup> al señalar que los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos: I.- Que hayan sido fundados por una Asamblea constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos; II.- Que la Asamblea haya elegido una Junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste; III.- Que la misma Asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno; IV.- Que la autenticidad de la Asamblea constitutiva conste por acta formal; V.- Que no lleve denominación o nombre religioso ni se forme exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia; VI.- Que la Junta Directiva nombrada, publique por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones; VII.- Que registre sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlas si lo considera conveniente, dentro de los mismos plazos. El registro se hará en la cabecera del Distrito Electoral, si se trata de diputados o en la capital del Estado, si de senadores o presidente de la República; y, VIII.- Que la misma Junta Directiva o las sucursales que de ella dependen, nombren sus representantes en las diversas Municipalidades, dentro de los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlos oportunamente.<sup>6</sup> Cabe hacer notar que la Ley de 1918 añade a la de 1911 sólo un

---

<sup>4</sup> Véase los artículos 53 y 54 de la “Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente”, del 20 de septiembre de 1916, en *Legislación Electoral Mexicana 1812-1973*. México, Publicación del *Diario Oficial*, 1973, p. 253 y 254; y los artículos 60 y 61 de la “Ley Electoral”, del 6 de febrero de 1917 en *ibid.*, p. 268.

<sup>5</sup> Compárese el artículo 117 de la “Ley Electoral” del 19 de diciembre de 1911 en *Legislación Electoral Mexicana 1812-1973, op. cit.*, p. 238-239; con el artículo 106 de la “Ley para la Elección de Poderes Federales” del 2 de julio de 1918 en *ibid.*, p. 298-299.

<sup>6</sup> Véase el artículo 106 en el Capítulo x, “De los Partidos Políticos”, de la *Ley para la Elección de Poderes Federales*, ya citada.

requisito importante, el establecido en la fracción v del mismo artículo 106, con el cual se recoge la restricción que se había introducido en las leyes de 1916 y 1917, así como la inquietud que ya habían externado los diputados en el Congreso Constituyente en el sentido de prohibir la participación de grupos eclesiásticos en asociaciones políticas.

A diferencia de la Ley Electoral de 1911, las elaboradas al término de la Revolución y después de promulgada la Constitución, explícitamente admitían, además de los posibles candidatos postulados por los partidos políticos, la participación de candidatos independientes, que en la ley de 1918 se regularon en los siguientes términos y condiciones:

*Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos del Distrito, que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal; que tengan un programa político al que deben dar publicidad y se sujeten a los requisitos prevenidos en las fracciones VII y VIII del artículo anterior. Para que un candidato independiente a Senador o Presidente de la República sea registrado, bastará que llene las condiciones anteriores; pero sólo se exigirá que esté apoyado por cincuenta ciudadanos de cualquier Distrito Electoral del Estado.<sup>7</sup>*

Los derechos de candidatos independientes de los partidos políticos así dispuestos en este artículo 107, estuvieron vigentes en el México posrevolucionario hasta el año de 1946.

Entre 1918 y 1946 con la traición y muerte de Emiliano Zapata; el golpe de Estado disfrazado de Plan de Agua Prieta; el magnicidio de Venustiano Carranza; la emboscada y asesinato de Pancho Villa; el homicidio de Álvaro Obregón; la creación del Partido Único de los Revolucionarios fundado por Calles; el maximato del General Plutarco; el conflicto y crisis Calles-Cárdenas que se resolvió en favor de éste último; la consagración de la figura presidencial en Lázaro Cárdenas; la afiliación de militares, obreros y campesinos corporativizados en el partido oficial transformado; en fin, con todo ello la Revolución hecha gobierno mostró que las elecciones —aunque se celebraban periódicamente—, no fueron prioridad en los años de definición de las principales características del régimen político mexicano, ni fueron un mecanismo determinante en la disputa, conservación y legitimación del poder.

---

<sup>7</sup> Artículo 107, en *Ibid.*, p. 299 (énfasis agregado).

Sentadas las bases políticas, institucionales y hasta metaconstitucionales del sistema político posrevolucionario, el gobierno de Manuel Ávila Camacho juzgó conveniente dar atención a una oposición de distinto signo que se había expresado de muchas maneras y por distintas vías a lo largo de los años posteriores al fin de la lucha armada —formalmente hablando—. Lo que más preocupaba en las esferas oficiales era la súbita oposición cismática, la que con frecuencia había que enfrentar en las elecciones presidenciales recurriendo a todo tipo de medidas que afectaban la imagen, el discurso, la legitimidad y la marcha de los gobiernos que pretendían ser herederos únicos de la Revolución mexicana. Era la eventual aparición de estos personajes y caudillos lo que importaba al gobierno, más que la guerra de los cristeros, la formación de la Unión Nacional Sinarquista, y la fundación del Partido Acción Nacional, o la existencia de un Partido Comunista Mexicano que luego de cinco años de semiclandestinidad volvió a la actividad pública tan cerca del gobierno y de su partido que, habiendo solicitado su ingreso al Partido de la Revolución Mexicana —sin haber sido aceptado—, se consideraba parte integrante de éste; un PCM que se había comprometido a no presentar candidatos propios para apoyar a los del PRM y que, llegado el momento oportuno, se había declarado oficialmente en favor de la candidatura presidencial del mismísimo Manuel Ávila Camacho, en junio de 1939 (Cfr. Garrido, 1991: 255 y 268; Carr, 1996: 74, 75 y notas).

No era gratuita la preocupación del grupo hegemónico del partido en el poder en vísperas de la última transformación del PNR-PRM, que daría lugar al Partido Revolucionario Institucional, y a unos cuantos meses de las elecciones federales de 1946. Desde los años veinte había suficientes antecedentes para temer la irrupción de cualquier descontento con el procedimiento oficial de sucesión presidencial. Mientras la Convención que realizaba los trabajos para fundar el Partido Nacional Revolucionario estaba a la mitad de las deliberaciones, se inició el 3 de marzo de 1929 la rebelión del general José Gonzalo Escobar. No deja de ser significativo el hecho de que cuando esta Convención del PNR en Querétaro aún no había designado a su candidato presidencial, mediante el Plan de Hermosillo ya se estaba protestando por la “imposición” que haría Calles, y llamando al pueblo para que se sumara a la rebelión escobarista (Meyer, Segovia y Lajous, 1978: 64 y ss.).

Fue también en el mismo año de fundación del partido oficial, desde la primera elección presidencial en que participaría como tal, que un personaje poco tiempo antes considerado miembro de la familia revolucionaria se presentaría en oposición al candidato del PNR. La accidentada campaña electoral de José Vasconcelos, durante la cual sus seguidores conocieron represión,

cárcel y muerte, da cuenta del rechazo que generaban los candidatos que osaban enfrentar al escogido en la cúpula del poder, y pone de manifiesto que en las contiendas electorales por la presidencia de la República, no había lugar para nadie más. Inmediatamente después de que el Congreso de la Unión expidió el decreto en el que se declaraba a Pascual Ortiz Rubio presidente electo, se hizo circular el Plan de Guaymas, fechado el 1 de diciembre de 1929, en el que se establecía que era Vasconcelos el presidente electo de México y se desconocía a los poderes federales, estatales y municipales por haberse burlado de los votos públicos. En el mismo Plan se declaraba que el presidente electo —Vasconcelos— se dirigía al extranjero, pero regresaría al país “para hacerse cargo directo del mando tan pronto como haya un grupo de hombres libres armados que estén en condiciones de hacerlo respetar” (Dulles, 1977: 430-440). La revuelta que Vasconcelos esperaba, no se dio, pero con este precedente, el atentado contra Ortiz Rubio, el 5 de febrero de 1930, día en que tomó posesión de la Presidencia de la República, fue fácilmente atribuible a los vasconcelistas, docenas de los cuales fueron cruelmente estrangulados y enterrados en Topilejo, después de haberles hecho ayudar a cavar sus propias tumbas (Dulles, 1977: 441-448).

La última experiencia electoral que contribuiría a dirigir los cambios deseados a la todavía vigente legislación electoral de 1918 fue la participación del general Juan Andrew Almazán en las elecciones del 7 de julio de 1940, quien desde dentro del PRM empezó a prepararse para disputar sus méritos revolucionarios con el sucesor del general Lázaro Cárdenas, y así enmendarle a éste la obra y la orientación política de su gobierno. Apoyado por callistas, por una parte del ejército, y por numerosas agrupaciones, muchas de ellas ubicadas en el campo de “la reacción”, como se llamaba entonces a todos los opositores al gobierno y al partido de la revolución, Almazán desarrolló su campaña en medio de un clima violento, mismo que le hizo temer que una vez más, la voluntad del pueblo sería burlada. Como Almazán logró mayoría de votos en muchas ciudades, y él mismo sostenía que había alcanzado el 90% de la votación, los almazanistas esperaban que su jefe cumpliera con sus promesas y dirigiera un movimiento armado contra el “usurpador”, mas no fue así. Se dice que la actitud moderada de Ávila Camacho como presidente en funciones, hizo posible la conciliación de los almazanistas que comenzaron a buscar su lugar en la nueva administración olvidando muy pronto la “usurpación” (Medin, 1974: 218-224).

Ciertamente tanto Vasconcelos como Almazán habían sido respaldados por grupos organizados: el primero por el Partido Nacional Antirreeleccionista (PNA), el segundo por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional

(PRUN). Pero no había sido la organización en sí misma sino la fuerza de las personalidades escindidas de la familia revolucionaria, enfrentadas al partido oficial, la verdadera amenaza para la continuidad del sistema político mexicano. Por ello, en la lógica del poder, había que restringir la participación política de los individuos opositores, eliminando las posibilidades de candidatos no dependientes de partidos políticos a la vez que sometiendo a los partidos a reglas preestablecidas, bajo la vigilancia directa de la Secretaría de Gobernación.

Lejos de lo que se ha afirmado para defender y justificar el contenido de las sucesivas leyes y códigos en materia electoral, con la nueva legislación de 1945-1946 no se trataba de reglamentar el artículo 9, ni el 35, ni el 40 constitucionales; es decir, no tenía por objeto normar la existencia de los partidos y el derecho de asociación política; ni las prerrogativas y derechos políticos del ciudadano; ni tenía que ver con la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en república representativa. El documento recibido en la Cámara de Diputados, emitido por el presidente de la República era, explícitamente, una *Iniciativa de ley para la Elección de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y Presidente de la República, Reglamentaria de los artículos 60, 74 fracción I, y 97 en su parte conducente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.<sup>8</sup> Del contenido de estos artículos se desprende que más bien el interés principal estaba dirigido a establecer formalmente el equilibrio en la participación legal de los tres poderes federales constitucionales en el proceso electoral. Dicho equilibrio repartía la participación de la siguiente manera:

El Ejecutivo provee en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley y toma en el proceso cívico la participación que la misma ley le señala; el Legislativo, por medio de cada una de sus cámaras, califica, computa y declara el resultado de los comicios; y la Suprema Corte de Justicia de la Nación investiga la violación del voto que pudiera invalidar la elección misma o influir en el resultado del acto electoral.<sup>9</sup>

El Ejecutivo a cargo de Ávila Camacho había optado por el camino de una gradual y “prudente evolución” del desarrollo político del país, conven-

---

<sup>8</sup> Véase en el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. México, D.F., viernes 7 de diciembre de 1945, año III. Periodo Ordinario, XXXIX Legislatura, t. I, núm. 19.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 4.



cido de que en ese tiempo era imposible prescindir de la participación que el Estado debía tener en las elecciones, y seguro también de que era imposible cambiar en forma radical el sistema electoral para poner exclusivamente a cargo de los partidos políticos todo el proceso ciudadano. La desconfianza en los partidos políticos existentes se debía a que, por un lado, se les veía como un conjunto de “minorías perdidosas” que siempre formulaban dudas y objeciones respecto de los resultados de las elecciones; y, por el otro, se les consideraba a casi todos carentes de tradición política; muchos todavía no constituidos de acuerdo con la ley; y, quizá la objeción principal derivaba del hecho de que, gran parte de ellos eran “creados ocasionalmente alrededor de candidatos determinados”.

De aquí que el contenido de la iniciativa que presentó el presidente de la República al Poder Legislativo federal, fechada el 5 de diciembre de 1945 —además de reforzar la participación legal del Estado a lo largo de todo el proceso electoral, y en especial la injerencia del Ejecutivo federal—, se explicara desde la perspectiva de una necesaria consistencia, implantación y permanencia de las fuerzas políticas que aspiraran a convertirse en partidos políticos de acuerdo con la ley. Se insistía en que “al reglamentar la existencia y actuación de los partidos políticos se ha propuesto que éstos, en lugar de ser centros ocasionales de inquietud y agitación estéril, sean verdaderas instituciones de educación política de nuestro pueblo”, y se exponían los nuevos requisitos que habrían de satisfacer:

se exige que para que una asociación de ciudadanos mexicanos constituida para fines electorales pueda usar la denominación de “Partido” satisfaga numerosos requisitos, entre los cuales se destaca el de obligarse a normar su actuación pública en los preceptos de nuestra Constitución Política y en el respeto a las instituciones que ella establece y a encauzar su actuación por medios pacíficos; el de formular un programa político que exprese los fines que se propone realizar y los medios de actividad gubernamental que empleará para resolver los problemas nacionales; sus estatutos deben contener un programa y método de educación política de sus miembros y un sistema de sanciones para los que falten a los principios morales o políticos del partido. No sólo se requiere para constituir un partido político que haya un grupo de ciudadanos que se organicen para fines electorales y de orientación política, que actúe pacíficamente y con propósitos que no estén en pugna con nuestras instituciones fundamentales, sino que también se requiere: un mínimo de asociados, convenientemente distribuidos en las diferentes Entidades Federativas, como demostración de que posee fuerza política suficiente; que

adopte una denominación propia que no contenga alusiones a asuntos religiosos ni a diferencias raciales; que sostenga una publicación periódica propia y que tenga oficinas permanentes; que se establezca en su acta constitutiva la prohibición de celebrar pactos o acuerdos que lo obliguen a actuar con subordinación a una organización internacional o asociaciones políticas extranjeras.<sup>10</sup>

La innovación histórica fundamental que introduciría esta ley en el sistema electoral y de partidos mexicanos, consistía en que, luego de haber cumplido con todos los requisitos legales para su constitución, los partidos políticos debían “registrarse en la Secretaría de Gobernación, la que tiene la facultad de investigar si las agrupaciones registradas con tal calidad dejan de llenar requisitos exigidos por la ley”. Para facilitarse esta tarea se echó mano de eventuales servicios de los ciudadanos —aunque con ello se fomentara la competencia desleal, para decir lo menos—, al disponer también que “todo partido político debidamente registrado tendrá la facultad de ocurrir a la Secretaría de Gobernación para que investigue la actividad de cualquiera de los otros partidos a fin de que se mantengan dentro de la ley.”<sup>11</sup>

La determinación gubernamental de controlar a los ciudadanos y a la oposición a través de los partidos, no se satisfacía con el solo cumplimiento de los requisitos para su constitución y registro; el control sobre las organizaciones políticas se prolongaba mucho tiempo después de obtenido el registro e iniciaba con la suficiente anticipación para evitar sorpresas de última hora en las elecciones federales. Así, la sola reorganización de un partido obligaba a sus directivos a solicitar de la Secretaría de Gobernación el registro de la agrupación reorganizada; se podían formar confederaciones nacionales de partidos políticos debidamente registrados, pero siempre y cuando se atendieran las condiciones que establecía la ley; también podían coligarse para una sola elección, aunque en este caso la coalición debía celebrarse por lo menos noventa días antes de la jornada electoral y los partidos integrantes debían hacer públicas las bases de la coalición y sus finalidades; en ambos casos sería requisito previo para su validez inscribir las confederaciones o coaliciones en el registro especial que al efecto llevaría la Secretaría de Gobernación. Una vez que entrara en vigor la ley, así como ninguna agrupación política podría usar la denominación de “Partido Nacional”, “Confederación

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 7. Véase también los artículos 20 al 24 de la misma Iniciativa presidencial.

<sup>11</sup> *Idem.* Disposiciones contenidas en los artículos 25, 26 y 35 de la Iniciativa presidencial citada.

de Partidos Nacionales” o “Coalición de Partidos Nacionales”, si no reunía los requisitos establecidos en la propia ley y si no había sido debidamente registrada en la Secretaría de Gobernación, así también, habiendo realizado la investigación correspondiente, cuando resultara a juicio de la Secretaría de Gobernación que un partido no llenaba los requisitos legales, podría decretarse la cancelación temporal o definitiva de su registro, en cuyo caso implicaba la disolución de la agrupación política.<sup>12</sup>

Concluido el procedimiento y otorgado el certificado de registro, desde la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se planteaba que los partidos políticos adquirirían “personalidad jurídica y el derecho de intervenir en las elecciones conforme a lo dispuesto por la ley”, y la ley dispuso lo que el presidente de la República había propuesto: que en cada elección solamente tendrían derecho a intervenir como partidos políticos, las agrupaciones que hubieran sido debidamente constituidas y registradas por lo menos un año antes de la misma.<sup>13</sup> Pero esta exclusividad no llegaba aislada, y sin argumentos que la sustentaran se introdujo una pequeña oración en medio de un artículo alejado de todas las formalidades expresas en torno al registro de los partidos políticos: “Solamente los partidos podrán registrar candidatos.”<sup>14</sup>

Complemento y garantía de la exclusividad anterior, y parte sustancial de las novedades históricas de esta reforma, eran también las omisiones de derechos previstos en las leyes electorales inmediatamente anteriores, las cuales no se advertían en la exposición de motivos de la nueva ley: la figura de los *candidatos no dependientes de partidos políticos*, que tenían los *mis-mos derechos* legales conferidos a los candidatos de éstos, simplemente dejaron de existir sin explicación alguna. En el proyecto de Ley Electoral Federal contenido en el Dictamen que las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación rindieron a la Cámara de Diputados, se había acotado esta restricción —sin suprimirla— al tiempo que se dejaba abierta la puerta para la participación de candidatos ciudadanos independientes de los partidos políticos, al proponerse el siguiente texto:

---

<sup>12</sup> Véase los artículos 29, 32, 33, 34 y 35 de la Iniciativa presidencial de 1945; y los artículos 31, 34, 35 y 36 de la “Ley Electoral Federal” de 1946, en *Legislación Electoral Mexicana 1812-1973*. México, Publicación del *Diario Oficial*, 1973.

<sup>13</sup> Artículos 27 y 36, de la Iniciativa presidencial de 1945, *op. cit.*; y artículos 29 y 37 de la Ley de 1946 citada.

<sup>14</sup> *Cfr.* Artículo 59 de la Iniciativa presidencial de diciembre de 1945, ya citada; y artículo 60 de la Ley de 1946, también ya citada.

Artículo 60. Las candidaturas para Presidentes de la República, se registrarán ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las de Senador en la Comisión Local Electoral de la entidad respectiva y las de Diputado en el Comité Electoral Distrital que corresponda.

*Solamente los partidos políticos podrán registrar candidatos a Presidente de la República. Las candidaturas de diputados y senadores podrán registrarse por los partidos o por un grupo de trescientos ciudadanos que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal; que tengan un programa político al que deben dar publicidad y se sujeten a los requisitos prevenidos en esta ley.*

En el asiento del registro se anotarán los nombres de los candidatos propietario y suplente, el color que usarán en las elecciones, el puesto para el cual se les postula, el partido político que los sostiene, en su caso, y el distintivo correspondiente.

Cada partido registrará un solo color para todas las candidaturas que sostenga. Al efecto, al solicitar su registro en la Secretaría de Gobernación, deberá señalar el color que usará en las boletas electorales. Si dos o más partidos sostienen una misma candidatura deberán adoptar el mismo color.<sup>15</sup>

La precisión introducida por los diputados en el proyecto de ley evidencia que el objetivo de la supresión de candidaturas independientes de los partidos estaba dirigido principalmente a la figura presidencial, pues, en el pasado reciente sólo los candidatos a la presidencia de la República postulados desde la oposición habían representado problemas serios y reales al gobierno en turno, a su partido y al sistema político en su conjunto, pero nada de esto se hizo explícito en el dictamen. Sí fue expuesto, en cambio, con suficiente claridad, el motivo por el cual se quería reglamentar la existencia de las diferentes corrientes políticas organizadas, como se denominaba genéricamente a los partidos sin registro de ley. Al exponer el análisis que de la iniciativa presidencial se había hecho en las comisiones dictaminadoras correspondientes, a la luz de la historia reciente los diputados argumentaban en los siguientes términos:

---

<sup>15</sup> "Dictamen de las Comisiones unidas 1a. y 2a. de Puntos Constitucionales y 2a. de Gobernación, acerca de la Iniciativa de Ley para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión y presidente de la República que el Ejecutivo de la Unión envió a la H. Cámara de Diputados." En *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. México, D.F., martes 18 de diciembre de 1945, año III. Periodo Ordinario, Legislatura XXXIX, t. I, núm. de Diario 23 (énfasis agregado).

Una tendencia equivocada pretende que los partidos políticos sean solamente fruto de situaciones transitorias o caprichosas o de grupos formados en torno a la atracción personal de uno o varios individuos. Todo ello es producto del caudillaje político que, como reflejo del militar, hemos sufrido en la país en diferentes etapas de nuestra historia. Pero nos parece absolutamente necesario para el progreso cívico de nuestro pueblo que si el caudillaje militar ha pasado dentro de nuestra vida nacional, en la actividad política, pase también el caudillaje político y se substituya por organizaciones adecuadas con órganos capaces y responsables que puedan convertirse en expresión de tendencias nacionales auténticas. La libertad electoral del ciudadano no debe prestarse a la anarquía ni a la sorpresa; a fin de que la política organizada en formas modernas germine generosamente, se hace necesario que los partidos puedan expresar permanentemente sus orientaciones sociales y cívicas y no que surjan y desaparezcan al impulso de agitaciones pasajeras que en lugar de fructificar, desalientan la voluntad ciudadana y van llevando a la apatía a muchos ciudadanos útiles y conscientes de su responsabilidad. La ley debe establecer cauces para que se exprese la libertad; pues la vida ciudadana dentro de las normas de la ley es la mejor expresión de la libertad y de la democracia. Así, los partidos, tal como la iniciativa los concibe, deben tener vida permanente y han de sintetizar las tendencias y aspiraciones del ciudadano mexicano.<sup>16</sup>

## CONCLUSIONES

De los documentos que sirvieron de base para la nueva ley en materia electoral se desprende directamente que en los años cuarenta como en los años veinte del siglo pasado, al “caudillaje político” se le quería combatir con “verdaderas instituciones”. Al periodo que atraviesa los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles se le conoce en la historia de los partidos políticos en México como el de los *partidos caudillistas*, por ser éstos grupos organizados no estables, formados “al amparo de los prohombres de la época”, cuyo objetivo era participar casi exclusivamente en las luchas electorales y obtener cargos públicos (véase Fuentes Díaz, 1996: 125 y ss). Se considera que marca el fin de esa época el mensaje de Plutarco Elías Calles con motivo de su cuarto y último Informe presidencial del 1 de septiembre de 1928, luego de

---

<sup>16</sup> *Idem.*

la muerte del “último de los caudillos”, el presidente electo Álvaro Obregón. En ese mensaje, Calles exponía su convicción de la necesidad “de pasar de un sistema más o menos velado de gobierno de caudillos a un más franco régimen de instituciones”, e insistía en que la falta de caudillos permitiría “orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional”. Uno de los ideales que Calles proponía alcanzar en esos momentos era “la entrada definitiva de México al campo de las instituciones y de las leyes y el establecimiento, para regular nuestra vida política, de reales partidos políticos nacionales orgánicos, con olvido e ignorancia de hoy en adelante de los hombres necesarios como condición fatal y única para la vida y la tranquilidad del país.” (Garrido, 1991: 67; Lajous, 1985: 24 y Fuentes Díaz, 1996: 143).

Todo indica que los caudillos de quienes se quería prescindir eran los que encabezaban organizaciones y grupos distintos al del sonorenses en el poder. La constitución del PNR se inscribe en esa lógica: en un principio concebido como una gran coalición de las agrupaciones y partidos existentes, mayoritariamente regionales, a los que se les permitió seguir actuando con cierta autonomía en las contiendas locales, pero a los que se les exigió reconocer en el PNR al único canal de participación política y ascenso al poder central, al gobierno federal. Mas lo ocurrido entre 1929 y 1945 muestra que no se acabaron los caudillos ni los partidos caudillistas, ni empezó entonces la era de las instituciones; ni el PNR, luego PRM, fue del todo reconocido como espacio único de participación política, por lo que el partido oficial requería refuerzos para ser, efectivamente, el único camino hacia el poder nacional. La carrera política y el ascenso al poder de los “revolucionarios” estaban, ciertamente, bajo control en el PNR-PRM, pero no de quienes se alejaban o no se sometían a esa disciplina partidaria. La reforma electoral que antecedió la transformación del PRM en PRI, estaba llamada a jugar el papel regulador de la oposición, futura y cismática, probable e incierta; es decir, el partido en el poder echaba mano de la legislación para regular la existencia de cualquier oposición. De esta manera, el registro legal de los partidos políticos fue concebido —y así ha funcionado— como un engrane más en la maquinaria de control político sobre la disidencia y la oposición no institucionalizada que se fue construyendo desde el fin de la Revolución mexicana.

La intención abierta del presidente de la República en la iniciativa de ley electoral de finales de 1945, fue fortalecer las facultades y atribuciones de los diferentes poderes en los procesos electorales, y al gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, le correspondía encargarse de la constitución, registro y demás obligaciones de los partidos políticos. Pero no fueron

éstos, como tales, el objetivo central de aquella reforma electoral; tampoco los ciudadanos ni los candidatos independientes fueron sujetos prioritarios en una ley que a la larga los ha afectado mucho más de lo que en su momento se advirtió. Es por eso que en los materiales en los que se encuentran los orígenes del registro legal de los partidos políticos en México, esto es, en los diferentes documentos del proceso legislativo que desembocó en la *Ley Electoral Federal* del 7 de enero de 1946 no fue destacada la trascendencia que históricamente ha tenido el hecho de introducir por primera vez en la legislación en materia electoral, la obligación para los partidos políticos de registrarse ante la Secretaría de Gobernación un año antes de que quisieran participar por primera vez en una elección federal; por eso también, en todo este proceso que se desarrolló en la xxxix Legislatura tampoco fue discutida abiertamente la intención que condujo a entregar en exclusiva a los partidos políticos previamente registrados el derecho a registrar candidatos para contender en las elecciones federales; igualmente por eso, ni en los documentos ni en los debates que tuvieron lugar a lo largo de todo el proceso legislativo de finales de 1945, se encuentra referencia alguna que permita saber si los legisladores que aprobaron el texto definitivo de la ley lo hicieron conscientes del alcance político que tenía la supresión del derecho de todo ciudadano a ser candidato no dependiente o independiente de los partidos políticos. Como haya sido en sus orígenes, el hecho es que las disposiciones legales establecidas en esa ley reglamentaria, que anulan derechos políticos constitucionales de los ciudadanos, y distorsionan el posible carácter democrático de las elecciones, han permanecido durante medio siglo como principios básicos de la representación política en México, vigentes hasta estos primeros años del siglo XXI.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Pedro, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdova y José Woldenberg. 1995. "Las reglas electorales en el mundo". *Etcétera. Semanario de política y cultura*, núm. 116. México, abril 20, 8-25.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 1997. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México: FCE, 237 pp.
- Carr, Barry. 1996. *La izquierda mexicana a través del siglo xx*. México: Ediciones ERA, 423 pp.
- Chuayffet Chemor, Emilio. 1992. "El sistema representativo mexicano en la Constitución de 1917". En *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de*

- 1917, en su septuagésimo quinto aniversario. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 407-437.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Querétaro 1916-1917*. Edición facsimilar, t. I. México: LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1989, 761-VII pp.
- “Dictamen de las Comisiones unidas 1a. y 2a. de Puntos Constitucionales y 2a. de Gobernación, acerca de la Iniciativa de Ley para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión y presidente de la República que el Ejecutivo de la Unión envió a la H. Cámara de Diputados”. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*.
- México, D. F., martes 18 de diciembre de 1945, año III. Periodo Ordinario, Legislatura XXXIX, t. I, núm. 23.
- Dulles, John W. F. 1977. *Ayer en México. Una crónica de la revolución 1919-1936*. México: Fondo de Cultura Económica, 653 p.
- Fuentes Díaz, Vicente. 1996. *Los partidos políticos en México*. México: Editorial Porrúa, 345 pp.
- García Orozco, Antonio. 1989. *Legislación electoral mexicana. 1812-1988*, 3a. ed. México: Adeo-Editores, S.A., 363 pp.
- Garrido, Luis Javier. 1991. *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. México: Siglo XXI Editores, 380 pp.
- Cámara de Diputados. 1945. “Iniciativa de ley para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión y presidente de la República, Reglamentaria de los artículos 60, 74 fracción I, y 97 en su parte conducente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. México, viernes 7 de diciembre, año III. Periodo Ordinario, XXXIX Legislatura, t. I, núm. 19.
- Lajous, Alejandra. 1985. *Los orígenes del partido único en México*. México: UNAM, 268 pp.
- “Ley Electoral” [1911]. En *Legislación Electoral Mexicana 1812-1973*. México: Publicación del *Diario Oficial*, 1973, 216-239.
- “Ley Electoral” [1917]. En *Legislación Electoral Mexicana 1812-1973*. México: Publicación del *Diario Oficial*, 1973, 255-271.
- “Ley Electoral Federal.” [1946]. En *Legislación Electoral Mexicana 1812-1973*. México, Publicación del *Diario Oficial*, 1973, 330-362.
- “Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente” [1916]. En *Legislación Electoral Mexicana 1812-1973*. México, Publicación del *Diario Oficial*, 1973, 244-254.
- “Ley para la Elección de Poderes Federales” [1918]. En *Legislación Electoral Mexicana 1812-1973*. México: Publicación del *Diario Oficial*, 1973, 272-309.



- LV Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1994. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Artículos 37-53*, 4a. ed., vol. I, t. VI. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1524 p.
- Medin, Tzvi. 1974. *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*. México: Siglo XXI Editores, 237 pp.
- Meyer, Lorenzo, Rafael Segovia y Alejandra Lajous. 1978. *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1928-1934. Los inicios de la institucionalización. La política del maximato*. México: El Colegio de México, 314 pp.
- Núñez Jiménez, Arturo. 1991. *El nuevo sistema electoral mexicano*. México: FCE, 345 pp.
- Orozco Gómez, Javier. 1993. *El derecho electoral mexicano*. México: Editorial Porrúa, S.A., 271 pp.
- Patiño Camarena, Javier. 1994. *Derecho electoral mexicano*. México: IJ-UNAM, 576 pp.
- Ponce de León Armenta, Luis. 1997. *Derecho político electoral. Doctrina, guía de consulta y compilación de la nueva legislación*. México: Editorial Porrúa, 512 pp.
- Ramos Espinosa, Ignacio y José Herrera Peña. 1991. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado* México: Secretaría de Gobernación, 631 pp.
- Sartori, Giovanni. 1997. *¿Qué es la democracia?*. México: Nueva Imagen, 342 pp.
- Woldenberg, José. 2005. "Los nuevos retos de los partidos mexicanos". En Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?* México: UNAM/Ediciones Gernika, 97-110.



---

---

# DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

*EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA\**

## DEMOCRACIA E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

**L**a consolidación y vigencia de la democracia en México no solamente constituye una preocupación y desafío del momento actual. La construcción de un régimen político, que además de salvaguardar los derechos humanos garantice condiciones de desarrollo e igualdad de oportunidades, representa todavía una aspiración que difícilmente tiene visos de agotamiento en el futuro inmediato. El Estado democrático de derecho, además de las reglas institucionales que considera para garantizar el ejercicio de las libertades fundamentales de la persona humana y de su derecho a la vida, a la libre expresión, a la información, a la reunión y asociación, a la igualdad ante la ley, a la seguridad jurídica, al acceso equitativo de la justicia y al sufragio para elegir a sus representantes políticos, supone también una amplia participación social en el diseño y operación de políticas públicas, así como en los mecanismos de control de las decisiones de carácter colectivo.

La democracia, los derechos humanos y la participación ciudadana son parte de la centralidad de los procesos políticos en los últimos cuarenta años en el país. La construcción de la democracia mexicana, a más de haber implicado un largo proceso de liberalización política, una apertura institucional y el reconocimiento de derechos políticos y cívicos, se ha caracterizado también por el despliegue de la organización social autónoma, la formación de nuevos actores y la apertura de un espacio público no estatal. Hace

---

\* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

cuatro décadas, los derechos humanos eran un tema ajeno, e, incluso, subversivo al devenir institucional. Actualmente el concepto de derechos humanos representa un indicador de gestión pública y de gobernabilidad democrática.

La institucionalización de los derechos humanos, además de ser producto de un conjunto de movimientos sociales, ha configurado paulatinamente no sólo instituciones de Estado encargadas de velar por la defensa y protección de los derechos humanos de las personas, sino, además, un cuerpo de servidores públicos especializado que, bajo un principio de profesionalización, dedican permanentemente sus tareas a la salvaguarda de la libertad y la seguridad jurídica de la sociedad.

El proceso de institucionalización de los derechos humanos no se puede analizar y comprender sin considerar los diversos movimientos sociales y la participación ciudadana, que han reivindicado en México derechos políticos, civiles, sociales y culturales. La apropiación, por parte del Estado, de las demandas ciudadanas en las últimas cuatro décadas, ha sido determinante para el desarrollo de los procesos de democratización en el país, así como para que otro objetivo de los derechos humanos sea también la construcción de ciudadanía.

La ciudadanía constituye un *estatus* jurídico mediante el cual las comunidades políticas reconocen la pertenencia de las personas. A diferencia del concepto de ciudadanía que reconoce el ejercicio de derechos civiles y políticos, a partir de determinadas condiciones reconocidas por la ley, en los inicios del siglo XXI una plena ciudadanía implica la realización de todos los derechos humanos, a fin de garantizar mejores condiciones de dignidad y bienestar colectivo. Es decir, “la ciudadanía actual implica la aceptación de las diferencias, y su único límite es que, en nombre de las diferencias, alguna cultura, dominante o minoritaria, se arrogue el derecho de romper la norma ciudadana” (v. gr. Mires, 2001: 114). En este sentido, la ciudadanía presupone una condición ética que permite convivir con las diferencias, y otra de carácter normativa, que supone la aceptación de una legalidad común a todas las culturas que cohabitan dentro de un espacio o territorio (v. gr. Mires, 2001: 114).

La ciudadanía no solamente representa un medio que tienen las personas para involucrarse en la vida pública y alcanzar el bien común, sino que constituye una situación jurídica particular, que exige una amplia participación de la sociedad para el logro de ese fin. Según la Carta Democrática Interamericana, la participación ciudadana en las decisiones relativas a su desarrollo, ade-

más de constituir un derecho y una responsabilidad, representa una condición básica para la democracia.<sup>1</sup>

El paradigma ético de la democracia requiere conductas ciudadanas continuas, que vigilen y salvaguarden el ejercicio responsable del gobierno. Necesita, por otra parte, ciudadanos mejor formados e informados sobre los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a los que están obligados a llevar a cabo los gobiernos representativos.

La rendición de cuentas es un proceso que supone un intercambio permanente de opiniones entre el gobierno y los actores sociales, así como el desarrollo de un esquema de profesionalización de largo plazo que, por una parte, incremente la calidad y la administración óptima de los recursos de los gobiernos y, por otra, soporte metodológicamente las iniciativas ciudadanas de carácter fiscalizador, y aquellas que están orientadas hacia la gestión social de asuntos de interés común.

Es de esta manera que la participación ciudadana, además de constituir un ejercicio social básico para la vigencia de un régimen democrático, representa un espacio en donde interactúan los individuos y los actores sociales; en donde se detectan los problemas sociales; en donde se articulan las alternativas de solución de los mismos y en donde se plantean las propuestas para la construcción de ciudadanía. “Generar una cultura ciudadana democrática requiere no solamente que los ciudadanos puedan elegir a sus representantes a diferentes niveles de gobierno, sino que tengan la posibilidad de direccionar las políticas gubernamentales para satisfacer sus demandas y expectativas” (v. gr. Tejera, 2004: 187).

Los procesos de construcción ciudadana representan un conjunto de iniciativas, mecanismos y decisiones de carácter social e institucional, para generar mayores espacios de libertad y autonomía, así como para instituir esquemas de inclusión (v. gr. Álvarez, 2006: 48). En este sentido, el proceso mediante el cual se ha ido llevando a cabo la institucionalización de los derechos humanos y la construcción de ciudadanía en México, reconoce básicamente cuatro etapas:

1. *Décadas de los sesenta y setenta*. Durante esta etapa, la defensa de los derechos humanos tuvo como característica distintiva, la supervivencia y la resistencia social para contrarrestar las detenciones arbitrarias, torturas,

---

<sup>1</sup> Artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Organización de Estados Americanos, el 11 de septiembre de 2001.

desapariciones forzosas y ejecuciones extrajudiciales. La organización de la sociedad civil no era suficiente para enfrentar la violación sistemática de los derechos humanos, que llevaba a cabo el Estado mexicano para afrontar a la disidencia política e ideológica en el país. En suma, durante este periodo no era posible distinguir entre la diferencia ideológica y la comisión de delitos y, mucho menos, garantizar condiciones plenas de acceso equitativo a la justicia y para el debido proceso.

La guerrilla de carácter urbano y rural, el movimiento Eureka que enfrentó los efectos de la llamada guerra sucia, así como el activismo del Frente Nacional contra la Represión, constituyeron claras expresiones sociales para la configuración de un nuevo andamiaje institucional de protección y promoción de los derechos humanos en el país.

2. *Década de los ochenta*. A raíz de la crisis económica de los primeros años de esta década y de los sismos de 1985, los movimientos sociales y de derechos humanos se centraron básicamente en reivindicaciones en el campo de la vivienda, de las conquistas laborales y de la ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos.

La participación de los actores sociales en este periodo se dirigió cada vez más hacia la interlocución con el gobierno y con diversos organismos internacionales de derechos humanos. Durante esta etapa se desplegó la actividad de un nutrido grupo de nuevas organizaciones civiles, cuyas demandas estuvieron orientadas hacia el desarrollo político, derechos humanos, desarrollo y promoción social, educación, formación cívica, combate a la tortura, debido proceso en el ámbito judicial y rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas. Su objetivo fue fortalecer la presencia de la sociedad civil en la vida pública, a través de la corresponsabilidad social, de la orientación de políticas públicas y de la ampliación del sistema de derechos, desde los cívicos y políticos, hasta los económicos, sociales, culturales y ambientales. De estas iniciativas surgieron paulatinamente organizaciones sociales como: Fray Bartolomé de las Casas en Chiapas, el Centro Tepeyac en Oaxaca, el Movimiento Urbano Popular y el Encuentro Nacional de Organizaciones Civiles, que tuvo como propósito impulsar acciones para intervenir en el debate público e impulsar mecanismos para construir ciudadanía.

De igual manera, el movimiento feminista en el país profundizó sus acciones en tres direcciones: la ampliación de la condición de ciudadanía, la promoción de la equidad de género, el derecho a decidir y el derecho a la diferencia que apunta hacia la lucha por una opción sexual libre.

3. *Década de los noventa*. Durante esta etapa, además de fortalecerse el ejercicio de los derechos políticos mediante la aprobación de diversas refor-

mas a la legislación electoral, los habitantes de la ciudad de México eligieron por primera vez a su jefe de Gobierno. De igual manera se registró una mayor participación de la sociedad civil en la organización y vigilancia de los procesos electorales. La observación electoral, además de convertirse en un mecanismo de control ciudadano, fue determinante, tanto para el desarrollo de un proceso de ciudadanización en los órganos electorales, como para la conformación de un sistema electoral democrático.

En el marco del levantamiento armado en Chiapas, de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de la evolución normativa del derecho internacional de derechos humanos durante la segunda mitad del siglo XX, se empezó a desarrollar también un proceso de institucionalización de diferentes organismos de Estado, cuyas actividades estuvieron orientadas básicamente hacia la organización de las elecciones constitucionales y hacia la protección de los derechos humanos en el país.

Dichos organismos han desarrollado modelos de gestión pública, en donde la autonomía, la ciudadanización y el profesionalismo, además de constituir elementos que garantizan el cumplimiento del mandato que la Constitución General de la República les confiere, son factores determinantes para la independencia en sus decisiones y para la relación institucional que mantienen con otros órganos de Estado.

4. *Nuevo milenio*. En los comienzos del siglo XXI, el movimiento pro derechos humanos en el país, pretende alcanzar una armonización entre los instrumentos internacionales de derechos humanos y la legislación nacional; promover reformas al régimen político para lograr nuevos términos de gobernabilidad democrática; impulsar el reconocimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; generar condiciones óptimas para incluir en el modelo de desarrollo a los sectores de población que se encuentran en una situación de vulnerabilidad; y consolidar institucionalmente a los organismos públicos de derechos humanos (OPDH).

Asimismo, la evolución normativa e institucional de los derechos humanos, arroja un saldo positivo durante este periodo, ya que se han registrado tres eventos importantes en la materia:

- La firma de un Acuerdo de Cooperación Técnica entre el gobierno mexicano y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el mes de diciembre de 2000.
- La elaboración del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, por parte de un grupo de expertos y representantes de la sociedad civil.

- El diseño del Programa Nacional de Derechos Humanos en 2004, mediante el cual se han trazado las líneas programáticas para que los derechos humanos sean incorporados en toda política pública.

En la actualidad, la vigencia de los derechos humanos no solamente implica nuevos términos de relación entre gobernantes y gobernados, sino, además, representa un supuesto básico para un ejercicio democrático del poder público en México. Sin embargo, la construcción de un ejercicio de gobierno y de gobernabilidad democrática en la gestión pública es un proceso aún de carácter deficitario. Es necesario que además de establecer nuevos términos de gobernabilidad y gestión pública, la democracia garantice plenamente el ejercicio de derechos a todos los integrantes de la sociedad y, particularmente, a aquellos que se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad, como son las mujeres, las niñas, los niños, los jóvenes, las personas con preferencias sexuales distintas, los indígenas y los adultos mayores.

En el plano formal, la transformación gradual de la democracia mexicana tiene su origen en la evolución progresiva de los procedimientos para acceder al poder público, y como una consecuencia inmediata, la modificación paulatina de los términos de gobernabilidad en el país. Más allá de su definición etimológica, la democracia representativa, a diferencia de aquella de naturaleza participativa, constituye un sistema de gobierno que considera invariablemente la celebración periódica de elecciones libres, la división de poderes que impide una utilización unipersonal del poder público, el funcionamiento de una regla de mayoría en el mandato, así como el ejercicio de un conjunto de derechos encaminados a garantizar el ejercicio de la libertad humana.

De esta manera, un gobierno representativo es sustancial para la adecuada protección de la libertad y la razón.

Un sistema de democracia representativa hace al gobierno responsable ante los ciudadanos y crea ciudadanos más sabios capaces de perseguir el interés público. Es, por lo tanto, un medio para desarrollar la propia identidad, la individualidad y la diferenciación social —una sociedad pluralista— y un fin en sí mismo, un orden democrático imprescindible. (v. gr. Held, 2001: 138)

Desde una perspectiva procedimental, “la democracia es un sistema pluripartidista (de competencia entre partidos) en el que la mayoría, elegida libremente, gobierna con el respeto de los derechos de la minoría” (v. gr. Sartori, 2003: 62). Las elecciones libres son un mecanismo que permite a los ciudadanos elegir a sus gobernantes a través de este sistema de partidos,



mediante el cual se generan condiciones de competencia electoral, pluralidad de posiciones y equidad en los comicios.

En la democracia representativa se reivindica el mandato de la mayoría. A través de la regla mayoritaria, se instaure y se da sentido al gobierno que representa los intereses de orden general. Mediante la regla de mayoría, no solamente se generan las condiciones para tomar decisiones en el ámbito del Poder Ejecutivo, sino también se configura un entorno atractivo para alcanzar consensos y acuerdos en los recintos parlamentario y jurisdiccional.

De igual manera, en una democracia de este tipo, los partidos políticos son las organizaciones de ciudadanos que canalizan el voto, integran la representación política de un país, constituyen el medio para que la ciudadanía tenga acceso al poder político, y representan las instancias responsables y encargadas de la generación de una cultura cívico-política, mediante la promoción y difusión del sufragio.

El sufragio universal, además de constituir el acto de poder mediante el cual los ciudadanos integran la representación política del Estado, constituye también la fuente de legitimidad del régimen de gobierno. Como características comunes al voto se encuentran su carácter universal, directo y secreto. En algunos países, como el caso de México, votar en las elecciones no solamente representa una prerrogativa del ciudadano, sino también es una obligación que debe observarse para integrar el poder público.<sup>2</sup>

De este modo, la democracia formal reivindica básicamente la igualdad jurídica y la igualdad política de todos los ciudadanos. Desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y de la Constitución Francesa de 1795, se estableció con toda determinación y claridad que todos los ciudadanos eran iguales ante la ley, y que dicha igualdad no admitía distinciones de nacimiento ni herencia en el poder. De hecho, estos principios representaron la bandera reivindicatoria de diversos movimientos sociales que se gestaron durante los siglos XIX y XX.

## **DEMOCRACIA ELECTORAL Y DERECHOS HUMANOS DE PRIMERA GENERACIÓN EN MÉXICO**

El sufragio universal que tienen todos los ciudadanos para elegir a sus gobernantes o, en su caso, para ser elegidos como representantes en los diferentes

---

<sup>2</sup> Artículo 35, fracción I, y 36, fracción III de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

órganos de gobierno de un país, constituye la sustancia que evalúa el alcance y el ejercicio de los derechos políticos. En los países donde el voto no representa el mecanismo para el acceso y para la integración del poder público, se configuran regímenes de gobierno con derechos políticos acotados y con instituciones poco representativas.

Los avances y los retrocesos de la democracia mexicana se explican, básicamente, por los alcances de la transición política que se ha venido experimentando en las últimas décadas en el país. Así como 1968 representó para México el comienzo de una prolongada transición democrática, el año 1977 significó el inicio de la edificación de una democracia electoral y de nuevas instituciones políticas.

Los términos de la democracia electoral mexicana están precedidos por una extensa reforma electoral. Entre 1977 y 1996 sucedieron en el país un total de seis reformas de carácter electoral, mismas que definen y configuran en la actualidad el andamiaje institucional que canaliza y resuelve el litigio político. Esta tendencia hacia el perfeccionamiento del derecho electoral mexicano, no es característica exclusiva del orden federal; constituye un fenómeno que ha sido recuperado también por las entidades federativas, para adecuar paulatinamente las legislaciones electorales en el nivel local.

En materia de derechos humanos de primera generación, con la entrada en vigor de las reformas constitucionales de 1977 y de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), no solamente se fortalecieron y extendieron los derechos políticos de los ciudadanos, sino, además, las instituciones y las reglas del juego democrático adquirieron una nueva naturaleza incluyente y participativa. Mientras el voto adquirió como una característica adicional a su carácter de universal, secreto y directo, el de ejercerse con plena libertad, el reconocimiento de los diputados de representación proporcional permitió configurar un nuevo sistema de representación política mixto con dominante mayoritario en la Cámara de Diputados.

De igual manera, para salvaguardar y promover el derecho de reunión y asociación, los partidos políticos fueron reconocidos en la Constitución General de la República, como entidades de interés público, sujetos de financiamiento público y con atribuciones legales para impulsar la participación de la sociedad en la vida democrática del país, integrar la representación nacional, y constituir el medio de vinculación social para permitir el acceso de los ciudadanos al poder público.

La representación proporcional y el fortalecimiento del sistema de partidos en México no solamente abrió la institucionalidad a aquellas organizaciones políticas disidentes que se encontraban al margen de la legalidad

democrática, sino que se determinó avanzar hacia un régimen político en donde la decisión central, la decisión de quien gobierna, fue trasladada para colocarse en manos de los ciudadanos, a través del voto (v. gr. Woldenberg, Salazar y Becerra, 2000: 25).

A partir del reconocimiento constitucional y en la ley secundaria correspondiente, los partidos políticos adquirieron también un conjunto de derechos relacionados con el acceso a los medios de comunicación, con criterios para llevar a cabo sus campañas electorales, así como con las condiciones para participar en las elecciones estatales y municipales, en los organismos electorales y en las mesas directivas de casilla.

Asimismo, pero en materia de prerrogativas, los partidos políticos comenzaron a disfrutar de tiempos permanentes en radio y televisión, apoyos para tareas editoriales, y exención de impuestos y de pago de derechos. Por otra parte, y en favor del pleno ejercicio del derecho de reunión y asociación, la LFOPPE consideró, de igual manera, la formación de asociaciones políticas nacionales, las cuales representaban organizaciones de ciudadanos complementarias al sistema de partidos.

Analizada de manera integral, la reforma electoral de 1977, contribuyó a que durante las elecciones federales de 1979, 1982 y 1985, se impulsara la participación electoral de nuevos partidos políticos, y surgieran nuevas opciones de carácter político e ideológico. Así, con la reforma política se amplió la vía para la negociación política entre los diferentes actores sociales y el Estado, y se estimuló la participación ciudadana en un nuevo escenario electoral. Es de esta manera, que “la ciudadanía pudo optar por formas legalizadas de contender electoralmente, en un amplio abanico de posiciones, desde la derecha hasta una izquierda perseguida por sus planteamientos críticos.” (v. gr. Martínez y Arreola, 1985: 376).

Derivado de una profunda crisis económica a principios de la década de los ochenta, así como de una intensa movilización social originada tanto por conflictos poselectorales a lo largo del país, como por las expresiones de solidaridad ciudadana demostradas después de los sismos de 1985, el Congreso de la Unión aprobó en 1986 un conjunto de reformas a la Constitución Política, así como un nuevo Código Federal Electoral que, entre otras disposiciones, determinó aumentar de 100 a 200 el número de diputados federales elegidos bajo el principio de representación proporcional, con lo cual, el número de integrantes en la Cámara de Diputados se incrementó a 500 legisladores.

De igual manera, la reforma política de 1986 contribuyó también a extender los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México, así

como a fortalecer un sistema de protección de los mismos. Con la creación, tanto de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como del Tribunal de lo Contencioso Electoral, no solamente se reconoció la pluralidad que se venía construyendo décadas atrás en la capital de la República, sino, además, se decidió avanzar hacia la formación de un organismo autónomo que resolviera el litigio jurídico-electoral.

Las precarias condiciones económicas y sociales que prevalecían a finales de la década de los ochenta, así como los efectos y consecuencias políticas de las elecciones presidenciales de 1988, fueron el catalizador determinante para emprender una nueva reforma electoral en el país. Durante los meses de julio y agosto de 1990, el Congreso de la Unión volvió a modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), para abrir paso a la aprobación de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), normatividad que desde entonces continúa vigente en el país.

Es pertinente advertir que dicha reforma se llevó a cabo dentro de un contexto internacional, en donde había cierta preocupación por el respeto a los derechos políticos en México. En 1990 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA emitió la resolución No. 01/90, en relación con los procesos electorales llevados a cabo para elegir diputados en el estado de Chihuahua el 7 de julio de 1985 (Caso 9768), presidente municipal de la capital del estado de Durango del 6 de julio de 1986 (Caso 9780), y para gobernador del estado de Chihuahua del 6 de julio de 1986 (Caso 9828).<sup>3</sup>

En estas recomendaciones la CIDH conminaba al gobierno mexicano a cumplir con los compromisos contraídos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para garantizar y proteger el ejercicio de los derechos políticos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2, 23 y 25 de dicho instrumento internacional. Las resoluciones emitidas por la CIDH fortalecieron y respaldaron las actividades de las organizaciones de derechos humanos en la defensa de los derechos políticos.<sup>4</sup>

En el marco de la reforma electoral de 1989-1990, además de incluirse el carácter de personal y de intransferibilidad del voto, se crearon nuevos instrumentos electorales que garantizaron certeza en el ejercicio del mismo. Durante el mes de mayo de 1990, las autoridades gubernamentales y los

---

<sup>3</sup> Resolución No. 01/90, en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/89.90span/Cap3d.htm#RESOLUCION%20N%2001/90>

<sup>4</sup> "Los eslabones de la democracia", en: <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/lectura/eslabores/eslabon2.html>

partidos políticos acordaron elaborar un padrón electoral partiendo de cero, es decir, sin considerar los datos contenidos en algún otro cuerpo registral.

La credencial para votar con fotografía, además de representar un instrumento de amplia legitimidad para el ejercicio del sufragio, se convirtió gradualmente en el documento de identificación oficial más reconocido en el país, para realizar diversos trámites ante instituciones públicas y privadas. Con el propósito de estimar el valor que tiene la credencial para votar con fotografía como un medio de identificación ciudadano y para un pleno ejercicio de los derechos políticos, es pertinente señalar que la misma incorporó diversos elementos de control y seguridad, como son los siguientes:<sup>5</sup>

- a) Trama invisible en el anverso del laminado de la credencial.
- b) Dos tramas en el papel fotográfico, en donde una es visible y la otra invisible.
- c) Sello a manera de holograma que cubre parcialmente la parte inferior de la fotografía.
- d) Nombre, sexo, edad, domicilio, fotografía, firma y huella digital del titular.
- e) Código de barras cubierto por una banda sensible a la luz infrarroja.
- f) Número que individualiza a la credencial, folio nacional, año de emisión, clave de elector, clave del estado, municipio, localidad y sección electoral.
- g) Integración molecular de sus componentes mediante acción calorífica, que provoca su inutilización en caso de alteración.

De esta manera, el levantamiento de un nuevo padrón electoral, así como la elaboración de nuevos listados nominales de electores y de una credencial para votar con fotografía, además de generar confianza entre el gobierno federal, los partidos políticos y las autoridades electorales, contribuyó a perfeccionar y otorgar certidumbre sobre el procedimiento de identificación de los ciudadanos.

No cabe duda, que la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), constituyó la aportación más importante de la reforma constitucional de 1989-1990, para garantizar certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, tanto para llevar a cabo la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, como para salvaguardar los derechos políticos inherentes a todos los ciuda-

---

<sup>5</sup> *Idem.*, p.11.

danos y a los partidos políticos. Como un organismo público de carácter autónomo, el IFE se definió de origen como una institución pública independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño.

La autonomía, además de constituir el principio básico en la organización de un Estado democrático de derecho, se convirtió para el IFE en una norma de actuación frente al poder público, así como en un elemento imprescindible para la construcción de las bases del acuerdo democrático en México. Por esta razón, la autonomía permitió configurar paulatinamente un conjunto de reglas institucionales, que han contribuido a un ejercicio íntegro de libertades y a una independencia plena en el ámbito del Estado.

Como parte del Estado democrático de derecho, la autonomía, al mismo tiempo que concibe y promueve la existencia de una diversidad de centros de poder, contribuye a la salvaguarda de la seguridad jurídica y de los derechos humanos de todas las personas. "El principio de autonomía especifica tanto que los individuos deben ser libres e iguales como que las mayorías no deben imponerse a los demás. Siempre debe haber disposiciones institucionales que protejan la posición de los individuos o de las minorías, es decir, reglas y salvaguardas constitucionales." (v. gr. Held, 2001: 339).

A través del principio de autonomía, las personas y las organizaciones sociales adquieren capacidad para deliberar, reunirse, asociarse, juzgar, elegir y autodeterminarse en el espacio de lo público. Como un supuesto *sine qua non* para el ejercicio de la libertad y la igualdad, la autonomía se convierte también en un elemento determinante para los términos de asociación y gobernabilidad de los países democráticos. De este modo, constituye un factor para elegir con libertad e independencia diversas opciones, determinar y justificar decisiones de carácter colectivo, así como para llevar a cabo mecanismos de autorregulación, que favorezcan una convivencia social de respeto y armonía.

En la democracia mexicana, el principio de división de poderes ha reconocido la existencia de nuevas formas de organización autónomas y de nuevos ámbitos funcionales. Gradualmente se han establecido organismos de control independientes y especializados, que configuran un nuevo sistema de pesos y contrapesos. Por esta razón, la autonomía, además de encauzar cada vez más las acciones sociales para compensar las distorsiones en el ejercicio de las libertades fundamentales, convierte a las instituciones democráticas y a los organismos públicos autónomos en las instancias cruciales para el control formal del Estado.

Del mismo modo que la autonomía universitaria en México salvaguarda la libertad de cátedra, de pensamiento y de investigación, así como la capacidad de gobernarse y organizar sus propios planes y programas de estudio, la

autonomía que se reconoce en algunos organismos públicos durante los últimos años, se concibe como la capacidad de actuar con independencia frente al poder público, a partir de una normativa y de poderes propios. La autonomía del IFE y de los 32 organismos electorales de las entidades federativas, además de garantizar independencia en las decisiones de carácter político-electoral, ha generado certidumbre y confianza en la sociedad, con respecto al desarrollo de la competencia electoral en el país.

En el mes de septiembre de 1999 se reformó nuevamente la CPEUM con el propósito de dotar de autonomía presupuestal y de gestión a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con lo cual fue reconocida como un órgano autónomo constitucional e independiente de los poderes públicos. A pesar de que en el año 2002, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) alcanzó también su autonomía, en las entidades federativas del país ha sido más lento el proceso para reconocer esta facultad de carácter constitucional.

Actualmente existen en el país 20 OPDH con plena autonomía, diez reconocidos como órganos descentralizados y dos registrados como organismos con autonomía funcional (Guerrero e Hidalgo). Cabe destacar que el Congreso del estado de Coahuila se encuentra analizando reformas a la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos, con la finalidad de otorgar a este organismo público plena autonomía.

Es importante advertir de igual modo, que los métodos de designación de los presidentes de los OPDH muestran una evolución paulatina. Actualmente en 19 entidades federativas, los Congresos de los estados designan a los presidentes de los OPDH a través de una convocatoria pública o por medio de los grupos parlamentarios. En dos casos (Morelos y Tlaxcala), los presidentes son elegidos por los consejeros de las comisiones, que a su vez, son elegidos por el Congreso del estado.

Lamentablemente, en once estados se registra todavía la participación de los gobernadores en el proceso de designación de los presidentes de los OPDH. De estos últimos casos, cabe señalar que en Campeche y Guanajuato, las ternas para elegir presidentes consideran, por lo menos, la opinión de las organizaciones sociales y de aquéllas de carácter no gubernamental. A pesar de ello, se puede advertir con seguridad, que la autonomía constituirá en el mediano plazo una regla para todos los OPDH. Sin embargo, a lo largo del proceso que se lleve a cabo en este sentido, se tienen que perfeccionar también los procedimientos de reelección, así como los parámetros de evaluación que realizan los Congresos locales para elegir el perfil que deben cubrir los presidentes de los OPDH.

La autonomía por sí sola no genera un entorno de infalibilidad por decreto. Los procesos de ciudadanía y profesionalización han sido ingredientes determinantes para la conformación y la vigencia de los organismos públicos autónomos. En cuanto a la ciudadanía, es oportuno advertir que actualmente se erige como un factor de equilibrio constitucional y político en la toma de decisiones. El control de los órganos normativos y de dirección, por parte de representantes apartidistas de la sociedad civil, ha garantizado “la transformación de la administración electoral federal, de un modelo de autoserivicio en manos de un Estado dispuesto a diseñar y violar las reglas en beneficio propio, a un modelo de delegación, en manos de terceros apartidistas encargados de administrar el proceso electoral de manera imparcial” (v. gr. Schedler, 2000: 387).

La ciudadanía que se concibió originalmente para los organismos electorales, y que se consolida paulatinamente también en los OPDH y en los órganos que garantizan el acceso a la información pública, no puede ser percibida como un sinónimo de parcialidad puesta al servicio de los gobiernos o de los poderes fácticos. Por el contrario, la ciudadanía configura el reclamo y las aspiraciones legítimas de una sociedad cada vez más libre y plural dentro del espacio de lo público. Así como expresa la voz de los representantes de las organizaciones sociales, civiles, académicas y de los medios de comunicación, también se convierte en una participación activa dentro de la toma de decisiones para resolver aquellos asuntos, que antes sólo estaban reservados para el gobierno y los partidos políticos.

Quizá la contribución más importante de la ciudadanía a la democracia sea precisamente la voluntad política de anteponer la salvaguarda de los derechos fundamentales, la certeza, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo, en cada uno de los actos y en cada una de las decisiones que regula la normativa correspondiente.

Por esta razón, la profesionalización constituye otro signo distintivo dentro de las tareas que despliegan los organismos públicos autónomos. Durante los años de su formación ha constituido la piedra angular para elevar la calidad del servicio público, así como para especializar las atribuciones que les reconoce la ley. Con el diseño e implementación de los servicios civiles de carrera es posible modernizar los sectores estratégicos de la función pública, revertir con éxito el ejercicio arbitrario y discrecional del poder público, y alcanzar relativa estabilidad en la gestión pública, cuando se experimentan procesos de alternancia política y gobiernos divididos.

La ética, la transparencia y la rendición de cuentas que caracterizan el trabajo profesional de los organismos públicos autónomos, además de con-



tribuir a la eficiencia en la capacidad de respuesta institucional, constituyen los principios básicos para la construcción de un nuevo modelo de gobernabilidad democrática, en donde el desarrollo del ser humano, constituye una condición imprescindible. Como agente de cambio e innovación, el personal de carrera se reafirma paulatinamente como el pilar más importante de la nueva gestión pública y como un factor clave para la continuidad y la vigencia de las tareas institucionales.

Por esta razón, resulta imprescindible que la profesionalización se convierta en el mediano plazo, no solamente en un principio de gestión pública, sino además, en un indicador básico de eficiencia, de transparencia y de rendición de cuentas sobre el trabajo que realizan los organismos públicos autónomos y, particularmente, los OPDH.

Por otro lado, la reforma electoral de 1989-1990 también fortaleció el derecho de asociación en el país, mediante el establecimiento de mejores condiciones de equidad en la competencia electoral. En este sentido, la normativa dispuso la prerrogativa de los partidos políticos para contratar y utilizar tiempos comerciales en los medios electrónicos de comunicación.

Por su parte, y con el propósito de salvaguardar el ejercicio de los derechos políticos y los principios constitucionales que rigen la función estatal de organizar las elecciones federales, las reformas electorales de 1993 y 1994, consideraron la participación de los ciudadanos mexicanos como observadores electorales. En un principio, las actividades de observación electoral fueron circunscritas solamente a la jornada electoral; sin embargo, a partir de 1994, los observadores electorales pudieron participar también en cada una de las etapas del proceso electoral. No cabe duda que su participación, además de inscribirse dentro de una amplia movilización social en favor de la apertura democrática, contribuyó a volver más activo el papel de la sociedad en el espacio de lo público.

Finalmente, la reforma política de 1996 también contribuyó medularmente a fortalecer el ejercicio de los derechos humanos de primera generación en México. La reforma dotó de plena autonomía al IFE, al prescindir de toda participación y representación del Poder Ejecutivo en la conformación del Consejo General de dicho organismo; incrementó las atribuciones jurisdiccionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para fortalecer el sistema de protección de derechos; consideró la creación de agrupaciones políticas nacionales; redujo los topes en relación con las aportaciones de simpatizantes y personas físicas; prohibió las aportaciones de personas no identificadas; y extendió los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México al autorizar la elección directa del jefe de Gobierno.

## AGENDA DE DERECHOS CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

### *DERECHOS POLÍTICOS*

A pesar del desarrollo de los derechos humanos de primera generación en México, todavía existe un déficit en cuanto al pleno ejercicio de los derechos políticos, civiles, y más aún de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Para garantizar condiciones plenas de gobernabilidad democrática es imprescindible, por una parte, evitar retrocesos en la ciudadanización de los organismos públicos que se han constituido como factores de equilibrio constitucional y político dentro del Estado; y, por otra, avanzar hacia la autonomía y profesionalización de los organismos públicos encargados de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, así como de erradicar la discriminación en el país.

Para lograr este objetivo resulta necesario que el trabajo de la sociedad civil, además de constituir una garantía para salvaguardar los espacios alcanzados en el ámbito de lo público, se convierta en un factor determinante para la institucionalización de los derechos humanos y para el seguimiento del trabajo de los organismos públicos.

Por otra parte, las mujeres mexicanas todavía ostentan una condición de marginalidad en el ámbito de lo público. Pese haber conquistado el derecho al voto en 1953, y que la normativa electoral federal y del Distrito Federal reconocen cuotas mínimas de género que deben cubrir los partidos políticos en sus candidaturas a puestos de elección popular, las mujeres no logran alcanzar una representación política que corresponda con su peso poblacional.

Como ejemplos representativos, cabe señalar que en la sexagésima legislatura del Congreso de la Unión, las mujeres representan sólo el 22.6% de los 500 legisladores de la Cámara de Diputados, así como el 17.2% en la Cámara de Senadores.

Por su parte, en la cuarta legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la proporción de mujeres en relación con los 66 diputados constituye sólo el 28.78%, lo que evidentemente muestra también una subrepresentación del sector de población femenino en la Ciudad de México.

Asimismo, resulta preocupante también que para el trienio 2006-2009, solamente fungirá una mujer como jefa delegacional, lo que representa únicamente el 6% del total. Como se advierte, la posición de las mujeres constituye todavía una excepción injustificada de los principios de libertad, justicia equi-

## Proporción de Mujeres en el Congreso de la Unión

<i>Partido/Cargo</i>	<i>Diputadas</i>	<i>%</i>	<i>Senadoras</i>	<i>%</i>
Partido Acción Nacional	48	23.3	8	15.4
Partido Revolucionario Institucional	18	17.	5	15.2
Partido de la Revolución Democrática	27	21.3	7	24.1
Partido del Trabajo	2	15.4	0	0
Partido Verde Ecologista de México	8	47.1	2	33.3
Partido Convergencia	4	23.5	0	0
Nueva Alianza	4	44.4	0	0
Alternativa Social Demócrata y Campesina	2	40	0*	0
Total	113	22.6	22	17.2

Fuente: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.<sup>6</sup>

\* No tiene representación en el Senado de la República.

## Proporción de Mujeres en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

<i>Partido/Cargo</i>	<i>Diputadas</i>	<i>%</i>
Partido Acción Nacional	6	35.29
Partido Revolucionario Institucional	0	0
Partido de la Revolución Democrática	5	14.70
Partido del Trabajo	0	0
Partido Verde Ecologista de México	1	33.33
Partido Convergencia	0	0
Nueva Alianza	2	50
Alternativa Social Demócrata y Campesina	0	0
Total	14	21.21

Fuente: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

tativa e igualdad de oportunidades, por lo que se hace necesario que, por lo menos, la representación política de las mujeres sea del 50 por ciento.

Por otra parte, el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero constituye un tema pendiente aún. A pesar de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 30 de junio de 2005, y de los 32 632 votos emitidos por ciudadanos residentes en el exterior para la elección presidencial del año 2006,<sup>7</sup> resulta necesario revisar la

<sup>6</sup> <http://www.camaradediputados.gob.mx> y <http://www.senado.gob.mx>

<sup>7</sup> Comunicado de Prensa del IFE del 2 de julio de 2006 en: [http://www-site.ife.org.mx/encuesta/jsp/comunicados/detalle\\_comunicado.jsp?idComunicado=6020c90e89a2c010VgnVCM100002c01000aRCRD](http://www-site.ife.org.mx/encuesta/jsp/comunicados/detalle_comunicado.jsp?idComunicado=6020c90e89a2c010VgnVCM100002c01000aRCRD)

modalidad del voto postal, con el propósito de perfeccionar el procedimiento de votación y garantizar condiciones de igualdad para todos los mexicanos en cuanto al ejercicio de este derecho. “El derecho al voto en el extranjero representa la demanda de derechos políticos transnacionales y constituye un desafío, que tendrá que resolverse, para las democracias en tiempos de globalización” (v. gr. Flores, 2005: 294).

De igual manera es imperativo revisar la estructura y la consistencia del padrón electoral y de los listados nominales. Es importante desarrollar programas que permitan depurar el padrón electoral y sustituir las credenciales para votar con fotografía, que han agotado los espacios para señalar las elecciones en donde ha participado el ciudadano.

En relación con el derecho de reunión y asociación es necesario adecuar el sistema de partidos en cuanto a su acceso a los medios de comunicación masiva, financiamiento público y campañas electorales. Resulta impostergable que el IFE se convierta en la única instancia facultada para contratar tiempos comerciales en radio y televisión, con la finalidad de mantener un control más estricto en cuanto a los recursos públicos que se destinan a estos rubros.

De igual manera, y para construir de nuevo una base de confianza en la sociedad, es necesario un cambio en las reglas institucionales, para reducir los tiempos y los costos de las campañas electorales, normar los términos en que se desarrollan las precampañas, modificar el modelo de financiamiento público y compactar el calendario electoral, a través de la realización de elecciones concurrentes. Es importante considerar que el acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de un país garantiza el derecho de todas las personas a la equidad en la competencia electoral.<sup>8</sup>

No hay que olvidar que la Carta Democrática Interamericana destaca la importancia de prestar una atención especial a los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de regímenes equilibrados y transparentes en cuanto al financiamiento de sus actividades.<sup>9</sup> Una democracia que asegura condiciones de distribución justa de recursos promueve un desarrollo humano sostenido.

Por otra parte, es necesario también perfeccionar la regla de mayoría; es decir, resulta indispensable que la reforma constitucional que se proponga y lleve a cabo, en su caso, considere cuando menos la segunda vuelta en la

<sup>8</sup> Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que fue aprobada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

<sup>9</sup> Artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Organización de Estados Americanos el 11 de septiembre de 2001.

elección de presidente de la República. A partir de la fórmula de mayoría que opera dentro del sistema pluripartidista mexicano, así como de las nuevas condiciones de competencia que se observaron en la última elección presidencial de 2006, se puede advertir que este sistema funciona como un juego de *suma cero*, en donde el ganador gana todo y los demás competidores pierden todo.

Por esta razón es importante legislar acerca de la segunda vuelta electoral, ya que este mecanismo, además de otorgar mayor legitimidad al ganador de la contienda electoral, garantiza gobernabilidad en el régimen político, con lo cual se asegura también el pleno ejercicio de las libertades y de los derechos humanos de todas las personas.

En cuanto a los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México, un eventual acuerdo de gobernabilidad significaría la posibilidad de otorgarle al Distrito Federal un nuevo *estatus* jurídico. La reforma política que se promueva en la capital de la República debe por lo menos considerar la aprobación de una Constitución Política Local, que establezca un nuevo equilibrio entre los poderes federales y del Distrito Federal. De igual manera, una potencial reforma política tendría que revisar también los términos de la descentralización política y administrativa que operan en las delegaciones y subdelegaciones del Distrito Federal, así como de las diferentes fórmulas de participación ciudadana.

## DERECHOS CIVILES

En materia de derechos civiles resulta indispensable recuperar los espacios perdidos ante la delincuencia y la impunidad. La seguridad pública y la procuración de justicia continúan siendo aspectos pendientes de resolver en el país. En los últimos años, la inseguridad pública se ha incrementado básicamente por los problemas de orden estructural en el ámbito económico. De igual manera, se viene experimentando un deterioro constante y progresivo en los servicios de procuración y administración de justicia. La impunidad, entendida en términos de actos no perseguidos y castigados por el sistema de administración de justicia, propicia que se vulnere sistemáticamente la seguridad jurídica de las personas y se genere un clima de desconfianza hacia las instancias de justicia.

Es necesario diseñar y aplicar medidas preventivas del delito, que no solamente impulsen una cultura de denuncia ciudadana para erradicar e inhibir la comisión de delitos, sino también, que promuevan un modelo integral

de seguridad ciudadana y de policía de proximidad, que además de considerar la participación activa del gobierno, de la sociedad civil y de la propia CDHDF en la protección de la seguridad individual y de los derechos humanos, generen indicadores delictivos e información estadística confiable, con la cual se pueda controlar y evaluar dicho modelo.

De igual manera resulta indispensable revisar nuevamente el marco normativo que regula a las instituciones que conforman el sistema de justicia en México, a efecto de garantizar la seguridad jurídica y el debido proceso para todas las personas, promover juicios orales y abrir los procesos judiciales al escrutinio ciudadano. Es indispensable revisar el funcionamiento de los ministerios públicos en cuanto a los servicios de atención a la ciudadanía y con respecto al debido proceso en la integración de las averiguaciones previas y en la realización de las investigaciones correspondientes.

#### *DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES (DESCA)*

Cada vez resulta más evidente que la democracia política necesita como base una democracia socioeconómica. Como lo señala Anthony Giddens, es necesario avanzar en cuanto a la democratización de la democracia. Este proceso

implica una reforma constitucional y buscar una mayor transparencia en los asuntos políticos. Deberíamos estar dispuestos también a experimentar con procedimientos democráticos alternativos, especialmente cuando éstos pueden ayudar a acercar la adopción de decisiones políticas a las decisiones cotidianas de los ciudadanos. (v. gr. Giddens, 2000: 89-90)

Para alcanzar una condición de complementariedad política y económica, es imprescindible que el ejercicio parlamentario se convierta en el centro de gravedad para el diseño de un modelo económico más incluyente y con mayores oportunidades para todos. Las fuerzas parlamentarias deben encontrar en el consenso, en la legalidad democrática y en la razón de la mayoría, las reglas que permitan avanzar hacia un modelo de desarrollo humano ajeno a la pobreza y desigualdad social.

El Congreso de la Unión debe constituirse en el órgano de gobierno que proyecte un nuevo modelo de desarrollo económico. El ejercicio parlamentario debe ponerse al servicio de una economía pública, con un rostro más humano y un carácter más justo y redistributivo.

No deben repetirse los errores del pasado reciente, en donde la construcción democrática se supeditaba invariablemente a objetivos de naturaleza económica. “México sería un país democrático sólo cuando fuera un país desarrollado. La necesidad de llevar a cabo la modernización del país, entendida sobre todo como crecimiento económico, era una coartada para justificar la falta de democracia” (v. gr. Loaeza, 2003: 25).

El derecho al desarrollo es un derecho humano individual y colectivo, el cual reconoce y salvaguarda las aspiraciones de los individuos y de los pueblos por asegurarse un mayor grado de libertad y de dignidad humana. No solamente constituye una respuesta integral a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), sino que es una atribución que corresponde con los valores globales de la democracia, la igualdad, la solidaridad y la no discriminación (v. gr. Cordera, 2006: 370).

La universalidad de la dignidad humana sólo se alcanza con un acceso equitativo a los servicios de carácter público:

En consecuencia, los Estados deben desarrollar sus programas de gobierno y específicamente diagramar las políticas públicas en materia económica y social, en el entendimiento de que la salud, la alimentación, la vivienda digna, el empleo, la educación, la seguridad social, etc., no son intereses de la comunidad que deberían tender a satisfacer, sino que son derechos que se traducen en la obligación jurídica de tornarlos efectivos. (v. gr. Rossi, 2004: 62)

Para la salvaguarda de los derechos humanos no es suficiente sólo generalizar y extender el consumo de bienes y servicios, que propicia la dinámica de la economía global, es necesario estandarizar indicadores de desarrollo humano y bienestar social, a través de políticas públicas redistributivas, que permitan configurar una sociedad mundial más igualitaria y justa.

Los DESCAs son derechos universales, indivisibles, interdependientes y complementarios a los derechos civiles y políticos. En la medida en que se alcance este principio de integralidad, los términos de gobernabilidad en los países de América Latina y en México descansarán en un modelo institucional, cuya legitimidad se funda en la defensa de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo humano.

En virtud de que el activo más importante en la generación de riqueza es el capital humano, resulta imprescindible que todo modelo de desarrollo económico reconozca en las personas a los principales agentes promotores del crecimiento y el desarrollo. La viabilidad de un modelo económico justo

e incluyente depende invariablemente de su capacidad para promover, como una política de Estado, un pleno desarrollo humano, a través de la educación, la capacitación y remuneraciones justas.

En este sentido, es necesario avanzar hacia legislaciones laborales modernas y respetuosas de los derechos humanos de los trabajadores. El trabajo no es sólo un factor de la producción, constituye un derecho humano elemental para el desarrollo de las personas en lo individual y en lo colectivo. Por este motivo, el derecho internacional reconoce que todas las personas tienen el derecho al trabajo, a la libre elección del mismo, a condiciones equitativas y satisfactorias a la protección contra el desempleo y a gozar, sin discriminación alguna, de salario igual por trabajo igual. Una remuneración equitativa y satisfactoria, asegura en todos los casos las condiciones de existencia digna para las personas y sus familias.<sup>10</sup>

El ingreso a un mercado de alta competitividad exige una amplia conciencia social acerca de la importancia de desarrollar una nueva cultura laboral, que además de buscar estándares de calidad y productividad en el trabajo, promueva el respeto al trabajo del otro, la equidad de género y la solidaridad laboral.

Según el INEGI, el salario de las mujeres en México es menor en 7.4% en promedio que el de los hombres dentro de un mismo puesto de trabajo. En nueve de once grupos de ocupación seleccionados existe discriminación salarial hacia las mujeres, por lo que para alcanzar equidad laboral es indispensable aumentar la remuneración de las trabajadoras entre 0.8 y 34.1%.<sup>11</sup> Abogar por la equidad de género como una norma de convivencia social, además de permitir la construcción de un concepto integral de los derechos humanos, constituye el principio de inclusión que se traduce en la vigencia sustentada de un auténtico Estado democrático de derecho.

Por otra parte, el cuidado y el control de los recursos naturales constituyen otras condiciones básicas para alcanzar un crecimiento y desarrollo sustentable en el nivel económico. Es imperativo reconocer el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, como lo ha dispuesto, entre otros instrumentos internacionales, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

---

<sup>10</sup> Artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948.

<sup>11</sup> El sueldo de la mujer es inferior al del hombre: INEGI, *Hechos TV* del 19 de abril de 2006, en: <http://www.tvazteca.com/hechos/archivos2/2006/4/129403.shtml>



El cuidado del agua, así como de otros recursos naturales estratégicos, constituye una prioridad dentro de la nueva gestión pública. Soslayar el impacto de la actividad industrial humana de los últimos 150 años en los distintos ecosistemas del planeta, nos condena irremediablemente a cancelar una mejor calidad de vida para el futuro, y, en el peor de los casos, a poner en riesgo la propia supervivencia de la especie humana.

Por esta razón, resulta imprescindible adoptar una amplia conciencia social que permita visualizar con prospectiva la importancia de las decisiones y las acciones para mantener y cuidar la naturaleza del planeta. Renovar y asegurar una plena gobernabilidad de los recursos naturales no sólo garantiza mejores condiciones para la salud humana, el medio ambiente, la seguridad alimentaria y el desarrollo de una industria sustentable, sino que constituye un compromiso de solidaridad con las generaciones venideras.

El reto central para el nuevo milenio consiste en crear las mejores condiciones para que la población de menores recursos y aquella que se encuentra en una situación de vulnerabilidad, cuenten con la alimentación, educación y salud necesarias, para incrementar su productividad y desarrollo, tanto en lo individual como en lo colectivo. Es impostergable reducir las brechas entre norte y sur que se acentúan en la globalización, no solamente entre los países, sino incluso al interior de los mismos. En la medida en que las economías globales presentan un rostro más humano, adoptan un carácter incluyente y constituyen espacios de integración e igualdad de oportunidades, es posible asegurar para el futuro sociedades más igualitarias y solidarias.

Para que la sociedad mexicana alcance un mayor bienestar compartido, necesitamos impulsar políticas públicas con una amplia participación de la sociedad en los asuntos de interés público y “potenciar la alfabetización cívica de que dispone la ciudadanía, esto es, su conocimiento, capacidades y destrezas para hacer sentido del mundo político, tomar las decisiones políticas correctas e interactuar con eficacia dentro de él.” (v. gr. Milner, 2005: 61).

A pesar de que la participación social se ha comprometido con las elecciones libres para edificar una sociedad más democrática e incluyente, el ejercicio de la ciudadanía responsable representa aún una condición que debe alcanzarse para mantener vigente un auténtico régimen de gobernabilidad democrática:

Si los ciudadanos no son capaces de disfrutar de las condiciones de una participación efectiva y una comprensión ilustrada, entonces es improbable que se supere nunca la marginación de grandes categorías de ciudadanos del proceso democrático y que se rompa el círculo vicioso de la limitada o inexis-

tente participación; ya que, si no se dan esas condiciones, los ciudadanos no tendrán medios cognitivos o canales participativos para llevar a cabo eficazmente la toma de decisiones colectiva. (v. gr. Held, 2001: 348)

Por esta razón, la participación ciudadana dentro de las políticas públicas no debe entenderse como una acción inercial frente a los asuntos de interés general. Por el contrario, la participación ciudadana constituye un requisito indispensable, no solamente para abrir nuevos y permanentes espacios de comunicación y de intercambio de información con diversas instancias gubernamentales, sino para integrarse en la estructura institucional que salvaguarda los derechos de las personas. Es un factor que además de contribuir a transformar y reconstruir formas de integración y colaboración social, representa una condición básica para renovar el compromiso de la sociedad con sus integrantes.

Como un ejercicio social, la participación ciudadana es una garantía para la defensa de los derechos humanos de todas las personas, así como para la generación de condiciones de igualdad y tolerancia hacia la diversidad. La esencia de una plena democracia participativa radica en reconocer y desarrollar tanto una política de derechos en favor de la autonomía individual de las personas, como políticas públicas de carácter incluyente y ampliamente participativas. Es decir, si las políticas públicas no contribuyen a reconocer el derecho al desarrollo humano, entonces no habrá un mecanismo eficaz que permita considerar de manera igualitaria las preferencias y aspiraciones de las personas.

Los desafíos de una nueva cultura cívica y de nuevos términos de convivencia social exigen una ciudadanía mejor informada y preparada ante los acontecimientos, que ponen en riesgo las instituciones de la democracia. No es suficiente el solo ejercicio del voto; es indispensable que la sociedad sea partícipe de una educación cívica, que además de ofrecer información trascendente, edifique consistentemente una democracia de calidad.

La viabilidad del poder ciudadano se alcanza en la medida en que los gobernantes y los procesos políticos sean responsabilidad de los ciudadanos. La sociedad no puede avanzar sin apertura al diálogo y con un exacerbado protagonismo, que solamente genera desánimo e indiferencia hacia la democracia electoral y sus reglas institucionales.

Resulta imperativo realizar un profundo diagnóstico sobre el concepto de ciudadanía que determina el comportamiento de las personas en el espacio de lo público, a fin de avanzar hacia el reconocimiento de los derechos humanos de aquellos grupos marginados o que se encuentran en una situación

de vulnerabilidad. Desafortunadamente, en México todavía las prácticas de intolerancia y discriminación infringen los derechos de grupos vulnerables, como son indígenas, discapacitados, homosexuales, adultos mayores, inmigrantes, entre otros.

Es necesario la aplicación de políticas públicas de carácter incluyente y con perspectiva de derechos humanos, que no solamente consideren la participación ciudadana como un factor legitimador de decisiones previamente tomadas, sino que dicha participación se convierta en un factor determinante para promover mejores condiciones de desarrollo humano. Resulta imprescindible que las políticas públicas que se lleven a cabo atiendan como principios de acción institucional la equidad de género, la no discriminación y la igualdad de oportunidades.

A pesar de que México es un espacio de diversidad y encuentro por excelencia, la discriminación continúa siendo una actitud y una práctica recurrente dentro de la convivencia social. Aún persiste la intolerancia, la exclusión y la violencia hacia sectores de población que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Es imperativo adoptar medidas institucionales eficaces, para avanzar hacia una agenda pública por la no discriminación y que reconozca plenamente los derechos de las mujeres, de los indígenas, de las niñas, de los niños, de los jóvenes, de los adultos mayores y de la comunidad lésbico, gay, transexual y transgénero.

Resulta necesario construir una agenda de protección de derechos humanos a partir de los términos de convivencia social. A partir del principio de igualdad jurídica y del derecho a la diversidad y a la no discriminación que tienen todas las personas, en cuanto a sus relaciones de convivencia, es importante considerar el análisis y la aprobación de una legislación particular sobre sociedades de convivencia.

Adicionalmente, es necesario analizar los términos de convivencia del Estado democrático de derecho, con el propósito de comprender mejor la formación de normativas particulares de derechos, que encima de construir relaciones concretas inéditas con los ciudadanos, es al mismo tiempo producto de los nuevos procesos de organización, información y decisión que se definen en el nivel global (v. gr. Casanovas, 2003: 190)

Este tipo de nuevos derechos corresponde a lo que en el siglo XX se reconoció como un sistema de derechos individuales de carácter universal en distintos instrumentos internacionales. La recomposición de los grupos étnicos, sexuales y de género, así como el surgimiento de otros que reivindican identidades de tipo cultural o, incluso, derechos migratorios, están dando la pauta para reconocer nuevos derechos colectivos, así como para ampliar el

andamiaje institucional de protección para todas las personas. Es imprescindible revisar los límites jurídicos de la organización estatal para la salvaguarda de los derechos humanos y promover las reformas que sean necesarias a la normativa, que permitan alcanzar una mejor aplicación y reinterpretación de sus propias normas y reglas procesales. El debate público de los próximos años permitirá seguramente actualizar la vigencia y la universalidad del Derecho Internacional de Derechos Humanos, a partir de las diferencias culturales existentes en la aldea global.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Lucía. 2006. "Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la ciudad de México". En *Democracia y exclusión*. México: UNAM/UAM/UACM/INAH/Plaza y Valdés, 48.
- Casanovas, Pompeu. 2003. "¿Puede la muñeca Barbie tener amigos árabes? Globalización, pluralismo jurídico y derechos colectivos". En *Gestió i resolució de conflictes al segle XXI: ciutadania i violencia*. Barcelona, España: Fundació Caixa Sabadell, 190.
- Cordera Campos, Rolando. 2006. "Globalización, desarrollo y democracia". En *Democracia y exclusión*. México: UNAM/UAM/UACM/INAH/Plaza y Valdés, 370.
- Flores Dávila, Julia Isabel. 2005. "Los retos de la cultura política en México: notas para una agenda futura de investigación". En *Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*. México: UNAM. 294.
- Giddens, Anthony. 2000. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. México: Taurus, 89-90.
- Held, David. 2001. *Modelos de democracia*. Madrid, España: Alianza Editorial, 138.
- Loeaza, Soledad. 2003. "Las expectativas incumplidas". *Revista Nexos*, junio, 25.
- Martínez Assad, Carlos y Álvaro Arreola Ayala. 1985. "La decisión de vencer o las elecciones de 1983". En *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México: Siglo XXI, 376.
- Milner, Henry. 2005. "Cómo mejorar la operación de una democracia para lograr que sus ciudadanos estén mejor informados". *Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*. México: UNAM, 61.
- Mires, Fernando. 2001. *Civilidad. Teoría política de la postmodernidad*. Madrid, España: Editorial Trotta, 114.
- Rossi, Julieta. 2004. "Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales". En *Derechos humanos y globalización alternativa: una perspectiva iberoamericana*. México: UIA, 62.

- Sartori, Giovanni. 2003. *¿Qué es la democracia?* México: Taurus, 62.
- Schedler, Andreas. 2000. "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral". *Revista Política y Gobierno*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 387.
- Tejera Gaona, Héctor. 2004. "Ciudadanía y participación. La práctica de una cultura ciudadana democrática". *Los retos culturales de México*. México: Cámara de Diputados, 187.
- Woldenberg, José, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena, 25.



---

---

# REFORMA DEL ESTADO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN VISTAZO AL CONGRESO\*

DIANA MARGARITA FAVELA GAVIA\*\*

## INTRODUCCIÓN

El proceso de democratización que se ha desarrollado en México de manera más o menos clara, no exenta de retrocesos; a lo largo de los últimos veinte años, ha tenido en la movilización ciudadana su motor fundamental, y en las transformaciones institucionales del sistema electoral y de partidos, su principal foco de atención. En este contexto, la reforma del Estado ha sido enarbolada como la meta indiscutida —y al parecer inalcanzable—, aunque en realidad no es sino un mecanismo para una mayor democratización de la vida del país.

Sin embargo, en este proceso, el cual pretende la refundación del Estado, los principales actores institucionales han adoptado una perspectiva que mantiene y reproduce los límites y deficiencias que caracterizan a la propuesta hegemónica sobre la democracia convertida en imperativo universal del mundo globalizado.

Este ensayo es una mirada sobre el desempeño reciente del Congreso mexicano a la luz de la crítica a la concepción elitista de la democracia, y forma parte de un esfuerzo más amplio, que busca encaminar la reflexión

---

\* Agradezco la colaboración de Carlos Flores Villela en la recopilación de la información sobre los legisladores.

\*\* Licenciada en Sociología por la FCPYS de la UNAM y doctora en Ciencia Política por la Universidad de Tulane, EUA. Investigadora titular y Coordinadora del Programa de Investigación Procesos de Democratización en el Marco del Siglo XXI del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.

sobre la reforma del Estado por derroteros de la participación ciudadana, entendida como signo y condición de la recuperación del sentido originario y radical de la democracia.

Este ensayo está dividido en cuatro segmentos. En el primero hago una presentación crítica de los principios de la concepción hegemónica de la democracia; en el segundo, un somero examen de algunos rasgos de la evolución reciente del Congreso mexicano; en el tercero presento un examen de las propuestas de reforma hechas últimamente y que aún son vigentes y, finalmente, en el cuarto, reivindicó la necesidad de revalidar la participación ciudadana como el verdadero fundamento de la democracia, y por tanto de la renovación del poder Legislativo.

## CRÍTICA DE LA CONCEPCIÓN HEGEMÓNICA DE LA DEMOCRACIA

Toda la discusión política y el debate sobre la transición democrática en general, y en particular sobre la experiencia mexicana, ocurre dentro del marco —unas veces explícito, otras implícito— de la teoría hegemónica de la democracia. Esta corriente, no obstante que reconoce la existencia de numerosas vertientes en la reflexión sobre el tema, ha sido investida, desde los círculos del poder, como la única versión autorizada; y con gran petulancia enuncia su superioridad, afirmando, en la pluma de Sartori, que

la teoría sobre la democracia posee un cuerpo central y las llamadas “teorías alternativas” de la democracia no son tales: o son falsas o son teorías parciales, “subespecies”. Y una subespecie no está en alternativa con la especie, exactamente como la parte de un todo no puede hacer las veces del todo. (Sartori, 1997: xx)

Estas palabras hacen referencia a la teoría de la democracia liberal como la única forma posible de democracia entre los modernos. Esta teoría, que ha emergido como resultado de la sistematización de la experiencia de los gobiernos representativos de las sociedades capitalistas dominantes,<sup>1</sup> se erige en punto de referencia a partir del cual se evalúa —sanciona o reprueba—, cualquier experiencia, y se define la legitimidad de las metas y procesos po-

---

<sup>1</sup> Así parecen constatarlo los trabajos de David Held (1996), Roberto Gargarella (1997), Ellen Meiksins Wood (2000) y Carole Pateman (1970), entre otros.



líticos y sociales en curso. Teniendo esta concepción como paradigma dominante, los actores políticos y los teóricos diagnostican la pertinencia y el porvenir de los esfuerzos que muy diversos grupos sociales llevan a cabo. Es esta centralidad la que explica la necesidad de entender los fundamentos de esta concepción para desentrañar su potencial y superar sus limitaciones.

Lo que hoy se nos aparece como la concepción liberal de la democracia es una construcción conceptual hecha a muchas voces, en diferentes latitudes y a lo largo de muchos años, y que sintetiza de un modo peculiar procesos históricos muy diversos, en los que actores sociales heterogéneos resolvieron con variadas creaciones institucionales, conflictos en torno al poder. Esta perspectiva histórica nos permite mirar con una perspectiva diferente el proceso de democratización actualmente en curso en México. Entender que la democracia y la ciudadanía son una construcción hecha a partir de los fragmentos de múltiples luchas contra la opresión nos permite mirar con nuevos ojos tanto la teoría dominante sobre la democracia como los esfuerzos cotidianos de actores empeñados en ampliar los derechos ciudadanos.

Analicemos más de cerca en qué se funda la concepción liberal de la democracia. Frente al pensamiento conservador y reaccionario que establece la superioridad natural (o divina) de unos seres humanos sobre otros y la conveniencia del poder concentrado en una sola persona, la tradición emancipadora del liberalismo enarbola el principio de la libertad e igualdad básica de los seres humanos. En la distinción entre lo público y lo privado está implícita la defensa de las libertades que el liberalismo considera indispensables: la libertad de conciencia, la libertad de palabra, la libertad de culto y la de asociación, entre otras.

Pero asociados a estos valores están las prevenciones contra las mayorías y el pueblo. La teoría liberal de la democracia no concibe la idea de comunidad más que en un sentido negativo: como lo opuesto al individuo. Y de allí su desconfianza básica hacia el pueblo, al que ven sólo como una mayoría actuante que amenaza a los menos. Por ello, el liberalismo siente la irrefrenable necesidad de imponer restricciones al mandato de la mayoría, para que al hacer prevalecer su derecho no invalide los derechos y libertad de la minoría.<sup>2</sup> Ésa es la esencia del entramado institucional que caracteriza al

---

<sup>2</sup> Dice Sartori: "El pueblo decide según el criterio de que los más prevalecen sobre los menos. Al final, en este trayecto queda como cierto que el pueblo contabilizado por el principio mayoritario absoluto se divide en una mayoría que lo toma todo y una minoría que lo pierde todo, lo cual permite a la mayoría reducir a la minoría a la impotencia" (Sartori, 1997: 15-16).

Estado democrático liberal moderno. En ella sistemáticamente se desalienta la intervención ciudadana en la toma de decisiones. En palabras de Roberto Gargarella,

El elitismo político liberal tiene su raíz última en el temor a las mayorías, en la convicción de que los individuos, actuando “en masa”, tienden a dejarse arrastrar por meros impulsos irracionales, y a oprimir así a los grupos minoritarios. Este hecho, al que ven como un resultado “necesario” y no meramente “posible” del actuar mayoritario, fue asumido como un dato cierto e inmodificable por una enorme diversidad de pensadores cuyo principal objetivo era el de desplazar a la voluntad mayoritaria. (Gargarella, 2000)

A la luz de estas observaciones adquiere un nuevo sentido la insistencia de la concepción hegemónica en plantear como definitorias de la democracia un complejo sistema institucional concebido conscientemente para impedir el gobierno de la mayoría.<sup>3</sup> En este complejo institucional, se enfatiza la libertad individual en desmedro de los derechos colectivos, la representación en sustitución de la participación y la competencia entre elites en lugar de la gestión ciudadana.

Esta enunciación privilegia al individuo como unidad del sistema y centra la construcción institucional en torno a dos principios: la representación y la elección. De entrada la representación cancela la participación directa, y la elección promueve la conformación de los representantes como un grupo separado de los electores. Pero veamos un poco más detenidamente qué características le asigna esta concepción hegemónica de la democracia a estos dos principios que los hace desembocar en la oligarquización de la democracia.

En primer lugar, al plantear que dada la imposibilidad de concebir al pueblo como punto de partida del gobierno, pues pueblo, en el mejor de los casos no es más que “una ficción jurídica” y el poder del pueblo es “simplemente una expresión elíptica”,<sup>4</sup> establecen que la única manera de organizar el gobierno de la sociedad es mediante la representación. Pero ésta, para ser efectiva, debe estar fundada en la libertad del representante, pues dada la imposibilidad de representar “al pueblo”, o a la multiplicidad de electores

---

<sup>3</sup> Así lo señala Roberto Gargarella (2000).

<sup>4</sup> Ambas expresiones pertenecen a Sartori (1987: 47 y 54). Schumpeter sostiene que “el pueblo como tal no tiene personalidad jurídica, es decir, no delega poderes a su parlamento, porque jurídicamente sólo una persona puede delegar o ser representada” (1968: 318).

que poseen preferencias que por definición se entienden como “contrapuestas”,<sup>5</sup> las decisiones que tome deberán responder únicamente a su “buen juicio”. De allí que en esta concepción de la democracia, cualquier modalidad de mandato imperativo, de revocación de mandato, de iniciativa popular o de referéndum aparezcan como anatema.<sup>6</sup> Entonces, siendo la libertad del representante condición *sine qua non* del diseño institucional prescrito, lo que sucede en realidad es que no hay representante, pues el que ocupa esa posición no está obligado, más que de forma muy vaga y siempre indeterminada, a “representar” a quienes lo eligieron. Disfruta de una completa autonomía para decidir las cuestiones que se le presenten, siempre y cuando con ello no violente el marco legal dentro del cual opera.

Por otro lado, pero de manera concurrente, se establece que la elección (y no el sorteo o cualquier otro mecanismo semejante) es la vía para la selección de los representantes, pues permite la unción de los más aptos para desempeñar la tarea de gobierno. Es éste el momento y el acto en que representante y elector se encuentran, y el único medio de que este último dispone para sancionar la actuación del primero, dado el temor de que cualquier otro mecanismo reavive la posibilidad de que la “tiranía de la mayoría” se haga presente.

El resultado de esta combinación —que es pilar de la concepción hegemónica de la democracia— es el gobierno de las elites, pues los ciudadanos, al elegir a los representantes, renuncian a su capacidad de decisión, si bien retienen su derecho a expresarse y organizarse, pero el que posee el derecho a decidir, con independencia y autonomía respecto a los intereses y preferencias de sus electores, es el representante. Teniendo firme este núcleo, el resto de las instituciones políticas está destinado a permitir la alter-

---

<sup>5</sup> Según Schumpeter (1968: 326), tampoco se puede confiar en la voluntad individual, pues es “tan indeterminada y vaga que se mueve en torno a tópicos vagos e impresiones erróneas”.

<sup>6</sup> Dice Gargarella (2000), “Nuevas muestras de esta tendencia a limitar el rol de las mayorías en el gobierno se dejan ver en las instituciones *no adoptadas o rechazadas* por el liberalismo: las elecciones anuales, la revocatoria de mandatos, la rotación obligatoria, los mandatos imperativos. Este tipo de arreglos institucionales, defendidos por quienes se mostraban disconformes con el ordenamiento institucional propuesto por el liberalismo, son susceptibles —todos ellos— de objeciones serias (como las que pueden afectar a las instituciones liberales). Sin embargo, tales propuestas mostraban en conjunto la posibilidad de concebir herramientas institucionales diferentes de las sugeridas por el liberalismo, y destinadas a sacrificar en menor medida los compromisos democráticos de la ciudadanía” (p. 117).

nancia en las elites gobernantes, un relativo equilibrio entre ellas, eventualmente, el acceso individual de miembros del pueblo a las elites, e incluso un cierto grado de supervisión sobre las decisiones; pero lo que definitivamente no permiten es que los ciudadanos tomen las decisiones de gobierno.

A esta lógica responden los fundamentos y operación del poder legislativo en México, que como la de cualquier democracia contemporánea tiene en la concepción liberal su referente esencial. Las funciones estipuladas constitucionalmente para el Congreso se definen dentro del sistema de pesos y contrapesos que forma parte de los arreglos institucionales para que opere la competencia entre las elites.<sup>7</sup>

Veamos más de cerca qué ha pasado en el Congreso.

## LA EVOLUCIÓN RECIENTE DEL CONGRESO MEXICANO

A lo largo de los últimos veinte años, el Congreso mexicano ha sufrido modificaciones relevantes. En primer lugar, conforme los procesos electorales se fueron volviendo menos desiguales y los partidos de oposición se fueron fortaleciendo, las Cámaras federales se fueron abriendo a la pluralidad y convirtiéndose en una arena de debate. Hasta 1964 el partido hegemónico mantuvo un control monolítico del Congreso. En ese año, merced a la creación de los diputados de partido, la oposición obtuvo algunos escaños en la Cámara de Diputados (17%), sin que ello modificara el funcionamiento monolítico de la misma. No obstante las dificultades legales y las prácticas ilegales aplicadas en su contra, la oposición parlamentaria siguió creciendo hasta tener cerca de la mitad de los diputados federales (48%) en 1988 y algo más de una cuarta parte de los senadores (26%) en 1994. Finalmente, la continuación de las reformas a la legislación electoral permitió que la pluralidad sustituyera al monolitismo en el Congreso y la oposición logró, en conjunto, ganar más del cincuenta por ciento de los asientos en la Cámara de Diputados, en 1997, y en el Senado, en 2000. A partir de ese año, la pluralidad se ha mantenido, y si bien el PAN como partido gobernante en la elección pasada elevó su apoyo legislativo en ambas Cámaras, continúa sin contar con el control de la mayoría.

---

<sup>7</sup> Schumpeter (1968: 359): "La función social de la actividad parlamentaria es hacer leyes y adoptar medidas administrativas, pero ello ocurre como subsidiaria a la competencia por el poder y las magistraturas".

**CUADRO 1.** Composición de la Cámara de Diputados

<i>Partidos</i>	<i>Años</i>										
	<i>1964</i>	<i>1979</i>	<i>1982</i>	<i>1985</i>	<i>1988</i>	<i>1991</i>	<i>1994</i>	<i>1997</i>	<i>2000*</i>	<i>2003*</i>	<i>2006*</i>
PRI	175	296	299	289	260	320	300	239	208	201	106
Otros	35	104	101	111	240	180	200	261	292	299	394
Total	210	400	400	400	500	500	500	500	500	500	500

<i>Partido</i>	<i>Porcentaje</i>										
	<i>1964</i>	<i>1979</i>	<i>1982</i>	<i>1985</i>	<i>1988</i>	<i>1991</i>	<i>1994</i>	<i>1997</i>	<i>2000*</i>	<i>2003*</i>	<i>2006*</i>
gobernante	83	74	75	72	52	64	60	48	24.2	29.6	41,2
Oposición	17	26	25	28	48	36	40	52	75.8	70.4	58,8

Fuente: Cálculos propios a partir de información publicada por la Cámara de Diputados.

\* El partido gobernante es el PAN.

**CUADRO 2.** Composición Partidista de la Cámara de senadores

<i>Partidos</i>	<i>Años</i>						
	<i>1970</i>	<i>1976</i>	<i>1982</i>	<i>1988</i>	<i>1994</i>	<i>2000*</i>	<i>2006*</i>
PRI	64	63	64	60	95	60	33
Otros	0	1	0	4	33	68	95
Total	64	64	64	64	128	128	128

<i>Partido</i>	<i>Porcentaje</i>						
	<i>1970</i>	<i>1976</i>	<i>1982</i>	<i>1988</i>	<i>1994</i>	<i>2000*</i>	<i>2006*</i>
gobernante	100	98.44	100	93.75	74.22	35.94	40.63
Oposición	0	1.56	0	6.25	25.78	64.06	59.37

Fuente: Cálculos propios a partir de información publicada por la Cámara de Diputados.

\* El partido gobernante es el PAN.

Al perder el partido del Estado el predominio absoluto que tenía en este espacio, de manera paulatina y accidentada, el Poder Legislativo se fue liberando del control presidencial, recuperando la independencia y autonomía que constitucionalmente establece el sistema de pesos y contrapesos.<sup>8</sup> Eso se refleja, por ejemplo, en el hecho de que las iniciativas de ley, antes en su mayoría presentadas por el Ejecutivo, ahora tienen su origen en el propio Congreso. Así, de representar alrededor de la mitad de las iniciativas de ley introducidas en la Cámara de Diputados en el periodo 1982-85, se redujeron a menos del cinco por ciento en el periodo 2000-03.<sup>9</sup>

Como parte del proceso de revitalización del Congreso se modificaron los órganos de gobierno interno del Congreso, abriéndose mayores espacios para la oposición. El modo de conformación y las tareas de la Mesa Directiva<sup>10</sup> y la Junta de Coordinación Política,<sup>11</sup> revelan cómo la pluralidad se abre paso en el cuerpo legislativo. Del mismo modo, a partir de 1989, no sólo creció el número de presidencias ocupadas por los partidos de oposición en las comisiones de las Cámaras, sino que se reformaron tanto su tamaño como las formas de su integración.<sup>12</sup> Además, a partir de la reforma consti-

---

<sup>8</sup> La ampliación del espacio legislativo para los partidos se revela claramente en que el número de iniciativas presidenciales como proporción del total de las presentadas para su discusión en el pleno del Congreso ha disminuido notablemente, reflejando mejor las facultades legislativas constitucionales del Ejecutivo.

<sup>9</sup> En este proceso el gran salto ocurrió precisamente en la legislatura donde la oposición se convirtió en mayoría (1997-2000), en la que ya sólo representaron el 6% del total, mientras en la anterior habían representado todavía el 22% del mismo.

<sup>10</sup> "Es un cuerpo colegiado integrado por parlamentarios electos por mayoría de votos en su respectiva Cámara. Es el órgano rector del pleno de la asamblea deliberativa, y tiene por objeto la conducción de los trabajos parlamentarios, que incluyen actividades dentro y fuera del recinto, antes, durante y después de las sesiones. Entre sus funciones está introducir temas importantes; requerir a los parlamentarios ausentes e imponer sanciones; preservar la libertad de las deliberaciones, la efectividad del trabajo legislativo y la aplicación imparcial de la legislación de la materia" (Pedroza, 2003: 202).

<sup>11</sup> "Es el órgano que expresa la pluralidad de la composición de cada una de las Cámaras. Es allí donde se impulsan entendimientos y convergencias con las instancias necesarias para alcanzar acuerdos para el trabajo legislativo. Su antecedente es la Gran Comisión y posteriormente, a partir de la reforma de 1994, en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política" (Pedroza, 2003: 209).

<sup>12</sup> En 1989 la oposición presidió cuatro comisiones, en 1991 el número se duplicó y llegó a 16 en 1994. A partir de que la reforma de la Ley Orgánica del Congreso en 1994 estableció la proporcionalidad en la distribución de las comisiones, la oposición ha ocupado más de la mitad de presidencias de las comisiones (23 de 41 en 1997 y 24 de 42 en 2000). Los datos para los años 1989, 1991 y 1994 son de Lujambio (1995); los de 1997 y 2000 fueron toma-

tucional de 1977 han operado dieciséis comisiones de Investigación, para indagar sobre el funcionamiento de empresas descentralizadas y de participación estatal. De éstas, la mayoría han sido creadas a partir de 1997, siendo la legislatura anterior la más activa en este sentido.<sup>13</sup>

En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, el Congreso General se tornó un espacio efectivo de poder, un espacio autónomo de toma de decisiones y, por tanto, en un foco de atención y un blanco al cual los grupos de presión, tanto los reconocidos públicamente como los que operan secretamente, someten a sus empeños. En este último sentido, la transformación del Congreso ha ocurrido en un doble plano. Por un lado, ha significado que los grupos económica y políticamente poderosos han ampliado su presencia y, por consiguiente, su poder en estas Cámaras, haciendo que sus representantes se conviertan en legisladores.<sup>14</sup> Información recopilada revela que los legisladores con antecedentes profesionales en la iniciativa privada aumentaron súbitamente en las dos últimas legislaturas (de 2000 a 2006), hasta ocupar alrededor de un tercio de las curules.<sup>15</sup> El cambio es sobre todo muy notorio en el Senado, donde pasaron de una cuota más o menos constante de alrededor del cinco por ciento a una presencia de alrededor del 30 por ciento.

En claro contraste, la presencia de legisladores provenientes de los sectores sociales mayoritarios (incluso de aquellas organizaciones de masas afiliadas al PRI), es ampliamente minoritaria. El descenso de la presencia de los líderes de los sindicatos y de las organizaciones campesinas corporativizadas, que llegaron a ocupar alrededor del 15% de los escaños en cada una de las

---

dos de la página electrónica de la Cámara de Diputados. Un estudio actualizado sobre las Comisiones es el de Muro Ruiz (2006).

<sup>13</sup> Entre los organismos investigados se encuentran TELMEX, BANPESCA, CONASUPO, IMSS, CFE, Laguna Verde, NAFIN, IPAB, PEMEX, IMPI y Construcciones Prácticas (véase Gamboa, 2006).

<sup>14</sup> Agradezco la colaboración de Carlos Flores en la recuperación de información sobre los miembros del Congreso y la clasificación de sus trayectorias profesionales. En una segunda fase de investigación habría que establecer las redes a las que pertenecen los legisladores, para poder identificar con mayor precisión qué intereses representan y, además, hacer un seguimiento de su desempeño legislativo (membresías en comisiones, iniciativas presentadas, sentido del voto, etc.) para determinar la trascendencia de su participación.

<sup>15</sup> Las cifras que presenta Esteban David Rodríguez (2004: 83-84), varían ligeramente, si bien expresan la misma tendencia. Señala que de los 128 senadores que ingresaron a la Cámara para el periodo 2000-2006, casi el 50% (47%) proviene del sector empresarial. Entre los diputados de la Legislatura 2000-2003, casi el 31% tenía esa misma procedencia, y los de la siguiente legislatura, el 25% tenía ese origen.

**CUADRO 3.** Actividades profesionales de origen de los diputados. Legislaturas LII a LIX (1982-2006)

<i>Actividad</i>	<i>LII</i> 1982-85	<i>LIII</i> 1985-88	<i>LIV</i> 1988-91	<i>LV</i> 1991-94	<i>LVI</i> 1994-97	<i>LVII</i> 1997-2000	<i>LVIII</i> 2000-03	<i>LIX</i> 2003-06
Clase Política	10.75	12.00	14.80	22.40	15.20	16.00	38.31	37.60
Sindicalismo	15.50	16.75	11.40	8.40	0.00	5.20	0.20	0.40
SNTE	7.50	7.00	7.00	5.00	0.00	3.80	3.93	5.60
Campeño	6.75	4.25	4.60	3.80	0.00	2.40	0.20	0.80
Admón. Pública Federal	10.25	11.75	7.60	10.40	0.80	6.60	5.89	6.20
Admón. Pública Estatal	4.75	14.75	8.80	11.60	0.00	17.60	0.00	0.20
Iniciativa Privada	11.75	6.00	11.80	13.00	1.40	8.60	32.61	23.40
Ejercicio de la Profesión	8.25	5.75	6.00	4.40	0.00	2.00	10.02	2.60
Militante Social	0.50	1.50	1.40	2.60	0.40	3.80	1.57	3.60

Fuente: Elaboración propia a partir de la información.

Cámaras, es notorio, con la explicable excepción del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Y si bien ha emergido una nueva categoría de legisladores, los que denominamos “militante social” su presencia es muy limitada (alrededor del siete por ciento).

Ahora bien, ¿por qué resulta importante examinar en este sentido la composición de las Cámaras? Porque dado que los legisladores no tienen constitucionalmente que representar los intereses de sus electores, sino que disponen de libre mandato, como lo asentamos más arriba, lo que resulta más probable es que estos legisladores empleen su autonomía para defender

**CUADRO 4.** Actividades profesionales de origen de los senadores. Legislaturas LII a LIX (1982-2006)

<i>Actividad</i>	<i>LII</i> 1982-85	<i>LIII</i> 1985-88	<i>LIV</i> 1988-91	<i>LV</i> 1991-94	<i>LVI</i> 1994-97	<i>LVII</i> 1997-2000	<i>LVIII</i> 2000-03	<i>LIX</i> 2003-06
Clase Política	10.75	12.00	14.80	22.40	15.20	16.00	38.31	37.60
Clase Política	37.14	37.14	21.88	35.94	70.31	67.19	40.94	40.94
Clase Política y sindicalismo	15.71	15.71	12.5	10.94	1.56	1.56	0	0
Sindicalismo	4.29	4.29	14.06	3.13	0	0	0	0
SNTE	2.86	2.86	3.13	1.56	0	1.56	0	0
CNOP	4.29	4.29	15.63	0	0	0	0	0
Admón. Pública Federal	7.14	7.14	7.81	6.25	6.26	4.69	0	0
Admón. Pública Estatal	2.86	2.86	6.25	6.25	1.56	0	0	0
Iniciativa Privada	2.86	2.86	6.26	6.26	4.59	4.69	29.13	29.13
Ejercicio de la Profesión	0	0	0	0	0	0	14.96	14.96
Militante Social	0	0	0	0	1.56	4.69	7.87	7.87



**CUADRO 5.** Modificación y creación de nuevas leyes federales

	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Leyes federales vigentes	245	
Leyes federales vigentes en materia económica	82	33.6
Leyes federales vigentes reformadas (1988-2006)	206	84.4
Leyes federales vigentes reformadas en materia económica (1988-2006)	80	38.8
Leyes federales vigentes reformadas (2000-2006)	172	70.2
Leyes federales vigentes reformadas en materia económica (2000-2006)	69	40
Reformas o creación de nuevas leyes (1928-2006)	1,370	
Reformas o creación de nuevas leyes (1988-2006)	661	48.2
Reformas o creación de nuevas leyes en materia económica (1988-2006)	234	35.4
Reformas o creación de nuevas leyes (2000-2006)	481	35.1
Reformas o creación de nuevas leyes en materia económica (2000-2006)	205	42.6

Fuente: Cálculos propios hechos a partir de la base de datos elaborada por la (Cámara de Diputados). Sumario de Reformas a las Leyes Federales Vigentes.

los intereses de su grupo social de referencia más inmediata, orientando en esa dirección su labor parlamentaria.

Esta interpretación se refuerza si examinamos someramente el desempeño legislativo reciente. Las últimas legislaturas han mostrado un activismo notable y muy claramente orientado hacia la reformulación del marco legal que rige las actividades económicas en el país.

Los datos que elaboramos revelan el gran activismo legislativo de los años recientes, acentuado a partir del año 2000, pues de las 244 leyes federales vigentes en el país, 206, correspondientes al 84.4%, fueron creadas o reformadas a partir de 1988, y 172 de ellas, es decir, el 70.2%, lo fueron sólo en los últimos seis años, del 2000 a la fecha.

Este activismo es más evidente si lo contrastamos con la actividad legislativa de los periodos anteriores a 1988. Casi la mitad (48.2%) de la creación de nuevas leyes o su reforma fue hecha en los últimos 18 años; dicho de otro modo, en esos años se hicieron casi tantas modificaciones al marco legal federal como las hechas a lo largo de los 60 años anteriores (1928-1987). Más aún, en los últimos seis años se hizo el 35% de las modificaciones al marco legal federal, pues de las 1 370 acciones legislativas, 481 ocurrieron a partir del año 2000.

Además, salta a la vista que este activismo estuvo especialmente dirigido a reformar el marco jurídico federal que regula las actividades económicas, pues de las 206 leyes creadas o reformadas a partir de 1988, 80, es decir, casi

39%, se refieren a materias económicas. El porcentaje se eleva un poco más, a 40%, si el periodo de referencia se limita a los últimos seis años. Esta tendencia no es ajena a la acrecentada presencia de los representantes de la iniciativa privada y a su intencionada ubicación dentro de las comisiones relacionadas con la regulación económica, en las que se ubicaron como presidentes o secretarios, o bien como simples miembros.<sup>16</sup>

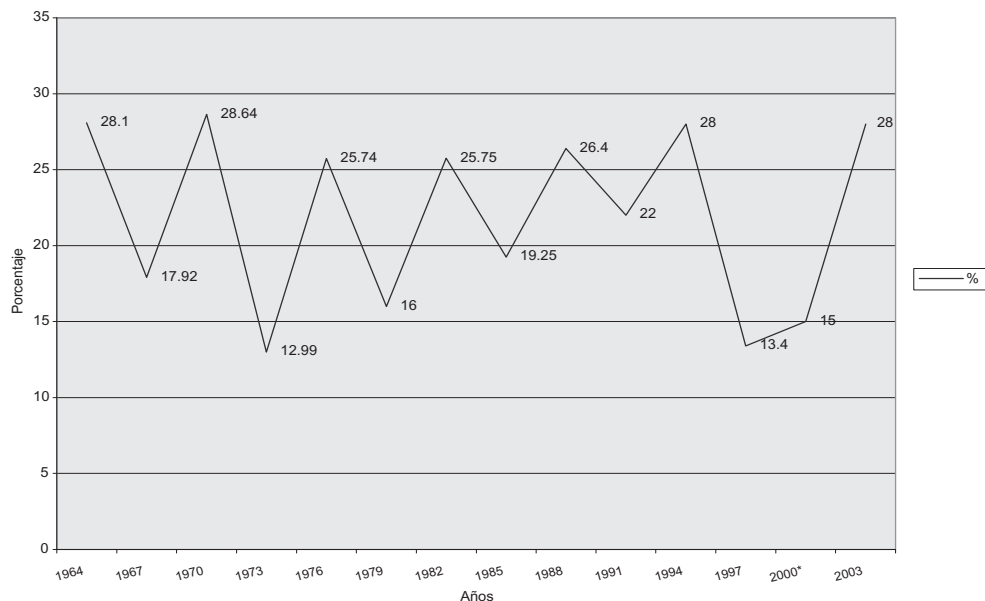
La otra tendencia que identificamos, no desligada de la anterior, es que ha ocurrido un proceso de “oligarquización” de la Asamblea Legislativa. Nos referimos al hecho de que no obstante que se argumente que la prohibición constitucional sobre la reelección inmediata impide a los legisladores hacer carrera, los datos nos muestran que existe una creciente “profesionalización” de los legisladores, en la medida en que cada vez son más los miembros de las Cámaras con experiencia legislativa previa; además, cada vez en mayor proporción se trata de políticos profesionales; es decir viven de la política de manera permanente y casi exclusiva, empleados unas veces como miembros de la administración —federal y local, central y descentralizada—, otra veces como representantes en el ámbito local o bien como senadores, y otras más simplemente como parte de las burocracias partidistas.

Por un lado, la información recopilada nos muestra que la importancia relativa de la llamada clase política entre los congresistas se ha acentuado en las últimas dos legislaturas, al rondar el 40% del total en ambas Cámaras. Los datos indican un comportamiento oscilatorio de la presencia de legisladores experimentados en el Congreso, pues en los años de elección presidencial ha rondado alrededor del 30%, mientras que en las elecciones intermedias, donde se renueva únicamente la Cámara de Diputados, ha oscilado más, entre el 12 y el 22%, pero mostrando una tendencia ascendente, con la excepción de las legislaturas LVII y LVIII, donde muy probablemente debido al ingreso de representantes de la IP, la proporción de legisladores con experiencia bajó a niveles cercanos al 15%, pero en la LIX se recuperó hasta el 29 por ciento.

Los indicadores anteriores reflejan tendencias contrapuestas, pues si bien la mayor pluralidad partidista y las reformas en su gobierno interno nos muestran el fortalecimiento de la autonomía del Congreso frente al Ejecutivo Federal; por otro lado, la creciente importancia de los sectores económica y políticamente poderosos nos hablan de la existencia de una elite, y la observación de la labor legislativa nos habla de la subordinación de la asamblea

---

<sup>16</sup> Rodríguez (2004: 85 y ss) ofrece información sobre la presencia de los empresarios-legisladores en las comisiones afines a sus áreas de actividad empresarial y señala que desde allí promovieron legislación y aprobaron presupuestos apropiados.

**GRÁFICA 3.** Variación porcentual del número de legisladores con experiencia previa 1964-2003

a intereses altamente concentrados, que resultan difíciles de controlar y más aún de contrarrestar. De allí la importancia de echar una ojeada a las reformas propuestas por diferentes actores como necesarias para un mejor funcionamiento del Congreso.

## LA REFORMA DEL CONGRESO EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO

Lo primero que salta a la vista es que la reforma del Congreso ha sido un frecuente tema de trabajo en las dos últimas legislaturas. Así lo revela el hecho de que las iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso, al igual que las iniciativas de reforma al artículo 73 Constitucional, referido a las facultades jurisdiccionales del Congreso hayan sido muy numerosas (162 y 107 respectivamente).<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Véase los estudios publicados por la Cámara de Diputados sobre Reformas a la Ley Orgánica del Congreso: González y García, 2003 y Pitalúa y González, 2006; sobre reformas al Art. 73 Constitucional: Miranda y González, 2005 y Gamboa y Valdés, 2003.

Por su contenido, una buena parte de las reformas planteadas por los propios legisladores refleja que el Congreso se encuentra, en los hechos, en una etapa de reorganización, que resulta de su aún corta experiencia como poder autónomo, luego de los largo años de subordinación al Ejecutivo. Una larga serie de iniciativas se orienta a poner orden en las formas de trabajo y en los órganos de gobierno interno para hacerlos más eficientes, permitiendo la creación de formas de coordinación, de racionalización de los recursos, de sistematización de información.<sup>18</sup> Sin embargo, también aparecen algunas iniciativas que apuntan en la dirección de fortalecer la labor de control que debe ejercer el Congreso,<sup>19</sup> así como iniciativas que mejoren la relación con el electorado y que redefinan las responsabilidades de los legisladores.<sup>20</sup>

Sin embargo existe una propuesta que ha venido ganando importancia entre los legisladores: la reelección inmediata.<sup>21</sup> En la legislatura LVIII fueron cuatro las iniciativas que versaron sobre el punto, y en la Legislatura siguiente ya fueron siete. Esta tendencia coincide con la opinión de casi todos los académicos que estudian el Congreso que, con más o menos cortapisas, argumentan en favor de la reforma como condición para una “profesionalización” del Congreso.<sup>22</sup> Los argumentos esgrimidos se centran en que la reelección in-

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, ampliar el periodo de sesiones, presentar un programa legislativo por partido, reorganizar y crear comisiones, modificar los órganos de gobierno interno para tener más transparencia en el manejo presupuestario de las Cámaras y mejorar la rendición de cuentas en su interior.

<sup>19</sup> Por ejemplo, crear la comisión ordinaria de la función pública; ampliar las capacidades y mejorar los procedimientos de fiscalización; ampliar el control sobre la designación de algunos secretarios de Estado y del Procurador General, así como la intervención en la definición de los lineamientos del plan de desarrollo y de la política en algunas áreas; fortalecer la rendición de cuentas de los servidores públicos, creando la pregunta parlamentaria, haciendo al Ejecutivo sujeto de juicio político, modificando el formato de la presentación del informe presidencial, o facultando a las comisiones a solicitar información e incluso la comparecencia de funcionarios y personas relacionadas con el asunto a tratar (véase referencias en la nota 17 a pie de página).

<sup>20</sup> Por ejemplo, establecer la obligación de que los legisladores rindan un informe público anual ante las Cámaras y ante sus electores y que se reúnan con estos últimos en varias ocasiones a lo largo de su periodo; permitir la audiencia a los ciudadanos cuando se vean afectados por una propuesta legislativa; crear la Defensoría del Pueblo y la iniciativa popular, así como acotar el fuero constitucional de los legisladores (véase referencias, nota 17 a pie de página).

<sup>21</sup> Esta propuesta formaba parte del programa legislativo de la reforma del Estado proyectada por el Ejecutivo federal en 2002 (véase Jiménez Ruiz, 2004: 49).

<sup>22</sup> Sin excepción, Lujambio (1995), Cárdenas Gracia (1996), Nacif (1997), Pedroza (2003), Rodríguez Lozano (1998), Sepúlveda Iguíniz (1999), Valadés (2001) y Escobedo (2004) argu-

mediata permitiría la acumulación de experiencia y, por tanto, una mayor especialización de los legisladores, lo que resultaría en un aumento de su capacidad para ejercer las funciones legislativas y de control, con los consecuentes beneficios en términos del fortalecimiento del Congreso como poder autónomo. Este argumento se apoya principalmente en la idea de que siendo el origen de la prohibición de la reelección inmediata la intención presidencial de controlar las carreras de los políticos, la cancelación de la prohibición, revertiría el proceso.

Por muy pertinente que parezca el razonamiento, en realidad olvida considerar que la prohibición de la reelección no fue el único mecanismo para propiciar el debilitamiento del Congreso, sino que otros elementos fueron necesarios para que ese resultado se diera. Por lo tanto, la reelección inmediata no es condición indispensable para que el Congreso se fortalezca, pues ni siquiera ha sido óbice para que los legisladores se reelijan. Así lo evidencian los datos que recogimos, los cuales señalan que entre el 25 y 30% de los congresistas en cada legislatura ha tenido experiencia legislativa previa. Además, el otro elemento del argumento tampoco parece ser válido, ya que la reelección no ha aumentado el nivel de especialización de los legisladores, pues los que se reeligen no regresan a las comisiones en las que antes participaron, haciendo uso de la experiencia adquirida; tampoco llevan a cabo un programa legislativo propio (o partidista).

El otro argumento que se esgrime para legitimar la idea de la reelección inmediata es que constituye un obstáculo para el incremento de la responsabilidad pública y la rendición de cuentas, pues al no existir posibilidad de reelección consecutiva, los legisladores carecen de incentivos para cultivar la relación con sus votantes. Se supone que la reelección consecutiva reestablecerá ese vínculo y los diputados y senadores se sentirían responsables frente a los ciudadanos, y estarían incentivados por ocupar nuevamente el cargo, con lo cual desarrollarían mejor su trabajo y atenderían mejor al cuerpo electoral.

Respecto a este argumento se puede señalar que la reelección inmediata, de nuevo, ni garantiza el establecimiento del vínculo, ni es la única manera de conseguir la meta que se persigue: la rendición de cuentas. Por el contrario, la reelección favorece la distinción entre electores y representantes, exal-

---

mentan sobre las ventajas de abrogar la prohibición constitucional de la reelección legislativa inmediata. Los dos únicos que expresan una posición diferente son Ortiz Pinchetti (2001), que muestra cautela, y Rodríguez (2004), que se manifiesta abiertamente en contra.

tando a los últimos como expertos, separándolos de los ciudadanos, consolidando la tendencia a la conformación de los congresistas como parte de las elites, lo que directamente contraviene los criterios democráticos si bien está en total consonancia con los principios de la concepción hegemónica de la democracia.

Finalmente, comentaré algunas de las reformas que buscan aumentar la participación ciudadana y haré unos comentarios finales sobre participación y democracia.

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRACIA**

A contrapelo de las reformas reseñadas anteriormente existen otras que buscan aumentar el poder fiscalizador y de control del Congreso, que propician su fortalecimiento como institución a partir de ampliar las formas de la participación ciudadana.

Las reformas que van en este sentido buscan propiciar la mejora en la rendición de cuentas a través de varias medidas, como son la redefinición del fuero constitucional de los legisladores, para que ofrezca protección a sus opiniones y trabajos legislativos, pero reduzca la impunidad en los actos privados; del mismo modo, se propone incorporar el delito de flagrancia, que permitiría aplicar la ley sin necesidad del juicio de procedencia, cuando el delito es flagrante; de la misma manera se propone reducir los requisitos para la realización de los juicios de procedimiento para dar paso a las investigaciones judiciales; limitar las prerrogativas y aumentar el escrutinio sobre el tráfico de influencias; ampliar el periodo en que se puede investigar la actuación del legislador, una vez que ésta ha concluido, y aumentar las sanciones aplicables a la comisión de delitos, para que más allá de las políticas administrativas, se observen las directamente judiciales.

Respecto a la relación con los electores, se debe hacer obligatoria la entrega de un informe anual de labores, su presentación directa a los electores y el contacto o visita legislativa al distrito de origen, para una más directa rendición de cuentas, además de que la campaña electoral deberá resultar en la confección de compromisos legislativos concisos, todos como medio de mejorar la responsabilidad pública de los legisladores.

Con respecto a la organización de los trabajos en las Cámaras, los partidos y las entidades de información y apoyo al trabajo parlamentario debería ser las encargadas de darle continuidad al mismo; racionalizar el trabajo en las Comisiones, para dotarlas de capacidad legislativa, pero sobre todo para

ampliar sus facultades de investigación, para que todas las comisiones ordinarias dispongan de tal facultad y se aplique no sólo al gobierno central o a las entidades desconcentradas y descentralizadas, sino a cualquier asunto de relevancia social. Establecer la obligatoriedad para que los poderes Ejecutivo y Judicial den continuidad a los resultados de dichas investigaciones, cuando haya causa penal que perseguir.

Finalmente, crear la iniciativa ciudadana, el referéndum y la obligación de que cualquier pieza legislativa fundamental deba ser sometida a la aprobación ciudadana, serían tres elementos que en las circunstancias actuales contribuirían a abrir espacios importantes para la participación.

Con todas estas reformas, lo que se propone es transformar dos de los pilares de la democracia liberal: primero, que se deje de concebir al representante como un agente libre; ello es posible mediante la creación y fortalecimientos de mecanismo que estrechen la relación entre los electores y representantes, para que éstos realmente operen como tales y la ciudadanía tenga en ellos realmente un canal de intervención en la toma de decisiones y a la vez pueda tener un mejor control sobre su desempeño. En segundo lugar, se trata de crear directamente mecanismos para la participación ciudadana en la elaboración de leyes, a través de la iniciativa popular y el referéndum.

## CONCLUSIONES

Para concluir quisiera reforzar algunas afirmaciones:

La manera peculiar en que el Estado liberal establece el vínculo representación/elección conlleva la idea de que cualquier otra forma de participación ciudadana es ilegítima, y esa forma de representación “libre”, claramente vemos que conduce a excluir a las mayorías y a reivindicar al gobierno de las elites como el único posible y pertinente.

Por ello, mantenerse dentro de los ámbitos de esta concepción, aceptando su hegemonía —teórica y política— nos condena a aceptar la sentencia establecida por Schumpeter (1968: 361) en los siguientes términos: “los electores tienen que aceptar la división del trabajo y deben comprender que una vez que han elegido a un individuo, la acción política le corresponde a él.”

Es obvio que de aceptar conscientemente esta delimitación, como ciudadanos estaríamos condenados a resignarnos a aceptar sin cuestionar a los gobernantes, no obstante lo lejos que su desempeño esté de nuestras necesidades. Pero como académicos, analistas de la realidad social, estaríamos forzados a considerar ilegítimas todas las expresiones cotidianas de acción social

que transgreden los estrechos límites establecidos por esta concepción que se pretende hegemónica, condenándonos de esta manera a un horizonte analítico incapaz de entender y explicar sus causas, su vitalidad y su riqueza.

Por el contrario, una perspectiva que en lugar de definir democracia como un conjunto fijo de reglas al que todos han dado su consentimiento, recupera el sentido histórico de creación de las instituciones y las prácticas políticas como resultado de la correlación de fuerzas entre los grupos dominantes y los subordinados; nos abre múltiples posibilidades para la comprensión de los procesos sociales contemporáneos. Analizar las instituciones políticas como la cristalización de una correlación de fuerzas entre los grupos dominantes y los grupos subordinados, nos permite verla como mecanismos que los grupos dominantes han elaborado para impedir que los grupos subalternos participen en el poder, regulando, limitando y acotando las formas de acceso y, simultáneamente, verlos como mecanismos que los grupos subordinados han logrado construir para limitar, regular y acotar el poder omnímodo que ejercen las clases dominantes. Por lo tanto, el estudio de las instituciones democráticas nunca debe perder de vista este doble carácter; es decir, no se puede entender la democracia si sólo se la ve como un mecanismo de control impuesto por las clases dominantes, pero tampoco se le entiende si se la ve como el medio a través del cual los ciudadanos controlan el gobierno.

Es por eso que las reformas al Congreso, como parte del proceso de reforma del Estado, deben orientarse a la ampliación de las formas de participación ciudadana, entendiéndola como la única posibilidad de ejercer, aun de manera incipiente, el control ciudadano sobre el gobierno.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cámara de Diputados. 2006. "Sumario de Reformas a las Leyes Federales Vigentes". Actualizado al 29 de septiembre [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>], Cámara de Diputados. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación Información y Análisis.
- Cárdenas Gracia, Jaime. 1996. *Transición política y reforma constitucional en México*. México: UNAM.
- Escobedo, Juan Francisco. 2004. *Representación política y toma de decisiones*. México: FIDAC, UIA, FKA.
- Gamboa Montejano, Claudia. 2006. *Comisiones de investigación. Marco teórico conceptual, marco jurídico y fichas técnicas de 16 comisiones constituidas des-*



- de la LI Legislatura a la actual LIX Legislatura*. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Interior, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- \_\_\_\_\_. y Sandra Valdés Robledo. 2003. *Artículo 73 constitucional. Estudio comparativo de las iniciativas de reformas y adiciones presentadas en la LVIII Legislatura*. México: Cámara de Diputados, SIID.
- Gargarella, Roberto. 1997. *Crisis de la representación política*. México: Fontamara.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Liberalismo ante socialismo". En Boron, Atilio y Álvaro de Vita (eds.), *La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- González Chávez, Jorge y Ma. de la Luz García San Vicente. 2003. *Iniciativas de Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. LVIII Legislatura, del 1 de septiembre de 2000 al 30 de abril de 2003. México: Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis (CDIA).
- Held, David. 1996. *Modelos de democracia*. México: Alianza Universidad.
- Jiménez Ruiz, Francisco Javier. 2004. "Las elecciones federales del 6 de julio y la agenda para la Reforma del Estado desde la Teoría de Juegos". En Escobedo, Juan Francisco (ed.), *Representación política y toma de decisiones*. México: FIDAC, UIA, FKA.
- Lujambio, Alonso. 1995. *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Meiksins Wood, Ellen. 2000. *Democracia contra capitalismo*. México: Siglo XXI.
- Miranda Aldama, Mayeli y Jorge González Chávez. 2005. *Iniciativas de Reformas Constitucionales presentadas en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados (del 1 de septiembre de 2003 al 29 de agosto de 2005)*. Primero y Segundo Año de Ejercicio. México: SIID Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior, Cámara de Diputados, LVII Legislatura.
- Muro Ruiz, Eliseo. 2006. *Origen y evolución de las comisiones del Congreso de la Unión*. México: UNAM.
- Nacif, Benito. 1997. "La no reelección legislativa: disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México". *Diálogo Debate Cultural y Político* 1-2 (1997): 149-67.
- Ortiz Pinchetti, José Agustín. 2001. "Fiscalización y rendición de cuentas". En Martínez, Ifigenia (ed.), *El nuevo poder del Congreso en México. Teoría y práctica parlamentaria*. México: Miguel Ángel Porrúa-PRD.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (ed.). 2003. *El Congreso General mexicano. Análisis de su evolución y funcionamiento actual*. México: Porrúa.
- Pitalúa Torres, Víctor David y Jorge González Chávez. 2006. *Iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. LIX Legislatura, del 1 de septiembre de 2003 al 30 de abril de 2006). México: Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis (CDIA).
- Rodríguez, Esteban David. 2004. *Los dueños del Congreso*. México: Grijalbo.
- Rodríguez Lozano, Amador. 1998. *La reforma al Poder Legislativo en México*. México: Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, IJ-UNAM, Corte de Constitucionalidad, República de Guatemala.
- Sartori, Giovanni. 1987. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. México: Alianza.
- \_\_\_\_\_. 1997. *¿Que es la democracia?* México: Nueva Imagen.
- Schumpeter, Joseph. 1968. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.
- Sepúlveda Iguíniz, Ricardo. 1999. *Derecho parlamentario constitucional mexicano*. México: Themis.
- Valadés, Diego. 2001. "La reforma del Estado". En Martínez, Ifigenia (ed.), *El nuevo poder del Congreso en México. Teoría y práctica parlamentaria*. México: Miguel Ángel Porrúa-PRD.

# DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA



---

---

# ACTORES SOCIALES Y CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO. EL CASO DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

*LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ\**

## INTRODUCCIÓN

**E**n el proceso político reciente de la ciudad de México, la intervención de los actores sociales en el espacio público local ha constituido un móvil sustantivo para la ampliación y profundización de la democracia. Los actores sociales han tomado parte en la construcción democrática al menos en tres planos identificados: 1. en la apertura institucional y construcción del gobierno representativo; 2. en la democratización de la relación gobierno-sociedad, y del ámbito de la gestión; y 3. en la ampliación de los márgenes de inclusión del régimen y la construcción de ciudadanía.

El movimiento feminista, con toda la diversidad y complejidad que lo caracteriza, ha sido desde los años setenta uno de esos actores que ha contribuido de manera importante en este proceso; mediante el despliegue de una política de influencia diversificada, dirigida a la intervención en el ámbito público, ha propiciado cambios significativos que han caminado en esta dirección en distintos ámbitos: institucional, normativo, en la relación gobierno-sociedad, en la opinión pública y en la propia sociedad civil. Y ha sido uno de los movimientos sociales que con mayor claridad se ha planteado desde su inicio la intervención en el ámbito público, como una suerte de prerrequisito, inevitablemente ligado a la preocupación central de sus acciones: visibilizar

---

\* Licenciada y doctora en Sociología por la FCPys de la UNAM. Investigadora titular del Programa Procesos de Democratización en el Marco del Siglo XXI del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.

la condición de inequidad de las mujeres en la vida social y generar acciones para revertirla.

El campo temático sustantivo que ha dado cuerpo al feminismo ha constituido una incursión de origen en el ámbito público, al colocar en éste un conjunto de aspectos y problemas relacionados con la vida de las mujeres, antes considerados y tratados como propios de la vida privada: el aborto, el embarazo y la maternidad, la sexualidad, el trabajo doméstico, la violencia intrafamiliar, entre otros. Y la traducción de estas problemáticas en la articulación de un conjunto de derechos particulares para las mujeres ha involucrado también otros planos de la publicidad, como el reconocimiento legal, el tratamiento político y la construcción de institucionalidad. De este modo, la naturaleza de la temática central del feminismo ha tendido por principio un inexorable vínculo con el ámbito de lo público, y las diversas acciones que de él emanan han tenido como destino propiciar cambios sustantivos en su seno.

En el caso mexicano el trabajo de las agrupaciones feministas ha transitado por vías muy diversas, de las cuales interesa destacar aquí la construcción de temas públicos, la promoción de derechos, la incidencia en la orientación de políticas públicas, en la reforma de leyes, en la formulación de nueva legislación y en la creación de instancias institucionales y en la intervención en los espacios de toma de decisiones.

Lo interesante de este proceso es que para lograr esto, las agrupaciones feministas han debido articular distintas estrategias de intervención que generalmente han emergido en el ámbito extrainstitucional (desde la sociedad civil), teniendo como meta influir precisamente en diversos planos de la política institucional, mediante acciones de interlocución, cabildeo y colaboración. Pero ha sido también un actor que ha desarrollado estrategias de intervención desde dentro del propio ámbito institucional, mediante la inserción en las instancias supremas, como el Congreso y los partidos políticos, y haciendo uso también de instrumentos formales y de otros espacios institucionalizados de participación ciudadana: Consejos Consultivos, Programas, Comités, Instancias municipales, etc. De aquí que resulte interesante observar, a través de la experiencia de este actor, las modalidades de complementación entre los instrumentos institucionales y los no institucionales que los actores sociales construyen para ampliar la eficacia política de sus acciones y, al mismo tiempo, ampliar los márgenes formales de participación.

## LOS ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN EN LA VIDA PÚBLICA

### LA CONSTRUCCIÓN DE TEMAS PÚBLICOS

Si bien los temas promocionados en el ámbito público por las agrupaciones de este movimiento han sido numerosos, el tema emblemático impulsado desde los años setenta ha sido el relativo al *aborto*. Además de ser una de las demandas más añejas del movimiento, la del aborto se ha constituido en una de las problemáticas centrales, articuladoras de un conjunto de estrategias y líneas de acción que han avanzado en distintas direcciones; y es también un ejemplo consistente de la construcción de un tema público, entendiendo por esto un proceso mediante el cual un colectivo o grupo de la población identifica una situación problemática, a la cual inscribe en una gramática de categorías públicas (salud, justicia social, etc.), y logra movilizar la atención general e institucionalizarla como tema de interés común (Rabotnikof, 2005; Márquez, 1999).

Un proceso de esta naturaleza ha sido protagonizado a lo largo de tres décadas por estas agrupaciones mediante acciones que han incluido: formulación de demandas; elaboración de críticas a las políticas públicas existentes y a la legislación; articulación de propuestas de reformas legislativas, promoción y reconocimiento de derechos; formación de una opinión pública favorable a las propuestas; debates abiertos con las tendencias opositoras; desarrollo de una argumentación consistente y fundada en materia legal, de salud y de derechos humanos; promoción de debates con personalidades de la política institucional y construcción de consensos entre diversos actores sociales y políticos.

En distintas etapas se identifican acciones puntuales que logran acreditar el aborto como un tema público:

Durante los años setenta, se articula una fuerte reacción de agrupaciones civiles ante la política de planificación familiar del gobierno federal, orientada al control natal y de la fecundidad, y se consigue una respuesta institucional importante al promoverse desde el gobierno la creación del Grupo Interdisciplinario del Aborto (GIA), por iniciativa de altos funcionarios y con el aval del presidente Luis Echeverría. Este grupo contaba con la participación de 62 personas de distintas especialidades, entre ellas la entonces Secretaria General del Consejo Nacional de Población (Conapo), María Luisa Leal, y reconocidas priistas; y estuvo encargado de elaborar un estudio sobre la temática, del cual emanó la propuesta de suprimir de la legislación mexicana

vigente toda sanción penal a las mujeres que decidieran abortar. A pesar de la indiferencia del gobierno a este llamado, lo significativo del momento fue que por primera vez se congregaron en el debate en torno al aborto numerosos actores de la vida pública nacional: funcionarios públicos, partidos políticos, académicos, representantes eclesiales y agrupaciones feministas (Tarrés, 1993).

En los años 80 destaca, en su inicio, la formulación por parte de las organizaciones feministas de un Anteproyecto de Ley sobre Maternidad Voluntaria (que incluía el derecho al aborto),<sup>1</sup> el cual no prosperó como iniciativa formal, pero convocó nuevamente al debate a sectores sociales muy diversos; dentro del sistema político fue discutido en el seno de la Cámara de Diputados, y por fuera de éste en distintas instancias en las que tomaron parte la Iglesia católica, el grupo Pro-vida, las organizaciones feministas y algunos miembros del sector público. A partir de aquí el debate sobre el aborto deja de ser un asunto de especialistas y se incorporan a él diversos sectores sociales.

Resulta relevante también en estos años la iniciativa emanada del gobierno federal, durante la administración de Miguel de la Madrid, en respuesta a las presiones feministas para reformar el Código Penal de 1931 en lo relativo, entre otras, a las sanciones legales al aborto; esta iniciativa proponía la despenalización del aborto cuando se tratara de circunstancias puntuales (cuando se practicara dentro de los primeros 90 días de gestación, con previa opinión médica y en un centro hospitalario). Los principales protagonistas del debate en esta ocasión fueron el gobierno federal, la Iglesia católica y el grupo Pro-vida, y el resultado fue la alianza entre estos dos últimos en contra de la propuesta gubernamental, que en esta ocasión no logró consenso y tuvo que ser retirada.

En estos años el movimiento feminista diversificó sus campos de acción, enfrentó contradicciones internas y perdió fuerza en la discusión en torno al aborto; sin embargo, el tema se mantuvo posicionado en el debate público y continuó convocando a grupos diversos de la población. Hacia finales de la década una nueva movilización social se llevó a cabo en torno a esta problemática desatada a raíz del cierre de tres clínicas en las que se practicaba el aborto de manera clandestina y de fuertes sanciones y hasta tortura de los

---

<sup>1</sup> Se trata de un proyecto de Ley de Maternidad Voluntaria, del Grupo Parlamentario Comunista, el 29 de diciembre de 1979, que fue presentado a la Cámara de Diputados por representantes de la Coalición de Izquierda, Partido Comunista y Partido Revolucionario de los Trabajadores.



personajes involucrados en este acontecimiento (mujeres, médicos y personal de atención). Se hace notable en este episodio la participación de numerosas organizaciones, partidos políticos, ciudadanos independientes y personal del sector salud que hacen suya la preocupación y expresan su desacuerdo con el tratamiento de este problema. A finales de estos años el aborto es promocionado por primera vez por las feministas como un asunto de derechos humanos.<sup>2</sup>

Entre los años setenta y los ochenta se observa el crecimiento del espacio que el tema ocupa en la prensa nacional y el involucramiento de un mayor número de actores en la promoción de esta problemática, lo cual expresa, por una parte, la mayor aceptación del tema en los medios de comunicación (prensa) y, por otra, un creciente interés de la población por tomar parte en el debate público (Tarrés, 1993).

En la década de los noventa el tema del aborto adquiere uno de sus mejores momentos de acreditación como tema público, cuando a raíz de los acuerdos de las Conferencias Internacionales de El Cairo (1994) y Beijing (1995), en las cuales las agrupaciones feministas tienen una importante presencia, el aborto es reconocido plenamente como un asunto de *salud pública*. Este reconocimiento abre una coyuntura favorable en México para la reinscripción del tema en el aspecto de la despenalización y para una nueva etapa de negociación de reformas legislativas en esta dirección.

Actualmente, el tema del aborto es asumido como un asunto de interés general al cual, independientemente de las posturas políticas e ideológicas que concita en su favor o en su contra, se alude por igual en los discursos gubernamentales y en los de las agrupaciones civiles, en los programas oficiales, las plataformas partidarias, las campañas políticas, los discursos eclesiales, los medios masivos de comunicación, los programas escolares y en las reuniones sociales. Es actualmente tema de opinión pública, asunto de salud pública, materia de legislación y de derechos humanos, objeto de políticas gubernamentales y también asunto de justicia social.

#### PROMOCIÓN Y DEFENSA DE DERECHOS

El derecho al aborto fue formulado por las agrupaciones feministas desde los años setenta, como una aspiración relativa a la libertad y autonomía de las

---

<sup>2</sup> Manifiesto en el periódico *La Jornada*, 15 de abril de 1989.

mujeres (Lamas, 2001), que se expresó mediante la formulación del derecho de éstas a decidir sobre su propio cuerpo; sin embargo, fue hasta los años noventa, en el seno de las Conferencias de El Cairo y Beijín, cuando el derecho al aborto adquirió reconocimiento oficial internacional en el marco de la acreditación también oficial de los *derechos sexuales y reproductivos*.

Estos derechos fueron reconocidos entonces por el conjunto de países participantes, incluido México, como parte de los derechos humanos de las mujeres, y refieren a “su derecho a controlar y a decidir libre y responsablemente respecto de asuntos relacionados con su sexualidad, incluida la salud sexual y reproductiva; libres de coerción, discriminación y violencia” (Ortiz, 2001). Son derechos que ponen de relieve, por una parte, la libertad de las personas para decidir el número de hijos que desean tener y el espacio temporal en que desean procrearlos (derechos reproductivos); y por otra, la libertad de las personas (no sólo de las mujeres) para ejercer su sexualidad sin subordinarla a la función reproductiva, y evitar así que la reproducción sea asumida como una consecuencia inevitable de la sexualidad (derechos sexuales).

El reconocimiento de estos derechos y su proceso de legitimación se inscribe en el reconocimiento de la autonomía de la persona para decidir la propia vida sexual y reproductiva, y en aceptar que, en este caso, las mujeres son capaces de tomar decisiones sobre sus cuerpos y sus vidas (Lamas, 2006). En México, la justificación jurídica de estos derechos, como derechos humanos, se encuentra actualmente en las garantías constitucionales en relación con el derecho a decidir (artículo 4º), al derecho a la privacidad (artículo 16) y al derecho a la libertad de conciencia (artículo 24).

Por otra parte, el enunciado de los derechos sexuales y reproductivos alude también al

derecho que toda persona tiene a disfrutar de una vida sexual y reproductiva satisfactoria, saludable y sin riesgos [...] cursar un embarazo y parto seguros, tener y comprender su sexualidad, permaneciendo libre de enfermedades, incapacidad o muerte relacionada con el ejercicio mismo de la reproducción. (Programa de Salud Sexual y Reproductiva, GDF, 2000)

Es decir, supone las condiciones materiales, legales e institucionales para ejercerlos: acceso a la información, la educación y los servicios médicos correspondientes.

De aquí que el reconocimiento de estos derechos y el cumplimiento de los acuerdos internacionales al respecto implicaba hacer ajustes en la legislación y la adopción de medidas institucionales y de políticas públicas que

los hicieran efectivos. Esto no ha avanzado en México de manera simultánea. En el caso del aborto, la legislación ha seguido un camino accidentado durante la última década sin haberse logrado hasta la fecha instituir en calidad de derecho. Se han conseguido logros puntuales en materia de despenalización en la normatividad de algunas entidades de la República (Morelos, Chiapas y Yucatán),<sup>3</sup> y en particular en el Distrito Federal, en donde mediante una reforma al Código Penal, en 2000, se introdujeron tres nuevas causales de aborto que exentan a la mujer de responsabilidad en los casos de “riesgo grave para la salud”, “malformaciones genéticas congénitas” e “inseminación artificial no consentida”.

En el caso del Distrito Federal, el reconocimiento de las nuevas causales condujo a la introducción de ajustes en la normatividad de la Procuraduría capitalina, así como a los lineamientos de las políticas del sector salud. Estos cambios fueron también producto de la presión de los grupos feministas, quienes a estas alturas habían aprendido que las leyes por sí mismas no garantizan su cumplimiento, y son necesarias, por tanto, las adecuaciones institucionales que las hagan efectivas.

En relación con los derechos sexuales y reproductivos, en cambio, han sido notables los avances en materia de adecuaciones institucionales y orientación de políticas públicas, las cuales se recuperan en el siguiente apartado.

#### INCIDENCIA EN LA ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y CREACIÓN DE MARCO LEGISLATIVO

Para la puesta en práctica de los derechos sexuales y reproductivos, las agrupaciones feministas han desarrollado a lo largo de dos décadas una estrategia diversificada de incidencia en el ámbito institucional, de manera particular en *el campo de la salud*, en donde se han instrumentado acciones puntuales y de largo plazo que atañen tanto al diseño institucional como a los contenidos y orientación de las políticas públicas, para promover el acceso igualitario de las mujeres a la información y a los servicios de salud.

La salud de más mujeres ha sido en México objeto de atención, motivo de preocupación y móvil fundamental de numerosas agrupaciones de mujeres insertas en la sociedad civil. Desde los años ochenta, a la luz de la expansión del movimiento feminista, diversas agrupaciones emergieron, asignando

---

<sup>3</sup> Véase Ortiz, 2001, cap. 6.

un importante sitio a la salud de las mujeres dentro de las estrategias programáticas grupales y, en algunos casos, definiendo a este núcleo de atención como el eje y objetivo central de sus actividades.

En general, se trata de agrupaciones integradas por sectores de las capas medias y por profesionales, que se han conformado en su mayor parte como colectivos institucionalizados, con estructura propia, figura jurídica, y con un importante nivel de autonomía claramente delimitada con respecto a las instituciones oficiales; la mayor parte se inscribe dentro del perfil de Organizaciones No Gubernamentales, esto es, no lucrativas, que dirigen su trabajo hacia terceros, orientan sus objetivos al mejoramiento de la calidad de vida de la población, con un interés manifiesto por incidir en la vida pública, y que cuentan con algún tipo de financiamiento nacional o internacional.

Por su estrecha relación con los planteamientos feministas, diversos temas relacionados con la salud de las mujeres fueron asumidos, explorados, investigados y promocionados por algunas de las agrupaciones de mujeres, hasta dar lugar a la conformación de un eje de trabajo permanente en la materia, que ha logrado mantener una continuidad e impulsar diversas acciones orientadas a incidir en las políticas públicas correspondientes. Entre estas agrupaciones se pueden mencionar: Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), Salud Integral para la Mujer (SIPAM), Acción Popular de Integración Social (APIS), Católicas por el derecho a Decidir, y Asociación Mexicana contra la Violencia hacia las Mujeres (COVAC).

El trabajo realizado por estas agrupaciones durante más de una década (años ochenta-noventa) dio lugar en 1993 a la creación de la Red por la Salud de las Mujeres; instancia que surgió como un espacio amplio de integración de distintas organizaciones con actividades y esfuerzos encauzados en distintos niveles y modalidades a esta área de atención.

Desde este espacio se desarrolló de manera sistemática en las últimas décadas una política de influencia, orientada a intervenir en la definición de las políticas en materia de salud, a través de una estrategia de acercamiento y negociación en las instituciones oficiales (dependencias de gobierno, partidos políticos, etc.) con funcionarios y políticos, cuyas áreas de competencia se relacionan con el ámbito de la salud. La estrategia de la Red avanzó siempre de manera simultánea en la gestión en los ámbitos institucionales como la Secretaría de Salud, la de Desarrollo Social y las delegaciones políticas, en el caso del Distrito Federal y en ámbitos no institucionales en el marco de las ONG y agrupaciones sociales.

Los antecedentes de esta directriz se encuentran en la participación de las organizaciones feministas precisamente en los preparativos de las Confe-

rencias Internacionales de El Cairo y Beijín (1994 y 1995, respectivamente), como parte de un amplio grupo de organizaciones de mujeres, que se dieron a la tarea de generar consensos y formular planteamientos precisos con vistas a ser discutidos en estas Conferencias.<sup>4</sup>

Aún cuando las organizaciones de mujeres mexicanas no tuvieron acceso en esta ocasión a la sesiones de la Conferencia y no intervinieron, por tanto, de manera directa en los debates internos, los resultados del trabajo previo realizado por estas organizaciones y su participación en las instancias colaterales al evento contribuyó a la inserción de temas centrales referidos a la salud sexual y reproductiva en los debates de estas Conferencias, así como a que en éstas se suscribieran importantes acuerdos al respecto.

La experiencia de estas reuniones internacionales favoreció en México la apertura de las instituciones gubernamentales en relación con el tratamiento de esta problemática, así como el acercamiento entre las instituciones y las organizaciones civiles a través de distintas vías, con lo que se abrió paso a una estrategia más decidida de compromiso, intercambio y colaboración entre ambas.

Esto se tradujo, por una parte, en un cambio notable en el enfoque de la política oficial en materia de salud y, por otra, en la instrumentación de programas con un nuevo modelo de atención. El primer paso fue la articulación de un grupo de colaboración entre las instituciones gubernamentales y las agrupaciones feministas, que dio lugar a la elaboración del Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar, 1995-2000, sobre la base de la perspectiva de género y el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos. Entre los principales objetivos de este programa estuvieron los de permitir el acceso equitativo y no discriminatorio de las mujeres a la educación; promover un sistema efectivo, oportuno y de calidad para el cuidado de la salud de las mujeres; ampliar las oportunidades laborales y protección de los derechos de las trabajadoras, así como defender los derechos de la mujer

---

<sup>4</sup> En los acuerdos de El Cairo se adoptó la perspectiva de género en función de promover el establecimiento de relaciones más equitativas entre hombres y mujeres, y se introdujeron por primera vez los temas sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos. En la Conferencia de Beijín se retoman los temas de El Cairo y se hace énfasis en el reconocimiento de aspectos tales como el derecho de las mujeres a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, y el derecho a controlar todos los aspectos referidos a su salud, como factor esencial para potenciar el papel de la mujer en la sociedad, para lograr su bienestar físico y su capacidad para participar en todas las esferas de la vida pública y privada (véase Mejía, mimeo: 8-9).

y ampliar su acceso a todos los niveles e instancias de toma de decisiones, entre otros.<sup>5</sup>

De la misma manera, los acuerdos internacionales en materia de salud sobre la adopción del enfoque de salud sexual y reproductiva, planificación familiar y violencia contra las mujeres, al igual que la perspectiva de género, fueron introducidos en los programas federales que constituyen el marco normativo más amplio en la legislación mexicana por áreas de desarrollo: El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Plan Nacional de Población 1995-2000, y el Programa Nacional de la Mujer, 1995-2000.

Desde entonces, la adopción del enfoque de salud sexual y reproductiva ha permitido integrar a la política de salud para las mujeres aspectos sustantivos para la atención en esta área: maternidad sin riesgos, planificación familiar, prevención de enfermedades de transmisión sexual y SIDA, eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres; participación y responsabilidad masculinas en relación con las prácticas sexuales, el embarazo y la maternidad; equidad de género; el bienestar y la sexualidad de los adolescentes; los derechos de igualdad de las niñas, y la calidad en los servicios de salud.

En este campo, las agrupaciones feministas tomaron parte también en la formulación de propuestas y en los grupos de trabajo para la modificación de las Normas Oficiales Técnicas Mexicanas en materia de atención a la mujer durante el embarazo, parto, puerperio y recién nacido; la del VIH-SIDA; y la de prevención y control del cáncer cérvico uterino y mamario (Salas, 2004: 18). Ha sido igualmente notable en este ámbito la consecución en 2005 de la introducción de la píldora del día siguiente en el Cuadro Básico de Medicamentos del sector salud.

En el marco local del Distrito Federal la participación de las agrupaciones feministas, en particular de la Red por la Salud de las Mujeres, participó también en dos importantes experiencias en materia de salud: primero, la colaboración institucional para la elaboración del Programa Anual de Salud Sexual y Reproductiva 2000, del Gobierno del Distrito Federal, el cual se sustenta en la adopción de una perspectiva amplia e integral en materia de salud para las mujeres, en la perspectiva de los derechos sexuales y reproductivos; segundo, en la articulación de un modelo de atención de salud para las mujeres que fue puesto en práctica en tres delegaciones. Este modelo se

---

<sup>5</sup> *Programa Nacional de la Mujer, Alianza para la Igualdad 1995-2000*, Secretaría de Gobernación, 1996.

articuló en el marco del Programa de Coinversión entre una agencia holandesa, NOVIB, el Gobierno del Distrito Federal y la Red por la Salud de las Mujeres, bajo la coordinación y ejecución de esta última, con acciones dirigidas a cuatro campos de atención: maternidad sin riesgos, prevención del cáncer cérvico uterino, ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, y calidad en los servicios de salud.<sup>6</sup>

Otro de los ámbitos de incidencia de las agrupaciones feministas en México ha sido el que atañe a *la problemática de la violencia contra las mujeres*, sea ésta en el espacio de la familia o en el del medio social. Las acciones en contra de la violencia hacia las mujeres han estado presentes desde los años setenta, articulando demandas y movilizaciones en torno a los delitos sexuales (la violación) y la violencia intrafamiliar. En este marco, las organizaciones feministas, en colaboración con la Procuraduría General de Justicia, propiciaron el establecimiento de las Agencias Especializadas en Delitos Sexuales, así como las reformas de la ley sobre estos delitos; iniciativas ambas que fueron realizadas en 1989 y 1990 respectivamente.

Por otra parte, como consecuencia de la participación de México en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, celebrada en Belém do Pará, Brasil en 1994, y de la suscripción de los acuerdos en torno a la condena de todas las formas de violencia contra la mujer y la adopción de políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia, las agrupaciones feministas intervinieron en la elaboración de propuestas para el cumplimiento de estos acuerdos en el país; lo cual ha implicado por principio impulsar la formulación de las leyes local (del Distrito Federal) y federal respectivas, el diseño de políticas públicas y la asignación de presupuestos dirigidos a la atención de esta problemática.

En el ámbito federal estas acciones han derivado en la elaboración del Programa Nacional para una Vida sin Violencia en la Familia, y del Programa Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres. En el ámbito del Distrito Federal las políticas en la materia han dado lugar a un espectro más amplio de políticas e instrumentos para la atención de este problema: en 1996 se aprobó la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, que establece los lineamientos, las bases y los procedimientos de atención y asistencia para la prevención de la violencia intrafamiliar, así como para la restitución de los derechos de las víctimas.

---

<sup>6</sup> Véase el proyecto *Salud sexual y reproductiva en el Distrito Federal*, Red por la Salud de las Mujeres, México, 1998.

A partir de esta ley queda claro que la violencia intrafamiliar no es legal, y se instituye un conjunto de medidas para atender la problemática de origen, al buscar asistir a las partes involucradas en este tipo de dinámicas y promover acciones principalmente de prevención; pero también se busca establecer mecanismos jurídicos que permitan orientar acciones hacia quienes generan la violencia y hacia quienes la padecen. En suma, se pretende prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar, al mismo tiempo que atender a las víctimas de este delito (véase Illán, 2006: 161-171).

Mediante esta ley se estableció también la creación de un Consejo, dos unidades de atención y un albergue para las víctimas de la violencia intrafamiliar. La reforma de esta ley, en 1998, establece las tareas y responsabilidades de las distintas instancias del gobierno local para la asistencia y prevención de la violencia familiar; señala la necesidad de diseñar el Programa General de Asistencia y Prevención de Violencia Intrafamiliar, y consigna la creación de las Unidades de Atención a la Violencia Familiar (UAVIF); estas últimas tienen la atribución de fungir como árbitros en los eventos de violencia familiar, al mismo tiempo que de establecer sanciones y brindar apoyo psicológico tanto a las víctimas de la violencia como a quienes la ejercen.

Cabe mencionar que aunque esta ley no tiene aún carácter federal ha sido implementada ya en varios estados de la República.

#### *REFORMA DE INSTITUCIONES Y PROMOCIÓN DE NUEVA INSTITUCIONALIDAD*

En otra dimensión, a partir también de los acuerdos de Beijín y en particular de la Cuarta Conferencia de la Mujer realizada en México en 1995, las organizaciones feministas dieron pasos decisivos para la creación de nuevas instancias institucionales abocadas a la atención de la problemática integral de género y a la situación general de las mujeres. Con base en la interlocución y negociación con el gobierno federal se logró, primero, como se mencionó antes, la creación del Programa Nacional de la Mujer 1995 - 2000, con presupuesto público, y el establecimiento de las Comisiones estatales y nacional de la Mujer.

La instrumentación de este programa quedó a cargo de un Consejo Consultivo plural integrado por representantes de los diferentes partidos y del poder legislativo, académicas y miembros de asociaciones civiles de mujeres. Durante los dos primeros años de existencia, el Programa logró adquirir una presencia importante que lo llevó a convertirse en una dependencia con el estatus de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de



Gobierno: la Comisión Nacional de la Mujer (Conmujer), en 1997. En relación con el Pronam, vale la pena destacar dos cuestiones: por una parte, en su diseño prevaleció una visión institucional integral que apuntaba la necesidad de llegar a todos los niveles y dependencias estatales; por otra, uno de sus contenidos sustantivos consistió en visibilizar la problemática de las mujeres, en particular en relación con la violencia de género y a su participación política, como asuntos de carácter público (véase Cerva, 2006: 253-272).

En continuidad con el Pronam, y como producto de un conjunto de acuerdos entre los partidos y las diputadas de la Comisión de Equidad de Género del Poder Legislativo, el 12 de enero de 2001 entró en vigor la ley que dio origen al Instituto Nacional de la Mujer (Inmujeres), como un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

El objetivo central de este organismo es

promover y fomentar las condiciones que posibilitan la no discriminación, la igualdad de oportunidades y el trato entre los géneros, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de transversalización en las políticas públicas con perspectiva de género, federalismo en el desarrollo de programas y actividades y fortalecimiento de vínculos con los poderes legislativo y judicial, tanto del ámbito federal como del estatal.<sup>7</sup>

Con este paso se consolida la institucionalidad destinada al diseño y al ejercicio de las políticas públicas en función de la equidad de género en nuestro país. A partir de este año (2001) el Inmujeres se constituye en el órgano rector de la política de género en el nivel federal, y en cada estado de la república se instituyen también los órganos correspondientes al mismo. Dentro de su marco de acción se articula un conjunto de programas específicos, entre los cuales destaca el programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación (Proequidad). En la definición de los contenidos de este programa tomaron parte, por convocatoria institucional a través de foros de consulta, representantes de los tres poderes federales, integrantes de la academia y miembros de las organizaciones feministas.

---

<sup>7</sup> Proequidad, Instituto Nacional de las Mujeres, 2001.

*INCIDENCIA EN LAS INSTANCIAS DE TOMA DE DECISIONES*

En otro rubro, y como una derivación también de los Acuerdos de la Conferencia de Beijín (1995), las organizaciones feministas trabajaron en una línea particular de incidencia de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y, como derivación lógica, en las instancias políticas. En esta dirección, en los años noventa se promovieron en el Congreso numerosos debates sobre distintas medidas legislativas orientadas a garantizar, en específico, los derechos políticos de las mujeres. Se logró, por ejemplo, establecer en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) la recomendación a todos los partidos políticos para garantizar por lo menos el 30% de representación femenina en las instancias internas de dirección y en los puestos de representación.

Por otra parte, en 1997 se presentó la iniciativa para crear dentro del Poder Legislativo la Comisión de Equidad y Género. Esta acción respondía a la legítima demanda de las agrupaciones feministas de conformar una instancia legislativa formal, a partir de la cual se pudieran elaborar diversas iniciativas y reformas de leyes para institucionalizar la perspectiva de género en las políticas de gobierno y promover la equidad de la mujer. Esta Comisión fue instalada en la LVII Legislatura del Congreso (1997-2000), en 1998, con carácter de “especial”, por acuerdo de los cinco grupos parlamentarios (PRI, PAN, PRD, PVM y PT) integrantes entonces del Congreso.

La necesidad de garantizar y formalizar la perspectiva de género en el ámbito legislativo condujo a que en el marco de la LVIII Legislatura (2000-2003), esta instancia se conformara como una Comisión permanente y ordinaria, con tareas sustantivas referidas a la elaboración de dictámenes legislativos, de información y de control evaluatorio (véase Cárdenas, 2006: 111-140). A partir de esta iniciativa se logró también la conformación de las Comisiones de Equidad de Género en los Congresos locales y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

También en el año de 1998 tuvo lugar la creación de otra instancia gubernamental en el ámbito del poder legislativo: el Parlamento de Mujeres de México, que fue convocado por las Cámaras de Diputados y Senadores de la LVII Legislatura. Esta instancia dio lugar a la conformación de una Comisión Bicameral destinada a generar un espacio en el cual las mujeres mexicanas pudieran reflexionar, deliberar y promover, por una parte, una agenda legislativa y presupuestos públicos orientados hacia la promoción de la perspectiva de género y, por otra, políticas públicas para contribuir al pleno reconocimiento, ejercicio y goce de los derechos humanos de las mujeres.

Este mecanismo fue impulsado en realidad por la Asamblea Nacional de Mujeres (surgida en 1991),<sup>8</sup> como una necesidad de articular las demandas de la sociedad dentro del Poder Legislativo, tanto federal como en los estados. Su trabajo permanente consiste en la realización de sesiones plenarias periódicas y mesas de trabajo, con temáticas establecidas, a través de las cuales se lleva a cabo la formulación de propuestas específicas; tales propuestas son remitidas, conjuntamente con una “declaración política”, tanto a los tres poderes y órganos constitucionales de la Unión, como a los gobiernos estatales y municipales.

El Parlamento ha sido un espacio de confluencia entre agrupaciones feministas y legisladoras para la deliberación, el intercambio y la articulación de trabajo conjunto orientado a la elaboración de estrategias para la participación política de las mujeres, el impulso y mejoramiento de las normas legislativas vigentes, el fortalecimiento de las políticas públicas con perspectiva de género, la formulación de acciones afirmativas y la asignación de presupuestos gubernamentales específicos en favor de las mujeres. Durante los ocho años de existencia del PMM han emanado importantes denuncias, demandas, recomendaciones y propuestas de reformas (véase Cámara de Diputados, 2006).

## REFLEXIONES FINALES

1. En las condiciones actuales de la construcción democrática en México, la presencia ciudadana en el ámbito de lo público ha buscado abrirse paso por caminos propios; y lo ha hecho a través de procesos muy diversos, los cuales responden en general a problemáticas particulares, transitando frecuentemente por vías alternas a las institucionales y empleando estrategias muy disímiles que resultan pocas veces concurrentes; sin embargo, muchas de estas experiencias han sido protagonizadas por actores sociales que han coincidido al menos en el propósito de tomar parte en la construcción de los derroteros de la vida pública, y han propiciado a partir de allí experiencias notables en lo que refiere a profundizar los atributos de la democracia institucionalizada y a ampliar también los márgenes por ella establecidos.

2. Los alcances de estas experiencias han sido con cierta frecuencia relevantes en lo que refiere al posicionamiento de temas públicos, el estableci-

---

<sup>8</sup> Instancia creada en 1991 con la participación de organizaciones de mujeres, integrantes de partidos políticos y mujeres a título individual.

miento de modalidades horizontales de interlocución con el gobierno, la orientación de enfoques y contenidos de las políticas públicas, la formulación de nueva legalidad y el reconocimiento de derechos. Algunos de estos logros han tenido resultados, por ejemplo: la inserción de ciertas temáticas en el debate de las instancias públicas (el aborto y los derechos sexuales y reproductivos), la modificación del enfoque, los lineamientos y las acciones de ciertas políticas públicas (salud sexual y reproductiva, violencia intrafamiliar, delitos sexuales); la promulgación de algunas leyes (violencia intrafamiliar, creación del Instituto de la Mujer, etc.) y el reconocimiento de ciertos derechos (sexuales y reproductivos), llegando a ser reglamentados y puestos en vigencia en algunos casos. No obstante, muchos de estos logros han quedado en un proceso a medio camino, dado que con frecuencia se trata de conquistas nominales, que adquieren visibilidad y existencia en convenios, acuerdos y pactos de diverso orden, pero sin ser acompañados siempre de los dispositivos legales y, principalmente, presupuestales para hacerse efectivos. De tal manera que sigue siendo un reto para los actores sociales involucrados el conseguir afianzar estas conquistas, darles la institucionalidad necesaria y el amparo legal correspondiente, para garantizar su entrada en vigencia y su irrevocabilidad.

3. El caso del movimiento feminista en México resulta relevante al respecto, dado que ha sido un actor que ha tenido en México un notable grado de eficacia política en materia de participación en la formulación y orientación de políticas públicas, en particular en las áreas de salud, violencia de género y delitos sexuales. Lo significativo de esta experiencia es que ha logrado articular distintas estrategias de intervención que generalmente han emergido en el ámbito extrainstitucional, pero han tenido como meta influir precisamente en diversos planos de la política institucional: orientación de las políticas públicas, formulación de instrumentos normativos, promoción de modelos de atención, reformas en la legalidad, entre otros. Y ha sido un actor que ha desarrollado también estrategias de intervención en el ámbito institucional haciendo uso de los instrumentos formales y de los espacios institucionalizados (consejos, programas, comités, instancias legislativas, etc.).

4. En el contexto mexicano se trata de un actor con una particular capacidad para identificar y formular sus intereses estratégicos y realizar una valoración de las circunstancias políticas, institucionales y sociales para identificar los distintos campos de acción viables para el posicionamiento de sus demandas, distinguir distintos planos de intervención y diseñar modalidades diversas de acceso a dichos campos, que se instrumentan de manera paralela

y no excluyente. Cabe destacar la importancia que en este caso adquiere la existencia de una institucionalidad y una normatividad en el marco internacional en relación con los temas de género, como cobertura que auspicia y refuerza las acciones de las agrupaciones feministas y, al mismo tiempo, la visión estratégica y la capacidad de vinculación de estas agrupaciones con dichas instancias en función de dar sustentabilidad a sus campos de actividad.

5. Este es uno de los casos en los que se pueden observar las modalidades de complementación entre los instrumentos institucionales y los no institucionales a las que acuden los actores para hacer posible su política de influencia y ampliar la eficacia de sus acciones, como estrategia indispensable ante las limitaciones que ofrece la oferta institucional en materia de participación ciudadana; de ahí que resulte también un caso significativo en el que es posible constatar los límites y la ineficacia de la institucionalidad democrática en vigencia para gestionar la demanda social y generar los canales adecuados para la interlocución y la concertación con los actores que la protagonizan. En la experiencia de este movimiento se observa que las modificaciones conseguidas en los distintos planos del ámbito público han sido en general más un producto del trabajo constante de las organizaciones, y de las formas disruptivas de presión, que de la eficacia de la institucionalidad democrática y de la voluntad política de los gobernantes. Esto sugiere que las prácticas de los actores sociales y su vocación de incidencia en el ámbito público constituyen un factor decisivo en los procesos de ampliación y consolidación de la democracia.

6. La eficacia política de las prácticas sociales con pretensiones públicas se observa con frecuencia en el largo plazo, en el cual los actores han debido aprender a moverse y a posicionarse. En este sentido, en el caso presentado, se registra un cambio importante en la visión estratégica de los actores, donde se ha transitado de las acciones efectistas y las visiones inmediatistas hacia la construcción de procesos persistentes y consistentes, que articulan acciones diversas en función de objetivos de carácter estratégico. En este tránsito, los actores han tenido que hacer frente en renovadas ocasiones a la revisión crítica de sus propias historias, a un aprendizaje político y normativo, y a la tarea de afinar posturas y rediseñar acciones.

7. En estas experiencias, uno de los hallazgos más valiosos parece ser el hacer frente a la difícil tarea de entender la complejidad de la realidad política circundante, para estar en condiciones de generar opciones y propuestas a la altura de sus exigencias.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Lucía. 2003. "Espacio público y sociedad civil en la ciudad de México. Intervención ciudadana en la política de salud". En Ramírez, Patricia (coord.), *Espacio Público y reconstrucción de ciudadanía*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa/FLACSO, 279-308.
- Arditi, Benjamín. 1995. "La política después de la política". En Bolos, Silvia, *Los actores sociales y la política*. México: Ed. Universidad Iberoamericana, 39-73.
- Cámara de Diputados, LIX Legislatura. 2006. *Avances en la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*. México: Ed. Cámara de Diputados/Comisión de Equidad de Género/Santillana, 382.
- Cámara de Diputados, LIX Legislatura. 2006. "El Parlamento de Mujeres de México, 2003-2006". En *Avances en la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*. México: Ed. Santillana.
- Cárdenas, Georgina. 2006. "Perspectiva de género en la LIX Legislatura: acciones, logros y retos". En Cámara de Diputados, LIX Legislatura, *Avances en la perspectiva de género.... Compendio*. México: Ed. Santillana.
- Cerva, Daniela. 2006. "Trayectorias de los mecanismos institucionales a favor de la equidad de género en México. El Instituto Nacional de las Mujeres". En Cámara de Diputados, LIX Legislatura, *Avances en la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*. México: Ed. Santillana.
- Cunill, Nuria. 1999. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Venezuela: Ed. Nueva Sociedad, 320.
- Espinosa, Gisela (coord.). 2000. *Compromisos y realidades de la salud reproductiva en México. Una mirada a la situación nacional y a cuatro estados*. México: El Atajo Ediciones, UAM-Xochimilco, Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, 171.
- Illán, Bárbara. 2006. "Normativa contra la violencia hacia las mujeres". En Cámara de Diputados, LIX Legislatura, *Avances en la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*. México: Ed. Santillana.
- Lamas, Marta. 2001. *Política y reproducción. Aborto: la frontera del derecho a decidir*, Plaza y Janés, México: 203.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Los derechos sexuales y reproductivos". *Equivalencia parlamentaria*, año 1, núm. 2, agosto/septiembre, México, 35-37.
- Márquez, Alicia. 1999. *La construction d'un problème public au Mexique: le cas de l'avortement, Mémoire du DEA de Sociologie, EHESS-Paris*. Tesis de doctorado, Ecole d'Hautes Etudes de Paris.

- Mejía, Ma. Consuelo. *La plataforma de acción: la mujer y la salud*. México: Red por la Salud de las Mujeres. Mimeo.
- Ortiz, Adriana. 2001. *Si los hombres se embarazaran ¿el aborto sería legal? Las feministas ante la relación Estado-Iglesia católica en México (1871-2000)*. México: The Population Council-Edamex, 269.
- Rabotnikof, Nora. 2005. *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: Ed. IIF-UNAM, 331.
- Salas, Montserrat. 2004. *La salud sexual y reproductiva en el Distrito Federal. Un ejercicio de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil*. México: Plaza y Valdés, 224.
- Tarrés, María Luisa. 1993. "El movimiento de mujeres y el sistema político mexicano: análisis de la lucha por la liberalización del aborto 1976-1990". *Estudios Sociológicos*, vol. XI, núm. 32, 365-397.





---

---

# DEMOCRACIA DESDE ABAJO. LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO: UN EJEMPLO DE CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA ALTERNATIVA EN MÉXICO\*

ALBA TERESA ESTRADA\*\*

## INTRODUCCIÓN

Las elecciones del 2 de julio de 2006 parecen marcar el retroceso de la pretendida transición democrática de México, iniciada con la reforma política de 1977. Varios autores (Middlebrook, 1988; Cansino, 1991; Merino, 2003), caracterizaron desde un inicio esta transición como un proceso de liberalización política, más que de transición a la democracia.

En 2006 varios factores marcaron un claro retroceso en el proceso de democratización del país y abrieron la puerta a la amenaza de una regresión autoritaria: el desempeño de las instituciones, la intervención sin cortapisas de actores ajenos a la competencia, impulsando una campaña de amenazas y de miedo que polarizó el clima político, fueron factores que, aunados a la falta de certeza y credibilidad en los resultados y al triunfo extremadamente cerrado del candidato declarado vencedor, suscitaron el resurgimiento de conflictos poselectorales que se creían superados.

El balance del proceso de cambio político en México, como resultado de esta elección, pone en cuestión la pertinencia de un modelo de democracia

---

\* Este trabajo es parte del proyecto: Democracia, movimientos y partidos en México y América Latina. Participación política y visiones alternas desde las regiones, que la autora desarrolla en el CEIICH.

\*\* Licenciada en Sociología por la FCPys de la UNAM y doctora en Ciencia Social por El Colegio de México. Investigadora del Programa de Investigación Procesos de Democratización en el Marco del Siglo XXI del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.

que resulta muy costoso en relación con sus beneficios. El sistema de partidos y la organización electoral que sustenta la democracia representativa, adoptada como forma de gobierno en México, constituye una carga muy onerosa para las finanzas públicas, que ha mostrado ser altamente ineficiente, pues no garantiza siquiera los fines para los cuales fue diseñada: evitar los conflictos en torno a la lucha por el poder y dar certidumbre al electorado de que los gobernantes han surgido de un proceso limpio que expresa la voluntad popular. Ésos son los objetivos manifiestos de la democracia representativa que México ha adoptado. La vía para expresar esa voluntad es un acto mínimo, pero trascendente: el sufragio. Su importancia radica en que, al ser la única posibilidad real de la ciudadanía de incidir en la política, la demanda de sufragio efectivo concentra las expectativas y anhelos, pero también la desconfianza e incredulidad de una ciudadanía que apenas empieza a ver en las elecciones una forma efectiva de elegir representantes, socializada políticamente bajo un régimen de partido dominante que se mantuvo setenta años en el poder precisamente mediante la manipulación y la violación del voto. Esto le valió al régimen mexicano ser caracterizado hasta fines del siglo pasado como una forma *sui generis* de régimen autoritario debido a su presidencialismo plenipotenciario, al carácter no competitivo de sus elecciones y a los desequilibrios en su sistema de partidos (Cosío Villegas, 1965, 1974 y 1975; González Casanova, 1965 y 1985; Linz, 1975; Sartori, 1987; Garrido, 1982; Hermet, 1982; Gómez Tagle, 1993).

Después de que en 2000 se pretendió ver en la alternancia del ejecutivo federal el fin de la transición, en las elecciones de 2006 el fantasma de una elección de Estado ha vuelto a empañar la legitimidad del candidato triunfante. Al carecer el nuevo gobierno de legitimidad plena, la tentación autoritaria de un presidencialismo refundado en la fuerza del Estado se asoma sin mucha discreción.

Los magros avances logrados en el terreno institucional —después de más de 20 años de movilización y protesta, de organización y vigilancia ciudadana para lograr leyes menos parciales, respeto del sufragio y elecciones libres y creíbles—, se han venido abajo dejando por lo menos a la mitad del electorado insatisfecho con la democracia mexicana. Presidencialismo, corporativismo, clientelismo; acarreo, uso de recursos públicos en favor de un partido; compra y coacción del voto, urnas “embarazadas”, casillas “zapato” y todo el inventario de artulugios para la manipulación y control de la elección que caracterizaron al régimen de partido hegemónico de la era priista (Molinar, 1991), resurgieron como si nunca se hubieran ido; con dos agregados: el fraude cibernético denunciado antes, durante y después de la opera-

ción electoral —y no ya la rudimentaria “caída del sistema” que acompañó al fraude de 1988— por una parte; y la sucia, intensa y falaz campaña mediática que unificó a las cúpulas empresariales, al sector financiero, a las compañías trasnacionales y a los dueños de medios audiovisuales y escritos, en un virtual veto al candidato de centro-izquierda, Andrés Manuel López Obrador, por la otra. Ninguna autoridad electoral quiso o pudo poner límites, vigilar contenidos, supervisar gastos e impedir que la injerencia permanente del poder ejecutivo y el peso de la publicidad negativa —en la que manos invisibles e impunes invirtieron millones de dólares—, distorsionara la competencia. Al final, los medios de comunicación se alzaron como los grandes ganadores del proceso al acaparar más del 80% de los recursos erogados durante las campañas.

La insatisfacción con los resultados y con el desempeño de las instituciones involucradas en el proceso electoral ha reavivado los cuestionamientos hacia el modelo de democracia representativa que la clase política, las elites, los partidos políticos y la ingeniería constitucional confeccionaron para México a partir de 1977. El tema de la reforma del Estado vuelve a sonar, no sólo desde el bando perdedor, sino desde otros ámbitos sociales y actores políticos que ven erigirse el peligro de un presidencialismo renovado. Sin embargo, no se han formulado propuestas claras sobre el sentido que deben adoptar estas reformas y el contenido de las posibles nuevas instituciones. Discutir la democracia mexicana tiene sentido en estas condiciones.

En el siguiente apartado formulo teóricamente el modelo de lo que llamo “democracia desde abajo”, comparando sus características frente a los dos modelos de democracia más conocidos y que han suscitado mayor análisis y debate teórico desde la segunda mitad del siglo pasado hasta nuestros días.

En el apartado “Democracia desde abajo”, argumento sobre la necesidad de analizar las experiencias de construcción democrática alternativa que se han desarrollado en nuestro país, si se quiere refundar sobre bases más democráticas instituciones emanadas de una eventual reforma del Estado. El caso que propongo como ejemplo —el de las Juntas de Buen Gobierno respaldadas por el EZLN en los municipios autónomos de las Cañadas, la Selva y los Altos de Chiapas— ejemplifica con claridad algunas características de lo que denomino democracia desde abajo.

Junto a estos dos apartados introduzco una parte final de conclusiones sobre la importancia de estas experiencias para el diseño de nuevas instituciones democráticas dado que su existencia muestra la posibilidad real de construir una democracia alternativa.

## EL DEBATE SOBRE LA DEMOCRACIA Y EL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO

El debate sobre la democracia ha transitado por muchas épocas y matices. En el curso de los siglos va desde una percepción negativa expresada por filósofos y políticos —Aristóteles, Platón, Polibio, Hobbes (véase Bobbio, 1987; Bobbio y Bovero, 1985)— hasta una valoración positiva generalizada como la que llevó a Amartya Sen (1999) a proclamarla como el mayor avance del siglo XX. El ascenso de la democracia como modelo universal de gobierno no está exento de contradicciones: la ciudadanía avanza cuantitativamente, pero retrocede en términos cualitativos, ya que el amplio rango de atribuciones que el estatuto ciudadano implicaba en la democracia ateniense se ve reducido a una intervención muy limitada del ciudadano en la democracia moderna. A la par de la reducción de sus contenidos políticos, la democracia ha sufrido un trastocamiento de sus contenidos semánticos. Los cambios de sentido que adopta el mismo vocablo en el transcurso del tiempo y a través de los debates, llevan a preguntarnos si el gobierno representativo que hoy conocemos (Manin, 1998) puede legítimamente llamarse democracia y si la representativa es la única forma en que la democracia puede existir en el mundo contemporáneo. Responderé más adelante. Por ahora, trato de sintetizar en el siguiente cuadro algunas de las características que diferencian las principales concepciones de democracia.

Sousa y Avritzer (s.f.) han realizado una poderosa síntesis de los debates que animan la discusión sobre la democracia a lo largo de los siglos XIX y XX, que ya otros autores habían emprendido antes. Estos debates llevan de la democracia deseable a la democracia mínima. Macpherson (1966), Bachrach (1973), Cobb y Elder (1986), entre muchos otros, han expuesto diversas versiones de estos debates. Sin embargo, un señalamiento importante de varios autores (Avritzer, De Sousa, Mouffe), se refiere al hecho de que la proliferación mundial de regímenes que se autoproclaman democracias, por adoptar el “método democrático” —creando partidos y organizando elecciones para renovar sus autoridades—, ha ido acompañado de una reducción de sus contenidos. Si bien es cierto que el estatuto ciudadano cada vez incluye a más personas, los atributos que otorga ese estatuto son, también, cada vez más limitados.

La lucha política e ideológica que alienta el debate teórico en torno a la democracia puede percibirse tras las transformaciones semánticas y los cambios de contenido que la idea de democracia va sufriendo a lo largo de su historia. Constatamos así, que la lucha de clases se desarrolla también de manera muy importante en el plano intelectual a través de los debates

**CUADRO 1.** Aspectos que diferencian tres tipos ideales de democracia

<i>Aspectos que las diferencian</i>	<i>Democracia directa</i>	<i>Democracia liberal</i>	<i>Democracia participativa</i>
Definición	El gobierno del pueblo, para y por el pueblo	El gobierno de leyes	El gobierno con participación ciudadana
Papel del ciudadano y la comunidad	Central: Participar en los asuntos públicos eje de vida e identidad Ciudadano y ciudad El hombre es un <i>zoon politikon</i> (Aristóteles)	Marginal y mínimo: Ciudadano = elector Participar = votar Voto = individuo Ciudadano común no es competente en política. Apatía, indiferencia, desapego son deseables	Importante: Recupera centralidad Necesaria educación cívica a través de participación y compromiso
Objetivos y valores prioritarios	*Bien común *Participación *Responsabilidad *Sentido de pertenencia *Conocimiento y capacidad	*Estabilidad política *Gobernabilidad *Mantener orden *Fortaleza instituc. *Mejoramiento de leyes y diseño instit.	*Cultura cívica *Participación ciudadana *Rendición d/ctas. *Solidaridad *Igualitarismo
Mecanismos de regulación y control del poder	Controles y salva-guardas estrictos. Castigos y penalidades por incumplir o hacer mal uso del cargo	Autorregulación y autolimitación mediante normas y procedim. admvos. No hay penalidad por incumplimiento No rendic. d/cuentas	Operan reglas e instituciones para autocontrol, pero se ejerce vigilancia ciudadana Rendición de cuentas y revocación del mandato
Instituciones básicas para el ejercicio del gobierno y la política	*Ágora (Asamblea) *Ciudadanía *Sorteo y elección *Magistraturas *Demos	Partidos Elecciones División de Poderes Leyes en códigos escritos Ejército y policía	Coexisten formas de organización política y Jurídica(interpoliticidad e interlegalidad)

teóricos que nutren la ingeniería institucional y el diseño de las democracias realmente existentes. Recordemos que en el modelo ateniense democracia significa *demos*: pueblo; *kratos*: gobierno; literalmente: “el gobierno del pueblo y para el pueblo” (o el gobierno de muchos, de acuerdo con la clasificación de Bobbio, 1987). Aunque la elección se utiliza para ciertos

cargos como las magistraturas, el sorteo es la institución fundamental para la asignación de cargos públicos (Manin, 1998). Los constituyentes de Filadelfia, colonos esclavistas, varones, propietarios, de raza blanca, adoptaron la democracia nominativamente, pero la transformaron en algo distinto: el gobierno de los “mejores” (que en la clasificación de Bobbio corresponde a la aristocracia: el gobierno de pocos). El gobierno representativo, cuya institución central es la elección, conlleva, pues, el triunfo de un principio aristocratizante (Manin, 1988). Tanto Rousseau como Montesquieu asocian sorteo con democracia y elección con aristocracia. Para Montesquieu en *Del espíritu de las leyes*, publicado en 1748: “La elección por sorteo [...] es propia de la democracia, la designación por elección corresponde a la aristocracia. El sorteo es una forma de elección que no ofende a nadie; permite a cada ciudadano una expectativa razonable de poder servir a su patria” (cit. por Manin, 1998: 93).

Esta conversión del significado sufre una segunda mutación a mediados del siglo xx. El surgimiento de Estados Unidos como potencia capitalista triunfante después de la segunda guerra mundial va acompañado de la adopción de una idea de democracia que trastoca aún más sus contenidos y limita sus alcances en un sentido que ha sido considerado elitista por muchos autores (véase Bachrach, 1973; Cobb y Elder, 1986). Cada vez hay más ciudadanos(as), pero las facultades y competencias de estas y estos ciudadanos son cada vez más reducidos y esporádicos. Su lejanía del poder los coloca fuera de toda posibilidad de influir efectivamente en las decisiones que los afectan en lo colectivo. Tener voz y ser parte del gobierno se convierte en una posibilidad cada vez más remota. En la “democracia representativa”, una clase política profesionalizada y posesionada de las redes de influencia y de las vías de acceso a las instituciones se reproduce a sí misma, expropiando de todo poder político efectivo al ciudadano común y fomentando su incompetencia y apatía. Se trata de una clase prácticamente intocable e inamovible que se reproduce mediante el trasiego de las elites económicas y políticas en una alianza que va más allá de la alternancia en el poder y de la oposición entre partidos. Esta visión elitista, que se ha convertido en la concepción hegemónica de democracia fue formulada por Joseph Schumpeter en 1942. Como lo expresan De Sousa y Avritzer (s.f.), la concepción schumpeteriana de democracia representa, en síntesis: “una restricción de las formas de participación y soberanía ampliadas a favor de un consenso en torno a un procedimiento electoral para la formación de gobiernos”.

En *Capitalismo, socialismo y democracia*, Schumpeter (1968) postuló que la democracia es sobre todo un procedimiento. Schumpeter cuestionaba

los supuestos de las teorías clásicas de la democracia que daban por descontada la bondad de una participación amplia de la ciudadanía en las decisiones de la vida pública y asumían la competencia política del ciudadano medio. Es en este sentido que es elitista: no cree en la participación de las masas, por el contrario considera que un exceso de participación es nociva para el funcionamiento de la democracia. Para esta concepción, la democracia no puede ser igual al gobierno del pueblo; tampoco considera que el gobierno representativo obedezca a un mandato de la ciudadanía. Su punto de partida es demoler la confianza democrática en la competencia ciudadana y despojar a la teoría democrática de sus rasgos idealistas y valorativos. Al preguntarse cuál es la esencia de la democracia, Schumpeter (1968: 311 y ss.) considera que la democracia es ante todo un método político, es decir, “un cierto tipo de concierto institucional para llegar a las decisiones políticas —legislativas y administrativas— y, por ello, no puede constituir un fin en sí misma [...] éste debe ser el punto de partida para todo intento de definirla”. Para Schumpeter, el método democrático es “...ese arreglo institucional para llegar a decisiones por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo”. Su idea de partido tampoco tiene nada de idealista: para él un partido no es “un grupo de hombres que se proponen promover el bienestar público”, sino “un grupo cuyos miembros se proponen actuar concertadamente en la lucha competitiva por el poder público”.

La instauración de esta visión elitista como concepción hegemónica de la democracia, es el correlato teórico e instrumental que acompaña el ascenso del poder imperial de Estados Unidos después de la segunda posguerra; seguramente, porque la homogeneidad política que promueve la concepción schumpeteriana de la democracia conviene a su visión imperial de la política, ya que limita la soberanía de los países bajo su égida. Convertida en ariete político del mundo capitalista en el contexto de la Guerra Fría, la democracia procedimental deviene concepción hegemónica de la democracia, envuelta en la idea de que las elecciones libres son el *sine qua non* de la democracia y, por tanto, su contenido “mínimo”: un primer paso sin el cual es impensable la existencia de otras instituciones democráticas (Huntington, 1993). De esta manera “...la democracia representativa elitista, propone extender al resto del mundo el modelo de democracia liberal representativo vigente en las sociedades del hemisferio norte, ignorando las experiencias y las discusiones oriundas de los países del Sur en el debate sobre la democracia” (véase De Souza y Avritzer, s.f.).

A partir de estas ideas podemos resumir los siguientes rasgos como característicos de la concepción hegemónica de democracia:

- Contradicción entre movilización e institucionalización (Huntington, 1968; Germani, 1971).
- Valoración positiva de la apatía política (Schumpeter, 1942; Downs, 1957; Milbrath, 1965).
- Concentración del debate en la cuestión de los diseños electorales de las democracias (Liphart, 1984).
- Solución minimalista al problema de la participación (Bobbio, 1986; Dahl, 1991).

La disputa por la democracia se da en el terreno del léxico y de las teorías porque la lucha por los imaginarios, la lucha en el terreno de las ideas, es un motor poderoso para la acción colectiva. Aunque la disputa teórica por la democracia está atravesada por varios debates, podemos identificar tres ejes fundamentales a partir de los cuales es posible diferenciar dos grandes grupos de teorías. Los temas de participación vs. representación; diversidad/heterogeneidad vs. homogeneidad; contenido vs. forma y carácter prescriptivo o normativo vs. carácter descriptivo de la teoría democrática, son pares dialécticos que funcionan como ejes diferenciadores de las concepciones de democracia que están detrás de formas muy distintas de diseño institucional y de ejercicio del poder.

La idea de una democracia desde abajo puede identificarse a partir de los elementos de la columna izquierda del cuadro 2. Se ubica en el marco de una concepción amplia de democracia que, a diferencia de la democracia representativa, supone a la participación, la heterogeneidad y los contenidos valorativos como elementos fundamentales del proyecto y del diseño de democracia que emana de ella. En el diseño y definición de la democracia mexicana, se pueden percibir las huellas de este debate que se traducen en el diseño de la reforma política de 1977.

El proceso de cambio político de las últimas cuatro décadas en México puede ser visto como las dos caras de una moneda. Si lo abordamos desde la óptica del cambio de régimen que adoptan los teóricos de las transiciones (Middlebrook, 1988; Cansino, 1991), nos encontramos con un proceso de liberalización política. Si lo abordamos, en cambio, desde la óptica de las luchas de actores subalternos, opositores, excluidos y críticos del *statu quo*, podemos hablar de un proceso de democratización. Siguiendo a Schmitter y O'Donnell, Cansino (1991: 13) distingue un proceso de liberalización política de uno de democratización, en que el primero "...hace efectivos ciertos derechos que protegen tanto a los individuos como a los grupos sociales de actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros", en tanto que el segundo:



**CUADRO 2.** Ejes de la disputa teórica en dos concepciones de democracia

<i>Concepción amplia o popular</i>	<i>Concepción elitista o hegemónica</i>
1. Participación. La participación amplia de la ciudadanía es un requisito para el funcionamiento de la democracia (Mills, Madison, Pateman); la participación es una virtud cívica.	1. La participación amplia es peligrosa (Downs, Milbrath). La democracia moderna sólo puede existir mediante la Representación (Bobbio, Sartori); el orden político está diseñado para organizar y renovar periódicamente esa representación.
2. Heterogeneidad. La democracia no puede calcarse, se construye sobre instituciones y costumbres preexistentes, por lo que el resultado es necesariamente diverso dada la particularidad de los procesos históricos.	2. Homogeneidad. La democracia liberal representativa es la forma universal de la democracia. Para que exista, basta que se observen requisitos mínimos de procedimiento: que haya elites que compitan por el voto ciudadano y que éste se exprese libremente.
3. Contenido. La democracia se funda en valores específicos como diálogo, participación, responsabilidad, pluralismo, tolerancia, rendición de cuentas, etc., independientemente de las formas organizativas que adopte. La teoría democrática tiene un sentido normativo: proponer el gobierno idóneo.	3. Forma. La democracia se funda en la forma de elección del gobierno y los representantes. Es un método universal que fija los procedimientos para formar gobiernos entre elites que compiten por el voto de la mayoría. La teoría democrática tiene un fin descriptivo: caracterizar los gobiernos que existen realmente.

sería un proceso mediante el cual las reglas y procedimientos de la ciudadanía son o bien aplicados a instituciones previamente gobernadas por otros principios o extendidos para incluir a personas que no gozaban de ciertos derechos y obligaciones o extendidos para cubrir nuevos temas o instituciones que no estaban sujetos a la participación ciudadana.

Esta idea coincide con la visión de Chantall Mouffe (1992: 2) sobre el avance de la ciudadanía:

Los avances democráticos han sido generalmente el resultado de procesos de desplazamiento de derechos a lo largo de un doble eje: nuevos grupos demandan acceso a derechos previamente declarados o bien, nuevos derechos son demandados en relaciones sociales que hasta ese momento han

sido consideradas naturalmente jerárquicas, como son aquellas concernientes a la raza, el género.

El proceso de democratización se nutre, pues, de presiones de los grupos subalternos y excluidos de las decisiones del poder que logran impulsar su agenda mediante la movilización, la organización independiente y la lucha en el terreno ideológico, jurídico y político como los movimientos feminista, ambientalista, indígena y LGBT.

## DEMOCRACIA DESDE ABAJO: UN EJEMPLO DE CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA ALTERNATIVA

La aproximación que haré al caso elegido como ejemplo de construcción democrática alternativa en México tiene un carácter inicial; por ello hablo de ejemplo más que de estudio de caso propiamente. Lo que presento aquí no es el resultado de una investigación avanzada o del conocimiento profundo del proceso referido,<sup>1</sup> sino un primer acercamiento cuyo propósito<sup>2</sup> —más que

---

<sup>1</sup> Existen numerosos artículos, estudios y análisis sobre la lucha del EZLN vista como un caso en sí mismo, de manera histórica y procesual, o que la relacionan con problemáticas diversas: la disputa por recursos que codicia el capital trasnacional a través del Plan Puebla Panamá; el debate sobre las autonomías y la unidad del Estado; el papel de la religión en la construcción de imaginarios y creación de alternativas; la lucha del EZ como ejemplo de movimientos emancipatorios y contrahegemónicos; el debate sobre la lucha armada, la violencia política y la guerra de baja intensidad, etc. Dos trabajos que influyeron mi visión del movimiento zapatista fueron los de Paulina Fernández Christlieb (2003) y Mari Carmen Legorreta Díaz (1998) En ambos se puede encontrar una bibliografía y hemerografía extensa sobre el movimiento y sus antecedentes (véase también, Harvey, 2000, y Gómez Tagle, 2004).

<sup>2</sup> El sustento de esta primera aproximación es fundamentalmente documental: fuentes secundarias, libros, tesis y hemerografía. Una fuente del caso chiapaneco es la base de datos CRONAZAP, elaborada y permanentemente actualizada por el académico Carlos Flores Villela, con información hemerográfica del conflicto, recopilada semanalmente (1994-2006). Le agradezco facilitarme el acceso a la misma.

La información etnográfica se obtuvo de un acercamiento a las Juntas de Buen Gobierno del EZLN en febrero de 2005, en un viaje de tres días que hice a Chiapas, acompañando a un grupo de intelectuales y activistas de la organización Paz con Democracia, interesados como yo en conocer el funcionamiento de las Juntas de Buen Gobierno. Acordamos incorporar nuestras preguntas a un solo guión que debía presentarse previamente a las autoridades de las Juntas, y realizamos entrevistas colectivas en cuatro de las cinco Juntas de Buen Gobierno que operaban en ese tiempo; con la Junta de la Realidad no se pudo hacer contacto. Una parte del grupo se trasladó a la Junta de Roberto Barrios, cercana a Palenque. El grupo con el

estudiar, conocer y analizar el proceso histórico amplio de las organizaciones que le dieron vida y sus vicisitudes—, es abstraer ciertas características de esos procesos que se dieron en las Cañadas, en la Selva y en los Altos de Chiapas como parte de la lucha de resistencia y autonomía desplegada por el EZLN desde el inicio, pero sobre todo después de romper negociaciones con los comisionados del gobierno e instancias de intermediación que habían intervenido a lo largo del conflicto.

Lo que busco con este ejercicio son los elementos comunes y significativos que permitan confirmar la idea de que las formas de organización política que emanan de estos procesos:

- a) Son formas de organización política que pueden con justicia ser reconocidas como democráticas si partimos de una concepción amplia y no elitista de la democracia.<sup>3</sup>
- b) Tienen características y pueden ser replicadas; es decir, permiten atisbar la posibilidad de que alguna forma de procesos organizativos semejantes se desarrollen en otros contextos bajo condiciones similares o, incluso, se reproduzcan por comunicación de las experiencias o por efecto de demostración en condiciones diferentes.

Al responder negativamente a la cuestión planteada al inicio sobre si el gobierno representativo es la única forma en que la democracia puede existir en el mundo contemporáneo, planteo que es posible encontrar ejemplos en México y América Latina que ilustran claramente la manera en que se puede construir desde abajo la democracia alternativa. Estos ejemplos, naturalmente, tienen un carácter indicativo, no exhaustivo, pero al ser puestos teóricamente en relación, surgen conexiones interesantes que nos permiten compararlos con otros procesos. Un ejercicio que más adelante habrá que realizar es incorporar a este análisis otros ejemplos del contexto latinoamericano<sup>4</sup> con características generales como las que hemos abstraído de este ejemplo.

---

que viajé visitó las Juntas de La Garrucha, Morelia y Oventik, donde fuimos atendidos por las respectivas autoridades, quienes nos explicaron ampliamente su funcionamiento, sus principios de elección y las dificultades que enfrentaban en las tareas de seguridad y justicia.

<sup>3</sup> En el primer apartado de este ensayo resumí los elementos teóricos de esta concepción.

<sup>4</sup> Un ejemplo que encuadra en esta caracterización es el de los nasa en la región colombiana del Cauca (Ferro, 2007), que más adelante incorporaremos a nuestro recuento de ejemplos de construcción democrática alternativa.

## LOS CONSEJOS AUTÓNOMOS Y LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO DEL EZLN: UNA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA DESDE ABAJO

Las Juntas de Buen Gobierno del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, instauradas en varias regiones del estado de Chiapas —Los Altos, Las Cañadas y la Selva—, surgen como forma organizativa superior de los municipios que habían declarado su autonomía al incorporarse a las filas del EZLN en 1994. Estos municipios son habitados por diversas étnias: mestizos, tzeltal (k'op), tzotzil (batzil k'op), chol, tojolabal (tojolwinik otik) y, en menor número, kanjobal, chuj, quiché y teco. Ello conlleva la existencia de relaciones interétnicas e intercomunitarias que exigen una interacción constante en diferentes lenguas,<sup>5</sup> lo cual hace más compleja la convivencia y la solución de conflictos. Después de ocho años de existencia y de ejercer el autogobierno, los municipios autónomos se agrupan en lo que se conocerá como “Los Caracoles” zapatistas (véase González Casanova, 2003; Aubry, 2003).<sup>6</sup>

Las JBG se forman dos años después de aprobada la llamada Ley de Derechos y Cultura Indígena,<sup>7</sup> hecha a espaldas de las demandas indígenas y que dio al traste con el largo proceso de diálogo y negociación sostenido por el EZ y el gobierno federal con la intermediación de diversas instancias, como la CONAI y la Cocopa. Dicha ley traicionaba el espíritu de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar<sup>8</sup> y de la Ley Cocopa, los dos instrumentos emanados de ese largo proceso que gozaban de la aceptación de los negociadores indígenas. Con ello negaba toda credibilidad al gobierno y a las instituciones del Estado, ya que desconocía acuerdos previos signados por instancias, autoridades y funcionarios del Estado mexicano que eran competentes para ello.

Paulina Fernández (2003: 250) hace una síntesis clara del contexto y los procesos de los que surgen las Juntas de Buen Gobierno:

---

<sup>5</sup> La Junta de Morelia —próxima al municipio oficial de Altamirano— es una de las que tienen composición multiétnica, y por lo tanto, los acuerdos y debates que se dan entre autoridades deben traducirse y plasmarse en varias lenguas.

<sup>6</sup> Para Paulina Fernández (2003), el reto más importante que tuvieron que afrontar las autoridades de los municipios autónomos durante esos ocho años fue “poner en práctica una noción propia de gobernarse, un concepto distinto de democracia; esto es, aplicar el principio de ‘mandar obedeciendo’. Esta relación distinta entre gobernantes y gobernados consiste en que las autoridades deben velar por el cumplimiento de los acuerdos que toman las comunidades y deben informar regularmente de sus decisiones, mientras las comunidades vigilan el comportamiento, el buen desempeño y la rectitud de las autoridades” (p. 36).

<sup>7</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, martes 14 de agosto de 2001, pp. 2-4.

<sup>8</sup> El itinerario de estos acuerdos puede verse en Hernández Navarro y Vera (1998).

Ante las nulas perspectivas de un diálogo con el gobierno para encontrar satisfactores a sus necesidades, el EZLN prefirió concentrar sus esfuerzos en crear sus propias soluciones, al margen de las instituciones oficiales y con la colaboración de miembros de la sociedad civil. El tiempo de silencio y de aparente inactividad, ha sido tiempo de construcción y de organización. A través de los municipios que se habían declarado autónomos desde diciembre de 1994, poco a poco comenzaron a ejercer la capacidad de autogobernarse, entendiéndolo por ello “conducir el desarrollo armónico de un grupo social” [Los zapatistas] quisieron demostrar que “es posible gobernar y gobernarse sin el parásito que se dice gobernante.”

Las Juntas de Buen Gobierno surgieron en 2003, como reiteración de la demanda de autonomía no reconocida en la Ley de Derechos indígenas. La capacidad de autogobierno, desarrollada por los habitantes de los municipios autónomos a lo largo de más de ocho años, y la relación del EZLN con sus aliados externos se articula en una instancia superior que coordina a las autoridades de esos municipios.

Las Juntas de Buen Gobierno fueron anunciadas en julio de 2003 y constituidas en agosto del mismo año. Se crearon para organizar la relación entre municipios autónomos y gubernamentales (oficiales) y con los aliados externos de la sociedad civil nacional e internacional. Se constituyen mediante la integración de uno o dos delegados de cada Consejo Autónomo (municipal) que forma la zona. Ésta atraviesa tanto municipios autónomos como municipios oficiales, por lo que la interlegalidad e interpoliticidad son constantes. Las zonas en donde se agrupan los municipios autónomos son: primera zona situada en las Cañadas; zona selva fronteriza; zona selva tzeltal; zona norte del estado y zona de Altos de Chiapas. Existe una división funcional de sus tareas con las de los municipios autónomos. Como sede de las JBG se eligieron los mismos lugares que fueron conocidos como *Aguascalientes* ubicados en: la Realidad, Oventik, La Garrucha, Morelia y Roberto Barrios. En el cuadro 3, sintetizo, con datos de Paulina Fernández (2003: 254), los municipios autónomos y gubernamentales que involucran cada una de esas zonas.

Una dificultad para plasmar geográficamente en un mapa la configuración de cada una de estas zonas y la delimitación de cada uno de los municipios autónomos que las integran, es que no necesariamente se trata de territorios contiguos y homogéneos; tampoco coinciden con los municipios gubernamentales, sino que varios municipios autónomos pueden ocupar sólo una parte de un municipio gubernamental como en el caso de la zona Selva Tzeltal que forma parte del municipio gubernamental de Ocosingo.

**CUADRO 3.** Zonas que agrupan las Juntas de Buen Gobierno y municipios que incluyen

<i>Zonas</i>	<i>Municipios autónomos que agrupa</i>	<i>Municipios gubernamentales que involucra</i>
Primera	17 de Noviembre, Primero de Enero, Ernesto Che Guevara, Olga Isabel, Lucio Cabañas, Miguel Hidalgo y Vicente Guerrero.	Partes de Ocosingo, Altamirano, Chanal, Oxchuc, Huixtán, Chilón, Teopisca y Amatenango del Valle.
Selva fronteriza	Gral. Emiliano Zapata, San Pedro de Michoacán, Libertad de los Pueblos Mayas y Tierra y Libertad.	Marqués de Comillas, la región de Montes Azules y todos los municipios fronterizos con Guatemala hasta Tapachula.
Selva tzeltal	Francisco Gómez, San Manuel, Francisco Villa y Ricardo Flores Magón.	Parte del municipio de Ocosingo.
Norte	Vicente Guerrero, Del Trabajo, La Montaña, San José en Rebeldía, La Paz, Benito Juárez, Francisco Villa.	Parte de los municipios del norte, desde Palenque hasta Amatán.
Altos	San Andrés Sakamchén de los Pobres, San Juan de la Libertad, San Pedro Polhó, Santa Catarina, Magdalena de la Paz, 16 de Febrero, y San Apóstol Cancuc.	Parte de los municipios de los Altos de Chiapas, se extiende hasta Chiapa de Corzo, Tuxtla Gutiérrez, Berriozábal, Ocozocuautila y Cintalapa.

Las funciones de los Consejos Autónomos Municipales están claramente diferenciadas de las funciones de las Juntas de Buen Gobierno. De acuerdo con Paulina Fernández (2003), son funciones exclusivas de los municipios autónomos:

Las tareas específicas relativas a la impartición de justicia, la salud comunitaria, la educación, la vivienda, la tierra, el trabajo, la alimentación, el comercio, la información y la cultura, así como el tránsito local, son funciones exclusivas de los municipios autónomos zapatistas.

En tanto que las funciones generales de las Juntas serían las siguientes:

...contrarrestar el desequilibrio en el desarrollo de los municipios autónomos y de las comunidades; mediar en los conflictos que se pudieran presentar [...] entre municipios autónomos, y entre éstos y los municipios gubernamentales; atender las denuncias contra los Consejos Autónomos por violaciones a los derechos humanos, inconformidades y errores y vigilar su cumplimiento; supervisar la realización de proyectos y tareas comunitarias en los municipios autónomos rebeldes zapatistas [...] además de promover el apoyo a proyectos comunitarios en los mismos municipios; vigilar el cumplimiento de las leyes que, de común acuerdo con las comunidades, funcionen en los municipios zapatistas. Las Juntas de Buen Gobierno se encargarán también de atender y guiar a la sociedad civil nacional e internacional que desee visitar comunidades, llevar adelante proyectos productivos, instalar campamentos de paz, realizar investigaciones en beneficio de la población; y cualquier otra actividad permitida en comunidades rebeldes. Finalmente, se dispone que de común acuerdo con el CCRI-CG del EZLN, las Juntas podrán promover y aprobar, elegir y preparar, la participación de compañeros y compañeras de los municipios autónomos en actividades fuera de las comunidades rebeldes.

El principio esencial de la JBG, como de los municipios autónomos, es “mandar obedeciendo”: el ejercicio de un cargo de autoridad y de responsabilidad colectiva asumido por mandato de la comunidad a la que se pertenece y que obliga a una estricta rendición de cuentas. Son cargos no remunerados que se desempeñan de manera rotativa —casi siempre por periodos de ocho a diez días— en grupos de diverso tamaño: ocho, diez o hasta 20 integrantes<sup>9</sup> según sea el número de municipios autónomos que están bajo la autoridad de la Junta.

Para llegar a los Consejos Autónomos, la forma en que se elige a los delegados es mediante una asamblea en donde se analizan las propuestas y en otra asamblea se aprueban. La autoridad se ejerce considerando “las necesidades de los pueblos y nuestras propias costumbres”; se aprende a ejercerla a través de la experiencia. También con la experiencia “se comunica lo que pasa en otras comunidades”. Los que no tienen experiencia aprenden a coordinar

---

<sup>9</sup> Por su carácter multiétnico, más que por el tamaño de su población y la cantidad de los municipios agrupados, la JBG de Morelia fue, con mucho, la que mayor número de delegados (entre 15 y 20) presentó en la entrevista colectiva que nos concedieron.

mediante la práctica que adquieren en los cargos que ocupan en el Consejo Autónomo. "Primero pasan necesariamente por el Consejo Autónomo para que tengan experiencia"; de ahí salen los delegados a las JBG.

La participación de las mujeres es variable pero en términos generales hay de dos a cuatro mujeres en el grupo, a veces hay más en el turno. La participación femenina en los Consejos y también en las Juntas ha ido aumentando. En la Junta de Morelia, una de las entrevistadas más lúcidas y claras en sus respuestas era una mujer que no parecía tener más de 16 años, por lo que su trayectoria en los Consejos debe haber iniciado más joven aún. La eficacia de la participación como vía para el aprendizaje político y la capacitación en tareas de gobierno, se hace muy notable en este aumento de la participación de mujeres y jóvenes en la integración de las JBG. Este cambio es más notable aún si se considera que la situación de las mujeres antes de la insurrección zapatista era deplorable. Dicho en palabras de las propias mujeres zapatistas:<sup>10</sup>

Antes del '94 no había respeto para las mujeres y no nos tomaban en cuenta por ser mujer. Dicen que sólo los hombres tienen derechos y hasta nuestros papás nos decían que nosotras como mujeres no valemos nada. Como mujeres no teníamos libertad de salir ni de participar. No teníamos el derecho de tener cargos. Si participábamos en las reuniones, los hombres se burlaban de nosotras, nos dicen cosas feas, que nosotras como mujeres no sabemos hablar. Como mujeres nos taparon nuestros ojos, quitaron nuestros derechos y taparon nuestra boca.

Las mujeres no tenían derecho ni para salir en la calle, estaban encerradas en la casa. Nos dijeron que nuestro trabajo es trabajar en la cocina, cuidar la casa, mantener a nuestra familia, cuidar a los hijos y los animales, hacer la comida. Nos levantamos muy temprano... y no descansamos hasta las 10 de la noche. Pero los hombres descansan y tienen tiempo libre... En cambio nosotras no tenemos descanso... (p. 18)

Antes de que llegara el EZLN, [a] las compañeras les pegaban, las obligaban a casar con alguien que no quieren, había mucha borrachera y eso les hacía también daño a las compañeras, porque tienen que estar llorando y cuidando que sus maridos no las macheteen...

---

<sup>10</sup> Los siguientes son fragmentos de historias de mujeres zapatistas editadas por: Organización de Mujeres Zapatistas "Compañera Lucha", *¡Viva nuestra historia! Libro de historias de la organización de mujeres zapatistas "Compañera Lucha"*, Ediciones Autónomas en Rebelión, EZLN, Chiapas, s.f., 69 pp.



Ahora [...] nosotras tenemos ese deber de participar en las asambleas y estar y discutir los problemas de la comunidad [...] Ya se empezó ahora sí a cumplir de veras lo que es la ley revolucionaria [...] La mujer ahora sí puede demandar al marido, decirle a la autoridad [...] pueden ellas hablar y denunciar... (Testimonio de la Capitana Maribel, p.31)

La rotación de cargos en las JBG se da en grupos de ocho en ocho; cada vez que hay rotación se informa qué es lo que queda pendiente. En algunas Juntas, cada turno deja un informe escrito y así queda un antecedente. Al cabo de un año, también se hace un informe de las JBG.

Cualquiera puede ser designado para ocupar un cargo en los Consejos Autónomos, de donde salen los delegados a las JBG. "El pueblo los elige y ellos obedecen". En los municipios autónomos se hace una asamblea, y así se nombran los representantes de cada municipio que irán por turnos a ocupar cargos en las JBG. Generalmente ocupan estos cargos las y los miembros de la comunidad más comprometidas(os), honestas(os), trabajadoras(es), solidarias(os), responsables, mejor preparadas(os) etc.. Esto respondieron las/los integrantes de la Junta de Oventik a mi pregunta sobre cómo escogen a los que van a ocupar cargos en los municipios y en las Juntas. Sin embargo, un activista de SERAPAZ que estuvo presente en esa entrevista me comentó más tarde que él había observado algo diferente en algunos de los municipios donde trabajó. Ahí la asignación de cargos se hacía, en algunos casos, como una especie de castigo: se le daba cargo a los que andaban en malos pasos, se emborrachaban o eran irresponsables en su casa, como una manera de hacerlos reaccionar con el peso del compromiso y la atención de la comunidad puesta en su conducta; es decir, la designación tenía una intención pedagógica y correctiva al acentuar el sentido de pertenencia y la responsabilidad por la confianza depositada en ellos.

Para impartir la justicia, las JBG atienden todo tipo de problema; aún los que no son zapatistas acuden a ellas. No hay leyes escritas. Se analiza el problema y se da razón al que la tiene, tratando de aplicar parejo la justicia. No se utiliza la cárcel, o se utiliza muy poco (para detener momentáneamente a alguien que está intoxicado o tiene una actitud violenta, después se le deja en libertad aconsejándolo). Cuando se considera culpable a alguien y merece un castigo, se paga con trabajo y hace promesa de no volver a delinquir. Las autoridades autónomas investigan cuando alguien hace una denuncia. Si el delito es muy grave, se pasa a las autoridades gubernamentales.

Cuando se produce algún conflicto entre organizaciones, llaman a las partes que están en conflicto y se levanta un acta, asentando los términos de la discusión. En la solución de conflictos y la atención a denuncias hay un orden de prelación. El Consejo Autónomo es la primera instancia que conoce los problemas; sólo si no los puede resolver los pasa a las Juntas de Buen Gobierno; éstas a su vez, lo transfieren, como ya se dijo, a las autoridades oficiales si se trata de un delito muy grave.

Las Juntas de Buen Gobierno tratan con las autoridades del gobierno sólo en casos muy específicos. No hay un trato regular, las comunidades zapatistas no aceptan programas, recursos, maestros, médicos ni ayuda de ningún tipo que venga del gobierno. Sólo aceptan ayuda de la sociedad civil y se distribuye a través de promotores. Las JBG están respaldadas por el EZLN, “por eso el gobierno no puede quitarlas”, declaró un integrante de la Junta de la Garrucha: “El caracol es la voz, el sonido que convoca para que la gente se junte y son como las JBG: están con los brazos abiertos; llevan el mensaje del camino del futuro”.

Dado que la sede de la JBG está a veces lejos de los pueblos de donde salen sus integrantes, y debido a que los cargos rotatorios se ejercen en turnos de ocho a diez días, la mayor dificultad que los delegados reconocen al participar en las JBG es la distancia y la necesidad de llevar sus propios alimentos (tortillas de maíz tostadas al comal), ya que los cargos no son remunerados.

Para llegar a acuerdos dentro de las JBG, como dentro de los Consejos Municipales, no se vota, se discute hasta lograr sacar una idea que acepten todos (consenso). Cuando un delegado falla se puede quitar (revocar su mandato), pero no se le corre inmediatamente, primero le llaman la atención. Sólo si alguien comete un error grave, entonces sí se le quita del cargo.

Las Juntas de Buen Gobierno expresan la maduración de la capacidad autogestiva acumulada a través de la experiencia de autogobierno de los municipios autónomos, es decir, se construyeron como culminación y no como inicio de un proceso, en un proceso de organización y estructuración jerárquica de la autoridad que va de abajo hacia arriba. Para ser autoridad de las JBG primero se debe demostrar probidad y capacidad en los Consejos Municipales.

En el difícil y arduo itinerario de conflicto y amenazas, negociación y constante tensión que impone la lógica de la lucha armada, las JBG han sido la apuesta del EZLN por la construcción de un modelo de organización civil y político, emanado de una experiencia exitosa de autogobierno, que significa una oportunidad para construir la paz en medio de la guerra.

El punto de partida fue separar los mandos militares de los civiles y no imponer a éstos la obligación de subordinarse a las decisiones de aquellos; con este lineamiento, el EZ procuró que la estructura militar no interviniera en la designación o destitución de las autoridades autónomas, reconociendo que la “estructura militar <<contaminaba>> una tradición de autogobierno y alteraba una relación de democracia directa comunitaria” (Fernández Christlieb, 2003: 251-252). Explícitamente, el EZLN afirma que “ninguno de los mandos militares o miembros del Comité Clandestino Revolucionario Indígena puede ocupar cargos de autoridad en la comunidad o en los municipios autónomos”.<sup>11</sup> Éste es, sin duda, un punto importante, ya que es la apuesta de construcción de una democracia alternativa no subordinada a la lógica de la lucha armada que se da en un contexto de extremada fragilidad, pues el conflicto vive una larga detente en el que toda negociación y diálogo con el gobierno están suspendidos. La posibilidad de reactivación de las acciones armadas está latente, y conlleva el predominio de la lógica militar sobre la construcción de gobiernos civiles. En otro momento de su historia esta tensión se ha resuelto en favor de lo militar con su autoritarismo inherente, el cual pone de relieve la siguiente cita a Ma. del Carmen Legorreta (1998: 212 y ss.).

...las Fuerzas de Liberación Nacional alcanzaron su máximo nivel de crecimiento en Las Cañadas para 1988. En este año, casi todos los indígenas de la región pertenecían tanto a la Unión de Uniones como al EZLN.

Sin embargo, desde poco antes ya se podía observar un proceso de desgaste y descomposición de las comunidades que obedecía, principalmente, a los efectos provocados por la estructura militar del EZLN [...] A partir de 1988, una parte de los militantes indígenas del movimiento armado comenzaron a desertar por iniciativa personal [...] A la crisis de la dirección de la Unión de Uniones se agregó la sustitución de las prácticas de participación de las bases en las asambleas, por la estructura vertical del movimiento armado, lo cual reforzó las tendencias de concentración de poder en unos cuantos. La difícil lucha por impulsar relaciones solidarias y democráticas entre las comunidades y los miembros de éstas, perdió espacio con rapidez. En la mayoría de las comunidades comenzó a observarse un desplazamiento de la autoridad, de la asamblea de la comunidad hacia los jóvenes con mayor entrenamiento militar, pero por lo general con poco criterio.

---

<sup>11</sup> Subcomandante Insurgente Marcos, “Chiapas la treceava estela (quinta parte): una historia”, *La Jornada*, México, noviembre de 2003, p. 5.

Esta contraposición de lo civil y lo militar, resuelta en otros momentos en favor de lo militar, pone en riesgo la lenta construcción que representan los gobiernos autónomos. En el seno del EZLN se enfrentan dos proyectos y culturas políticas contrapuestas que están presentes en la lucha política que se da en el contexto de la eclosión del movimiento armado y en la que confluyen corrientes de izquierda y de pastoral indígena (Legorreta, 1998). En esta lucha se enfrentan también pulsiones autoritarias contra aspiraciones democráticas, que no son privativas de una sola tendencia. En este sentido, la principal amenaza a las JBG proviene de adentro.

El autogobierno en los Consejos Autónomos y el funcionamiento de las JBG se construye, pues, en un difícil día a día, en el que la autonomía *de facto* sostenida en última instancia por la fuerza de las armas, busca abrirse paso a través de una lenta construcción y organización de la vida cotidiana. Bajo una lógica de guerra no hay lugar para la disidencia, como ilustra con crudeza el trabajo de Legorreta (1998). Sin embargo, el derecho a disentir es esencial para la democracia. Para Sartori (1987: 39) “la base de la democracia no es el consenso” sino el conflicto, y más precisamente el disenso que conlleva el respeto a los derechos de las minorías. El derecho a ser diferentes entre gente que ha reivindicado frente a la nación el derecho a la diferencia, puede ser problemático en varios sentidos.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> ¿Cómo abordan y tratan las comunidades zapatistas el tema de la homosexualidad? Declarativamente, el vocero del EZ ha expresado reiteradamente su afinidad y solidaridad con la lucha de homosexuales y lesbianas en el marco del derecho a la diferencia. En una entrevista con Carlos Monsiváis (*La Jornada*, México, 8 de enero de 2001, p. 7), Marcos declara: “Lo fundamental de nuestra lucha es la demanda de los derechos y la cultura indígenas, porque eso somos. En torno a esto se da el reconocimiento a la diferencia. De *allí nuestra liga con el movimiento homosexual y de lesbianas*, y también con otros movimientos marginados”. Sin embargo, este planteamiento se refiere al *movimiento LGBT, como actor colectivo*, que es visto como un *aliado externo* del EZ. Al interior de las comunidades rebeldes pareciera que homosexuales y lesbianas no existen. El tema parece invisibilizado. La visita de tres días no fue suficiente para observarlo adecuadamente; tampoco hubo lugar para formular directamente esta pregunta en las entrevistas colectivas que tuvimos con JBG debido al formato adoptado por el tamaño del grupo de entrevistadoras(es). Sin embargo, pude hacer esta pregunta a los defensores de derechos humanos del Centro de Defensa de los DDHH “Fray Pedro de la Nada”, situado en Ocosingo. Confirmé la invisibilidad del tema: entre las innumerables denuncias que reciben y casos que defienden, no han recibido denuncias ni han promovido ningún caso de homosexuales o lesbianas que reclamen haber sido afectadas(os) en sus derechos. La brevedad del viaje tampoco me permitió observar cómo se da el problema del disenso religioso en las comunidades autónomas.

Las tentaciones autoritarias y mesiánicas al interior del EZLN no están ausentes y pueden asomar bajo ciertas condiciones. En las elecciones de 2006, la agenda de “La Otra Campaña” modificó las prioridades y colocó la atención de los medios y de la ciudadanía sobre el discurso atomizador del subcomandante Marcos —que recorrió el país lanzando diatribas contra los partidos y sus candidatos, pero principalmente contra AMLO y el PRD—, desplazando así del centro de atención al proceso de construcción de los gobiernos autónomos y restando brillo al proyecto ejemplar de las Juntas de Buen Gobierno que es la alternativa más esperanzadora que han concretado los zapatistas en su lucha.

Las características de la alternativa analizada, que nos llevan a considerarla un buen ejemplo de construcción de una democracia desde abajo pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. La democracia desde abajo *se construye a partir de la “necesidad y las costumbres”* de los pueblos, comunidades, etnias; colectividades humanas en general, que buscan organizarse en torno a un estatuto de derechos socialmente reconocidos y políticamente garantizados, iguales para todas(os). No se puede copiar, calcar ni adoptar como un modelo ajeno a las costumbres de quienes habrán de observar sus normas. Se construye actualizando y resignificando contenidos, instituciones y formas previamente conocidos, que se adecuan a las necesidades del proceso en curso, dando lugar a instituciones y prácticas nuevas, pero cuyos contenidos arraigan en los procesos previos.

En el ejemplo de los Consejos Autónomos y las JBG del EZLN vemos una constante utilización de códigos no escritos, basados en los usos y costumbres, que se incorporan críticamente —desechando algunos aspectos que han sido cuestionados por las propias bases, como el estatuto desigual de las mujeres, con su carga de violencia y sumisión bajo el mando masculino. Estos códigos se rediseñan para resolver situaciones inéditas y crear instancias de decisión colectiva transcomunitarias. Con ello demuestran que la democracia alternativa que construyen puede desarrollarse en situaciones sociales más complejas y no únicamente en el nivel intracomunitario.

2. La democracia desde abajo promueve y opera sobre la *participación* de todas(os), o por lo menos de la mayoría, de miembros de la colectividad en las tareas de gobierno y en las actividades que persiguen el bienestar colectivo. La democracia representativa promueve la apatía y el desinterés por varias razones: por el mínimo papel que concede a la participación ciudadana en el funcionamiento de las instituciones y en la elección de autoridades; por la distancia que existe entre las/los ciudadanas(os) comunes y las instan-

cias de toma de decisiones; y por la especialización profesional que exige para tener acceso al nivel de toma de decisiones y a las redes de poder. A diferencia de ésta, la democracia desde abajo demanda el involucramiento y el esfuerzo indistinto. Cualquiera puede gobernar; la experiencia y capacidad se adquieren en el ejercicio de los cargos; el aprendizaje inicial y la comunicación de otras experiencias preparan para cargos más complejos y de mayor responsabilidad. No sólo participan los más carismáticos y populares, inteligentes y capaces. La participación política tiene un sentido formativo y una capacidad de educar; por ello, también se le asignan cargos a los que “se portan mal”, para que obedezcan y se sujeten al orden colectivo teniendo que mandar, tomando responsabilidades que lo ponen bajo el ojo vigilante de los demás. Estas características se pueden observar en el ejemplo considerado.

3. El diseño institucional de la democracia desde abajo no es un diseño único, homogéneo y acabado que se sobrepone a las tradiciones y formas preexistentes de gobernar y hacer justicia. Se define y se depura en el proceso de construcción mismo, superando las dificultades que se oponen a su existencia. Toda sociedad que coexiste con otras, se dota a sí misma de bases que permiten su reproducción y mantienen su cohesión. Se encuentren escritas o no, sean rudimentarias o muy sofisticadas técnicamente, las colectividades regulan su comportamiento sobre reglas a las que en general la mayor parte del conjunto presta obediencia. Por ello, la democracia desde abajo, surge de un lento proceso histórico de superación de conflictos y concertaciones, al interior del grupo y en relación con otros; acuerdos y desacuerdos que logran reducirse con base en arduos procesos de negociación y acción colectiva. En este proceso de construcción, pueden distinguirse etapas de lucha y organización, iniciales y subsecuentes, que se superponen como estratos que organizan la experiencia acumulada y capitalizan o desechan los resultados previos, en cada etapa.

En el ejemplo que observamos, existe una etapa organizativa previa que se desarrolla en los años ochenta (Legorreta, 1998). En esta etapa, el curso de las contradicciones entre corrientes del movimiento indígena y de pugnas entre proyectos en lucha lleva al triunfo de la opción armada, subsumiendo a la lógica militar cualquier iniciativa de acción colectiva que pudiera influir en la dirección del movimiento y propiciando la centralización de mandos y la cultura masculina de fuerza y violencia que requiere la guerra. En una segunda etapa, cuando el EZLN sale a la luz el 1 de enero de 1994, la movilización de la sociedad civil nacional e internacional impone una detente a las acciones armadas, y permite al EZLN explorar la lucha por los imaginarios y la difusión de sus reivindicaciones en torno a los derechos indígenas como

una veta importante para el fortalecimiento de su causa. Fracasada la negociación con las instancias del Estado a quienes compete legalizar y formalizar el reconocimiento de los derechos demandados por el movimiento indígena y traicionadas sus aspiraciones con la promulgación de la ley espuria aprobada por el Congreso, el EZLN volvió los ojos hacia adentro y, en una tercera etapa, se dedicó a consolidar la autonomía proclamada a través de los Consejos Autónomos. Sobre el principio de “mandar obedeciendo”, pasaron a desarrollar una etapa superior de organización de la autonomía a través de las Juntas de Buen Gobierno que hemos analizado arriba.

4. La dirección del proceso de construcción es la organización democrática; es de abajo hacia arriba; empieza por el nivel local, y al adquirir una complejidad mayor, se plasma en una nueva superestructura que la anterior sustenta.

## CONCLUSIONES

La democracia representativa y su costoso aparato electoral no son la única forma en que pueden existir gobiernos democráticos. Construir acuerdos democráticos es posible sobre bases diferentes, emanadas de la cultura y la experiencia de comunidades, pueblos y organizaciones sociales que existen en México. El aparato burocrático que demanda el funcionamiento de un Estado centralista como el mexicano resulta cada vez más oneroso e insostenible. Ello plantea la necesidad de cambios que redimensionen la capacidad de los gobiernos e instituciones locales y regional para desarrollar tareas de gobierno y justicia, en un marco de una relativa autonomía. El ejemplo que he analizado es ilustrativo en este sentido, pues resalta algunas características de la construcción de lo que denomino democracia desde abajo.

Un obstáculo importante para la construcción de “una democracia más democrática” en México lo constituye el centralismo y la creciente desigualdad que ha acentuado los desequilibrios regionales y ha propiciado el surgimiento de varios Méxicos, en un marco institucional que no deja cabida sino para el México de las elites. La renuencia de esas elites a compartir la riqueza nacional, y la resistencia de la clase política a su servicio a reconocer identidades, actores y formas de organización política alternas —expresiones nuevas de culturas ancestrales— han llevado a negar derechos a los grupos subalternos y, particularmente, a los pueblos indígenas, cuyas demandas no han sido escuchadas ni atendidas. En un marco de creciente violencia política y policiaca, los riesgos de la exclusión y de la injusticia pueden implicar un

proceso de balcanización creciente que desestabilice al régimen. El mayor peligro es quizá la tentación de solucionar de manera autoritaria, mediante el uso de la represión y la fuerza del Estado, los conflictos sociales y políticos a cuyas demandas y movilizaciones se responde como si se tratara de violencia criminal.

Sin embargo, históricamente, los cambios progresivos en el régimen político se han producido en contextos de movilización y presiones desde abajo que no pueden ser contenidas a través de medidas de fuerza o mandatos de la autoridad. Es difícil que se produzcan cambios progresivos sin presiones desde abajo. Aunque no de manera inmediata, los ciclos de protesta en los que reivindicaciones particulares de sectores sociales o agrupaciones sindicales se enlazan y se encadenan a demandas políticas, han dado pie a reformas del régimen.

En 2006 y 2007 movilizaciones importantes surgieron o se reactivaron y continúan (protesta poselectoral del FAP; represión en Atenco, movimiento de la APPO, conflicto no resuelto del EZLN y la “Otra Campaña”; protestas por el incremento de precios en los combustibles y productos básicos; conflictos sindicales como el sector minero; huelgas por incrementos salariales de emergencia, etc.). A ello se añade la presencia latente de movimientos armados y el desafío abierto y descomunal del narcopoder —que a pesar de la aparatosa campaña contra el crimen anunciada por Calderón, no se repliega sino que lanza cada día desafíos abiertos al Estado y al gobierno. En este contexto, y con expectativas decrecientes de ingresos a las arcas públicas —ya de por sí mermados por una enorme deuda— es poco viable pensar que el flamante gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se pueda sostener únicamente con medidas de fuerza y con la manipulación mediática de la información.<sup>13</sup>

La posibilidad de que el régimen recupere su capacidad de gobernar y de garantizar un orden amenazado ante todo por la violencia criminal derivada de la narco economía, pasa por el terreno político. Pasa por una reforma de Estado que liquide institucionalmente los rasgos más inicuos del viejo régimen: el presidencialismo, el centralismo, la corrupción, la desigualdad, la

---

<sup>13</sup> Una tarea que ha desempeñado este aparato es la vigilancia, persecución y aniquilación de los luchadores sociales y líderes opositores. Aunque no alcanza las proporciones de la “guerra sucia” bajo los gobiernos de Echeverría (1970-1976) y López Portillo (1976-1982), la violencia política desplegada en Atenco, Edo. de México, Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán durante el gobierno de alternancia panista de Vicente Fox (2000-2006), ha sido mayor que la de los últimos gobiernos del derrocado PRI.



injusticia y la impunidad; posibilitando a su vez la existencia de formas más flexibles y autónomas de organización política, que surjan desde abajo, como la experiencia que hemos analizado. Una reforma así parece difícil que surja de una clase gobernante decidida a compartir el poder, pero no a renunciar a su proyecto oligárquico ni a compartir la riqueza. Aceptan la alternancia con un partido de derecha, pero no conciben la idea de ceder el poder a una oposición que cuestione la desigualdad, que proponga un proyecto redistributivo y anuncie un ajuste de cuentas. Mediante una operación de “gato pardo” ha logrado, así, preservar los rasgos esenciales de un régimen, cuyo autoritarismo se busca apuntalar antes que suprimir.

La debilidad del gobierno de Calderón resulta de una legitimidad cuestionada. Los primeros días de su gobierno buscan forjar una imagen de firmeza y capacidad de mando. Pero si el discurso y la imagen muestran a un poder ejecutivo dispuesto a ejercer el monopolio de la fuerza, en términos operativos el mantenimiento de un Estado policiaco y militar es demasiado oneroso para que un régimen pueda mantenerse únicamente sobre el recurso de la fuerza. De ahí la necesidad de fortalecer la gobernabilidad y el consenso; es esta necesidad la que abre una oportunidad a las reformas.

El uso racional y eficiente de recursos públicos cada vez más escasos exige emprender reformas en el ámbito político. La democracia mexicana en la elección de 2006 ha mostrado que no se justifican los ingentes recursos que se destinan a organizar procesos que no garantizan el fin para el cual han sido diseñados y que sólo benefician a los propietarios de medios y a la clase política al servicio del poder económico. El fracaso de la “democracia mínima”, la democracia electoral que los teóricos de las transiciones y los ideólogos del poder político han presentado como el *sine qua non* de la democracia (Huntington, 1993), nos obliga a reflexionar sobre la democracia deseable y posible para México.

Un proceso de reformas que reconozcan y tutelen la ciudadanía de actores y minorías que no han tenido voz y representación adecuada en la política mexicana es posible en un contexto de movilizaciones y presiones desde abajo como el que está en curso, a condición de encontrar una formulación clara y consensada de sus contenidos. Desde esta perspectiva puede ser útil analizar las experiencias de construcción democrática alternativa que se han desarrollado en nuestro país; el ejemplo de las Juntas de Buen Gobierno es significativo al respecto. Junto a éste, con características similares, pero sin una ruptura abierta, actuando en los intersticios de la ley, ejerciendo una interlegalidad difícil, podemos situar el ejemplo de la Policía Comunitaria, en la región de la Costa-Montaña de Guerrero (Sánchez, 2006). En el con-

texto de América Latina, el caso de los indios Nasa del norte del Cauca en Colombia (Ferro, 2007) puede considerarse ejemplo significativo de construcción de una democracia desde abajo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aubry, Andrés. 2003. "Los caracoles zapatistas (Tema y variaciones)". *Ojarasca*, suplemento de *La Jornada*, núm. 79, noviembre, p. 5.
- Bachrach. 1973. *Crítica a la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires, Arg. Amorortu.
- Bobbio, Norberto. 1986. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 1987. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: FCE, 193 pp.
- \_\_\_\_\_. y Miguel Ángel Bovero. 1985. *Origen y fundamentos del poder político*, 3ª ed. México, Barcelona, Buenos Aires: Grijalbo (Colección enlace), 135 pp.
- Cansino, Cesar. 1991. "La transición política en México: dinámica y perspectiva". *Estudios Políticos*, tercera época, núm. 8. México, octubre-diciembre, 7-41.
- Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. 1986. *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*. México: Noema Editores, 243 pp.
- Cosío Villegas, Daniel. 1965. *Nueva historiografía política del México moderno*, sobretiro de la Memoria de El Colegio Nacional, t. V, núm. 4. Editorial del Colegio Nacional, 1966, 176 p.
- \_\_\_\_\_. 1973. *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.
- \_\_\_\_\_. 1974. *El estilo personal de gobernar*. México: Joaquín Mortiz.
- \_\_\_\_\_. 1975. *La sucesión presidencial*. México: Joaquín Mortiz.
- Dalh, Robert. 1991. *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía vs. Control*. Madrid: Patria-Alianza, 210 pp.
- Downs, Anthony. 1957. *An economic theory of democracy*. Nueva York: Harper & Row.
- Fernández Christlieb, Paulina. 2003. "El EZLN y la GBI en Chiapas: Derechos indígenas contra corporaciones transnacionales". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 188-189. México: División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Año XLVI, mayo-diciembre 213-265.
- Ferro Medina, Juan Guillermo. 2007. *Cambiando la palabra: el proceso emancipatorio del movimiento nasa del norte del Cauca, Colombia*. Tesis de doctorado en Estudios Latinoamericanos, México: UNAM, 245 pp.

- Garrido, Luis Javier. 1982. *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. México: Siglo XXI Editores.
- Germani, Gino. 1971. *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós, 371 pp.
- Gómez Tagle, Silvia. 1993. *La frágil democracia mexicana: partidos políticos y elecciones*. México: García Valadés.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Impacto del movimiento indígena en la democratización: elecciones en Chiapas, 1982-2004*. Versión inédita.
- González Casanova, Pablo. 1965. *La democracia en México*. México: ERA (Serie Popular, 4).
- \_\_\_\_\_. 1985. *El Estado y los partidos políticos en México*, 2ª ed. México: ERA, 219 pp.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Los caracoles zapatistas. Redes de resistencia y autonomía". *Perfil*, suplemento de *La Jornada*, septiembre 26.
- Harvey, Neil. 2000. *La rebelión de Chiapas. La lucha por la tierra y la democracia*. México: Era.
- Hermet, Guy. 1982. "Las elecciones en los regímenes autoritarios: bosquejo de un marco de análisis". En Hermet, Guy, Alain Rouquié y Juan Jacobo Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*. México: FCE, 160 p.
- Hernández Navarro, Luis y Ramón Vera Herrera (comps.). 1998. *Acuerdos de San Andrés*. México: Era, 238 pp.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University, 488 pp.
- \_\_\_\_\_. 1993. *The third wave. Democratization in the late twentieth century*. Oklahoma: Oklahoma University Press.
- Legorreta Díaz, María del Carmen. 1998. *Religión, política y guerrilla en las Cañadas de la Selva Lacandona*. México: Cal y Arena, 333 p.
- Linz, Juan J. 1975. "Totalitarian and authoritarian regimes". En Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Micropolitical Theory*. Reading, MA: Addison Wesley (Handbook of Political Science, 3).
- Liphart, Arend. 1984. *Democracies*. New Haven: Yale University Press (en español: 1987. *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel).
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza (Ciencias Sociales Ensayo), 300 pp.
- Merino, Mauricio. 2003. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: FCE.
- Middlebrook, Kervin. 1988. "La liberalización política de un régimen autoritario: el caso de México". En O'Donnell, Guillermo, Phillippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. 2. América Latina*, t. 2. Buenos Aires: Paidós, 186-223.

- Milbrath, Lester. 1965. *Political participation. How and why do people get involved in politics?* Chicago, IL: Rand McNally and Company, 195 pp.
- Molinar Horcasitas, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones. Autoritarismo y democracia en México.* México: Ediciones Cal y Arena, 265 p.
- Mouffe, Chantal. 1992. "Democratic politics today". En Mouffe, Chantal (ed.), *Dimensions of radical democracy. Pluralismo, citizenship, community.* Londres y Nueva York, NY: Verso, 1-14.
- Organización de Mujeres Zapatistas "Compañera Lucha". s.f. *¡Viva nuestra historia! Libro de historias de la organización de mujeres zapatistas "Compañera Lucha"*. Chiapas: Ediciones Autónomas en Rebeldía, EZLN, 69 pp.
- Sánchez Serrano, Evangelina. 2006. *El proceso de construcción de la identidad política y la creación de la policía comunitaria en la Costa-Montaña de Guerrero.* Tesis de doctorado en Estudios Políticos y Sociales, División de Estudios de Posgrado de la FCPYS, UNAM, México, 227 pp.
- Sartori, Giovanni. 1987. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis.* vol. 1. Madrid: Alianza Editorial, 414 p.
- Schumpeter, Joseph A. [1942] 1947. *Capitalism, socialism and democracy.* Nueva York: Harper & Brothers (en español: 1968. *Capitalismo, socialismo y democracia.* Madrid, España: Aguilar), 512 pp.
- Sen Amartya. 1999. "Democracy as a universal value". *Journal of Democracy*, 10(3), 3-17.
- Sousa Santos, Boaventura de y Leonardo Avritzer. (s.f). "Introducción: para ampliar el canon democrático", [www.fsmt.org.co/ponencias2.htm?x=2183](http://www.fsmt.org.co/ponencias2.htm?x=2183), dirección no vigente.

# CULTURA Y POLÍTICA



---

---

# LAS TRANSFORMACIONES DE LA CULTURA POLÍTICA EN MÉXICO A LA LUZ DE LOS ESTUDIOS DE OPINIÓN PÚBLICA

MIGUEL BASÁÑEZ EBERGENYI\*

**H**ablar de cultura necesariamente nos remite a los valores que explican las distintas variantes del comportamiento económico, político y social. Los valores en sí mismos no son, en general, muy relevantes para entender las actitudes y el comportamiento de las personas. Tienen que observarse dentro del sistema al que pertenecen.

Los valores son unidades que se articulan en sistemas más complejos, las culturas. Los sistemas de valores alrededor del mundo estuvieron históricamente encapsulados en religiones, los cuales posteriormente se articularon en sistemas jurídicos, y hoy conforman naciones. Así entendida, la cultura impregna profundamente todas las dimensiones de la vida económica, social, política o privada de las personas.

Por lo tanto, las culturas son conglomerados de valores que validan o dan significado a comportamientos económicos, sociales o políticos. En este sentido, una cultura es un sistema de valores que aspira ser integral y consistente, donde interactúan religión, derecho y sociedad en un constante devenir.

## LA INTERACCIÓN ENTRE CONDICIONES MATERIALES Y CULTURA

### *¿QUÉ ES PRIMERO: CIRCUNSTANCIAS O IDEAS?*

Por mucho tiempo se ha debatido esta pregunta: ¿qué es primero: la formación de ideas que afecta las condiciones materiales o son éstas las que influ-

---

\* Presidente de Global Quality Research, Princeton, NJ, EUA.

yen a aquéllas? El primer ángulo de estudio —las ideas predominando sobre las circunstancias— se ha atribuido a Max Weber; el segundo —las circunstancias moldeando las ideas— a Carlos Marx. Las nuevas evidencias apuntan a ambas posibilidades, dependiendo del momento histórico de una sociedad y del entorno mundial en que se encuentra.

Hasta recientemente, la falta de evidencia empírica sobre los valores hacía muy difícil rebatir los argumentos principalmente económicos de la corriente materialista, desde Marx hasta Bell (v. gr. Bell, 1973, 1976). Los trabajos de Gramsci, Inglehart, Huntington y otros empezaron a construir puentes entre estas dos vertientes de explicaciones del desarrollo (v. gr. Gramsci, 1957; Huntington, 1993; Inglehart, 1977, 1990, 1997; Inglehart y Welzel, 2005).

Sin datos consistentes y confiables no había forma de medir el cambio cultural a través del tiempo. La Encuesta Mundial de Valores (EMV) realizada en cinco ocasiones entre 1980 y 2005 ha llenado este vacío y nos da una oportunidad única para seguir la pista de los cambios de valores. Esta encuesta surge del Eurobarómetro, que para 1980 se extendió a 14 países de los seis continentes. Para monitorear los cambios, la serie se replicó en 1990 coordinada ya por Ronald Inglehart en 43 países, otra vez en 1995, después en 2000 y 2005, incluyendo hoy un centenar de países.

En la búsqueda de valores fundamentales, varios autores empezaron a revisar el impacto de las religiones, mientras otros se fueron a la revisión de las costumbres. Una rápida revisión cronológica recuerda a Dealy en 1977 (v. gr. Glen, 1977: 34), quien contrastó cinco valores o virtudes católicas para explicar la conducta latinoamericana (dignidad, generosidad, orgullo, grandeza y disfrute), frente a otras virtudes equivalentes (pragmatismo, frugalidad, servicialidad, verdad y trabajo) para explicar la conducta protestante. Harrison en 1985 (v. gr. Lawrence, 1985: 7) distinguió entre culturas progresivas y culturas estáticas, derivadas de tres rasgos básicos en su visión del mundo: orientación hacia el futuro o el pasado; promoción o inhibición de la racionalidad; y énfasis en la igualdad o en la autoridad. Estas características influyen a su vez fuertemente en asuntos como la confianza, el código de ética (crítica, justicia, autodisciplina) y actitudes hacia el trabajo (creatividad, planeación y diligencia).

En un trabajo de 1986 (v. gr. Basáñez, 1986: 125), contrasté las tradiciones que llamé *combativas* (protestantes, confesionistas y judías) de las *contemplativas* (católicas, islámicas e hindúes), construidas a partir de tres valores fundamentales: prójimo (confianza), trabajo y crítica (disenso). En 1993 Putnam (v. gr. Putnam, 1993) estudió el capital social en Italia, y en-



contró que el norte, donde la sociedad civil había sido vibrante por siglos, las instituciones democráticas funcionaban mejor que en el sur, que mostraba poco *capital social*. Fukuyama encontró a la *confianza* como ingrediente clave para el capital social (v. gr. Fukuyama, 1996). Grondona en el 2000 (v. gr. Grondona, 2000: 126) distinguió entre las culturas *progresistas* y las culturas *resistentes* al progreso, utilizando cinco valores clave: austeridad, trabajo, innovación, competitividad e inversión. Para el proyecto “La Cultura es lo que Importa” se desarrolló una lista más exhaustiva de 25 valores que actualmente se está verificando empíricamente.<sup>1</sup>

## MATERIALISMO Y POSMATERIALISMO: LA PRIMERA DIMENSIÓN

Con la publicación de las ideas sobre materialismo y posmaterialismo (v. gr. Inglehart, 1971) en 1971 se inició una travesía de las ciencias sociales que no ha llegado a su fin. El precepto básico es que los individuos conforman sus actitudes y percepciones ante la vida vinculadas al grado de satisfacción de sus necesidades materiales. Ante situaciones de escasez o en peligro de sobrevivencia (física, laboral, familiar, etc.) el individuo actúa con un repertorio de conductas muy diferentes al de situaciones de abundancia o en seguridad plena.

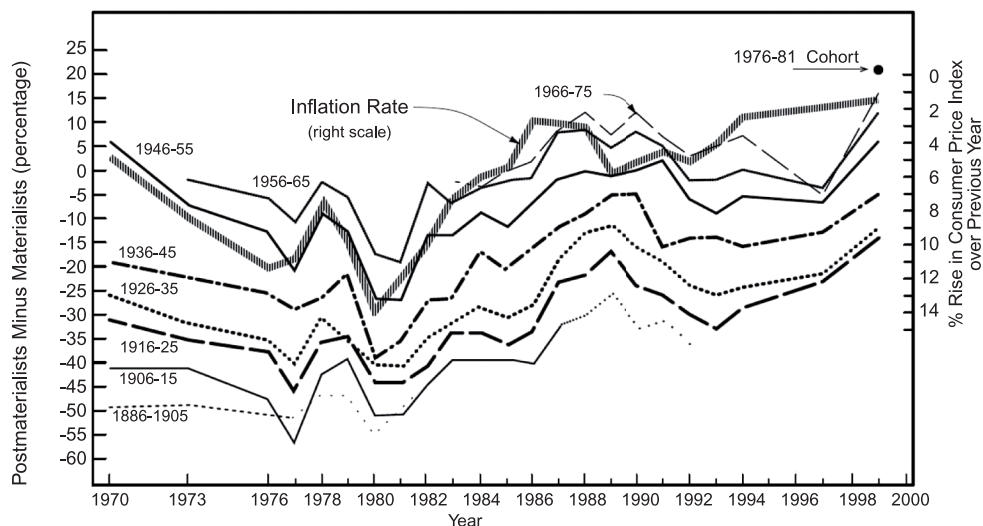
Basado en encuestas levantadas en seis países europeos, Inglehart sentó el fundamento que le permitió rastrear el impacto empírico de las condiciones materiales en las ideas, tal y como se muestra en la gráfica 1. Al descubrir que los individuos y los países mostraban distintos grados en el eje materialista-posmaterialista, se construyó la primera dimensión que dio base a las dimensiones adicionales que con los años se han encontrado. El análisis podía moverse entre un extremo y otro de los polos materialista-posmaterialista.

La gráfica 1 representa en el eje vertical-izquierdo el porcentaje de la población posmaterialista menos la población materialista (o porcentaje neto de posmaterialismo). En el eje vertical-derecho se mide la tasa de inflación

---

<sup>1</sup> Cosmovisión: 1. Religión; 2. Destino; 3. Sentido del tiempo; 4. Riqueza; 5. Conocimiento; Virtudes: 6. Código de ética; 7. Virtudes puntuales; 8. Educación; comportamiento económico: 9. Trabajo/logro; 10. Frugalidad; 11. Espíritu emprendedor; 12. Propensión al riesgo; 13. Competencia; 14. Innovación; 15. Movilidad social; comportamiento social: 16. Predominio de la ley/corrupción; 17. Radio de identificación; confianza; 18. Familia; 19. Asociación (capital social); 20. El individuo/el grupo; 21. Autoridad; 22. Papel de las elites; 23. Relaciones Estado-Iglesia; 24. Relaciones de género; y 25. Fertilidad.

GRÁFICA 1. Posmaterialismo (%) e Inflación en Europa, 1970-1999



con el aumento anual en el índice de precios al consumidor, aplicando una escala de invertida. En el eje horizontal se muestran las encuestas levantadas entre los años 1970 y 2000. Las líneas delgadas en el centro de la gráfica se refieren a las generaciones a las que pertenecen los entrevistados. La línea inferior extrema son individuos que nacieron entre 1886 y 1905 (es decir, los más viejos), seguidas de las generaciones subsecuentes, hasta alcanzar en la línea superior extrema a los más jóvenes que nacieron entre 1966 y 1975. La línea gruesa corresponde a la tasa de inflación.

Obsérvese en la gráfica 1 cómo aumenta el porcentaje de población materialista al aumentar la tasa de inflación (cuando la línea gruesa cae, pues está en una escala invertida). Por el contrario, al disminuir la tasa de inflación (cuando la línea gruesa sube), también disminuye el porcentaje de población materialista (lo que equivale al aumento del porcentaje de población posmaterialista).

## MODERNIZACIÓN Y POSMODERNIZACIÓN: LA SEGUNDA DIMENSIÓN

Con los datos de la segunda Encuesta Mundial de Valores de 1990 me propuse identificar los ejes axiológicos que produjeran una fuerte discriminación

entre los individuos y entre los países conforme a su religión (v. gr. Basáñez, 1993). Atribuir consecuencias a las religiones no era políticamente correcto en ese entonces. Me enfoqué en los tres valores que propuse en 1986: prójimo (confianza), trabajo y crítica (disenso) y los más poderosos discriminantes resultaron ser la confianza y el disenso.

El espíritu crítico (disenso) apareció con fuerza a través de la pregunta sobre *el respeto a los padres*. La premisa fue que a menor aceptación de la autoridad de los padres, mayor autonomía y pensamiento independiente. Por otra parte, en la confianza interpersonal, como indicador del radio de amplitud de las interacciones sociales, políticas y económicas, la premisa fue que a mayor confianza en los demás, más amplio el concepto de prójimo (mis familiares y amigos íntimos). Y a la inversa: a mayor desconfianza en lo demás, más estrecho el concepto de prójimo.

Las dos gráficas siguientes sintetizan los principales resultados. La gráfica 2 muestra al catolicismo y protestantismo en cuadrantes opuestos.<sup>2</sup> La confirmación de mis hipótesis me animó a continuar la exploración. Una vez que apareció la contrastante posición entre estas dos vertientes religiosas, apliqué el análisis a los países específicos que muestra la gráfica 3.

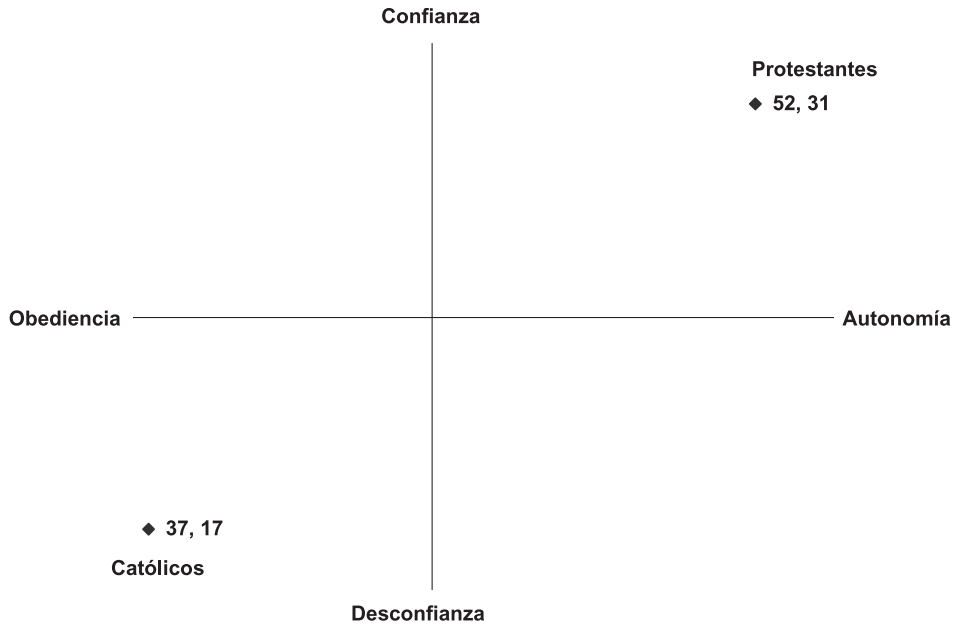
Los países protestantes se agruparon en el cuadrante superior derecho (confiado y autónomo), mientras que los países católicos se agruparon en el cuadrante inferior izquierdo (desconfiado y obediente). Los países con ambas religiones se alinearon en el centro de la gráfica.

De este procedimiento elemental de discriminación que se basa en sólo dos variables, surgió la idea de intentar otro más sofisticado que recogiera la gran complejidad y riqueza de la encuesta mundial. Casi simultáneamente se publicó el artículo de Huntington sobre el *choque de civilizaciones* (v. gr. Huntington, 1993) que dio mayor ímpetu a la recién mostrada fuerza explicativa de las religiones. Así surgió en 1995 el *Mapa de Valores* de Inglehart (gráfica 4) como producto de un análisis factorial multivariado, cuyos ejes

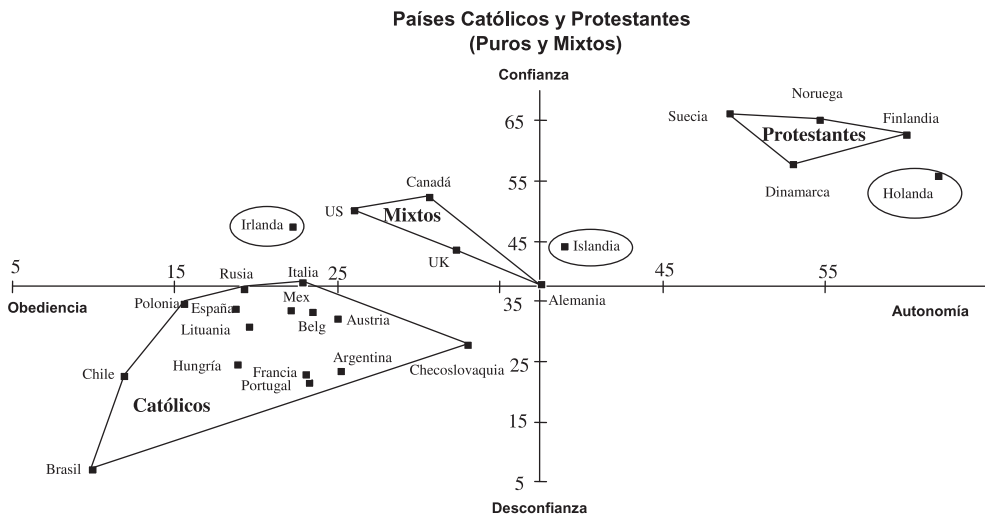
---

<sup>2</sup> El eje horizontal (obediencia-autonomía) fue hecho con la siguiente pregunta: “¿Con cuál de las siguientes dos afirmaciones está usted más de acuerdo? a) Independientemente de las cualidades y defectos de los padres, uno debe siempre amarlos y respetarlos; o b) Uno no tiene la obligación de respetar y amar a los padres que no se lo han ganado con su conducta y actitud”. Sólo 17% de los católicos dijeron “los hijos no tienen la obligación”, mientras que 37% de los protestantes lo hicieron. El eje vertical está basado en la pregunta: “Generalmente hablando ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de la gente o que no se puede ser tan confiado?” 31% de los católicos dijo que se puede confiar en la mayoría de la gente, mientras que 52% de los protestantes lo hizo.

GRÁFICA 2. Confianza y espíritu crítico en católicos y protestantes



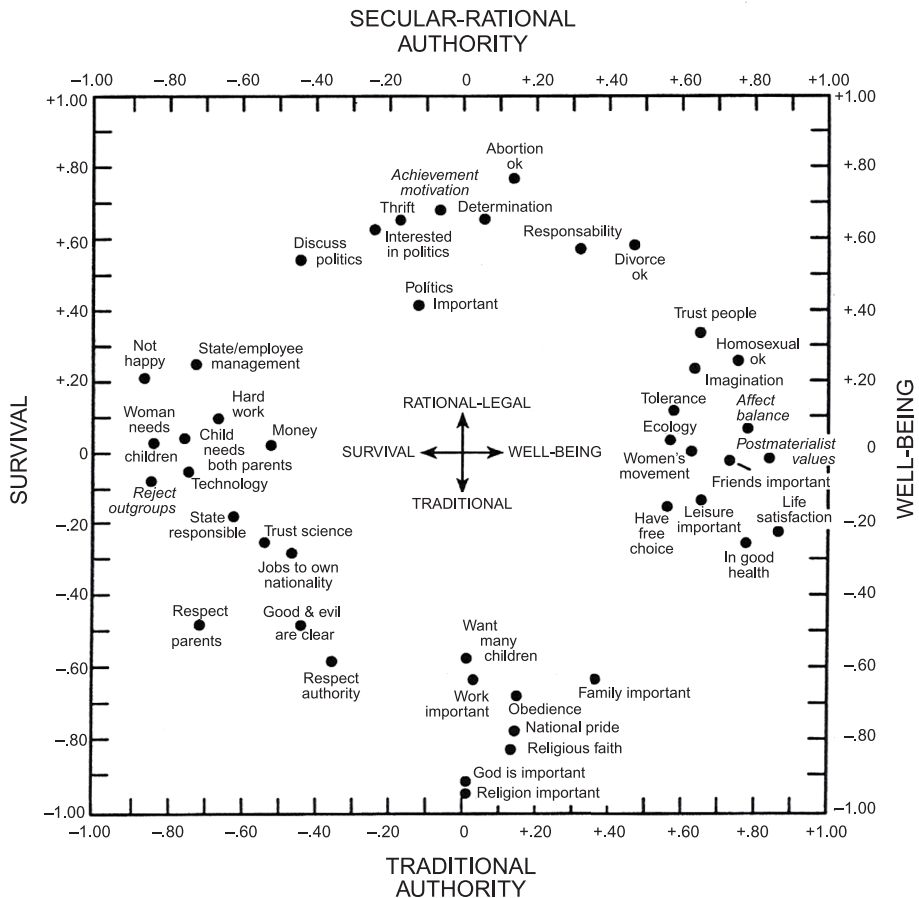
GRÁFICA 3. Países católicos y protestantes



económico (horizontal) y socio-político (vertical) dieron pie a la identificación que ese autor hizo respecto al quiebre en la tendencia del proceso de modernización (el polo norte en el mapa cultural) de los países industriales avanzados, que al llegar a un punto determinado se reorientan hacia la posmodernización (polo este del mapa cultural) (v. gr. Inglehart, 1997: 82 y 93).

El eje económico, aunque más rico y rebautizado como *sobrevivencia-bienestar*, conservó los rasgos centrales ya identificados desde 1971 en la dimensión *materialismo-posmaterialismo*. El eje socio-político, también más

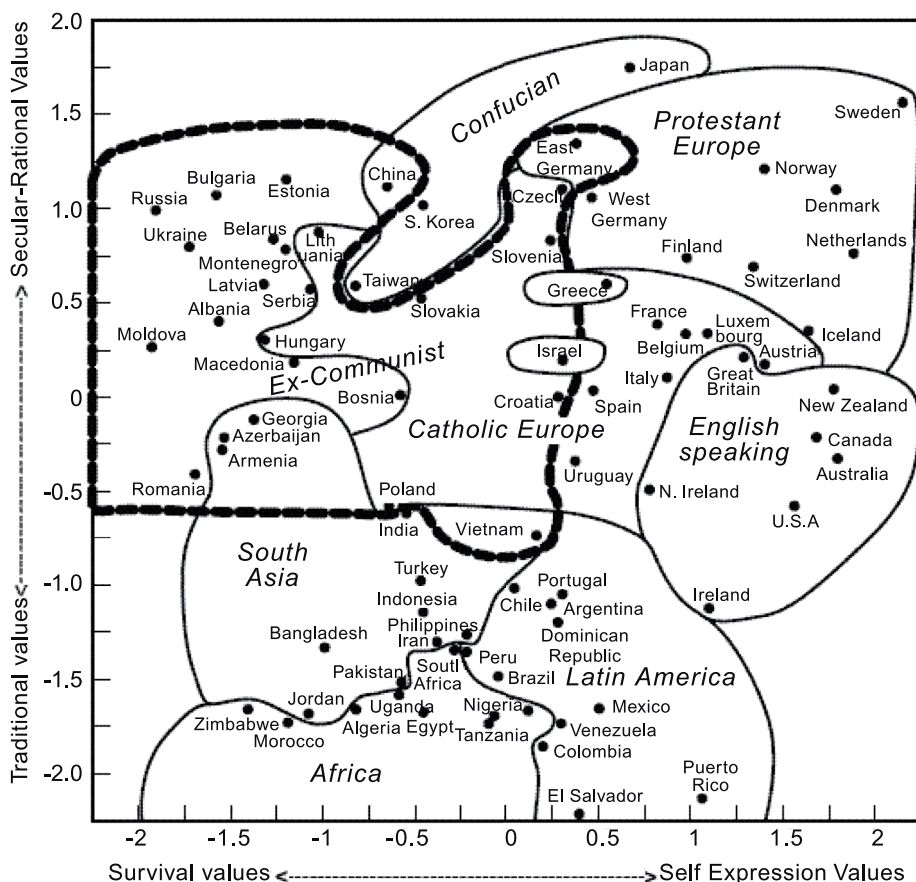
GRÁFICA 4. Los valores en el mapa cultural mundial de Inglehart



rico y denominado ahora como *tradicional* y *secular-racional*, conservó los rasgos centrales ya identificados con la variable sobre el *radio de confianza*. La confianza en autoridades más cercanas al individuo (el padre, la familia, el jefe de la tribu, el sacerdote, etc.) en el polo tradicional, frente a la confianza en autoridades más lejanas y genéricas (la ciencia, la ley, las instituciones, etc.) en el polo secular-racional.

Fue sorprendente observar cómo los países se distribuyeron en el mapa mundial por conglomerados basados en sus raíces religiosas. En el cuadrante

GRÁFICA 5. Los países en el mapa cultural mundial de Inglehart



inferior izquierdo (valores tradicionales y condiciones de escasez que producen los valores de sobrevivencia) predominaron los países de raíz islámica, africanos y asiáticos. En el cuadrante opuesto, el superior derecho (con valores secular-racionales y condiciones de satisfacción material que producen valores de autoexpresión) predominaron los países europeos de raíz protestante. En el cuadrante superior izquierdo los países de raíz ortodoxa, y en su opuesto, el cuadrante inferior derecho, predominaron los países de latinoamericanos de raíz católica. En el centro, predominaron los católicos europeos; en el polo este los protestantes ingleses; y en el polo norte, los confucionistas.

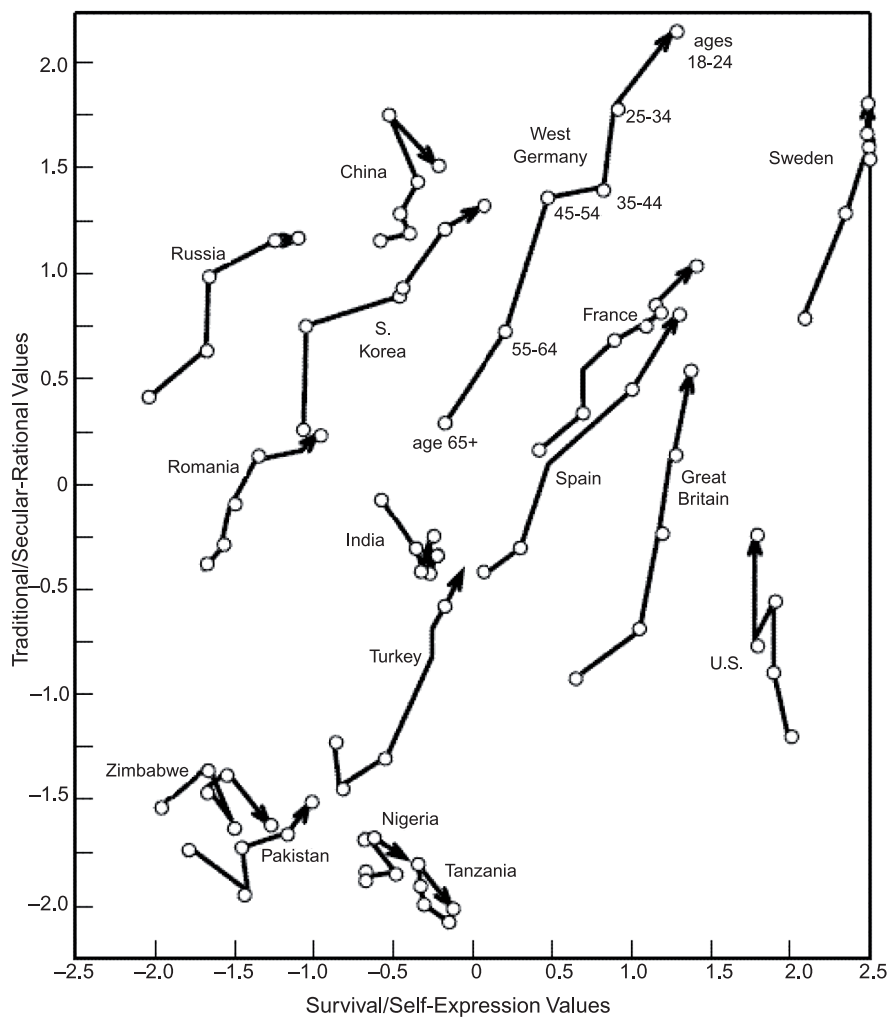
La investigación de la cultura a través de los valores y la identificación de éstos por la vía de las encuestas de opinión pública, permitió adicionalmente observar la dirección del cambio social conforme las generaciones más viejas son reemplazadas por las más nuevas. Al poder ubicar en el mapa cultural las cohortes de edad por países, se revela la dirección y velocidad de los cambios axiológicos al interior de cada sociedad. A manera de ejemplo, la gráfica 6 muestra el efecto descrito en una selección de países. Cada flecha corre en dirección del grupo de edad más viejo al más joven.

### *EL CAMBIO DE VALORES EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN*

Para una mejor comprensión de la evolución del impacto de la circunstancia en la formación de las ideas, de los valores, es importante reconstruir la estructura axiológica que priva en las distintas fases del proceso: premodernidad, modernidad y posmodernidad. Para ello hay dos opciones: 1) revisar los rasgos de aquellos países que hoy se pueden clasificar en cada una de esas tres fases; o 2) construir una abstracción general a partir de elementos comunes que puedan servir como indicador. Este texto opta por la opción segunda, por las razones que a continuación se indican.

Es difícil encontrar el patrón del cambio de valores a través de los años si sólo se observa a los países individualmente. Hay demasiadas variables específicas que pueden ser responsables de dichos cambios. Una forma de resolver tal problema es agregar los datos de varios países. En este análisis utilizamos datos de los 81 países incluidos en las encuestas mundiales de valores de 1995 y 2000 (v. gr. Basáñez, 2006a). Dada la diversidad de los países incluidos, es posible replicar el proceso de modernización. Es decir, ver los valores en países premodernos (alto analfabetismo, poca población urbana, poca población ocupada en servicios, ingreso per cápita bajo), intermedios y posmodernos (bajo analfabetismo, mucha población urbana, mucha pobla-

GRÁFICA 6. Efecto generacional en los valores del mapa cultural de Inglehart



ción ocupada en servicios, ingreso per cápita alto). El cuadro 1 intenta replicar el proceso de modernización.

Las cuatro variables para medir el proceso de modernización (desarrollo económico, urbanización, empleo posindustrial y alfabetización) indican consistentemente que *el respeto a los padres* decrece en la medida en que



**CUADRO 1.** Valores fundamentales por niveles de desarrollo (% emv 2000)

	<i>Respeto a los padres</i>	<i>Trabajo esforzado</i>	<i>Confianza en los demás</i>	<i>Asociacionismo</i>
PIB per cápita (US)				
Bajo (menos de \$2 600)	92	79	26	49
Medio (hasta \$9 999)	88	60	22	38
Alto (más de \$10 000)	71	40	34	62
Población urbana (%)				
Baja (menos de 50%)	93	68	28	40
Media (hasta 75%)	84	58	24	45
Alta (más de 75%)	75	45	31	60
Población en servicios (%)				
Bajo (menos de 33%)	89	72	33	21
Medio (hasta 66%)	83	55	25	46
Alto (más de 75%)	74	33	31	66
Alfabetización (%)				
Baja (menos de 85%)	89	60	25	37
Media (hasta 96.5%)	86	55	23	52
Alta (más de 96.6%)	79	55	30	52

dichos niveles aumentan. En los países de bajo ingreso, el 92% de la población dice que uno debe siempre amar y respetar a los padres; mientras que en los países de alto ingreso sólo 71% lo afirma. Con las otras variables el contraste es similar: por urbanización de 93% a 75%; por tipo de empleo de 89% a 74%; y por alfabetización de 89% a 79 por ciento.

El *trabajo esforzado* parece estar fuera de moda en el mundo posindustrial. La intensidad de declinación es consistente y fuerte en tres de las cuatro variables de modernización que muestra el cuadro 1. En los países de bajo ingreso el 79% de la población dice que debe enseñarse a los hijos trabajo esforzado, mientras que en los países de alto ingreso, sólo 40% lo afirma. Por urbanización el contraste es similar: 68% a 45%, y por tipo de empleo posindustrial aún más fuerte, de 72% a 33%, aunque para alfabetización no es tan fuerte (de 60% a 55%). Este patrón de comportamiento parece dejar un mensaje de que en las sociedades modernas el trabajo *inteligente* es más apreciado que el trabajo *esforzado*.

La *confianza* es consistentemente la más baja en los niveles medios de los cuatro indicadores: ingreso, urbanización, servicio y alfabetización de 22% a 25% para cada uno y mejora en los altos niveles de los cuatro indicadores alcanzando de 30 a 34%. Por otra parte, en los países de bajo ingreso el 49% de la población dice *asociarse* por lo menos a una organización, mientras que en los países de alto ingreso 62% lo afirma. Contrastes similares aparecen por urbanización (40% vs. 60%), tipo de empleo (21% vs. 66%) y alfabetización (37% vs. 52%).

Los hallazgos de los 81 países revisados arriba sugieren que el mejoramiento en las estructuras económicas y sociales (es decir, la modernización) produce cambios profundos en la cultura y la política.

## EVOLUCIÓN GENERAL DE LA CULTURA EN MÉXICO

### MODERNIZACIÓN ACELERADA DE MÉXICO, 1933-1982

México inició a partir de 1933 un proceso de modernización acelerada. Este proceso fue conducido por un crecimiento económico sostenido superior al 6.3% anual, algunas veces llamado “el milagro mexicano” (v. gr. INEGI, 1986: 311 y 312). Se caracterizó por una transición de la sociedad rural a urbana, de agrícola a industrial, de analfabeta a alfabetizada y de incomunicada a comunicada, entre los rasgos más destacados. Para 1982 en que el crecimiento económico per cápita se estancó, el país ya había cambiado sustancialmente su perfil social, económico y político frente al que tenía en las primeras décadas del siglo xx. Ese cambio de las condiciones modificó diametralmente el sistema de valores de los mexicanos, como se reseña brevemente a continuación.

La cultura mexicana se estructuró históricamente alrededor del sistema de valores católico español que empezó con la colonización. La guerra de independencia de 1810 hizo surgir, comprensiblemente, una ideología antihispánica. Posteriormente, la pérdida de la mitad del territorio mexicano frente a Estados Unidos en 1847, produjo una ideología antinorteamericana, reforzada por los muchos agravios a lo largo de la historia de ambos países. Esos dos sentimientos en contra de España y de Estados Unidos fueron el corazón del *nacionalismo* de México (v. gr. Basáñez, 2004). Finalmente, la revolución de 1910 justificó la ideología que validó al gobierno y a sus partidos políticos (PNR-PRM-PRI). Estos tres pilares culturales (catolicismo, nacionalismo y revolución) influyeron profundamente los valores de los mexicanos y son todavía el sostén del sistema de creencias de algunos grupos en México.

Es importante notar que el sistema de valores mencionado se ajustaba bien a aquella sociedad *tradicional* que era México en los años treinta. Estaba apenas poblada, rural, empleada en el sector agrícola, analfabeta; tenía pocas comunicaciones y poca movilidad. La dirigencia del país que administraba esa estructura social, política y económica se institucionalizó en una serie de leyes y coaliciones de poder que produjeron una red de monopolios de la política, las empresas y la religión en los tres niveles: estatal, federal y local. Este arreglo institucional todavía permanece y hoy constituye el *statu quo* de las fuerzas conservadoras que resisten el cambio.

Sin embargo, el acelerado desarrollo de cinco décadas a partir de 1933 resultó en una multiplicación del tamaño económico de México por 20 veces y una multiplicación por casi cinco (4.8) en el incremento del PIB per cápita. Así, el país se hizo muy poblado, urbano, empleado en el sector de servicios, alfabetizado, con buenas comunicaciones y mucha movilidad. Lo opuesto a lo que era 50 años antes. Pero el viejo sistema de valores ya no se adecuaba bien a la nueva sociedad *moderna*. Los valores, la cultura, tendrían que cambiar.

El proceso de desmantelamiento de los valores tradicionales comenzó en 1968 con las protestas del movimiento estudiantil, el cual terminó con la masacre de Tlaltelolco. Básicamente, este violento choque fue el primer desafío abierto y extendido a los elementos contradictorios de la ideología oficial *revolucionaria*. Sin embargo, las menciones en el gobierno a la revolución continuaron por 20 años, hasta que Carlos Salinas llegó al poder en 1988. El debilitamiento del nacionalismo empezó una década después de Tlaltelolco, cuando México restableció relaciones con España en 1977 y la retórica gubernamental antiespañola se detuvo. Cuando el presidente De la Madrid (1982-1988) llegó al poder, la retórica antinorteamericana del gobierno disminuyó rápidamente y fue desapareciendo en la medida en que avanzaban las negociaciones del TLCAN (1990-1994).

En resumen, el giro de valores implicados en este cambio estructural explica que la sociedad mexicana entró en ebullición cada vez con más fuerza desde 1968. Las demandas de cambios políticos, sociales y económicos fueron resultado de valores modernos. Sin embargo, los medios de comunicación, las elecciones y la *intelligentsia* que se suponía debían transmitir los cambios de la sociedad hacia los centros de poder, estaban severamente controlados por el gobierno. La ebullición llevó al país a un periodo de cinco crisis cíclicas (1968-1976-1982-1987-1994) engranadas al excesivo poder presidencial y al periodo sexenal (v. gr. Basáñez, 1992). El círculo vicioso finalmente terminó en 2000 con la apertura democrática que implicó la victoria de Vicente Fox.

*EL ESTANCAMIENTO COMO GENERADOR DE NUEVOS AGENTES SOCIALES Y VALORES, 1982-2006*

La rápida modernización de México entre 1933 y 1982, condujo a ese cambio profundo de valores tradicionales a modernos. Es decir, la circunstancia actuando sobre la formación de las ideas. A partir de 1968, las nuevas ideas empezaron a actuar sobre la circunstancia, sobre todo en materia política, pero también social.

En lo económico, por primera vez después de cinco décadas de éxito, México en 1982 mostró una tasa negativa de crecimiento económico. Desde entonces la economía mexicana está estancada en términos per cápita. El ingreso en 1981 fue de 3 486 dólares por persona; en 2004 de 3 888 (*v. gr.* Banco Mundial, 2006). La modernización como fuente del cambio estructural se detuvo en 1982. Sin embargo, el estancamiento económico se convirtió paradójicamente en la nueva locomotora del cambio estructural y, por lo tanto, del cambio de valores.

El efecto inmediato de la falta de crecimiento fue la insuficiencia en la creación de empleo. A la demanda de empleo, que en los últimos 25 años ha rondado en un millón anuales,<sup>3</sup> la sociedad respondió con tres fenómenos: 1) un aumento de la migración legal e ilegal y del comercio con Estados Unidos que trajo consigo un enorme flujo de ingresos, lo cual resulta incompatible con la ideología tradicional antinorteamericana; 2) la feminización de la fuerza de trabajo que impulsó la igualdad de géneros y a la vez provocó cambios en la estructura y los valores de la familia; y 3) la explosión de la economía informal, que es ya equivalente a la economía formal en número de ocupados. El rápido cambio cultural ha tenido como resultado en México una fuerte convergencia de valores entre México, Canadá y Estados Unidos (*v. gr.* Inglehart, Basáñez y Nevitte, 1994) y la firma del TLCAN está enmarcada por las condiciones mencionadas. Muestra de cómo la combinación de nuevas ideas y condiciones actúan sobre la circunstancia y no es sólo un evento pasajero.

Una revisión preliminar de los datos de la EMV (Encuesta Mundial de Valores) de 2000 sugiere que el curso de la convergencia continúa. La disposición a quitar la frontera aumentó en México de 22% en 1990 a 36 en 2000. En Estados Unidos creció de 37 a 42% en el mismo periodo, en relación con

---

<sup>3</sup> En 1960, 3.3% de crecimiento anual sobre una población de 35 millones: en 1970, 3.2% sobre 48; en 1980, 2.3% sobre 69; en 1990, 1.9% sobre 85; y en 2000, 1.6% sobre 99.

la frontera canadiense. Desafortunadamente, no tenemos una pregunta en EUA acerca de la frontera mexicana. En forma similar, la disposición a formar un solo país con EUA aumentó en México de 21 a 31% en la década, cuando la pregunta se plantea con una condición no atractiva: agregar un estado más. Sin embargo, si la pregunta se formula con una condición atractiva: mejorar la calidad de vida, la disposición a formar un solo país se eleva al 58%. Para EUA con respecto a Canadá, el valor es un impresionante 76% (v. gr. Basáñez y Reyes Heróles, 2003: 258). Esta rápida revisión evidencia un cambio importante en la percepción del *nacionalismo* como uno de nuestros pilares culturales.

Utilizando los datos de la EMV y observando los valores que muestran variaciones de más del 20% en las etapas de 1980 a 2000, aparecen cambios importantes en tolerancia, globalización, transparencia y tamaño ideal de la familia (v. gr. Basáñez y Moreno, 2003). Un quinto indicador que también mejora rápidamente en México es el de igualdad de género.<sup>4</sup>

Estos indicadores tienen la cualidad de anticipar cambios políticos, económicos o sociales. La *tolerancia* es un componente esencial de la democracia. *El grupo geográfico al que perteneces* sirve como un indicador de la apertura a la globalización como oposición al provincianismo, que a la vez puede predecir integración económica. *Rehusarse a hacer trampa con los impuestos* indica un cambio de las prácticas corruptas y disfuncionales hacia otra forma más transparente de modernización económica. *El tamaño ideal de la familia* es un poderoso indicador de las tendencias demográficas, que podrían liberar la presión social mediante la disminución del crecimiento de la población.

El tema de intolerancia se mide en la EMV de 2000 con la siguiente pregunta, para ser respondida en una escala del uno al diez, donde "uno" significa *nunca* y "diez" *siempre*: "Por favor dígame si usted piensa que cada una de las siguientes afirmaciones nunca o siempre se justifica o algún valor intermedio: *homosexualidad* (v208)." El 53% de los mexicanos responde "uno", es decir, que *nunca* la aprueba. Si se suman las respuestas de "uno" a "cinco", la desaprobación aumenta al 75%. Sólo una minoría aprueba la homosexualidad: 11% responde "diez" (es decir, que *siempre* aprueba). Pero un 26% aprueba si se agregan las respuestas "seis" a "diez".

---

<sup>4</sup> El cambio en las actitudes hacia un trato igualitario entre hombres y mujeres sólo ha podido medirse en los últimos cinco años, porque las preguntas sobre estas actitudes no se incluyeron sino hasta la encuesta de 1995.

La escala mundial de variación en esta cuestión es muy amplia: va de 100% de desaprobación (respuesta “uno”) en Egipto, al 32% en Estados Unidos y al más bajo, 7% en Holanda. El incremento del promedio para los mexicanos en esta pregunta de 1980 a 2000 pasó de 2.7 a 3.8, cambio equivalente al 66%, la diferencia más alta entre el total de las 300 variables de la EMV.

La identificación de una persona con su grupo geográfico se mide con la siguiente pregunta: “¿A cuál de estos grupos geográficos diría usted que pertenece sobre todo?: 1. localidad o ciudad en la que vive; 2. estado o región del país en el que vive; 3. México como un todo; 4. Latinoamérica; 5. el mundo como un todo (v214)”. Los mexicanos se identificaron a sí mismos igualmente con su ciudad (35%) y con su país (35%); después con el mundo (16%); con su estado o región (11%); y, finalmente, con Latinoamérica (4%). El aumento en el promedio de esta pregunta en México, de 1980 a 2000, es de 1.8 a 2.6, equivalente al 46%, la segunda mayor diferencia en la EMV para los mexicanos. Es interesante notar que en 1980 sólo el 3% sentía que pertenecía al mundo como un todo, frente a 16% en el año 2000.

La pregunta sobre hacer trampa con los impuestos se mide preguntando: “¿Usted haría trampa con los impuestos si tuviera oportunidad?” En una escala donde uno significa *nunca* y diez *siempre*, el 69% de los mexicanos responde “uno” (es decir que *nunca* lo haría). Si se suman las preguntas del “uno” al “cinco”, la desaprobación aumenta hasta el 90%. Sólo una pequeña minoría aprueba: 4% dijo “diez” (*siempre* aprueba) y 10% si se suman las respuestas de “seis” a “diez”. El incremento en el promedio de esta pregunta en México, de 1980 a 2000, es equivalente al 31%, la tercera mayor diferencia en la EMV para los mexicanos.

Finalmente, el número de hijos deseados es medido en la EMV de 2000 con la siguiente pregunta: “¿Cuál piensa usted que es el tamaño ideal de la familia y cuántos hijos?” Sólo el 3% de los mexicanos respondió “uno”, 43% dijo “dos”, 35% “tres”; y el 19% dijo “cuatro” o más. Sin embargo, la disminución en el promedio de esta pregunta en México, de 1980 a 2000, equivale al 23% al descender de 3.6 a 2.8 hijos por familia.

La igualdad de género es otro fuerte indicador que predice cambios. La pregunta es: “De cada una de las siguientes afirmaciones que va a leer, ¿me puede decir qué tan de acuerdo está con cada una? Está ‘muy de acuerdo’, ‘en desacuerdo’ o ‘muy en desacuerdo’”: “En general, los hombres se desempeñan mejor como líderes políticos que las mujeres.” En México el 59% está en desacuerdo: 56% de hombres y 62% de mujeres.

Vista a escala mundial la variación en esta pregunta es muy grande: va del mayor porcentaje de desacuerdo (94% en Islandia) hasta el porcentaje

más bajo de desacuerdo en Egipto (10%). La religión parece tener un papel importante en la manera en que se percibe a la mujer: va de un bajo 21% en los países islámicos, a un 62% en los católicos y al más alto 76% en los protestantes.

Todo lo dicho anteriormente parecen ser buenas noticias en la perspectiva de los cambios estructurales de México. La actitud de los mexicanos hacia la tolerancia tuvo una gran mejora en un periodo de veinte años, lo cual es muy positivo para la democracia. La autoidentificación de los mexicanos como grupo geográfico ha cambiado de local a global. El rechazo a hacer trampa en los impuestos es también un cambio positivo para las empresas y para la economía. Finalmente, pensar que ahora el número ideal de hijos es 2.8 no es tan bueno, pero es mucho mejor que pensar que era 3.6. En síntesis, podría México estar nuevamente en un momento donde las ideas influyan la circunstancia.

## LA CULTURA POLÍTICA MEXICANA HOY

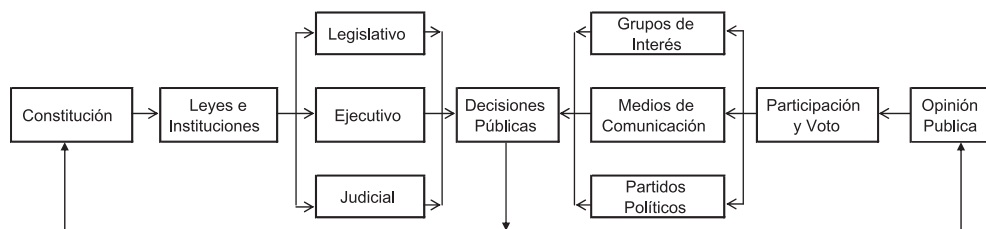
### LA OPINIÓN PÚBLICA COMO FACTOR DE CAMBIO SOCIAL

La opinión pública es la objetivación de los sentimientos privados de los individuos que impulsa el cambio social. Pero así como la sociedad requiere de los impulsos de cambio, también necesita de los impulsos de conservación, de resistencia a los cambios. Ambas fuerzas —cambio y conservación— son indispensables para el sano avance de una sociedad, que se da lento y gradual a través de una variedad de decisiones públicas que afectan a la colectividad.

En el ámbito político, la expresión más directa, aunque esporádica, de la opinión pública, se da a través de la participación electoral y el voto. Y de manera cotidiana, a través de los grupos de interés, los partidos políticos y los medios de comunicación, que tratan de avanzar hacia la adopción general de determinadas decisiones.

En el otro extremo del abanico de fuerzas sociales están las que se resisten al cambio. En primer término la Constitución como depositaria de las reglas básicas de la sociedad, y derivado de ésta, todo el cuerpo legal e institucional que le dan vida. Los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) actúan dentro de ese marco y como guardianes del monopolio de las modificaciones al entramado administrativo y jurídico del *statu quo*. Cuando las decisiones públicas se toman, retroalimentan ambos lados del proceso y el ciclo recomienza. La gráfica 7 ilustra esquemáticamente el arreglo descrito.

GRÁFICA 7. Fuerzas de conservación y cambio



## OFERTA Y DEMANDA DE DEMOCRACIA

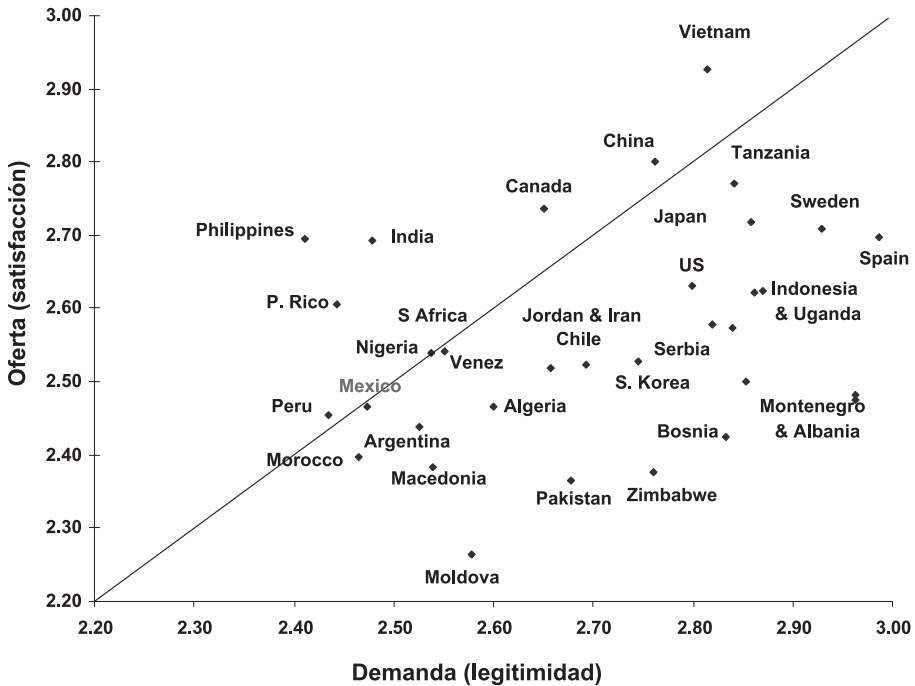
Dentro del ir y venir de fuerzas descrito, se dan los procesos de cambio de cultura reforzados por la adopción de cambios institucionales a las reglas del juego en una sociedad. Específicamente para el ámbito político, podemos hablar de una oferta y demanda de democracia. *Demanda*, la que exige la sociedad con la propuesta de cambios que permanentemente formula a través de los mecanismos de opinión pública. Esta *exigencia* es una evidencia del cambio cultural. *Oferta*, la que resulta de los cambios que se adoptan como decisiones públicas. Hay países en los que las instituciones aceleran el proceso de *oferta* de democracia y van más allá de lo que demanda la sociedad, pero en otras se retrasa el proceso y resisten al avance democrático. Los datos de la EMV nos permiten ubicar dónde se encuentra México y comparar su posición frente a otros países. Este conocimiento permite determinar la velocidad de cambio de la cultura política.

Para hacerlo, tomamos seis preguntas, siguiendo el esquema desarrollado por Mattes y Bratton (v. gr. Mattes y Bratton, 2003). Para medir la demanda se usan las siguientes preguntas de la EMV: 1) la economía funciona mal en las democracias; 2) las democracias son indecisas; y 3) las democracias no son buenas para mantener el orden. La premisa es que a mayor oposición a esas afirmaciones, mayor es la exigencia de democracia en la sociedad. La oferta se mide con: 1) satisfacción con la democracia; 2) satisfacción con el respeto a los derechos humanos; y 3) satisfacción con el gobierno. A mayor grado de satisfacción, se asume que hay mejor oferta de democracia.

La gráfica 8 muestra que la democracia mexicana (similar a la de Sudáfrica, Nigeria y Perú) se encuentra en un balance entre oferta y demanda. Sin embargo, no es el caso de la mayoría de los países que se analizan. Aquellos que están debajo de la línea, significa que la demanda es mayor que la oferta y lo opuesto ocurre para aquéllos arriba de la línea. Filipinas, India y Vietnam



GRÁFICA 8. Oferta y demanda de democracia



destacan por su elevada oferta. En el otro extremo, Moldova, Pakistán, Zimbabwe, Montenegro y Albania destacan por su elevada *demanda*, en los términos medidos por estos indicadores.

La síntesis de este análisis es que en México el balance entre la exigencia (el cambio de cultura) y la obtención de avances (el éxito en conseguir lo planteado) en la democracia, se encuentra en equilibrio. Es decir, se puede ver con optimismo el futuro a partir del enfoque de cambio cultural en el nivel nacional. Lamentablemente no se puede ser igual de optimista en el nivel subnacional.

#### RASGOS RELEVANTES

El desarrollo que han tenido las encuestas en los últimos años en México, particularmente las de medición electoral, ofrecen a los estudiosos de la ciencia

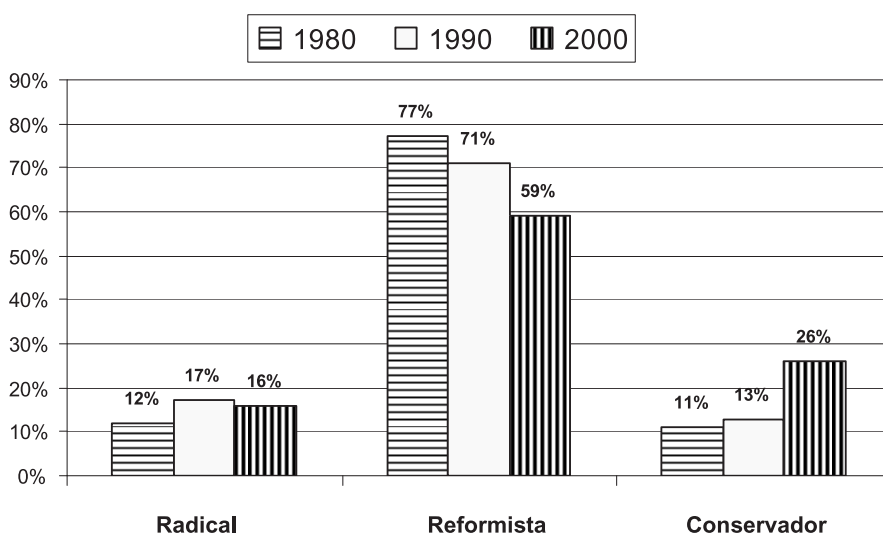
política una abundancia de datos empíricos que no existían hace apenas 20 años. Hoy es posible hacer la disección del votante por una variedad de criterios muy grande (edad, escolaridad, ingreso, región donde vive, etc.), que han enriquecido el conocimiento de esta materia. Adicionalmente, permiten hacer inferencias y relaciones con los estudios sobre cultura política cada vez más puntuales.

Vale la pena destacar tres rasgos que evidencian la cultura política, por su poder predictivo: 1) la tendencia al cambio (radical, gradual o reformista y conservador); 2) la tendencia política (izquierda, centro y derecha); y 3) la responsabilidad por el bienestar individual.

La tendencia al cambio se ha medido en la EMV desde 1980. Se utiliza una pregunta que discrimina entre aquellos que piensan que *toda la organización de la sociedad debe ser radicalmente cambiada mediante acción revolucionaria*, de los que opinan que *nuestra sociedad actual debe ser valientemente defendida de las fuerzas subversivas* y de aquellos que en un punto medio piensan que *nuestra sociedad debe mejorar gradualmente mediante reformas*.

La última opinión es la dominante en las cuatro rondas de la EMV, de 1980 a 2000. Sin embargo, el porcentaje de los *reformistas* ha disminuido del 77% en 1980, al 49% en 2000, como se ve en la gráfica 9.

**GRÁFICA 9.** Tendencia al cambio (radical, reformista y conservador), 1980-2000



Consecuentemente, ha habido un incremento en las otras dos opciones: las opiniones *radicales* se movieron ligeramente de 12 a 16% entre 1980 y 2000, mientras que las posiciones *conservadoras* se incrementaron significativamente de 11 a 26% en el mismo periodo. Es probable que el incremento conservador del año 2000 se explique en la campaña presidencial y el atractivo candidato Fox de aquel entonces. Por alguna razón que sólo podemos apuntar, hay otros seis países que caen en el mismo patrón paradójico que México: Hungría, Finlandia, Corea del Sur, Brasil, Bulgaria y Bangladesh.

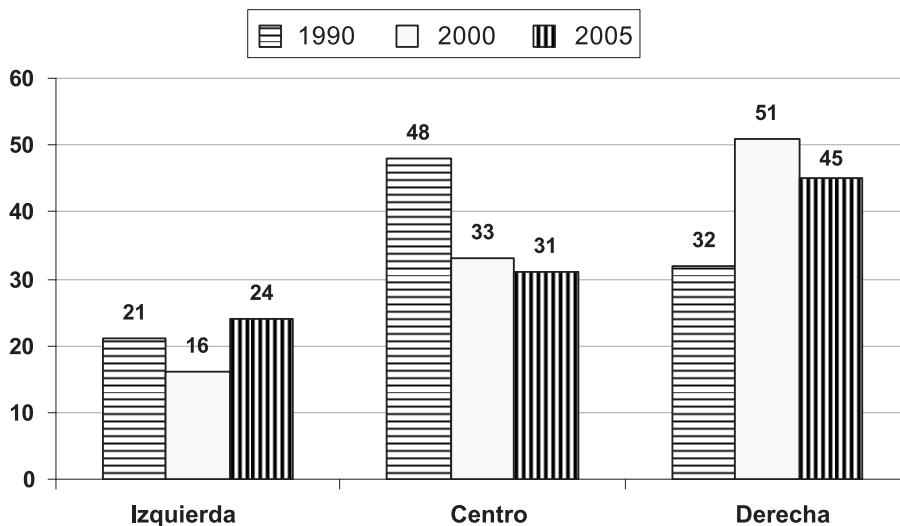
La tendencia política se ha medido en la EMV, pidiendo al entrevistado que responda a la siguiente pregunta: "En cuestiones políticas la gente habla de izquierdas y derechas. ¿Dónde se colocaría usted en términos generales en esta escala de 1 a 10?" Mucho se ha comentado de las dificultades para saber qué tiene el entrevistado en mente respecto del significado de *izquierda* y *derecha*. Sin embargo, los problemas de ofrecer descripciones de esos términos para una variedad de países tan disímolos son mayores que las de no ofrecer ninguna explicación. La profundización en el tema se deja para las investigaciones particulares.

Una observación para tener presente es que el concepto de *izquierda* en particular ha cambiado con los años. De significar la abolición de la propiedad privada o la expropiación de las fábricas ha pasado a referirse a la protección del medio ambiente o la defensa de los derechos humanos. No obstante y asumiendo las limitaciones que este reactivo pudiera presentar, ha arrojado resultados consistentes en los distintos países donde se aplica. La gráfica 10 muestra las preferencias en México a través de los últimos 15 años.

Como puede observarse, hay cierta similitud con el patrón que se revela en la tendencia radical-conservadora. En 1990 la posición mayoritaria era el centro (48%), con bloques importantes de izquierda (21%) y derecha (32%). Sin embargo, para el año 2005, el *centro* decrece considerablemente (31%) y la *izquierda* se incrementa ligeramente (24%), pero la posición de *derecha* experimenta un importante aumento (45%). Es posible que este corrimiento se explique en parte por la caída del Muro de Berlín y la extinción del conflicto Este-Oeste. Lo que es un hecho es que la misma tendencia que aparece en México está presente en la mayoría de los países del mundo.

Individualismo y colectivismo son dos nociones de gran importancia en la cultura política, sobre las cuales gira el papel del individuo y del gobierno como *responsables del bienestar*. La visión sobre este tema es tan profunda que divide a las dos Américas. Proviene de la fundación original de ambas regiones. Los estadounidenses la atribuyen al individuo, los latinoamerica-

GRÁFICA 10. Tendencia política de izquierda, centro y derecha, 1990-2005

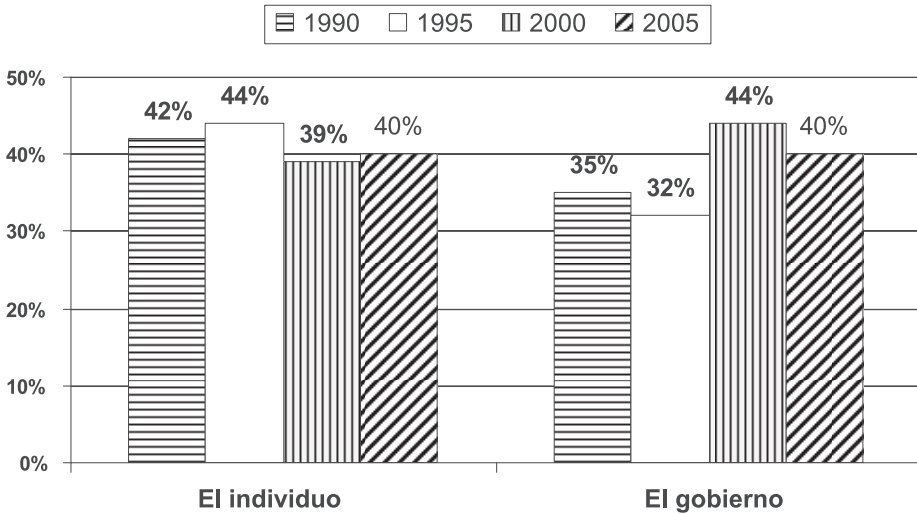


nos al gobierno. Un 21% de los estadounidenses frente a un 43% de los latinoamericanos cree que “el gobierno debe velar por el bienestar de los individuos”, mientras que un 63% de los vecinos del norte frente a un 33% de los vecinos del sur opina que “cada individuo debe velar por su propio bienestar” (v. gr. Basáñez, 1998).

En México las opiniones en los últimos quince años habían estado divididas, pero ligeramente responsabilizando al individuo, como muestra la gráfica 11. Sin embargo en el año 2000 el balance se rompió para marcar al gobierno como responsable (44%) frente a la responsabilidad que se asigna a los individuos (39%) como responsables de su propio bienestar, y para 2005 estaba asignando igual responsabilidad al gobierno y a los individuos. ¿A qué se debe este rasgo? ¿Por qué un contraste tan marcado frente a los estadounidenses? ¿Conviene reforzarlo o moderarlo?

La cultura latina se origina en el avance de ejércitos conquistadores en busca de metales preciosos, que trajeron un tanto a rastras a unos cuantos ibéricos, quienes se mezclaron con las poblaciones indígenas. La cultura inglesa se explica en las migraciones que llegaron por torrentes huyendo de persecuciones o buscando tierras, y dejaron atrás los monopolios del gobierno, de la fe y de los negocios. Latinoamérica vino ensamblada. Fue un tras-

**GRÁFICA 11.** ¿Quién debe ser responsable del bienestar de los individuos?



plante de instituciones, costumbres, iglesias, leyes, tradiciones y personajes españoles. Anglo América tuvo que construirse casi toda. Sus gobiernos, negocios, iglesias tuvieron que irse forjando y ganando un lugar en fuertes competencias. En Latinoamérica, el centro fueron el rey y el virrey; en Estados Unidos, el individuo.

En el México de la modernización (1933-1982) se reforzó el patrón colonial. El gobierno tuvo enormes recursos provenientes incrementalmente del petróleo, la agricultura, la industrialización, el turismo, la maquila, frente al tamaño de la población. Esta circunstancia hizo que se diera muy poca atención a la necesidad de compartir el esfuerzo de construir el país con la población. El gobierno realmente no consideraba el cobro de impuestos como una necesidad apremiante y sí el otorgar educación, salud, empleo, vivienda y pensiones como una obligación.

De esta manera, los mexicanos nos acostumbramos a vivir *gratuitamente* en nuestro país. El gobierno sólo nos pedía a cambio de todos esos *obsequios paternalistas*, gratitud, disciplina y acudir cada tres y seis años a un ritual formal de votar. Los ciudadanos no veíamos justificación ni necesidad alguna de exigir cuentas. Fuimos una sociedad *consentida*. Ésa fue la cultura política con la que arribamos al último cuarto del siglo XX.

Conforme los recursos públicos se fueron haciendo insuficientes fue imposible para el gobierno llamar a la corresponsabilidad social. En consecuencia, la deuda pública empezó a escalar. Las dificultades empezaron a despertar a la sociedad civil excluida de los beneficios campesinos, sindicales, gremiales, profesionales, políticos o empresariales. Se fue haciendo más consciente de las limitaciones del gobierno, más crítica y haciendo cada vez mayores exigencias. La porción excluida (migrantes, ambulantes, mujeres expulsadas al mercado laboral) tuvo que ajustar rápidamente su cultura política. La porción incluida entendiblemente se resiste al cambio y su ajuste es muy lento. Pero ¿es posible para el país mantener los rasgos de la cultura vieja? Todo parece indicar que no.

#### FUTUROS POSIBLES ANTE EL CAMBIO DE VALORES

¿Qué valores serán los que probablemente predominen e influyan en el cambio de estructura de México? En el largo plazo (20 o 30 años), lo más probable es que prevalezcan las cinco tendencias revisadas: democratización, modernización, integración económica, igualdad de género y mejoramientos sociales. Pero ¿cuál será la suerte del país en el corto plazo? Una posibilidad de asomarnos al futuro consiste en explorar qué valores refuerzan los actuales partidos políticos en su intento cada vez mayor de seguir y mantener a sus partidarios. Por lo tanto, la atención del análisis debe centrarse más en los *partidarios* y menos en los *partidos*. Para esto sirven los estudios de opinión pública.

Los partidarios del PRI son menos tolerantes, más provincianos, tienen un rechazo promedio a hacer trampa en los impuestos y son proclives al alto crecimiento de la población. Ellos forman un segmento social fuertemente tradicional. Los partidarios del PRD son ligeramente más abiertos y modernos que los del PRI, pero no por mucho. Los partidarios del PAN están más inclinados por los valores modernos, pero no tanto como los partidarios de los otros partidos pequeños. Sin embargo, el comportamiento de los dirigentes de varios de los partidos pequeños ha sido deplorable.

¿Cuáles son las perspectivas de México en el futuro? Un *escenario optimista* sería aquel donde: 1) el empleo y el salario mejoraran; 2) el dinamismo del crecimiento económico y de negocios se reasumiera, y 3) la democratización se acelerara. Un *escenario tendencial* sostendría los niveles actuales de estas tres tendencias. Un *escenario pesimista* empeoraría en las tres dimensiones. El más probable que suceda es el escenario tendencial. Los otros dos parecen igualmente improbables.

Para lograr el escenario optimista, el punto clave es encontrar la manera de alcanzar una tasa de crecimiento económico sostenida de al menos 5% anual por un largo periodo. Esta meta requiere a la vez de reformas legales y fiscales completas y de la abolición de los monopolios, tanto empresariales como políticos. Estas ideas implican claramente una redistribución del poder económico, social y político. No es suficiente que éste sea el curso lógico de acción o que lo demanden grandes sectores de la población. Fuertes intereses serían afectados y, entonces, se opondrían al cambio. La cultura de los tres poderes, los partidos políticos, la Iglesia católica, la comunidad empresarial y los sindicatos poderosos constituyen el corazón de la estructura política actual y no se han puesto de acuerdo sobre la forma en que el cambio debería llevarse a cabo.

Una propuesta concreta consiste en fijar dos prioridades, sólo dos, que responden a los dos problemas que mayores segmentos de población atraen y que de estas dos prioridades desprendamos una lista compacta de acciones concretas inmediatas a tomar (v. gr. Basáñez, 2006b).

Los *problemas* a atender son, primero, el circuito inseguridad-corrupción-impunidad y, segundo, el circuito pobreza-desempleo-desigualdad. Las *prioridades* que se derivan de estos problemas, son: 1) centrarnos en construir un Estado de derecho *justo* con aplicación de la ley digna de respeto. No hablo de respeto a la ley, sino primero de una aplicación de la ley digna de respeto; y 2) detonar un crecimiento económico superior al 5% anual que genere el millón de empleos distributivos que al país le urgen. Las *acciones inmediatas* son tres: 1) realizar el inventario de la existencia y ausencia de leyes y prácticas que propician monopolios (de cualquier tipo, económicos, políticos, ideológicos) y lastiman la libertad y competencia; 2) apoyar la lista de las 100 obras de infraestructura más importantes que urgen para quebrar los “cuellos de botella” que asfixian al país, que presentó el Colegio de Ingenieros y cuyo importe se estima asciende a 200 mil millones de dólares; y 3) promover el pacto nacional necesario para liberar los únicos recursos disponibles en el país capaces de aportar excedentes anuales por 20 mil millones de dólares y que son las reservas de gas y petróleo actualmente secuestradas.

Posibilidades hay. Habrá que ver si voluntad y habilidad también.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. 2006. *World Development Indicators*, CD-ROM (calculado en dólares de 1995).

- Basáñez, Miguel. 1986. "Tradiciones combativas y contemplativas: México mañana". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 125.
- \_\_\_\_\_. 1992. "¿Quinta crisis?". *Este País*, núm. 14, mayo.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Protestant and catholic ethics: An empirical comparison." *Conferencia de la Encuesta Mundial de Valores*. España: Universidad Complutense. El Paular.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Estados Unidos y Latinoamérica en la Encuesta de las Américas del WSJ". *Suplemento WSJ Américas*, marzo 11.
- \_\_\_\_\_. y Reyes Heróles, Federico. 2003. "Actualización del nacionalismo mexicano". En Fernández de Castro, Rafael (coord.), *En la frontera del imperio*. México: Ariel, 258.
- \_\_\_\_\_. y Moreno, A. 2003. "Cambio de valores en México. 1980-2000". *Este País*, núm. 152, noviembre.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Desconstruyendo la ideología mexicana". *Este País*, núm. 157, abril.
- \_\_\_\_\_. 2006a. "La aguja y el camello". *Este País*, núm. 183, junio.
- \_\_\_\_\_. 2006b. "Proyecto nacional ausente". *Reforma. Enfoque*, octubre 22.
- Bell, Daniel. 1973. *The coming post-industrial society*. Nueva York: Basic Books.
- \_\_\_\_\_. 1976. *The cultural contradictions of capitalism*. Nueva York: Basic Books.
- Fukuyama, Francis. 1996. *Trust: The social virtues and creation of prosperity*. Free Press.
- Glen Dealy. 1977. *The public man: An interpretation of Latin American and other catholic countries*. Boston: University of Massachusetts Press, 34.
- Gramsci, Antonio. 1957. *The modern prince*. Nueva York: International Publisher.
- Gronzona, Mariano. 2000. *Las condiciones culturales del desarrollo económico*, 4a. ed. Buenos Aires, Argentina: Ariel-Planeta, 126.
- Huntington, Samuel P. 1993. "The Clash of Civilizations?". *Foreign Affairs*, 72, núm. 3.
- Inglehart, Ronald. 1971. "The silent revolution in Europe: Intergenerational change in post-industrial societies". *American Political Science Review*, vol. 65, núm. 4, diciembre.
- \_\_\_\_\_. 1977. *The silent revolution: Changing values and political styles in advanced industrial societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Modernization and postmodernization*. Princeton: Princeton University Press. 82-93.
- \_\_\_\_\_. Basáñez y Nevitte. 1994. *Convergencia en norteamérica: comercio, política y cultura*. México: Siglo XXI.



- \_\_\_\_\_ y Welzel, Cristian. 2005. *Modernization, cultural change and democracy: The human development sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). 1986. *Estadísticas históricas de México*, vol.1. México, 311-312.
- Lawrence, Harrison. 1985. *Underdevelopment is a state of mind*. Cambridge, MA: Harvard University; Lanham, MD: University Press of America, 7.
- Mattes, Robert y Michael Bratton. 2003. "Learning about democracy in Africa: Performance, awareness and history". Ponencia presentada en WAPOR Regional Conference. Cape Town, Sudáfrica, mayo.
- Putnam, Robert. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.



---

---

# DISCRIMINACIÓN Y DEMOCRACIA: UNA RELACIÓN NO LINEAL

OLIVIA GALL\*

## INTRODUCCIÓN

**E**n el Foro Internacional contra la Discriminación organizado por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el representante en México de esta instancia de la ONU, Américo Incalcaterra, planteó que “el derecho a la no discriminación” —“todos los derechos para todos”— es de los más violados en el mundo entero. A su vez, Gilberto Rincón Gallardo, presidente del CONAPRED, dijo que “los grandes avances científicos y tecnológicos no se corresponden con lo alcanzado con la ética y la civilidad social, y difícilmente será distinto mientras persistan fenómenos como el de la discriminación. Ella semeja un monstruo de mil cabezas. Algunas pierden vigencia pero otras emergen a veces con mayor fuerza” (v. gr. Rincón Gallardo, 2006).<sup>1</sup>

En el ámbito internacional conviven hoy varios tipos de discriminación. La más generalizada de ellas es la discriminación de género, que en todos los tiempos ha colocado, en grados diversos, a más de la mitad de la población mundial en situación de inferioridad. La segunda es la discriminación de

---

\* Licenciada en Sociología por la FCPys de la UNAM y doctora en Ciencia Política por el Institut d'Études Politiques de Francia. Investigadora titular del Programa de Investigación Procesos de Democratización en el Marco del Siglo XXI del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.

<sup>1</sup> Véase la Encuesta Nacional sobre Discriminación realizada por CONAPRED y la SEDESOL en 2005.

clase, cuyos efectos devastadores sobre la gran mayoría de los seres humanos han llenado páginas y páginas de reflexión y han inspirado múltiples causas de liberación y búsqueda de igualdad. Las que le siguen son la discriminación étnica y la racial —a veces entrelazadas y a veces no— dos de los más graves problemas que enfrenta el planeta, colocando a múltiples pueblos en clara desventaja frente a los grupos racial-étnicos mayoritarios en cada una de las regiones de nuestro planeta. Después está la discriminación en contra de los adultos mayores, los niños, las personas con capacidades diferentes y, finalmente, los homosexuales, lesbianas, transexuales y transgénero. Las cifras son alarmantes. Citemos sólo algunos ejemplos:

A escala internacional,

A lo largo de la historia, en todas las sociedades conocidas las mujeres han enfrentado, como colectivo, la discriminación social y sus consecuencias. Esto significa básicamente que, con independencia de las formas específicas, en toda cultura —especialmente en las que llamaremos *tradicionales*— encontramos que lo femenino, y por asociación con él, las mujeres y sus actividades carecen de prestigio, de poder y de derechos [...] Las mujeres han sido y son las más pobres entre los pobres, las que cargan con las más graves consecuencias del analfabetismo y la educación trunca y/o deficiente. Como colectivo, padecen efectos graves de la violencia social por ser mujeres: enfrentan la agresión sexual bajo las formas de acoso, violación y abusos diversos; en un alto porcentaje son sometidas desde niñas a la prostitución, la pornografía o la esclavitud sexual [...] de manera relevante, al interior de la familia las mujeres se encuentran desprotegidas y a merced de agresores en un porcentaje alarmante. Sabemos, por ejemplo, que en tiempos de paz, el sitio más inseguro para el 65% de las mujeres es su propia casa. Esta situación no se limita a una región del mundo ni a una época precisa. (v. gr. Serret, 2006: 1)

- Más de 600 millones de personas viven con discapacidad. La mayoría vive en el Sur y son pobres. Muchos niños con discapacidad no van a la escuela. Un niño de cada dos con discapacidad no va a la escuela. Muchas personas con discapacidad no estudian lo que quieren, porque las facultades de su elección no son accesibles para ellos. Hay países en los que no se permite la entrada de personas con discapacidad a restaurantes. Finalmente, 60% de los encarcelados en Estados Unidos son discapacitados (v. gr. Largerwall, 2006).

- En lo que concierne a la homofobia, el “miedo, aversión u odio irracional a los homosexuales”, los datos son muy claros: en la Inquisición española y portuguesa, entre los siglos XVI y XIX, hubo muchos castigos graves contra homosexuales. En 1824 la homosexualidad fue tratada, en el Código Napoleónico, como enfermedad. En el Holocausto, los nazis exterminaron a 200 mil homosexuales. Hoy, en Afganistán, Irán y siete países musulmanes más, la homosexualidad es motivo de pena de muerte. En muchos países es causa de cárcel (*v. gr.* Reiss 2006).

En el nivel nacional,

podemos hablar de grandes iniciativas a nivel legal en la arena nacional e internacional. Pero de las leyes a las prácticas hay un trecho sumamente largo y no es fácil. Incluso en ese mismo terreno tenemos mucho camino que andar. A tres años de promulgada la Ley Nacional contra la Discriminación, la experiencia nos indica que tenemos que lograr que los actos de discriminación sean castigados, incluso penalmente. Ser viejo, discapacitado o indígena es —sobre todo si uno es mujer— ser pobre. En México, 37 millones de personas están corroídas por la discriminación (*v. gr.* Rincón Gallardo, 2006)

En suma, los datos estremecen y la mayoría de los gobiernos, incluidos los más democráticos, a pesar de que firman leyes y tratados, aún no ponen en el problema toda su atención, y el fenómeno de la discriminación sigue viéndose como un fenómeno natural.

En el foro arriba mencionado, Jorge Castañeda presentó una sorprendente ponencia, cuyo eje central de reflexión fue que a la democracia realmente existente, es decir, la de tipo representativo; no puede pedírsele todo y, entre otras cosas, no puede pedírsele que resuelva el problema de la discriminación. La argumentación de nuestro antiguo canciller estaba basada en el argumento de que a esta democracia debe pedírsele que estructure un buen sistema electoral que garantice que los gobiernos que suban al poder sean legítimos y mejores gobiernos, pero que no puede pedírsele cosas para las que no está hecha, como lo es solucionar el problema de la discriminación. Lo que nunca dijo Castañeda fue a quién sí se le puede pedir lo anterior, con qué instituciones del Estado o con qué instancias civiles puede la sociedad de nuestro tiempo, tan afectada por este problema, trabajar para que se avance en la resolución de este problema. Quisiera, por ello, dedicar las siguientes líneas a rebatir esta extraña idea de nuestro excanciller.

## LAS MENTALIDADES, LOS SENTIMIENTOS Y LAS PRÁCTICAS DE LA DISCRIMINACIÓN: UN FENÓMENO TRANSHISTÓRICO Y TRANSCULTURAL

Permítaseme partir de una premisa inicial notablemente pesimista, al definir la raíz de la discriminación y de la exclusión, como lo hace Cornelius Castoriadis en *“la negación sistemática, en la historia, de la idea y de la práctica a ella asociada, de que los otros son simplemente eso: otros”* (v. gr. Castoriadis, 1985).

De acuerdo con esta aproximación, la discriminación está hecha de no poder dejar de ver a los otros como aquéllos con quienes forzosamente debemos compararnos. En efecto, en todos los tiempos y en todas las culturas, los seres humanos hemos tenido la perenne tendencia a equiparar iguales e indiferenciados o, por el contrario, diferentes e incomparables. Esto debido al crudo, transhistórico y transcultural hecho de que la indiferenciación es vivida como la pérdida de la propia identidad, ya que implica el hecho de que se pierda la razón de ser de la propia forma de vivir. Castoriadis piensa que solemos hacer esto porque de no compararnos tendríamos que proceder a algo que históricamente se ha mostrado excepcionalmente difícil: tolerar en el Otro cosas que para nosotros son abominación (v. gr. Castoriadis, 1985).

La discriminación es así un fenómeno mucho más universal de lo que se admite. Parecen ser universales: la “aparente incapacidad de constituirse uno mismo sin excluir al otro y la aparente incapacidad de excluir al otro sin desvalorizarlo y, finalmente, sin odiarlo.” (v. gr. *Idem*, 1985: 12). “La historia humana muestra, concluye el filósofo y sociólogo franco-griego, que el considerar al ‘otro’ inferior ha sido [...] una opción de cuasi ‘proclividad natural’” (v. gr. *Idem*, 1985):

lo esencial sigue siendo el carácter universal y perenne de la [discriminación] En donde quiera que uno esté, sea quien uno sea, el riesgo de estar en situación de [discriminador] o de [discriminado] existe. Éste es el primer sentido de la [discriminación]: una reacción injustificable pero explicable, inaceptable si uno suscribe la idea de la tolerancia, pero perceptible en todos lados, condenable pero “normal”, por el hecho de su recurrencia (v. gr. Chebel d’Appollonia, 1998: 10).

Lawrence Hirschfeld, antropólogo social y psicólogo cognitivo de MIT, no parece manifestarse, sin embargo, satisfecho por el argumento de que la “normalidad” del fenómeno puede explicarse debido a su “recurrencia”. Partiendo de una veta teórico-metodológica y argumentativa distinta, en sus estudios

sobre el racismo en los niños, Hirschfeld insiste (1996) en que es indispensable encontrar cuál es la razón por la que la especie humana construye generalmente a la otredad en forma excluyente y discriminatoria. Esa pregunta lo lleva a estudiar las mentalidades racistas de niños muy pequeños. De sus estudios Hirschfeld concluye que “el impulso de naturalizar al mundo social está mucho menos anclado en causas específicamente históricas o culturales y más en la forma en la que la mente humana se explica el mundo” (v. gr. *Idem*, 15). Y, dado que su trabajo es sobre racismo, añade:

[casi todo el mundo] se siente incómodo con el planteamiento de que la raza es fundamentalmente parte de nuestro bagaje cognitivo [...] Este tipo de visión viola [...] nuestra política hacia los problemas raciales, porque cuestiona de frente una noción de base, de principio, en las ciencias sociales, pero no totalmente demostrada: que las transgresiones políticas y morales son el resultado de respuestas aprendidas más que de susceptibilidades cognitivamente determinadas. Sin embargo —concluye Hirschfeld—, ninguna de estas nociones está bien fundamentada, y es precisamente porque las interrogantes sobre ellas son tan inquietantes que demandan hoy nuestra atención. (*Idem*, XIII)

Esta conclusión, escribe Hirschfeld, puede sonar muy escandalosa y totalmente cuestionable si se entiende por ella que cualquier cosa que emerge de una “susceptibilidad innata” es a su vez innata, por lo tanto natural, por lo tanto biológicamente determinada y, finalmente, por ende incorregible o sobre la cual no tenemos ningún control.<sup>2</sup> Pero, agrega, sabemos que el hecho de que nazcamos con susceptibilidades innatas para contraer ciertas

---

<sup>2</sup> Dicha reflexión puede sonar parecida a la conclusión de la hermenéutica de Heidegger, Gadamer o Rorty, plantea Ermanno Vitale. De acuerdo al planteamiento del “círculo hermenéutico”, agrega, nuestra tradición, nuestra precomprensión, nuestro prejuicio, son el punto de partida de todo proceso cognitivo, estético y moral. Sin embargo, en esta escuela de pensamiento todo se resuelve en la conclusión más ambigua posible, cuando se sostiene que lo único que hace el proceso cognitivo es reelaborar individualmente y colectivamente este prejuicio, superándolo y al mismo tiempo construyendo uno nuevo, y así hasta el infinito. Sin embargo, por este camino se produce una paradójica indiferencia de los valores, frente a la cual todas las interpretaciones del mundo, incluso las históricas, éticas o políticas, pueden reivindicar, caminando hacia atrás, una tradición que las legitime y una “diferencia”, “identidad” o “alteridad” específica que les otorgue sentido, razón de existir. En el fondo, si todo es una interpretación, los diversos mundos son incommunicables, y entre ellos no es posible construir ningún puente (Vitale, 2005: 59).

enfermedades no hace de las enfermedades mismas algo innato, y además “los seres humanos hemos descubierto muchas formas para alterar nuestras susceptibilidades innatas a estas enfermedades y así cambiar la posibilidad de que las desarrollemos” (*Idem*).

Cómo alterar la enfermedad de la discriminación es, entonces, la pregunta. No podemos esperar a deshacernos del pensamiento y de la práctica de la discriminación por medio de una negación de que está profundamente enraizada en nuestro bagaje conceptual. Y al mismo tiempo sabemos que hasta ahora no hemos descubierto una vacuna contra ella. Cualquier vacuna que pretendamos desarrollar en forma de intervenciones cognitivas desgraciadamente se va a parecer más a una forma de propaganda que a cualquier otra cosa. Y esto, entre otras cosas, nos lleva a cuestionarnos acerca de qué tanto la democracia puede ser la vacuna o hasta dónde podemos encontrar, en su seno, un antídoto contra este fenómeno que corroe nuestras sociedades.

## PREJUICIOS Y ESTIGMA

En todos los estados democráticos de derecho existentes en la era moderna, los ordenamientos jurídicos prohíben cualquier forma de discriminación, comenzando por la racial. Y, sin embargo, en lo profundo de la opinión pública, que en su mayoría se considera inmune de prejuicios y de construir estigmas y actitudes discriminatorias, tales ideas y tales actitudes persisten, y es muy difícil admitir que podemos ser portadores de prejuicios y potenciales autores de discriminación (*v. gr.* Vitale, 2005: 55). Las valoraciones, generalmente negativas, acerca de los grupos que sufren discriminación, reposan en ideas preconcebidas sobre ellos que tienen la forma de prejuicios y de estigmas.<sup>3</sup>

Podemos definir el prejuicio, como lo hace Norberto Bobbio, “como un juicio irreflexivo, emitido antes de llevar a cabo un juicio suficientemente profundo, sobre un argumento, o como una opinión equivocada que se asume con tesón como si fuera verdadera; un error que, a diferencia de otros, es

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, sólo el estigma sufrido por los homosexuales en México explica que una cifra tan alta como un 48.4% de la población no esté “dispuesto a permitir que en su casa vivieran personas homosexuales”, mientras que el poderoso prejuicio contra las personas que viven con VIH-SIDA explica que un 44% de la población responda en el mismo sentido negativo a la idea hipotética de la cohabitación con un enfermo de SIDA (véase Rodríguez Zepeda, 2005).



muy difícil admitir" (v. gr. Vitale, 2005: 57-58).<sup>4</sup> Podemos definirlo también, como lo hace Allport, "como una actitud de aversión u hostilidad hacia una persona que pertenece a un grupo, simplemente porque pertenece a ese grupo, y se presume en consecuencia que posee las cualidades objetables que se adscriben al grupo" (v. gr. Allport, 1954).

Lo característico del prejuicio<sup>5</sup> es

la subsunción del individuo al grupo, la negación o minimización de sus atributos distintivos personales en favor de su disolución en el grupo. Así que para el prejuicio negativo, cada persona con discapacidad o cada homosexual, por ejemplo, son, antes que otra cosa, personas con discapacidad u homosexuales, como si el resto de sus características individuales no cumpliera funciones denotativas, porque el prejuicio hace de cada persona particular sólo un caso más de una serie preestablecida. (v. gr. *Idem*, 1954)

El estigma, por su parte, es, de acuerdo a Irving Goffman (v. gr. Goffman, 1963), "el hecho de que el extraño presente ante nosotros sea reducido en nuestras mentes de una persona común y completa a una persona manchada, disminuida".<sup>6</sup> La naturaleza del estigma no reside en la realidad tangible, sino en el orden de relaciones que lo destaca y significa de manera especial (v. gr. *Idem*).

---

<sup>4</sup> Un muy buen ejemplo de ello es: "en el Siglo XVII el cardenal Bellarmino le respondía a Galileo, quien lo invitaba a observar desde el catalejo para constatar empíricamente que la Biblia se equivocaba en materia de astronomía, y que el catalejo era un instrumento del demonio y, por lo mismo, que lo habían creado para engañarlo, no para corregir los presuntos errores del texto sagrado. Hoy todos sabemos que Galileo tenía razón, pero la aceptación acrítica y pasiva de la tradición, en este caso de un libro sacro, había generado un prejuicio tan fuerte y radical que fueron necesarios más de tres siglos para que la iglesia admitiera sin reservas que había perseguido injustamente al astrónomo."

<sup>5</sup> Aquí se usa el término sólo en su carácter negativo. Hay, desde luego, como lo plantea Jesús Rodríguez Zepeda, prejuicios positivos, pero aunque su formulación gramatical es correcta, su circulación semántica es más bien escasa.

<sup>6</sup> Goffman plantea: "Mientras el extraño está presente ante nosotros, puede surgir la evidencia de que posee un atributo que lo hace diferente a los demás en la categoría de personas disponible para él, y además de un tipo menos deseable —en el extremo, una persona que es completamente mala, peligrosa o débil—. De esta manera es reducido en nuestras mentes de una persona común y completa a una persona manchada, disminuida. Tal atributo es un estigma, especialmente cuando su efecto de desacreditación es muy extenso; en ocasiones se le puede denominar falla, deficiencia o desventaja. El estigma constituye una discrepancia especial entre la identidad social virtual y la real".

Es una sintaxis social de clasificación asimétrica de dominio y exclusión. En efecto, sólo al incluir a quien es estigmatizado en una relación de subordinación y dominio, puede entenderse que sus atributos aparezcan como elementos negativos, reprochables o incitadores de temor y persecución, cuando nada en la materialidad de estos convoke *necesariamente* a tales conductas [...] En la posesión de estos rasgos o atributos reside “la falla”, “la deficiencia”, “la desventaja” o “la mancha” de quienes los integran.<sup>7</sup>

La construcción de prejuicios, estereotipos y estigmas de “normalidad” y de “anormalidad” o “desviación” resulta en una relación de poder arbitrario y vertical de los etiquetados positivamente contra los etiquetados negativamente. Esta relación de dominación no ha pasado por un proceso democrático de justificación, como sí lo ha hecho aquélla entre pobres y ricos o entre clase política y sociedad civil. Como lo planteaba Hannah Arendt (*v. gr.* Arendt, 2002: 99), el hecho de que, en los años sesenta del siglo XX, las leyes hayan prohibido la discriminación contra los negros en Estados Unidos, no logró que los estadounidenses dejaran de discriminarlos. Esto debido a que “la discriminación es un fenómeno permanente en la esfera de lo social [no de lo político] en la que las personas se integran como miembros de una comuni-

---

<sup>7</sup> A partir del 11 de septiembre del 2001 —plantea Suzanne Oboler, 2006: 103-104— las formas del racismo en la vida cotidiana han cambiado mucho en Estados Unidos. Hoy, por ejemplo, es muy común la práctica de imponer a la gente de color, término por el que en este trabajo se entenderá todas las minorías raciales, un perfil que las construye, ya sea como presuntos criminales o como criminales en potencial. Esta práctica de suponer que el color de un individuo ya indica de por sí que es criminal y la propia construcción racializada de los perfiles sociales se llaman en inglés *racial profiling*. Ya que no hay equivalente en castellano, en esta trabajo opté por mantener el término en inglés. [El equivalente en castellano sería, desde mi punto de vista, “estigmatización racial”.]

La práctica del *racial profiling* ya estaba siendo fuertemente criticada en los meses inmediatamente previos al 11 de septiembre. Pero hoy, esta práctica ha adquirido una nueva aceptación; es más, el *racial profiling* también ha comenzado a ser practicado por y entre los propios miembros de los grupos minoritarios. Por ejemplo, poco después del 11 de septiembre, salió en un periódico un artículo sobre Henry Ainslee, “un joven negro, puertorriqueño, de unos 6 pies de altura, imponente, de hombros bastante anchos”(Eagan, 2001). En la entrevista con Ainslee contenida en dicho artículo, él reconoce que varias veces ha sido sujeto de este tipo de persecución por su perfil racial. Afirma que en el pasado siempre se manifestó de manera contundente en contra de esta práctica; pero hoy reconoce que, como muchas otras minorías estadounidenses, él también está practicando el *racial profiling* contra los árabe americanos, ya que, según explica, cualquiera de ellos podría resultar ser un terrorista.

dad más o menos homogénea de creencias y prácticas comunes, que en buena medida se basan en el hecho de definirse como iguales frente a otros grupos humanos a los que reconocen como diferentes”.

La pregunta que surge entonces es por qué el prejuicio y el estigma tienen una capacidad de resistencia tan fuerte frente a los ataques de la argumentación racional, una de cuyas vetas puede traducirse en la legislación que marca el derecho a la igualdad entre todos los ciudadanos de una nación. Para Norberto Bobbio,

la fuerza del prejuicio depende generalmente de que pensar que es verdadera una opinión falsa corresponde a los deseos de un grupo, responde a sus pasiones, es útil para sus intereses. Detrás de la fuerza de convicción con la que creemos en lo que el prejuicio quiere que creamos, descansa una *razón práctica*, y es precisamente como consecuencia de esa razón práctica que se da una predisposición a creer en la opinión que el prejuicio promueve. (v. gr. Bobbio, 1994: 124-125)

Para Bobbio hay tres causas del prejuicio: los deseos, las pasiones y los intereses individuales. Los dos primeros pertenecen al mundo de los movimientos irracionales. Los intereses pueden hacerlos ya sea menos irracionales, en la medida en la que son el resultado de una reflexión más o menos profunda y metódica sobre el conjunto de deseos y pasiones a partir de los cuales actuamos, o más irracionales, en la medida en la que actúan negando la reflexión objetiva. El interés del grupo puede hacer entonces que el prejuicio sea más peligroso y convertirlo en discriminación (v. gr. Vitale, 2005: 60). Lo que es decisivo en este proceso es la reelaboración del sentimiento inicial del miedo al otro, al diferente. En otras palabras, la razón puede perfectamente producir las justificaciones morales y los instrumentos jurídico-políticos idóneos ya para defender el interés egoísta de algunos.

## DEMOCRACIA Y DISCRIMINACIÓN

Para Norberto Bobbio, en términos teóricos, la democracia sigue siendo la respuesta político-institucional más convincente para enfrentar la discriminación y el racismo. Para él, educación universalista y democracia proceden paso a paso; en cambio, democracia y discriminación son incompatibles, al menos por dos razones:

- Primero, la democracia, a diferencia de los gobiernos autocráticos, se inspira en principios universales, como la libertad, la justicia, el respeto del otro, la tolerancia, la no-violencia. Por el contrario, la discriminación es anti-liberal, anti-igualitaria, intolerante y, en casos extremos, violenta y criminal (¡Auschwitz enseñe!).
- Segundo, la democracia es incluyente, en la medida en la que tiende a incluir en su área a “los otros”, a los que están fuera, ampliando también para ellos sus beneficios, de los cuales el primero es el respeto de todas las creencias [...]

En otras palabras, dados los principios de la democracia en el sentido de que Todos —en forma directa si hablamos de la democracia participativa y en forma indirecta si hablamos de la democracia representativa— participamos en la vida política y asumimos la responsabilidad de las decisiones colectivas, la democracia en tanto forma de gobierno “*excluye que puedan hacerse exclusiones*” o, para decirlo en otros términos, excluye que se pueda actuar violentando el principio de justicia (v. gr. Vitale, 2005: 67 y 68). La democracia es así, en principio, contraria a las discriminaciones.

Sin embargo, en la práctica, muchos Estados que están regidos por un sistema político de democracia representativa violan sus propios principios inspiradores, y es inquietante cómo, incluso en los regímenes que se consideran más evolucionados, es creciente la presencia de fuerzas políticas y sociales que buscan mezclar, sosteniendo que son perfectamente compatibles, la democracia y la discriminación. Hay de hecho personas que han sido discriminadas y que parecen no desear el fin de la discriminación, sino únicamente el fin de la discriminación que va en contra suya. El argumento es frecuentemente que una decisión tomada por la mayoría es legítima, así sea discriminatoria. “Y sobre la base de la llamada legitimación popular, incluso lo que es ilegal tiende a convertirse en legal; precisamente por tratarse de la decisión de un gobierno que cuenta con la legitimidad del voto popular.” (v. gr. *Idem*, 68).

Y es que la paradoja de la democracia es que tiene que hacer frente a dos grandes realidades: la primera es

que un ideal democrático de igualdad está obligado a contemplar el principio de no discriminación como condición esencial de posibilidad, pues cuando la crítica de la desigualdad se reduce a las condiciones de distribución económica, lo que se pierde de vista es el papel estructural de las representaciones culturales y las simbologías sociales para efectos del proceso de identifica-

ción, demarcación y jerarquización de los grupos sociales. (Rodríguez Zepeda, 2005)

la segunda es que nuestras sociedades son plurales y multiculturales. En otras palabras, que la democracia vive sumida en el dilema de la diferencia<sup>8</sup> y debe, por lo tanto, saber manejar el difícil equilibrio entre ser incluyente y regirse por las decisiones de la mayoría.

¿Cómo manejar estos complejos ingredientes para lograr sociedades no discriminadoras? Si “las prácticas discriminatorias” constituyen una forma precisa de la desigualdad, la no-discriminación, como forma precisa de la igualdad en lo que al trato intersubjetivo se refiere, puede definirse, como lo hace Rodríguez Zepeda, de la siguiente manera:

es el derecho de toda persona a ser tratada de manera homogénea, sin exclusión, distinción o restricción arbitraria, de tal modo que se le haga posible el aprovechamiento de sus derechos y libertades fundamentales y el libre acceso a las oportunidades socialmente disponibles, siempre y cuando un tratamiento preferencial temporal hacia ella o hacia su grupo de adscripción no sea necesario para reponer o compensar el daño histórico y la situación de debilidad y vulnerabilidad actuales causados por prácticas discriminatorias previas contra su grupo. (Rodríguez Zepeda, 2005)

En la Declaración de Independencia de 1776 en Estados Unidos, que no es sino uno de los principales contratos sociales fundacionales de la democracia liberal, todos los seres humanos son portadores de derechos en forma igual y todos los gobiernos tienen como obligación garantizar estos derechos, y hacerlo en los términos en los que lo prevean los ciudadanos. Este contrato social se rompió en 1945, cuando se descubrieron los horrores de los campos de concentración. Se estableció entonces uno nuevo, en el que la comunidad internacional se comprometió a garantizar estos derechos, y en estos últimos 50 años se han promulgado todas las convenciones en este sentido. Pero esto no ha estado funcionando por motivos estructurales. Entre 1950 y 1989 el bloque oriental fracasó en respetar este contrato porque no se puede vivir sin libertad, y el bloque occidental fracasó en el mismo

---

<sup>8</sup> Martha Minow (1985), plantea cuál es el difícil dilema de la diferencia: al negar la diferencia de muchos se les excluye, y al exaltar demasiado estas diferencias no se logra pensar en el bien de las mayorías.

sentido porque la economía de mercado no garantiza la igualdad. En la era de la globalización que se abrió tras la guerra fría, el Estado fue desarmado y el castigo a la violación de los derechos civiles, políticos y sociales no está ya garantizado, como no lo está el derecho a la no-discriminación. Además, aún en las sociedades más avanzadas sufrimos del agujero negro de la impunidad: los tribunales no son todo lo independientes y autónomos que deberían ser del poder económico y político. Por lo tanto, menos pueden acceder los discriminados a los sistemas de justicia, y en consecuencia más ineficaces son estos para reducir la discriminación. Tenemos por ello que educar a nuestros jueces, recuperar el Contrato Social, crear sociedades en las que los gobernantes entiendan que su papel es, antes que nada, garantizar esos derechos, servir a la Nación y no ser dueños de ella (v. gr. Castrosana, 2006).

Así, entre las obligaciones de un Estado democrático está la de garantizar no sólo los derechos civiles (individuales), políticos (libertades y participación) y sociales (igualdad socioeconómica), sino también el derecho a la no-discriminación. Por ello, respondiendo a Jorge Castañeda, hay instituciones del Estado que se encargan de garantizar que los sistemas electorales diseñados para elegir gobernantes aseguren de la mejor forma posible la construcción de una democracia representativa: No es a ellas, en efecto, a quienes la sociedad puede pedir el avance en la resolución de la discriminación. Pero una democracia representativa no está garantizada únicamente por estas instituciones y por el sistema electoral que ellas ponen en marcha, sino por un contrato social establecido entre la sociedad y el Estado emanado del sistema electoral y regido por un sistema jurídico. En ese sentido, la sociedad tiene todo el derecho a pedir al Estado que rige a la democracia representativa que garantice sus derechos a la no discriminación.

## CONCLUSIONES

Me parece que es necesario formular entonces las siguientes obligaciones del Estado frente al derecho a la no discriminación:

1. La política social y económica del Estado debe desarrollarse en forma paralela a una política sociocultural, apoyada desde los poderes legislativo y judicial y contraria a la discriminación. En otras palabras, es necesario implantar políticas de acción afirmativa o de discriminación positiva para favorecer a los distintos grupos discriminados. Esto es una condición estructural de la justicia social.

2. El Estado debe atender en forma diferenciada a cada uno de los grupos desfavorecidos, ya que “no existe contradicción entre una protección constitucional universal contra la discriminación (que merece toda persona) y una formulación específica de protecciones jurídicas relativa a ciertos grupos [...] España ha llevado este criterio incluso al terreno de la justicia penal.” (Rodríguez Zepeda, 2006).

3. El hecho de que no sea posible incluir en la democracia a todos, así como no es posible tolerar todo y a todos, es, afirma el fundador de la escuela de Filosofía Política de Turín, un problema práctico que debe encontrar soluciones que respondan a las circunstancias, pero una democracia que quiere llevar en alto ese título no puede ser “exclusiva” sin renunciar a su esencia de sociedad abierta (*v. gr.* Bobbio, 1994: 153-154). En otras palabras, el Estado no debe tener la prerrogativa de decidir cuál de los grupos discriminados será favorecido por las políticas públicas por encima de los demás. Una democracia que se precie de serlo no puede justificar la exclusión de algún grupo de los beneficios de la acción antidiscriminatoria estatal, por el hecho de que la protección de los derechos de dicho grupo pueda generarle al gobierno algún tipo de conflicto, ya sea éste de naturaleza política, cultural o moral.

4. El poder legislativo debe trabajar sin cesar, junto con las instancias hermanas internacionales, para revisar y renovar constantemente las normas y tratados internacionales y para adaptarlos a los sistemas normativos nacionales, con un claro sentido de ampliar siempre más las posibilidades de acceso de los grupos discriminados a los derechos plenos de la ciudadanía, con los que no cuentan todavía.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> En este sentido, y ya que este texto está siendo escrito en los días en los que se realizan los actos dedicados a la conmemoración de la lucha por la no violencia contra las mujeres y las niñas, muy concretamente en México el Senado debe hoy aprobar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, aprobada ya por unanimidad en la Cámara de Diputados y por mayoría en primera lectura por el Senado. Debe también aprobar el Delito de Femicidio, incorporado al Código Penal Federal, como delito contra la humanidad, aprobado por unanimidad con 5 abstenciones por la Cámara de Diputados, y finalmente la Ley contra la Trata. Una vez que el Senado haga esto, la Asamblea Legislativa del D.F. debe a su vez aprobar la ley arriba mencionada. Y si bien México signó la Convención Internacional de los Derechos de los Niños y promulgó, en el año 2000, la Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes, así como la reforma al Artículo 18 constitucional relacionado con la justicia penal juvenil y la revisión del Código Penal Federal, debemos revisar esta Ley y perfeccionarla sin cesar, porque hoy los niños de nuestro país siguen más desprotegidos que las mujeres.

5. El sistema judicial debe jugar un papel central en la prevención y el castigo a la discriminación. En esta materia, la función de asegurar la ley acerca de la discriminación es, para el sistema judicial, vigilar, castigar, proteger a la víctima y restablecer el orden jurídico. Podemos establecer todas las acciones afirmativas posibles en los convenios y hasta en la práctica, pero cuando en una sociedad el sistema económico, político y cultural favorece a las minorías, el sistema de justicia debe ser *absolutamente autónomo* de los otros poderes para lograr garantizar estas acciones afirmativas y los derechos de los discriminados. Esto es lo que se llama Estado de derecho (v. gr. Castrosana, 2006).<sup>10</sup>

6. El Estado no puede reducirse a la regulación de la discriminación en el dominio público. Debe también regular la discriminación estructural que se da en los espacios privados, como lo son las instituciones educativas, las corporaciones, las iglesias, las empresas, etc. (v. gr. Rodríguez Zepeda, 2006: 5-8). Por ejemplo, en México, debe transformarse la Ley Laboral del Trabajo, lo cual significaría que el estado incidiría en el ámbito laboral y en el del reequilibrio de las relaciones familiares, para dar más posibilidades legales a los hombres de ocuparse de los hijos y de la familia sin temor a ser despedidos de sus trabajos, lo cual permitiría a las mujeres, en forma paralela, sentirse más acompañadas frente a las responsabilidades de la vida privada y, por lo tanto, ejercer sus actividades laborales y públicas con mucha mayor tranquilidad.

*Cada día 16 de noviembre se conmemora el Día Internacional para la Tolerancia, escribió Miguel Concha (2006)*

virtud pública de una asociación política para la libertad, que en su versión democrática el Estado tiene ahora la obligación moral de practicar y difundir, y, sobre todo, la responsabilidad política y jurídica de asegurarla constitucionalmente. Para ello debe mantenerse neutral ante las diferentes convicciones,

---

<sup>10</sup> Como lo decía hace unos días la Lic. Bárbara Illán, de la Subprocuraduría para la Prevención del Delito del Gobierno del D.F., en un evento organizado por la Comisión de Equidad y Género de la Asamblea Legislativa del D.F. (27-11-2006, Mueso de la Ciudad de México), en el caso de la violencia contra las mujeres, “si vamos a considerar que un hombre es un delincuente cuando violenta a una mujer pues dejemos el artículo constitucional que castiga esto en nuestro código legal pero castigemos realmente a este hombre por este delito; pero, si no lo vamos a castigar y los operadores de la ley lo van a dejar en libertad porque no lo consideran realmente un delincuente, pues derogemos el artículo tal y como está”.



opiniones y opciones políticas, respetar la pluralidad social, garantizar la igualdad de trato de todos ante la ley y, más que nada, para lograrlo, reconocer en su marco jurídico el derecho humano inalienable a la no discriminación.

Y, citando a Gilberto Rincón Gallardo, agregó:

es preciso trascender en este siglo XXI el sentido de la tolerancia como simple actitud de aceptación renuente de quien piensa distinto, muy propio de la cultura conservadora de nuestro país, y plantearla como un valor ético que sólo puede tener consistencia si es plasmado y tutelado política y jurídicamente (v. gr. Concha Malo, 2006).

En el papel, México ha hecho grandes avances. A ello se debe que el constituyente permanente haya por fin prohibido por primera vez en nuestro país, el 14 de agosto de 2001, en el artículo 1 de la Constitución, toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, incluida expresamente la motivada por preferencias, orientación o inclinación sexual; y que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación haya obligado a los poderes públicos federales, desde el 11 de junio de 2003, a eliminar todos los obstáculos que limiten en los hechos la igualdad efectiva de las personas y el ejercicio real de su libertad. Se debe también a que, en congruencia con la Constitución de la República, el 19 de julio de 2006 haya sido publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en esta ciudad, que entre otras cosas obliga a los entes públicos de esta capital a apearse en su actuación “a los instrumentos nacionales e internacionales aplicables en materia de derechos humanos y no-discriminación de los que México sea parte, así como las normas, declaraciones, principios, recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales (artículo 7)”, e instituye como política pública del Gobierno del Distrito Federal “que el principio de igualdad y no discriminación regirá en todas las acciones, medidas y estrategias que implementen los entes públicos en sus respectivas competencias” (v. gr. *Ibidem*).

Pero, para que esos claros avances en la legislación se hagan patentes en la realidad, para erradicar el prejuicio y la discriminación, debemos trabajar en las cabezas y en los sentimientos de los seres humanos, mediante una paciente obra de educación laica, de espíritu crítico, que implica un largo,

paciente y no fácil proceso de aprendizaje moral, hacia entender y discutir las razones del Otro para lograr no tolerar sino respetar la diversidad. Debemos trabajar de esta forma en todos los sectores de la sociedad, pero muy especialmente entre los maestros de escuela, los ministerios públicos, los jueces, etc., cuyo papel es crucial en reducir las tendencias discriminadoras de nuestra sociedad y encauzar positivamente esta reducción.

Lograr este respeto implicaría proceder a un cambio radical en la naturaleza humana, una revolución antropológica. Irremediablemente debemos buscar dicha revolución si queremos que nuestra especie logre salvarse del salvajismo creciente que implica seguir viviendo a la vez tan conectados a los otros a través de los mecanismos económicos de la globalización, y tan distantes de ellos, por nuestra obvia resistencia a verlos como seres simplemente diferentes y no como seres cuya diferencia es para nosotros abominación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Allport, Gordon W. 1954. *The Nature of Prejudice*. Cambridge, Mass: Addison-Wesley Publishing Company.
- Arendt, Hannah. 2002. "Little Rock. Consideraciones heréticas sobre la cuestión de los negros y la equality". En *Tiempos presentes*. Barcelona: Gedisa.
- Bobbio, Norberto. 1994. "La natura del pregiudizio" y "Razzismo oggi". En *Ellogio de la mitezza e altri scritti morali*. Milán: Linea d'ombra.
- Castrosana Fernández, Carlos. 2006. *Juez de la Audiencia Nacional Española, "Justicia, igualdad y discriminación"*. Ponencia presentada en el Foro Internacional contra la Discriminación, México D.F., octubre.
- Castoriadis, Cornelius. 1985. "Reflexiones en torno al racismo". En Olivia Gall (coord.), *Racismo y mestizaje. Debate feminista 24*, año 12 (octubre). México: Editorial Debate Feminista.
- Chebel d'Appollonia, Ariane. 1998. *Les racismes ordinaires*. París: Presses de Sciences Politiques.
- Collier, Jane. 1999. "Liberalismo y racismo, dos caras de una misma moneda". En María Teresa Sierra Camacho (coord.), *Racismos y Derechos, Dimensión Antropológica*, año 6, vol. 15, enero-abril, 11-26.
- \_\_\_\_\_ y Shanon Speed. 2001. *Revista Memoria*, mayo. México.
- Concha, Miguel. 2006. "Tolerancia y respeto a la diferencia". *La Jornada*, noviembre 18.
- Eagan, Margery. 2001. "War on terrorism; 'profiled' not ashamed of profiling arabs." *The Boston Herald*, jueves, septiembre 25, 14.

- Falk, Gerhard. 2001. *Stigma. How we treat outsiders*. Amherst, New York: Prometheus Books.
- Foro Internacional contra la Discriminación, organizado por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (México 10 y 11 de octubre de 2006).
- Goffman, Irving. 1963. *Stigma. Notes on the management of spoiled identity*, Englewood, N.J.: Prentice Hall.
- Hirschfeld, Lawrence. 1996. *Race in the making, Cognition, culture and the child's construction of human kinds*. Cambridge Massachusetts y Londres: The MIT Press.
- Incalcaterra, Amerigo. 2006. Representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Discurso inaugural en el Foro Internacional contra la Discriminación. México, octubre 10 y 11.
- Largerwall, Tomas. 2006. Secretario General de Rehabilitación Internacional, "Las personas con discapacidad y discriminación". Ponencia presentada en el Foro Internacional contra la Discriminación. México, octubre 10 y 11.
- Minow, Martha. 1990. *Making all the difference: Inclusion, exclusion, and American law*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Minow, Martha. 1985. "Learning to live with the dilemma of difference: Bilingual education and special education." *Law and Contemporary Problems* 48, primavera.
- Oboler, Suzanne. 2006. "Nuevas Formas/viejos moldes: la discriminación racial contra los *Latinos* en Estados Unidos, después del 11 de septiembre de 2001". En Olivia Gall (coord.), *Racismo, mestizaje y modernidad: visiones desde latitudes diversas*. México: CRIM y CEIICH-UNAM.
- Reiss, Toni. 2006. Secretario General de la Asociación Brasileña de Gays, Lesbianas y Transgéneros (ABGLT). "Preferencia sexual y discriminación". Ponencia presentada en el Foro Internacional contra la Discriminación. México, octubre 10 y 11.
- Rincón Gallardo, Gilberto. 2006. Discurso inaugural del Presidente del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) en el Foro Internacional contra la Discriminación. México, octubre 10 y 11.
- Rodríguez Zepeda, Jesús. 2005. "La discriminación en el nuevo debate de la justicia social". En *Memoria del IX Simposio Internacional de la Asociación Iberoamericana de Filosofía Política*. Disco compacto, Brasil: Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). ISBN: 85-7431-257-6, mecanoscrito.
- \_\_\_\_\_. 2006. "La discriminación en México: desigualdad de trato y representaciones sociales". Ponencia presentada en el Foro Internacional contra la Discriminación. México, octubre 10 y 11.

Serret, Estela. 2006. "Discriminación de género. Las inconsecuencias de la democracia", mecanoscrito.

Vitale, Ermanno. 2005. "Contra la discriminación, más allá de la diferencia: los derechos fundamentales". *La discriminación racial*. México: CONAPRED (Colección Miradas, núm. 3), 53-90.

---

---

# AGOTAMIENTO DEL CICLO MULTICULTURAL EN MÉXICO Y EN AMÉRICA LATINA

FABIOLA ESCÁRZAGA\*

*En homenaje a Aura Marina Arriola Guerrillera y antropóloga guatemalteca.*

## INTRODUCCIÓN

**A**nalizaremos las condiciones de surgimiento, desarrollo y agotamiento del multiculturalismo en México, como política estatal hacia la población indígena, que es definida y regulada internacionalmente; que incorpora parcialmente en la agenda global las demandas de los movimientos indígenas, limando su potencial radicalidad. Tomaremos como referencia otros países latinoamericanos con una elevada población indígena: Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala para observar las formas asumidas por el multiculturalismo y analizar los motivos, condiciones y efectos de la asunción de la reivindicación multicultural por diversos sujetos étnicos. Procesos que están marcados necesariamente por la particular evolución de la problemática indígena en cada país y por la manera en que los procesos nacionales de rearticulación al mercado mundial neoliberal han afectado las condiciones de vida y trabajo y el patrimonio natural de las poblaciones indígenas.

Debemos partir del análisis del indigenismo mexicano, su origen, su programa y forma de funcionamiento, analizar su expansión en América Latina como política interamericana a partir de 1940 y los alcances del indigenismo en los otros países considerados. Analizaremos también a su contraparte, el indianismo, el cual surge como una respuesta política e ideológica formulada por los propios indígenas ante la pretensión de asimilarlos culturalmente

---

\* Licenciada en Sociología por la FCPYS-UNAM y doctora en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Profesora-investigadora de la UAM-Xochimilco, Departamento de Política y Cultura, Área Problemas de América Latina.

a la nación mestiza a través del indigenismo. Hablaremos, pues, de los indigenismos, indianismos y multiculturalismos que se han producido en México y en los países de América Latina con mayor población indígena y de los vasos comunicantes establecidos entre ellos, considerados no al nivel discursivo, sino al nivel de las políticas gubernamentales y de las estrategias de lucha que las poblaciones indígenas han puesto en marcha a pesar de tales políticas. Enfatizaremos en los casos de México y de Bolivia: el primero en tanto irradiador del indigenismo y el segundo en tanto irradiador del indianismo hacia el resto de los países considerados.

Analizaremos las condiciones de la creciente capacidad de los movimientos indígenas para incidir en la política nacional, no sólo en el ámbito electoral, sino en el conjunto de las relaciones entre los grupos dominantes y el conjunto de la sociedad, desde una perspectiva comparativa entre los países con mayor población indígena en América Latina, porque consideramos que mucho de lo avanzado en términos organizativos por el movimiento indígena en México, así como de su capacidad de impugnación al viejo estado nacionalista, homogeneizador y desindigenizador y de su reciente capacidad para impugnar al proyecto hegemónico neoliberal, con su dinámica global expresada en el discurso multicultural propuesto como alternativa frente al debilitamiento de los estados nacionales, se ha gestado de manera compleja en el ejercicio constante de mirarse en el espejo del otro también indio de otros países, en el fructífero intercambio de sus experiencias.

México fue el irradiador del proyecto, ideología y política indigenista a partir de 1940<sup>1</sup> y fue al mismo tiempo receptor de discursos indianistas, estrategias de lucha y conocimiento antropológico sobre las identidades étnicas y estructuras comunales indias más complejas, generadas en los países andinos, elementos que las instituciones indigenistas, la nacional, el Instituto Nacional Indigenista (INI), y la regional, el Instituto Indigenista Interamericano (III), que operaron en México, pudieron aprovechar para dar contenido tanto a las propuestas indigenistas locales, como a las exportadas a otros países, pero alimentaron también a su impugnación indianista elaborada por los intelectuales indígenas.

México, país mestizo (con una minoría indígena de 10%, la cual es equivalente en términos absolutos a la población indígena peruana, la cual representa el 40% de su población total), se mira, no obstante, en los países indios

---

<sup>1</sup> Ya de manera institucionalizada, pero lo es desde antes a partir de la política cultural y social de los gobiernos posrevolucionarios.

andinos y en Guatemala. El ejercicio de mirarse en el otro, hecho por los movimientos indígenas, no llevó generalmente a la imitación acrítica de fórmulas exitosas en otros países, que por lo demás son irrepetibles, sino al aprendizaje en las experiencias de los otros. De la misma manera que las intenciones asimilacionistas y homogeneizadoras de las instituciones indigenistas no bastaron para seguir el camino mexicano de desindianizar a los indios, reducir la marginación de la población indígena, la polarización social y el racismo explícito de las sociedades andinas o la guatemalteca. Tendencias que a diferencia de México persistieron en la práctica estatal y en la ideología dominante de esos países.

No consideramos que el mayor mestizaje y la asimilación de la población indígena en México, la menor polarización y el menor racismo o su forma encubierta, en contraste con lo ocurrido en los demás países considerados, haya sido obra de las políticas gubernamentales indigenistas ni de los discursos o propuestas de sus ideólogos, sino el resultado de procesos sociales objetivos desplegados en la larga duración a partir de condiciones geográficas y de la disponibilidad de recursos naturales, los cuales abrieron posibilidades productivas que facilitaron o estimularon el desplazamiento demográfico, que amplió las zonas productivas y facilitó también la articulación de regiones diversas entre sí, o al menos con el centro del país estimuló su incorporación al mercado mundial y posibilitó la mezcla de la población nativa con la hispana o la africana, la cual se dio a partir del proceso de conquista. Todo ello de una manera más consistente, acelerada y extensa, que la ocurrida en los países andinos o en Guatemala.

Por ello, cuando analizamos las políticas indigenistas en los diversos países de América Latina debemos considerar la debilidad de la mayoría de los estados nacionales en la segunda mitad del siglo XX, que fue el momento de irradiación indigenista desde México, y la incapacidad de tales estados para cumplir con los propósitos de integración de la población indígena declarados, los cuales eran asumidos más bien por la imposición externa, que por convicción de sus gobernantes, dado el conservadurismo racista de sus oligarquías.

Abordaremos el indianismo boliviano (katarismo) que consideramos el más consistente, extendido y radical de los indianismos latinoamericanos, por ello fuente de inspiración para otros movimientos indígenas, sustentado en experiencias de lucha de los sujetos indígenas de las cuales son expresión. Finalmente, analizaremos el multiculturalismo, que si bien surge del cuestionamiento del propósito asimilacionista del indigenismo, lo reemplaza en su función neutralizadora de las luchas indígenas, incorporando en su

discurso elementos de la propuesta indianista como su crítica al marxismo, por no reconocer la identidad indígena de sectores del campesinado, pero elimina los aspectos críticos y amenazantes a la hegemonía de los sectores dominantes que poseen los indianismos.

Dada la especificidad mexicana de la problemática étnica: la existencia de un Estado fuerte con una propuesta viable de asimilación de la población indígena por la vía del mestizaje (indigenismo) formulada en la posrevolución, variables que tienen un menor peso en otros países latinoamericanos, nos interesa marcar estas diferencias para evaluar los límites del multiculturalismo en México, particularmente en el contexto del neoliberalismo, afirmado en las últimas tres décadas, y de la llegada de la derecha del Partido Acción Nacional (PAN) al poder, factores que acercan la problemática mexicana a la de los países latinoamericanos señalados.

## LOS INDIGENISMOS

El indigenismo es una política y una ideología respecto al indio que se pregunta qué hacer desde el Estado y desde las elites no indias frente a un sujeto culturalmente distinto, y al que bajo el argumento de esa diferencia y aprovechando la debilidad que presenta a partir de esa diferencia, se le impone la subordinación política y la más extrema explotación económica. El indigenismo surge desde la Colonia, cuando la monarquía católica, desde la lejana metrópoli, definió mecanismos de control paternalista sobre la población indígena y, para ello, produjo un abundante *corpus* legislativo llamado Leyes de Indias. La primera formulación fueron las Leyes de Burgos (1512), los cuales establecieron el derecho de los reyes católicos a hacer la guerra a los indígenas de las colonias americanas que se resistieran a la evangelización; el mecanismo establecido era que los conquistadores debían leer a los indios un Requerimiento, y si éstos se resistían, iniciaban la guerra, que en la zona maya llamaron “pacificación”. Si no había resistencia, los indios pasaban bajo la figura de la encomienda a ser tutelados y a trabajar en las tierras de los encomenderos o a tributar para ellos, que eran los mismos conquistadores encargados de su evangelización.

Fray Bartolomé de las Casas, religioso dominico, cuestionó la brutalidad de los métodos del conquistador Pedro de Alvarado en Guatemala, los que pudo constatar como obispo del lugar. De las Casas acusó al conquistador de haber matado a más de 4 millones de indígenas entre 1524 y 1540, y propuso un método alternativo para dominar al indio: con paciencia, persuasión y



bondad, y encargar la conquista pacífica de los indios a frailes misioneros y no a soldados. De las Casas describe en la *Brevísima Relación de la Destrucción de las Indias* (1522) la terrible situación de los indígenas y propone como medida para protegerlos la importación de esclavos negros, más adecuados para el trabajo que los indios. Más tarde, hacia 1559, constatando los efectos negativos hacia la población negra se retractó de su propuesta.

En 1537, el gobernador interino de Guatemala Alonso de Maldonado, aprovechando que Alvarado estaba en España defendiendo sus brutales métodos de gobierno, pidió a los dominicos aplicar los métodos propuestos por De las Casas; firmó un acuerdo el 2 de mayo de 1537 con la orden religiosa, y en agosto fundaron la primera reducción en Rabinal, en la zona quiché. En mayo de 1539, De las Casas viajó a España para pedir el envío de más misioneros a la Corona para desarrollar la labor evangelizadora, y se quedó allí hasta 1544. Los nuevos misioneros llegaron entre 1541 o 1542. El rey firmó las *Nuevas Leyes de Indias* (*Leyes de Barcelona*) el 20 de noviembre de 1542 y nombró a De las Casas obispo de Chiapas el 30 de marzo de 1544; el 10 de julio abolió la encomienda de Verapaz. Hacia 1547, se reconoció el triunfo indiscutible de la “conquista” pacífica preconizada por De las Casas (Bricker, 1989:70-75).

Pero los adversarios no quedaron conformes y la disputa continuó. Entre 1550-1551 se desarrolló la Junta de Valladolid convocada por Carlos V, en la cual se analizaron las dos concepciones antagónicas del indígena y de la conquista que se debatieron durante las tres décadas previas representadas por Juan Ginés de Sepúlveda y Bartolomé de las Casas. El primero era portavoz de los intereses de los conquistadores y encomenderos; afirmaba que los indios eran tan distantes de los castellanos, como la mujer del varón o como el mono del hombre, por tanto, no podían gozar de los mismos derechos; los españoles tenían el derecho de tutela sobre los naturales, lo cual implicaba la servidumbre o la esclavitud. Propuso cuatro “justos títulos” que justifican la conquista y la subordinación de los indios a los españoles:

- Les conviene por su propio bien, ya que son incapaces de gobernarse a sí mismos.
- La necesidad de impedir, incluso por la fuerza, el canibalismo y otras conductas antinaturales que practican los indígenas.
- La obligación de salvar a las futuras víctimas inocentes que serían sacrificadas a los dioses falsos.
- El mandato evangelizador que Cristo dio a los apóstoles y el Papa al Rey Católico.

De las Casas refutó a Sepúlveda argumentando que la racionalidad de los indígenas se evidencia a través de su civilización expresada en la arquitectura de los aztecas, y rebatió la comparación con las abejas que había hecho Sepúlveda. No hubo un ganador y la polémica no ha terminado, subsiste en forma soterrada en todos los países con población indígena y sale a la luz cada tanto en los momentos de crisis.

En la práctica, ambas posiciones justificaban el dominio castellano sobre los indios. El debate respondía a la necesidad de justificar ante las demás monarquías europeas, no católicas, la colonización de América. Después del evento se produjo un freno en las conquistas, pero no como consecuencia del triunfo de la posición de De las Casas, sino porque la conquista de los dos grandes imperios precolombinos (México y Perú) se había consumado; quedaban por conquistar únicamente las zonas selváticas y desérticas poco aprovechables por los conquistadores.

La humanización del trato a los indígenas que recomendaba De las Casas respondía, sobre todo, al interés de los reyes católicos de mantener vivos a sus súbditos y garantizar la continuidad de los ingresos de la Corona frente a la codicia de los encomenderos que apostaban a las ganancias inmediatas. El debate propició la formulación de las nuevas Leyes de Indias que se añadieron a las anteriores. El discurso protector de los indios que formuló De las Casas, se propuso impedir su genocidio, pero no eliminar la explotación del indio. Sólo estableció reglas más racionales para el aprovechamiento de su fuerza de trabajo; no eliminó la idea de la legitimidad de su explotación sustentada en la inferioridad de los indios.

En el centro político-administrativo de la Nueva España, la ciudad de México, la visión humanista de De las Casas que coincidía con los intereses a largo plazo de la Corona, era el discurso oficial. En los puntos alejados de ella como en Chiapas o Guatemala, o en los Andes, la práctica y aún el discurso dominante era identificable con la posición racista de Sepúlveda, y eran esas posiciones y práctica las que prevalecían entre los grupos dominantes en las zonas predominantemente indígenas. La propia orden dominica en Chiapas y Guatemala, en muy poco tiempo abandonó el discurso de De las Casas y aplicó la práctica de explotación extrema que se sustentaba en la perspectiva de Sepúlveda.

En estas zonas periféricas las formas de organización del trabajo se alejaban de los principios humanísticos que contenían las Leyes de Indias o cualquiera otra ley, y se imponía la ley de los poderosos, que eran los conquistadores, los encomenderos o los grandes latifundistas que los sucedieron, a través de la violencia extrema. Los poderes administrativos centrales no podían mucho

en las lejanas periferias. La dicotomía entre la ley y la realidad, y entre la instancia estatal abstracta que la formulaba y los ejecutores directos de la misma, y entre la visión a largo plazo y los intereses inmediatos, se expresaron constantemente, y la tendencia fue la prevalencia del principio de realidad sobre el idealismo. En última instancia la Corona, y después el poder central, era la beneficiaria del tributo indígena, y necesitaba de los conquistadores, encomenderos o latifundistas para dirigir en el terreno los mecanismos de extracción del trabajo indio no remunerado; era también la responsable directa de la represión, cuando el descontento indígena rebasaba los límites del poder local para controlarlo.

La condición de marginación de la población indígena después de la evangelización que les expropió conocimientos y persiguió a sus intelectuales y sacerdotes, les impidió acceder a los recursos necesarios para comunicarse entre sí y organizarse. El estado colonial destruyó las grandes estructuras políticas prehispánicas e impuso a las poblaciones indígenas la atomización, la fragmentación, la separación y la confrontación, pero toleró la persistencia de la identidad indígena diferenciada a partir de la República de Indios. Al finalizar el periodo colonial los pueblos indios del continente habían perdido su unidad política como pueblos o naciones; quedaron reducidos a comunidades rurales fragmentadas, débiles y arcaizadas, sometidas bajo condiciones de servidumbre en el campo y obligadas a desempeñar las ocupaciones peor remuneradas en las ciudades; subordinados al universo cultural de los invasores, perdieron su autoestima y fueron convertidos en casta inferior, reducidos a pobreza extrema (Fernández, 1997).

Las respuestas que las poblaciones indígenas dieron frente a los grados extremos de explotación a las que fueron sometidas son diversas de acuerdo a sus condiciones y recursos disponibles, desde la aceptación sumisa, la huida a zonas menos accesibles y explotables para los españoles, hasta la rebelión. Las posibilidades de lograr la liberación buscada eran siempre remotas.

Más tarde, luego de los procesos de independencia, la búsqueda de la reincorporación de las economías de los nuevos países al mercado mundial de manera formalmente soberana, llevó a la configuración de los proyectos económico-políticos liberal y conservador. Durante el siglo XIX, a lo largo de América Latina, los liberales asumieron como un obstáculo al progreso la sobrevivencia de la población indígena, su forma colectiva de posesión de la tierra y de organización de la producción, y establecieron los mecanismos jurídicos para expropiarla. Los conservadores prefirieron mantener el *statu quo* para seguir beneficiándose del tributo u otras formas de trabajo no remunerado que extraían a los indios. Pero otros factores entraron también en

juego para marcar los avances y retrocesos en las políticas estatales hacia los indios, el predominio de grupos más progresistas o más tradicionalistas en las distintas regiones y países y la conformación de alianzas con indios o mestizos o la ausencia de ellas, entre las cuales podemos señalar la necesidad o no de apropiarse de la tierra de la población indígena en determinadas regiones para organizar directamente la producción en ella; la necesidad de incorporar población indígena a un mercado de trabajo en lento crecimiento; la necesidad de obtener de los indios su participación como combatientes en guerras que defendían intereses de otros sectores criollos o mestizos; la incorporación como consumidores de determinados productos, etcétera.

Desde la primera década del siglo xx se desarrollaron en varios países de América Latina, México, Perú y Bolivia, especialmente, importantes movimientos indigenistas en los ámbitos literario, pictórico y social, por los que intelectuales mestizos asumieron la defensa del indio; ellos veían a la cultura indígena como el contenido posible de las nuevas naciones en construcción en oposición a la cultura occidental impuesta desde Europa. Pero sobre todo, los sectores medios progresistas necesitaban una base social numerosa para disputar el poder a los sectores oligárquicos, y los indios eran esa base social disponible. Un trato más indulgente, menos depredador del indio era la base potencial para una alianza que permitiera el fortalecimiento de grupos económicos marginados por los grandes propietarios de tierra, la modernización productiva de la sociedad y la reestructuración del Estado en torno al poder de estos sectores económicos emergentes.

Tal indigenismo en tanto posibilidad de incorporar las demandas indígenas, no surgió de la pura cabeza de los indigenistas mestizos, sino de la exhibición de la fuerza indígena y de sus motivaciones, en rebeliones más o menos espontáneas, y más o menos extendidas territorialmente, pero que por la condición de marginación cultural de los indios, tenía muy pocos recursos para expresarse y para formular eficazmente un discurso propio, pero sus demandas eran claras: la recuperación de la tierra expropiada por las oligarquías; la liberación de las cargas fiscales impuestas por el Estado o por los grupos dominantes locales: nuevos tributos, trabajos forzados, reclutamiento fraudulento y toda una legalidad estatal puesta en contra de los indios y en favor de sus explotadores; y el acceso a la educación, que incluía el aprendizaje del castellano, que les permitiera obtener los recursos técnicos necesarios para defender la propiedad de sus tierras y sus intereses en la relación con el mercado. Muchos movimientos indígenas se expresaron de manera violenta y fueron reprimidos de manera más violenta aún.

Sin capacidad de expresarse por sí mismos y de formular un proyecto alternativo propio, los mestizos tomaron parcialmente las banderas y la fuerza india para luchar por su propio proyecto. En general, los indigenismos tímidos que se expresaron en la primera mitad del siglo XX en los países en cuestión, lograron la incorporación marginal y parcial a las esferas del poder de los autoasumidos voceros de los indios, pero lograron muy poco en favor de éstos. Se trataba fundamentalmente de aliviar un poco la carga sobre los indios para desarticular posibles rebeliones indígenas.

## EL INDIGENISMO MEXICANO

El indigenismo propiamente dicho, como una política estatal sistemática de asimilación de la población indígena en el estado mestizo bajo un proyecto nacionalista, surge en la segunda mitad del siglo XX y lo hace en México; y es aquí donde se desarrolla. Sólo aquí pudo ser relativamente coherente y eficaz dadas las condiciones sociales particulares: hubo una revolución social (1910-1920), que incluyó a los grupos subalternos; emergió una nueva clase dominante que pudo apropiarse de una parte de sus demandas, como la reforma agraria de 1936; en fin, que pudo construir un Estado hegemónico, que incluyó como uno de los puntos de su programa ya no la eliminación violenta de la arcaica población indígena como proponían los liberales, sino su asimilación a la sociedad nacional por la vía de su conversión en mestiza, de su “occidentalización”. La oferta de asimilación a la población indígena fue atractiva en México; incluía el reconocimiento del derecho a la tierra y en general su acceso a ella, y el acceso a la educación, lo que permitió un mestizaje más extendido.<sup>2</sup>

La creación del Instituto Nacional Indigenista (INI) en 1948, durante el gobierno de Miguel Alemán, fue la sanción institucional de un proceso iniciado antes, que incluyó medidas diversas en el contexto de un gobierno posrevolucionario, como la creación, por Manuel Gamio, del Departamento de Antropología en la Secretaría de Agricultura en 1917, cuya función era preparar la reconciliación racial, la fusión cultural, la unificación lingüística y el equilibrio económico de la población; la creación de “misiones culturales” itinerantes, por el secretario de Educación José Vasconcelos, en 1923,

---

<sup>2</sup> Favre señala que entre 1920 y 1970 la población indígena en México pasa del 30% al 8% (Favre, 1998: 125).

para llevar libros al campo. A partir de 1926 se crea la Casa del Estudiante, que apoyaba en la ciudad de México a jóvenes indígenas, quienes al terminar su formación regresaban a sus comunidades a promover el cambio. En 1942 Antonio Caso creó la Escuela Nacional de Antropología (Favre, 1998: 117).

El INI fue dirigido por Antonio Caso, como un órgano federal con autonomía financiera y personalidad jurídica; sus funciones fueron la investigación, consulta, ejecución e información en apoyo a la elaboración y aplicación de la política indigenista mexicana. Coordinaba la labor de las instancias federales y estatales que tenían relación con la población indígena, a través de "centros coordinadores" en zonas indígenas. Los ámbitos de intervención del INI eran educación, salud, agricultura, comunicaciones y asuntos jurídicos. Sus trabajos eran coordinados por antropólogos e integrados por expertos en la respectiva materia.

No obstante los grandes recursos y prerrogativas del INI a lo largo de su trayectoria, su capacidad para incidir en el problema de la redistribución de la tierra, fue siempre nula. Su intervención se realizaba en el ámbito local para promover el desarrollo comunitario, pero no tenía capacidad para incidir sobre las relaciones regionales y con otros grupos no indígenas, como los comerciantes o las autoridades políticas, de manera que su incidencia no cambió el peso de las diferentes fuerzas políticas, entre las que los indígenas siguieron siendo los más débiles y mantuvieron su subordinación, de manera que muchos de los beneficios productivos introducidos en las comunidades por la acción indigenista se convirtió en ganancia de los grupos no indios que los explotaban (Favre, 1998: 119).

## EL INDIGENISMO INTERAMERICANO

En 1938 se realizó en Lima la VIII Conferencia Panamericana, que propone mantener un intercambio de información en cuanto al problema indio y a la confrontación de las experiencias de solución aplicadas en cada país. En respuesta a ella el gobierno mexicano de Lázaro Cárdenas convocó en abril de 1940, en su último año de gobierno, a la Convención de Pátzcuaro, a la que asistieron representantes de 18 países para realizar un diagnóstico de la condición de los indios y las medidas para cambiarla: redistribución de la tierra, alfabetización y educación, saneamiento del medio ambiente, dignificación de la mujer, protección de la infancia, desarrollo de la agricultura y del artesanado, mejoramiento de la alimentación, de la habitación y del trabajo. Se postularon tres grandes principios que la política indigenista debía asumir:

1. Que el problema del indio es de interés público y de carácter urgente; que el Estado debe hacerse cargo directamente de él y que todos los gobiernos deben tratarlo como prioridad.
2. Que el problema no es de índole racial sino cultural, social y económico; se condena cualquier teoría científica que justifique la desigualdad entre las razas. La tarea del indigenismo es establecer condiciones de igualdad de los indios frente a los no indios.
3. Los derechos de los indios deben ser protegidos y defendidos en el marco legal en vigor; su progreso económico y su acceso a los recursos de la técnica moderna y a la civilización universal deben ser garantizados, en el respeto de sus valores positivos y de su personalidad histórica cultural. Se reconoce a la cultura indígena como factor de enriquecimiento de la cultura de cada país y de consolidación de la nación (Favre, 1998: 104).

Con el Congreso se concretó la creación del Instituto Indigenista Interamericano (INI) en 1940, como instancia continental de concertación de las políticas nacionales aplicadas hacia la población indígena. Fue dirigido por el mexicano Manuel Gamio hasta su muerte en 1960. Se estableció su sede en México de manera provisional y con los auspicios del gobierno mexicano. Nunca cambió su sede. En 1953 el III se constituyó como un organismo especializado de la Organización de Estados Americanos. Su fundación fue firmada inicialmente por nueve países: Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Honduras, México y Perú. Resalta la ausencia de Guatemala, que vivía bajo la dictadura de Jorge Ubico<sup>3</sup> (Convención de Pátzcuaro, 1940).

Los objetivos principales del III eran:

1. Solicitar, coleccionar, ordenar y distribuir informaciones sobre lo siguiente:
  - a) investigaciones científicas, referentes a los problemas indígenas;
  - b) legislación, jurisprudencia y administración de los grupos indígenas;
  - c) actividades de las instituciones interesadas en los grupos mencionados;

---

<sup>3</sup> En 2004 formaban parte del III 16 países; Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Estados Unidos se retiró en el año 2000.

- d) materiales de toda clase que pueden ser utilizados por los gobiernos, como base para el desarrollo de su política de mejoramiento económico y social de las condiciones de vida de los grupos indígenas;
  - e) recomendaciones hechas por los mismos indígenas en los asuntos que les conciernen.
2. Iniciar, dirigir y coordinar investigaciones y encuestas científicas que tengan aplicación inmediata a la solución de los problemas indígenas, o que, sin tenerla, ayuden al mejor conocimiento de los grupos indígenas.
  3. Editar publicaciones periódicas y eventuales y realizar una labor de difusión por medio de películas, discos fonográficos y otros medios apropiados.
  4. Administrar fondos provenientes de las naciones americanas y aceptar contribuciones de cualquier clase de fuentes públicas y privadas, incluso servicios personales (Convención de Patzcuaro, 1940).

El instrumento para la acción del Instituto han sido los congresos indigenistas interamericanos, donde participaban los funcionarios de los gobiernos, y de manera simbólica líderes indígenas invitados por los gobiernos de cada país. Se han realizado 11 congresos. En 1943 se crean Institutos Indigenistas en Colombia, Ecuador y Nicaragua; en Costa Rica en 1944; en Guatemala en 1945; en Perú en 1946; en Argentina en 1947; en México en 1948; en Bolivia en 1949; y en Panamá en 1952 (Favre, 1998: 105).

Algunos autores extienden los logros o alcances asimilacionistas del indigenismo mexicano a otros indigenismos, pero no hay punto de comparación, si el indigenismo mexicano fue un tema importante en el proyecto posrevolucionario de construcción de la nación encabezada por los mestizos; tal proceso no se concretó en Perú, Bolivia, Ecuador o Guatemala, países vivieron la mayor parte del tiempo en dictadura con débiles y efímeros proyectos de construcción estatal populista. Alcina incurre en un exceso generalizador cuando dice que el indigenismo interamericano fue una

“política que realizan los estados americanos para atender y resolver los problemas que confrontan las poblaciones indígenas, con el objeto de integrarlas a la nacionalidad correspondiente”, y que tales acciones no sólo buscan beneficiar a la población indígena sino que permiten el logro de la integración y desarrollo nacionales, bajo normas de justicia social, en que el indio y el no indio sean realmente ciudadanos libres e iguales”, lo que per-



mite “su viabilidad como naciones modernas, la realización de su proyecto nacional y la definición de su identidad”. (Alcina, 1988)

El alcance de los indigenismos ha sido muy variado, pero siempre ha estado muy lejos de la capacidad de acción del alcanzado en México, donde ejerció un “subimperialismo” indigenista sobre los otros países, por tener los recursos y advertir la importancia estratégica de invertirlos en acrecentar el conocimiento sobre la problemática étnica nacional y continental, aprovechando la experiencia y labor de profesionales de las ciencias sociales latinoamericanos, cuyas ideas fueron aplicadas en favor de la legitimación de su propio poder y administradas por los grandes funcionarios culturales del régimen. Metodológicamente la operación consistió en la generalización de la presentación del problema, las formulaciones teóricas y las soluciones de los investigadores de los Andes al caso mexicano.

Si el indigenismo mexicano operó por inspiración propia y con sus propios recursos, los indigenismos en los otros países fueron fundamentalmente promovidos y financiados por instancias interamericanas e internacionales, muchas veces en contra de los intereses de los gobiernos nacionales, más identificados con un programa antiindígena, como los liberales del siglo XIX o incluso con discursos racistas como el de Ginés de Sepúlveda, propios de la visión del mundo y los intereses de los grupos oligárquicos todavía dominantes.

Para subsanar la precariedad de los gobiernos y su falta de entusiasmo indigenista, en 1953 comienza a operar la Misión Andina bajo los auspicios de la Oficina de Asistencia Técnica (BAT) de las Naciones Unidas, que encomienda a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) su creación. En ella participan otras instancias de la ONU: la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Educación, La Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo Internacional para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentación (PUM). Los primeros países en que trabaja son Perú y Bolivia; al año siguiente en Ecuador, retomando la experiencia mexicana de los “centros coordinadores” integrados por equipos multidisciplinarios. Las zonas donde comienza su labor son Puno (Proyecto Puno-Tambopata), Ayacucho, Cuzco, Apurímac en Perú; en Santa Cruz, con migrantes del altiplano aymara (Proyecto Cotoca); en Otavalo y Riobamba en Ecuador. Más tarde se extiende a Colombia (1958), Chile y Argentina (1961) y a Venezuela (1963). Probablemente el alcance de las acciones y los recursos disponibles de la Misión Andina eran mayores que los del III y sus filiales.

Gradualmente los funcionarios internacionales fueron reemplazados por funcionarios locales, y la Misión Andina absorbida por los gobiernos; el financiamiento y la orientación siguieron siendo externos, aunque se buscó que los gobiernos asumieron también la carga financiera, en una etapa de bonanza económica. En 1961 el Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen (PNIPA) reemplazó en Perú a la Misión Andina que se convirtió después en la Cooperación Popular, la agencia nacional de desarrollo. Bolivia creó el Servicio Nacional de Desarrollo de las Comunidades en 1967. Mientras la Misión Andina fue disuelta oficialmente en 1973 (Favre, 1998: 107).

Parte de este paquete indigenista interamericano fue el Instituto Lingüístico de Verano (ILV), institución financiada por una organización religiosa protestante de Estados Unidos, la Wycliffe Bible Translator (WBT), que pretendía traducir la Biblia a todas las lenguas para adoctrinar a todos los pueblos. El gobierno mexicano estableció un convenio con él en 1935 para que trabajara en las zonas indígenas del país; más tarde entró a Perú (1945), Guatemala (1952), Ecuador (1953) y Bolivia (1955). El Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales de México denunció sus actividades de penetración cultural imperialista bajo sus tareas lingüísticas, y en 1982 logró que fueran expulsados del país.<sup>4</sup>

## OTROS INDIGENISMOS

Señalaremos algunas de las medidas indigenistas en los distintos países antes y después de la constitución del III y sus filiales.

El indigenismo ecuatoriano reivindicó al indio como el sustento de la nacionalidad ecuatoriana; sus dos temas centrales fueron la educación, como el principal mecanismo de integración, y la demanda de la redistribución de la tierra. La Ley de Comunas de 1937 protegió la organización comunal de la población indígena de la Sierra que había sido desestructurada por medidas estatales. Entre 1930 y 1960 se concibió el “problema” indígena como la falta de integración a la sociedad nacional. Después de 1960 se privilegió el “problema” agrario, cuya solución fue la reforma agraria, demanda que fue atendida en las leyes de 1964 y 1973, en las que se trata a toda la población rural como campesina, borrando sus rasgos culturales y étnicos. A finales de la década del setenta se identificó nuevamente a la población indígena como

---

<sup>4</sup> Véase [www.herenciacristiana.com/ultimacruzada/misioneroscia.html](http://www.herenciacristiana.com/ultimacruzada/misioneroscia.html)

sujeto de política. En 1978 se creó FODERUMA, el cual se concentraba en la población marginada rural, entre ellos en los indígenas de la Sierra; y el Plan Nacional de Alfabetización de 1979 incorporó a la población india analfabeta como grupo específico de la alfabetización. Ese mismo año se eliminaron las restricciones al voto del analfabeto, el cual impulsó la participación electoral de la población indígena.

En Perú, durante el gobierno modernizador de Leguía (1919-1930), una nueva Constitución reconoció en 1920 la existencia de las comunidades indígenas, prohibiendo la venta de sus tierras; en 1921 el gobierno creó el Departamento de Asuntos Indígenas dentro del Ministerio de Desarrollo, y en 1922 el Patronato Nacional de la Raza Indígena; en 1929 creó la Dirección de Educación Indígena dentro del Ministerio de Instrucción. En 1936, un Código Civil reconocía la personalidad jurídica de las comunidades indígenas. En 1939 se organizan "brigadas de culturización" inspiradas en las "misiones culturales" de Vasconcelos, pero con metas más pragmáticas, integradas por dos maestros, un enfermero, un técnico agrícola y un mecánico, y sus funciones fueron enseñar castellano, higiene, agricultura moderna y mecánica. Se trataba de integrar al indio al mercado de trabajo y al mercado de consumo. La educación especial para indígenas fue prohibida. En 1949 se formuló un Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen, dirigido a la población indígena cazadora recolectora de la selva amazónica. En 1963 surgió la Cooperación Popular ligada directamente al partido Acción Popular (AP) del presidente Fernando Belaúnde; en 1968, durante el gobierno del general Velasco Alvarado, sería reemplazada por el Sistema Nacional de Movilización (Sinamos). Su metodología de desarrollo comunitario consistía en dejar teóricamente en manos de las comunidades la decisión sobre las tareas comunitarias que son prioritarias, las cuales serían encaradas por el gobierno con la aportación del capital y la técnica necesarias, mientras las comunidades suministraban colectivamente su fuerza de trabajo, haciendo recaer en ellas el mayor costo de su modernización.<sup>5</sup> (Favre, 1988: 121; 1998: 96-98).

En Guatemala, si hubo indigenismo fue durante el periodo democrático y progresista de 1944-54 en los gobiernos de Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz, (1951-1954), quien decretó una reforma agraria (1951) inspirada en la mexicana. Expropió tierras a la United Fruit Company y a otros grandes

---

<sup>5</sup> Fórmula que más tarde se presentaría como la gran novedad por el Programa Solidaridad del gobierno de Carlos Salinas en México.

propietarios, y las entregó a los campesinos mayoritariamente indígenas, organizados a través de Ligas Campesinas, Comités Agrarios y cooperativas. El programa de reforma social ejecutado contemplaba las reivindicaciones económicas, políticas y sociales del campesinado indígena, mas no las reivindicaciones étnicas (Arriola, 2002). El acoso norteamericano al gobierno reformista en Guatemala fue constante durante el proceso y culminó con la invasión del país desde Honduras por fuerzas comandadas por el general Castillo Armas y financiada por Estados Unidos, lo que llevó a la renuncia de Arbenz el 27 de junio y a la disolución del Congreso. Desde entonces las dictaduras de las fuerzas armadas se sucedieron asumiendo una meta clara, hacer la guerra al comunismo y al campesinado indígena que era su base social mayoritaria.

En Bolivia, la revolución nacional de 1952 definió, frente a una población indígena mayoritaria, una política más antiindígena que indigenista, la cual tuvo su eje en la reforma agraria de 1953. La dirección del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), de composición mestiza, aprovechó en su beneficio la insurrección popular, logrando resultados mayores de los que se proponía inicialmente: ampliación del control estatal sobre la economía con la nacionalización de las minas, destrucción de las relaciones servil-coloniales con la reforma agraria y la incorporación del campesinado indio en el ámbito de la democracia formal con el voto universal. Con ello lograron dismantelar al Estado oligárquico, destruir su aparato represivo y la capitulación del viejo orden.

El proyecto nacional del MNR consistía en crear una nación culturalmente homogénea mediante el mestizaje, la castellanización y la ampliación del mercado interno. La asimilación por la población indígena de los valores, la lengua y las formas de pensamiento occidentales prevalecientes entre la población criolla. Las comunidades indígenas, por el contrario, tendían al reforzamiento de las identidades étnicas andinas; por tanto, sus reivindicaciones no tenían cabida en el proyecto del MNR. El MNR organizó estructuras de cooptación y control a través de la forma sindical para imponer un proceso de campesinización del movimiento indio; es decir, impuso la autonegación de la identidad indígena como condición para acceder a los beneficios sociales, y logró que los campesinos desistieron temporalmente de sus demandas como comunidades indias (Rivera, 1986).

La Reforma Agraria tuvo que apoyarse en las comunidades indígenas que tenían un gran arraigo y formas de autoridad autóctonas que funcionaban dentro y fuera del latifundio. Tales formas organizativas derivaban en parte del ayllu o comunidades de parentesco y territorio. El sindicato se desarrolló

en cada núcleo de población rural al fusionarse con las formas organizativas preexistentes. En dos años pudo afiliar a más de medio millón de individuos en cerca de 20 mil sindicatos agrarios.

La expansión de la forma sindicato tiene una doble lógica: la voluntad del poder de eliminar a las comunidades indígenas, percibidas como el obstáculo al desarrollo, y la necesidad de la población indígena de incorporarse en el proceso de transformación bajo este mecanismo intermedio que representa una continuidad con sus formas de organización originarias, al tiempo que intenta adaptarse a los deseos y necesidades del nuevo poder central. También convino a la lógica de los partidos marxistas para los que la forma de sindicato era la única aceptable dentro de su lógica obrerista.

En la primera fase, luego de la revolución, la subordinación del movimiento campesino al Estado no canceló su presencia activa, que en las milicias y sindicatos resquebrajó el racismo y deterioró las barreras de casta. En la segunda fase se impuso la subordinación pasiva del movimiento campesino al Estado. La cúpula de la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB) se separó de la base; las milicias rurales fueron desarmadas y se firmó el Pacto militar-campesino en 1966, por el que el ejército asumió el control directo del sindicato campesino.

El propósito de la reforma agraria de eliminar a las comunidades indígenas vía la proletarización se expresó en sus medidas: la extrema parcelación de la tierra que evitó la consolidación de pequeños propietarios independientes, pues lo pequeño de la propiedad impidió su sobrevivencia y no se generaron condiciones propicias para el desarrollo del proceso de proletarización: no se amplió el mercado de trabajo asalariado y persistió la resistencia de la sociedad criolla a incorporar a la población indígena migrante en la ciudad (Rivera, 1986).

## DECADENCIA DEL INDIGENISMO

Para Favre la crisis del indigenismo integracionista mexicano comienza en 1971, con el cuestionamiento de sus fines desde el propio Estado, contraponiendo a sus propósitos integracionistas la defensa de la etnicidad y de las culturas indígenas. Las atribuciones del INI fueron recortadas en beneficio del sindicato campesino oficial, se reagruparon étnias con base en criterios lingüísticos y se promovió la elección de autoridades indígenas "propias", generalmente entre los maestros indígenas. Se priorizaron las reivindicaciones culturales (lenguas, tradiciones y artesanías) y se eludió la discusión

sobre los problemas sociales y económicos que antes eran prioridad. Paralelamente se incrementó el control organizativo y policial. Se pasó de una política integracionista a una de gestión étnica y ello ocurrió primero en México que en otros países (Favre, 1988: 125).

Bataillon, por su parte, ubica el inicio de la decadencia del indigenismo mexicano a partir de la crisis económica de 1982, provocada por la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial, situación que redujo la capacidad del Estado para amortiguar los conflictos sociales. Se comienza a delinear una nueva política gubernamental frente a la población indígena que desplazó los viejos temas —la demanda de tierras— y se centró en la política de reconocimiento oficial de las particularidades étnicas; más tarde, en la preservación del capital natural, la ecología, la reivindicación de la participación en la gestión del patrimonio colectivo (vegetación, bosques y aguas) (Bataillon, 1988: 130-132). La primera crítica seria y sistemática del indigenismo mexicano fue hecha en 1968 por un grupo de antropólogos progresistas.<sup>6</sup>

El Instituto Nacional Indigenista va realizando la transición entre uno y otro proyecto, entre uno y otro discurso en el contexto de un creciente cuestionamiento por parte de un ascendente movimiento indígena que cuestiona la suplantación que realiza la institución y sus funcionarios, de la conducción y participación en la toma de decisiones que corresponde a los propios indígenas desde sus instancias organizativas autónomas. Lo que ocurre en el contexto de las grandes transformaciones estructurales, las reformas de 1991 a la Constitución, la reforma al Artículo 27 constitucional, el cual cancela el derecho al reparto agrario y la protección de la propiedad ejidal y comunal que habían quedado consagrados en la reforma agraria cardenista de 1936; simultáneamente y como una especie de compensación se concedió el reconocimiento legal del componente indígena de la nación mexicana a través del Artículo 2o. Las expresiones de inconformidad frente a estas medidas emergieron rápidamente: en 1994 inicia su acción armada el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, con una base social indígena maya que cuestiona la política neoliberal y reclama tanto el reconocimiento étnico como demandas económicas, sociales y políticas, no sólo para la población indígena sino para el resto de la población trabajadora, conjugando la experiencia guerrillera radical de la izquierda mestiza, con las reivindicaciones

---

<sup>6</sup> A. Warman, A. M. Nolasco, G. Bonfil, M. Olivera, E. Valencia. *De eso que llaman antropología mexicana*, 1970.

étnicas. Bajo las nuevas condiciones, accedió a la tregua y al proceso de negociación propuestos por el gobierno, decidido a emprender la ruta de la negociación para no hacer aparecer el problema más grande de lo que era, ante sus nuevos socios comerciales, Estados Unidos y Canadá, con los que acababa de firmar el Tratado de Libre Comercio.

Potenciado por la aparición del zapatismo, y aprovechando la fuerza adquirida por éste, el movimiento indígena nacional, con un proceso de acumulación previo en el que ha hecho la transición desde la condición de movimiento campesino a movimiento étnico, se alió al zapatismo y presionó al gobierno para el cumplimiento de sus demandas, expresadas en el tema de la autonomía. El movimiento indígena y el EZLN sumaron fuerzas, y como producto del proceso de negociación de la paz entre el gobierno federal y el EZLN, en el que éste asumió la representación de los pueblos indígenas, y luego de un largo debate, se formuló una Ley indígena; hubo movilización intensa para lograr su promulgación constitucional, lo cual no ocurrió. En 2002 se impuso una ley diferente, diseñada por el Ejecutivo, que no protege a los pueblos indígenas de la agresión mercantil hacia sus bases productivas y no frena la arremetida económica contra sus procesos de reproducción comunitarios. La general desprotección de sus intereses, a partir de procesos de privatización y entrega de los recursos públicos y los bienes comunes al capital externo definida en el TLC, configuran hoy un ámbito adverso para las perspectivas de autonomía, tanto política como material de los pueblos indígenas. De manera que el formal reconocimiento constitucional al carácter multicultural del país no redundará en ningún beneficio para la población indígena.

El 21 de mayo de 2003 se expidió la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y se abrogó la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista (INI). La CDI, que reemplaza al INI, es un organismo descentralizado; tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el Artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Conserva más o menos las mismas funciones y la misma infraestructura que su antecesor; opera en 24 estados de la República Mexicana a través de 110 Centros Coordinadores del Desarrollo Indígena; un Centro de Investigación, Información y Documentación de los Pueblos Indígenas de México y 28 Centros Regionales (CRID); 1 085 albergues escolares; un Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI) con 20 emisoras en AM y 4 en FM, las cuales operan en 15 estados; cubren a

más de 5,5 millones de HLI, y aproximadamente 21 millones de personas en 954 municipios. Mantiene la infraestructura creada al inicio de los años ochenta, pero su presupuesto se ha reducido notablemente.

El III, por su parte, ha vivido un proceso de contracción similar: ha reducido su perfil al de un centro de información y documentación. La revista *América Indígena*, que inició su publicación en 1942, apareció por última vez en 1998, y la última dirección fue ejercida hasta 2002. La institución vive en una crisis financiera por la omisión en las aportaciones de los Estados miembro.<sup>7</sup>

Las filiales del III han ido cambiando su denominación con el paso del tiempo; ya ninguna es instituto: en la actualidad son el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y de los Pueblos del Ecuador (CODENPE); en Bolivia el Ministerio de Asuntos Campesinos e Indígenas y Pueblos Originarios; el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA); en México, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); y en Perú el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano.

## EL INDIANISMO

A fines de los años sesenta surge desde la antropología y, más tarde, desde la crítica de los propios indígenas al indigenismo de los Estados nacionales y sus instituciones indigenistas, a través de la formulación de un discurso indianista en el que formulan sus reivindicaciones. En realidad, la crítica al indigenismo había surgido desde la práctica indígena revolucionaria, mucho antes que desde la antropología, en discursos indianistas, en levantamientos indígenas y en el acatamiento por sectores indígenas a las convocatorias guerrilleras a la rebelión, particularmente en Guatemala y Perú, como lo evidencian las prolongadas guerras internas en las que los participantes o víctimas mayoritarias de la represión han sido las poblaciones indígenas; allí donde las tentativas de articular lo étnico por parte de los marxistas fueron más avanzadas y se concretaron en organizaciones guerrilleras; la respuesta represiva del Estado fue devastadora.

En Guatemala actuaron las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) en los años sesenta, el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) y la Organización del Pueblo en Armas (ORPA), en los años setenta, ochenta y noventa que integraron

---

<sup>7</sup> [www.indigenista.org](http://www.indigenista.org)



la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) (Arriola, 2002). En Perú, el Frente de Izquierda Revolucionaria (FIR) de Hugo Blanco en 1963; el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1965; y el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso, a partir de 1980 y hasta 1992. En Bolivia, el encuentro también se produjo, pero fue menos duradero; el dirigente aymara Felipe Quispe establece contacto con elementos del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1976, y en 1987 trabajan al lado de un grupo de mestizos, entre ellos Álvaro García Linera en la organización de lo que sería el Ejército Guerrillero Tupak Katari (EGTK), una guerrilla aymara. En México, las Fuerzas de Liberación Nacional (FLN) comienzan a trabajar en Chiapas en 1969, y en 1974 contactan indígenas; más tarde se convertirían en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) (Escárzaga, 2006).

El indianismo de Fausto Reinaga (1906-1993), formulado como crítica y superación de un indigenismo boliviano más teórico que práctico, es en realidad la impugnación del intenso racismo de las elites criollas y mestizas; es el más elaborado de los discursos indianistas latinoamericanos, sustentado en la sólida formación occidental del intelectual aymara. La evolución política y existencial de Reinaga durante su larga vida, ilustra de manera dramática los estrechos límites que la sociedad dominante ofrecía a un intelectual indio y la imposibilidad de su integración. Hijo de campesinos aymaras, inició su proceso intelectual en 1930, asimilando la cultura occidental y marxista; militó inicialmente en el Partido Republicano, más tarde en el Partido de Izquierda Revolucionaria, PIR (comunista), y más tarde en el Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR (populista).

Formuló primero un indigenismo radical inspirado en Mariátegui, el cual propone la integración del indio en la vida social y política boliviana a través de la revolución. Comprobada la imposibilidad de su propósito, y a partir de 1960 elige reindianizarse y formular su indigenismo; para ello reniega de la cultura occidental aprendida, pero conserva las herramientas intelectuales que se apropió, y con ellas desarrolla el estudio sistemático de la historia de Bolivia desde la perspectiva del indio; critica de manera implacable a las elites blanco-mestizas por su incapacidad para construir la nación boliviana; revalora a los caudillos indios y reivindica la iniciativa de las masas indias en los procesos más trascendentes de la historia boliviana.

Su reconversión de cholo (mestizo) en indio es convergente con el proceso de emergencia social y política del sujeto indio en Bolivia (campesino, obrero, artesano, profesionista aymara y quechua). El tono de sus textos es crecientemente insolente y desafiante. En 1968 fundó el Partido Indio de

Bolivia y publicó un *Manifiesto Indio*.<sup>8</sup> Publicó un total de 32 libros; sus obras más significativas son *Tierra y libertad*, *La revolución nacional*, de 1953, y *La revolución india*, de 1970, representativas de sus etapas intelectuales más importantes, la nacionalista revolucionaria y la indianista respectivamente; a partir de 1980 inicia una tercera etapa, el Amautismo.

El discurso indianista de Reinaga no se quedó en el papel; fue retomado por el movimiento campesino aymara y convertido en el katarismo: movimiento e ideología que reivindica la figura de Tupak Katari, el caudillo aymara que dirigió en el altiplano andino, el Qollasuyo, la rebelión anticolonial de 1781-83. El katarismo surgió en 1969 por la iniciativa de estudiantes aymaras en la ciudad de La Paz. Los kataristas se manifestaron masivamente en La Paz, el 1 de enero de 1971, llevando retratos de Tupak Katari. El 30 de julio de 1973, aparece el Manifiesto de Tiahuanacu. El documento decía:

Nosotros, los campesinos quechuas y aymaras, lo mismo que los de otras culturas autóctonas del País [...] Nos sentimos económicamente explotados y cultural y políticamente oprimidos. En Bolivia no ha habido una integración de culturas sino una superposición y dominación, habiendo permanecido nosotros en el estrato más bajo y explotado de esa pirámide...

Los campesinos queremos desarrollo económico pero partiendo de nuestros propios valores. No queremos perder nuestras nobles virtudes ancestrales en aras de un pseudodesarrollo [...] No se han respetado nuestras virtudes ni nuestra visión propia del mundo y de la vida [...] No se ha logrado la participación campesina porque no se ha respetado su cultura ni se ha comprendido su mentalidad.

El manifiesto concluye diciendo: "Somos extranjeros en nuestro propio país." (Rivera, 1986: 177-186).

Se desarrollaron dos tendencias ideológicas al interior del katarismo: la indianista, la cual postula como sujeto al indio, y la sindicalista, que postula como sujeto al campesino. Se trata de las mismas bases con una identidad y experiencia organizativa dual, étnica y clasista, pero enfocadas desde uno u otro ángulos. Los primeros reciben el apoyo de las organizaciones indigenistas internacionales y los segundos son apoyados por los sectores progresistas de la Iglesia. En 1974, el gobierno desata una ola represiva y se produce la Masacre del Valle, con casi un centenar de muertos durante las movilizaciones

---

<sup>8</sup> Reinaga mantiene contacto con indianistas de otros países como Perú.

indias. El hecho provoca gran indignación entre los campesinos y destruye lo que quedaba del Pacto Militar-Campesino, y abona el terreno para el arraigo del katarismo en el sindicalismo campesino.

Para 1978, las dos tendencias kataristas se conformaron como partidos para participar en las elecciones presidenciales: la indianista, en el Movimiento Indio Tupaj Katari (MITKA), y la sindicalista en el Movimiento Revolucionario Tupaj Katari (MRTK). El indianista MITKA considera que no sólo los campesinos, sino también los obreros y en general los oprimidos en Bolivia son ante todo indios que enfrentan una situación colonial, reivindican el pasado prehispánico, se organizan en consejos de amautas y de mallkus (autoridades indias tradicionales) y proponen la reconstrucción del Ayllu comunitario, sin clases sociales ni opresión nacional de la minoría blanca sobre la mayoría india; reivindican el término indio y la autonomía política frente a los partidos mestizos que sólo los utilizan.

El clasista MRTK reconoce las transformaciones aportadas por la revolución del 52: la difusión de la forma de organización sindical en las comunidades que coexisten con las antiguas formas organizativas aymaras; considera compatibles sus reivindicaciones culturales con las de clase; adopta las formas de organización sindical y emplea el término campesino; acusa de arcaicos y racistas a los indianistas del MITKA (Rivera, 1986).

Se fortalece un sindicalismo campesino indígena autónomo que se concreta en la creación, en 1979, de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), bajo el patrocinio de la COB y la influencia predominante del MRTK. A partir del Primer Congreso Extraordinario de la CSUTCB, se consolidaron dos posiciones en su interior, que trasladan al campo sindical las facciones expresadas en los partidos indios: por un lado, el katarismo autodeterminista, el cual planteaba como meta la autodeterminación de las naciones indias: crear estados independientes, de aymaras y quechuas. Por otro, la propuesta pluri-multi que aceptaba al Estado vigente; aunque cuestionando su carácter excluyente y colonial, exige el reconocimiento de la identidad cultural; reivindica el derecho a ser parte de la patria boliviana y busca una inclusión negociada en él. La segunda acepta la alianza con las fuerzas políticas dominantes criollo-mestizas; es asimilada por el poder y colabora en la reestructuración neoliberal del Estado.

El sindicalismo campesino boliviano recurre a formas de organización y estrategias de lucha diversas que se nutren de las dos tradiciones culturales que están a su alcance, la comunitaria y la sindical: la primera, que no pudo ser ahogada por la imposición desde el gobierno de la segunda. Las comunidades son el punto de partida de una organización que abarca a todo el país,

por debajo de su forma sindical; encubierta en ella, funcionan los sistemas de autoridad tradicionales. En espacios con predominio del sistema de *ayllus* se recomponen estos sistemas de autoridad, a veces enfrentados a la estructura sindical y a veces en armonía, y dividiendo con ellos atribuciones (Patzí, 1999). Esta rica trayectoria que se sustenta en un discurso propio, en identidades étnicas fuertes, en creciente experiencia organizativa sindical y políticas autónomas y unas ofertas de incorporación muy limitadas, contribuyen a la consolidación de una fuerza de masas y a una autonomía política con la que no cuentan otros movimientos indígenas en América Latina.

El punto central del discurso indianista ecuatoriano es la valoración positiva de la identidad indígena, algo que era parte de los contenidos del indigenismo mexicano, pero que no lo era de los indigenismos de los otros países. El discurso racista dominante asociaba lo indígena a la suciedad y a la animalidad; el indio interiorizaba los estigmas impuestos por la sociedad y el Estado mestizos. A partir de los ochenta, el indianismo propone una valoración positiva de la identidad hecha por los propios indígenas. El discurso indianista reivindica que los indios disponen de una cultura propia, y cuestiona la ventriloquia política por la que los mestizos hablaban por los indios. La articulación de la dimensión estratégica de la identidad como posicionamiento colectivo en la movilización y constitución de demandas dirigidas principalmente hacia el Estado, fortalece la capacidad de lucha y la autoestima de la población indígena. Emergen así las organizaciones étnicas y los intelectuales indios. El discurso indígena asume dos temas centrales, la reivindicación de nacionalidades indias y la de la comunidad. La primera consiste en la demanda de la población indígena ecuatoriana de ser reconocida como nacionalidades por el Estado ecuatoriano, con su territorio, lengua y tradiciones. Por ello la organización indígena se denomina Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). La formulación, tomada inicialmente de la definición estalinista de nación, se presta a confusión o al uso malintencionado por parte de voceros del Estado, quienes cuestionan unos fines secesionistas que nunca han existido.

El indianismo en Guatemala se constituye en un contexto muy desfavorable: la intensa represión sufrida por la población indígena durante 40 años de guerra interna, que es el castigo a su respuesta favorable a las convocatorias de guerrillas mestizas de inspiración marxista a la insurrección armada.

En Guatemala, las dictaduras institucionales de las fuerzas armadas que gobernaron desde 1954, aplicando sistemáticamente la doctrina de la seguridad nacional, provocaron entre fines de la década de 1970 y mediados de la década de 1980, los índices más altos de violaciones a los derechos humanos

de Latinoamérica. Hubo entre 1960 y 1996, 200 mil muertes y desapariciones, 83.3% de las cuales fueron entre la población maya. Según la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), la intensa movilización indígena iniciada con el terremoto de 1976, generó entre los militares la identificación entre indígena y guerrillero, expresión del racismo que imputó al indígena la condición de “potencialmente subversivo” y, por ende, “enemigo interno”.

Para Demetrio Cojtí el establecimiento de una precaria democracia, a partir de 1985, se sustentó en la derrota de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), la desmovilización social y la desarticulación de las redes de solidaridad de las comunidades rurales e indígenas. En estas condiciones, el tema de la defensa de los derechos humanos entre la población indígena se coloca en el centro y es el que permite la reactivación de la organización y movilización. Las organizaciones populares indígenas más importantes surgen como efecto de la represión y se sostienen en el discurso de la defensa de los derechos humanos; se integran en la Coordinadora de Sectores Surgidos por la Represión y la Impunidad<sup>9</sup> en 1991, que demandan ser consideradas como parte del Diálogo por la Paz, en el que participan de manera exclusiva el gobierno y la URNG, pues consideran que ninguno de los dos interlocutores representan los intereses del Pueblo Maya y éstos deben ser considerados.

Entre 1994 y 1996, se desarrolla el “proceso de paz” bajo la mediación de Naciones Unidas; no se consigue la incorporación al diálogo de la población indígena, pero se le ofrece una forma de participación: el Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación, que crea la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), como una mesa paralela de discusión y propuesta sobre los temas sustantivos a las partes. La ASC se organiza en diez sectores que elaboran documentos sobre cada uno de los cinco temas de la agenda. En ella, las organizaciones mayas se agrupan a través de la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala<sup>10</sup> (COPMAGUA), diferenciándose de los Grupos de derechos humanos, sindicatos y organizaciones populares.

---

<sup>9</sup> Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), la Coordinadora de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), el Consejo de Desplazados de Guatemala (CONDEG), el Consejo de Comunidades Étnicas “Runujel Junam” (CERJ), las Comunidades de Población en Resistencia (CPR) y las Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados Guatemaltecos en México (CCPP).

<sup>10</sup> La COPMAGUA está compuesta por la Instancia de Unidad y Consenso Maya (IUCM), la cual reúne a 86 organizaciones; la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG); el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG); la Unión del Pueblo Maya y el Consejo Maya Tekum Umam.

Los temas que provocan intensos debates en el seno de la ASC son: Identidad, Derecho Indígenas y Reformas Socioeconómica y Agraria; sobre todo los puntos referentes a la autonomía del pueblo indígena y las demandas sobre tierra y territorio histórico. Se llega a un Documento de Consenso donde se presentan a las partes de la negociación las demandas indígenas.

Luego de la suscripción de los Acuerdos de Paz, se establecen comisiones paritarias, con participación gubernamental e indígena, que hace recomendaciones al Congreso para las reformas legislativas. No obstante su intensa labor, las reformas son rechazadas en un referéndum. Lo que evidencia la fuerza que las concepciones racistas mantienen entre los sectores dominantes en la sociedad guatemalteca y la imposibilidad por el movimiento maya de imponer una presencia estatal a la medida de su fuerza demográfica.

Uno de los rasgos del indianismo guatemalteco es el distanciamiento de su pasado marxista o guerrillero.

En Perú, las condiciones para la consolidación del indianismo también han sido difíciles. A fines de 1982, las fuerzas armadas comenzaron a aplicar una extrema violencia sobre la población indígena sospechosa de simpatizar con Sendero Luminoso; habilitaron a las comunidades indígenas como fuerza contrainsurgente, a través de Comités de Defensa Civil y Rondas Campesinas.<sup>11</sup> Desde 1990, el gobierno de Fujimori aplicó más eficientes políticas contrainsurgentes, que complementó con programas de asistencia social para comprar con ayuda al campesinado indígena.

Fujimori no tuvo empacho en incorporar las reformas multiculturales a la Constitución promulgada en 1993, para legitimar una carta derivada del autogolpe de abril de 1992, y de una constituyente cuestionada; el reconocimiento étnico fue la contraparte de la legalización de la guerra sucia como estrategia contrainsurgente, complementada por las medidas de ajuste neoliberal, cuyo punto central era la privatización de la propiedad comunal. El genocidio ha sido en el caso peruano el medio fundamental para eliminar las identidades étnicas.

Luego de la caída de Fujimori en 2000, el gobierno de transición de Paniagua estableció una Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), cuyo

---

<sup>11</sup> Los Comités de Autodefensa Civil (CAD) fueron establecidas desde el inicio de la guerra, retomando la experiencia de las aldeas estratégicas organizadas en Guatemala. Las Rondas Campesinas fueron organizaciones surgidas espontáneamente en el norte del país a mediados de los años setentas, para combatir el abigeato por las propias comunidades en ausencia de autoridades que lo hicieran, se convirtieron en instancias de aplicación de justicia al interior de las comunidades (Escárzaga, 1997).

informe (2003) estableció el número de muertes producto de la guerra sucia en 69 mil, de las cuales más del 70% fueron hablantes de lenguas indígenas; estableció también que más de la mitad de esos muertos fueron responsabilidad de Sendero Luminoso y el resto lo fue de las fuerzas armadas.

El gobierno de Alejandro Toledo, iniciado en 2001, hizo del tema indígena el eje de su campaña presidencial y creó una Comisión de Pueblos Indígenas del Perú (COPIP) a cargo de su esposa, una antropóloga belga. La COPIP ha sido convertida en Instituto en julio de 2004; con ella se busca cooptar dirigentes y organizaciones indígenas existentes e impedir su fortalecimiento. Es la instancia receptora de los fondos de asistencia internacional dirigidas a las poblaciones indígenas, y ha sido acusada de traficar con esos recursos y hacer un uso clientelar de los mismos, para corromper o neutralizar los esfuerzos tímidos de constitución autónoma de un movimiento indígena.

Todos estos elementos han obstruido hasta hoy la constitución de un movimiento indígena autónomo en Perú. Lo que no significa que no haya en distintos puntos del país intentos en este sentido y con apoyo de diversas fuerzas, aprovechando las relativamente favorables condiciones actuales: el discurso indigenista gubernamental e internacional y la contención de la violencia, aunque el miedo paralizador persiste.

## EL INDIANISMO INTERAMERICANO

Para Alcina el indianismo surge en 1977 con la Declaración de Barbados II, suscrita por 18 indios y 17 antropólogos;<sup>12</sup> en el documento se reivindica el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas y se condena la represión de las sociedades nacionales a los indios. La filosofía indianista se fundamenta en la visión cósmica de la vida y del mundo que para el indio significa equilibrio y armonía entre los distintos elementos de la naturaleza, de la cual el indio es parte integrante. Es también la búsqueda y la identificación con el pasado histórico; es un proyecto civilizatorio diferente del occidental; se propone aprovechar los valores indios como base para la convivencia. Estos elementos aparecen en el discurso de Fausto Reinaga.

---

<sup>12</sup> A diferencia de la primera Reunión de Barbados que había congregado sólo a antropólogos e indigenistas, pero no a indios. En él se condena el etnocidio perpetrado por antropólogos y misioneros religiosos contra los indígenas y se plantea el autogobierno, desarrollo y defensa india (Alcina, 1988: 3).

En enero de 1977 se realiza en Panamá el Congreso Regional de Pueblos Indígenas de América Central (CORPI) en el que también participa México. Ese mismo año, en septiembre, se realiza en Ginebra la Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales, organizada por el comité de Derechos Humanos de las ONG. En la declaración se concedió a las naciones indígenas que se sometían a derecho internacional, el derecho a ser reconocidas como naciones cuando cumplan con las condiciones fundamentales de toda nación: tener una población permanente, poseer un territorio determinado, disponer de un gobierno propio y tener capacidad de relacionarse con otras naciones. Tal oferta se convirtió en el mayor estímulo para adherir los principios que rigen tales organizaciones internacionales. En 1980 se crea el Consejo Indio de Sud América (CISA) en el Congreso de Ollantaytambo (Cuzco, Perú). En él se propugna la autodeterminación, la autonomía y la autogestión socioeconómico-política de nuestros pueblos.

El indianismo, amparado en estas instituciones, se enfrenta a un marxismo revolucionario matizado de culturalismo, base ideológica de los movimientos indios de América Central y México. El enfrentamiento se produjo en 1986 en Madrid. En particular, fue el enfrentamiento entre el indianismo andino y el marxismo revolucionario de los centroamericanos y mexicanos. Las organizaciones multinacionales buscaron apoyar a los de Sudamérica frente a los centroamericanos que tenían la influencia de la teología de la liberación (Alcina, 1988).

El indianismo surge en parte como cuestionamiento a una praxis de izquierda insensible al sujeto y a las demandas étnicas de los indios y usurpadora de la conducción de sus luchas, como hicieron en su momento los indigenistas; pero surge sobre todo como posibilidad de una autoconducción y autorrepresentación indígena, que no tendría que ser forzosamente antimarxista. Pero el antimarxismo del indianismo es reforzado, reorientado y potenciado por los actores externos que lo apoyan materialmente para que asuma sus diferencias con los marxistas como irreconciliables. Esto ocurre cuando en muchos países emergen movimientos guerrilleros que encuentran potenciales bases sociales en la población indígena o campesina indígena.

Si en el indianismo de Reinaga se exige todo el poder a los indios, el indianismo interamericano formula metas más accesibles y más limitadas, que se concretan en dinero y viajes para los representantes indios autoproclamados como tales, quienes terminan siendo cooptados en una lógica institucional que se aleja cada vez más de las organizaciones de base y conforma una elite de intelectuales y funcionarios indígenas. El planteamiento



antimarxista de Reinaga será extremado hasta su irreconciliabilidad en el discurso indigenista interamericano.

## EL MULTICULTURALISMO

El multiculturalismo surge a fines de los años ochenta, de la evolución programática de lo que hemos denominado indianismo interamericano; constituye el reemplazo del indigenismo nutrido de una parte de las propuestas indianistas, pero suavizadas. La reestructuración neoliberal de los estados que reemplaza la política de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina, vacía de sentido a la política indigenista. El Estado se redujo y perdió funciones importantes de legitimación y construcción de hegemonía; los indios eran un sector más sobre el cual se ejercía tal hegemonía. El Estado era la instancia que arbitraba las relaciones entre los sectores dominantes y los dominados, al que correspondía la satisfacción de demandas centrales como el acceso a la tierra, a la educación, a la salud, la construcción de infraestructura hidráulica y de caminos, el que aplicaba justicia. Tales funciones estatales son significativamente recortadas sin que se hayan resuelto las necesidades de la población.

La población indígena que era secundaria en el proyecto nacional anterior, se convierte ahora en prioritaria y se busca su incorporación al campo de la hegemonía que ejercen de manera más limitada los achicados Estados nacionales, subordinados a la institucionalidad internacional, si el indigenismo promovido desde México por el III tenía el apoyo de la OEA, pero buscaba involucrar a los Estados nacionales en las políticas indigenistas. El multiculturalismo que lo reemplaza tiene un apoyo institucional mayor en el nivel internacional, desde la ONU y toda la nueva institucionalidad creada con la globalización, con mayores recursos, y una estrategia más ambiciosa y más coherente, que puede prescindir definitivamente de la participación de los Estados nacionales. Convirtiendo a las organizaciones indígenas en instancias que se relacionan en los ámbitos internacionales más que nacionales, su financiamiento, sus interlocutores y los asesores que formulan sus propuestas provienen de los ámbitos internacionales.

El control desde el Estado, cuyo modelo era México y su INI indigenista y paternalista, usurpador del protagonismo indio, se reemplaza por la labor de las ONG que actúan como agentes externos promotores de las políticas internacionales decididas para los estados con poblaciones indígenas, cuya función es crear a los sujetos que se presenten como protagonistas de tales

procesos, que asuman los programas ideados externamente y exijan a los Estados su cumplimiento. Se encauza hacia determinadas demandas y formas de lucha los procesos de creciente autoorganización indígena para desactivarlos. Se promueve la separación tajante de los movimientos clasistas de los étnicos, y se estimula la confrontación entre ambas y, en general, la atomización de las luchas y las organizaciones.

En México, no obstante la vigencia del neoliberalismo, la operación de reducción total del Estado y su reemplazo por las ONG no se ha realizado de la noche a la mañana; se hace de manera gradual, lo que se explica por la solidez del Estado de bienestar construido previamente; la eficacia que ofrecía para alcanzar sus fines, legitimar la dominación y desarticular la rebeldía y la propia inercia de los sujetos. El reemplazo de un aparato que es eficiente para determinados fines, por algo incierto e inexistente, resulta un albur que los gobernantes no han estado dispuestos a correr. No es fácil que la población acepte reemplazar los derechos adquiridos por promesas o por discursos.

## LA ESTRATEGIA PLURI-MULTI EN BOLIVIA

El multiculturalismo, un proyecto y discurso internacional de neutralización de los movimientos que cuestionan la dominación, se introduce en las sociedades latinoamericanas a través de las ONG para lograr la desmovilización de las organizaciones sociales o neutralizarla. En los países andinos las poblaciones amazónicas son el punto de partida para la implantación de un indianismo domesticado, se crean allí organizaciones bajo la tutela internacional entre sectores indígenas que son muy reducidos demográficamente; están apartados de la población y de la dinámica nacional con la que no se identifican y carecen de experiencia organizativa; se los elige como protagonistas del nuevo discurso y se los confronta con las organizaciones y movilizaciones de las organizaciones de la población campesina indígena de las tierras altas, que tiene su propia trayectoria, su discurso y su estrategia. La Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) inicia su constitución desde finales de los años setenta, promovida por antropólogos y sociólogos de ONG; expresa su consolidación en 1990 con la Marcha por el Territorio y la Dignidad; su estrategia es pragmática, realista y desideologizada; carece de un proyecto político articulado al conjunto nacional popular.

El caso de Bolivia es paradigmático de la trayectoria y crisis del multiculturalismo, que penetra en los años noventa a la sociedad boliviana para impe-

dir la afirmación de la autonomía política de la que gozan varios sectores del campesinado indígena. Hay por lo menos dos llamadas que alertan a los grupos dominantes: la Marcha por la Soberanía y la Dignidad, en junio de 1991, en la que 10 mil campesinos cocaleros del departamento de Cochabamba se manifiestan contra la militarización del Chapare y la erradicación forzosa de los cultivos de hoja de coca, y consiguen el apoyo y la participación de otros sectores campesinos; y la aparición en esos mismos días de una guerrilla aymara, el Ejército Guerrillero Tupak Katari (EGTK). Procesos que cuestionan la hegemonía neoliberal construida a partir de la derrota del otrora combativo movimiento obrero minero. En ese mismo año Jaime Paz, presidente por el MIR, ratifica el Convenio 169. Una virtud de las elites bolivianas frente a estas amenazas fue no utilizar la represión generalizada, a la que habían recurrido en la etapa anterior; eran otros tiempos, la democracia y la reestructuración neoliberal eran procesos complementarios apoyados fuertemente desde afuera. Las soluciones fueron más sofisticadas.

La estrategia multicultural de neutralización popular se construye en torno a la candidatura del dirigente aymara Víctor Hugo Cárdenas a la vicepresidencia de la República en 1993, que fue decidida a través de un estudio de marketing político mediante grupos focales. El candidato aymara ofrece las cualidades opuestas y complementarias a su compañero de fórmula Gonzalo Sánchez de Lozada (Albó, 2002: 70), empresario minero, gringo y con acento gringo. Se coopta a un personaje que por sí mismo amenazaba la hegemonía blanco-mestiza, por su trayectoria política, su preparación intelectual y su autoridad sobre la población aymara, y se ofrece su incorporación al gobierno como la resolución de las reivindicaciones indígenas.

Como parte de la estrategia pluri-multi encabezada y legitimada por Cárdenas, se reformó la Constitución Política en 1994, reconociendo el carácter multiétnico y pluricultural del país; se estableció el carácter intercultural bilingüe de toda la educación boliviana; se reconoció la personería jurídica de las comunidades y pueblos indígenas y la asignación automática de recursos públicos a los nuevos municipios rurales creados con la Ley de Participación Popular y el reconocimiento y titulación de los territorios de las comunidades y pueblos indígenas, con ciertos márgenes de autonomía y de acceso a sus recursos naturales en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1986) (Albó, 2002: 71). Este paquete de medidas se presentó como un todo coherente y un producto de exportación a otros países. Habría que preguntar si se buscaba convencer de su eficacia a los patrocinadores externos o a los destinatarios internos.

Los campesinos cocaleros y los campesinos aymaras no se quedaron en el discurso clasista de la etapa anterior. Ellos son portadores de alguna versión del indianismo radical y cuestionan la estrategia pluri-multi por su carácter limitado y por su artificialidad. Y pese a los intentos neutralizadores del multiculturalismo, su fuerza y capacidad organizativa siguió creciendo a medida que los programas neoliberales expropiaban a la población mayoritaria de sus medios de vida y de sus derechos. Como expresión del fortalecimiento del movimiento cocalero se creó el MAS en 1995 y se fortaleció en los gobiernos locales, lo que según Albó fue un efecto no deseado de la Ley de Participación Popular.

## UN BALANCE PROVISIONAL

La autonomía política de los movimientos etnocampesinos en Bolivia se va consolidando; por su acumulación previa no permite la sustitución de las demandas socioeconómicas y políticas por las culturales, sino que tiende a construir una compleja síntesis entre ambas dimensiones en las actuales condiciones y amplía la agenda que incluye la defensa de la soberanía nacional sobre los recursos estratégicos. Ellos reivindican al indianismo como una creación india para su liberación independientemente de los usos que la derecha neoliberal a través del multiculturalismo le ha dado. Los indianismos que se han propuesto una intervención desde la acción política impugnadora del sistema dominante, se han planteado de manera más coherente la necesidad de una articulación entre las luchas, demandas y problemas de indios y mestizos pobres.

El triunfo en las elecciones presidenciales de Bolivia del dirigente cocalero Evo Morales con una mayoría absoluta y el inicio de su gobierno en enero de 2006 marca un hito en la historia de Bolivia, y en buena medida en la de América Latina; es la coronación de un ascenso sostenido en las movilizaciones populares en el país andino contra el neoliberalismo, y si bien se expresa en un proceso electoral, éste tiene un carácter extraordinario derivado del cerco de los movimientos sociales a un Estado en el que diversos partidos de derecha han agotado su capacidad de generar gobernabilidad. El caso boliviano es relevante también porque muestra la capacidad de algunos de los sujetos étnicos, los más radicales, aymaras y cocaleros, para rebasar los estrechos marcos en los que el proyecto multicultural elaborado internacional y localmente en los años ochenta y noventa, como alternativa a los movimientos indígenas de los distintos países los quería encauzar, para asimilarlos y desarticularlos.

Algunos de los sujetos étnicos bolivianos construyeron una visión propia, autónoma políticamente, sobre la nueva situación creada por el triunfo neoliberal, y elaboran un proyecto y estrategias de lucha para enfrentarlos, que no excluyen la participación electoral. El caso de Bolivia es el más avanzado, el que mayores expectativas ha generado y el que mayores frustraciones puede generar al demostrar los límites, ya no sólo del multiculturalismo que los bolivianos habían rebasado con sus luchas, sino incluso los límites de todo proceso de autoorganización.

Las dificultades que está enfrentando el gobierno de Morales para llevar a la práctica lo que el voto popular le mandató: la defensa, nacionalización y valorización de los recursos energéticos, patrimonio de la nación, la reversión de los procesos neoliberales que afectan a los sectores trabajadores del país y la real participación popular en la toma de decisiones a través de una Asamblea Constituyente, están mostrando los estrechos límites que en las condiciones actuales tienen los Estados nacionales, reducidos por el neoliberalismo y acotados por la institucionalidad internacional, límites que en el caso de Bolivia son tanto una herencia del pasado en un país extremadamente pobre, como una secuela de los cambios impuestos por el neoliberalismo en los últimos 20 años.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albó, Xavier. 2002. *Pueblos indios en la política*. La Paz: Plural-CIPA (Cuadernos de Investigación, núm. 55).
- Alcina Franch, José. 1988. "El indigenismo en la actualidad". *Gaceta de Antropología*, núm. 6, [http://www.ugr.es/pwllac/G06\\_01Jose\\_Alcina\\_Franch.html](http://www.ugr.es/pwllac/G06_01Jose_Alcina_Franch.html)
- Arriola, Aura Marina. 2002. "Las organizaciones indias guatemaltecas". *Araucaria* año 3, núm. 8, segundo semestre, Sevilla.
- Bataillon, Claude. 1988. "Notas sobre el indigenismo mexicano". En *Identidad, etnocidio e indigenismo en América Latina*. México: III y CEMCA.
- Bricker, Victoria R. 1989. *El cristo indígena, el rey nativo. El sustrato histórico de la mitología ritual de los mayas*. México: FCE.
- Carnero Hoke, Guillermo. 1966. *Madrastra Europa. Tesis para la liberación de América Latina*. México: Editorial Amerindia.
- Escárzaga, Fabiola. 1997. *La guerra popular de Sendero Luminoso*. Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos. México: FCPYS-UNAM.
- \_\_\_\_\_ y Raquel Gutiérrez (coords.). 2005. *Movimiento indígena en América Latina: Resistencia y proyecto alternativo*. México: BUAP, GDF, Juan Pablos, UNAM, UACM.

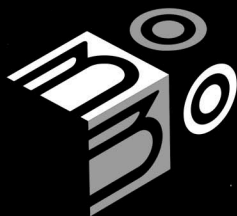
- Escárzaga, Fabiola. 2006. *La comunidad indígena en las estrategias insurgentes de fin del siglo XX en Perú, Bolivia y México*. Tesis de doctorado en Estudios Latinoamericanos. México: FCPyS, UNAM.
- Favre, Henri. 1988. "Capitalismo y etnicidad; la política indigenista de Perú". En indianidad, etnocidio e indigenismo en América Latina: México: III-CEMCA.
- \_\_\_\_\_. 1998. *El indigenismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández, M. José. 1997. "Del indigenismo al indianismo: ¿cambio semántico o giro copernicano en la ideología y política indigenista interamericana". V Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Madrid.
- Grüner, Eduardo. 1998. "El retorno de la teoría crítica de la cultura: una introducción alegórica a Jameson y Zizek". En Jameson, F. y S. Zizek, *Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.
- Jameson, Fredric. 1998. "Sobre los 'Estudios Culturales'". En Jameson, F. y S. Zizek, *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.
- Mariátegui, José Carlos. [1928] 1979. *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, vol. 2. *Obras Completas de JCM*. Lima: Editorial Amauta.
- Oliva Martínez, J. Daniel. 2003. *El Fondo para el desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe*. Fondo Indígena, Agencia Española de Cooperación Internacional. La Paz.
- Patzi Paco, Félix. 1999. *Insurgencia y sumisión. Movimientos indígena-campesinos (1983-1998)*. La Paz: Muela del Diablo.
- Quispe Huanca, Felipe. 1988. *Tupak Katari vuelve... carajo*. Ediciones Ofensiva Roja, Chukiyawu Marka.
- Reinaga, Fausto. 1953. *Tierra y libertad. La revolución nacional y el indio*. La Paz: Ediciones Rumbo Sindical.
- \_\_\_\_\_. [1970] 2001. *La Revolución India*, 2a. ed. La Paz: Ed. Fundación Amaútica "Fausto Reinaga".
- \_\_\_\_\_. 1970. *Manifiesto del Partido Indio de Bolivia*. La Paz: Ed. PIB.
- Reinaga G. Hilda. 2004. *Fausto Reinaga. Su vida y sus obras*. La Paz.
- Reynaga, Ramiro. [1986] 1989. *Tawantinsuyo. Cinco siglos de guerra Qheswaymara contra España*. Lima: CISA.
- Rivera Cusicanqui, Silvia. 1986. *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua de Bolivia, 1900-1980*. Ginebra, Naciones Unidas.
- Zizek, Slavoj. 1998. "Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional". En Jameson, F. y S. Zizek. *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.



Esta obra reúne 13 ensayos que examinan las transformaciones que ha experimentado el proceso político en México durante los últimos años. Los amalgama una preocupación central: evaluar la situación de la sociedad mexicana a la luz de los problemas universales de la democracia. El propósito: hacer una reflexión que enriquezca simultáneamente el examen de la teoría democrática y el conocimiento de la realidad nacional.

En los apartados de "Teoría e historia de la democracia" y "Democracia e instituciones" se plantean enfoques novedosos sobre la biografía de la democracia mexicana, las limitaciones que los centros de poder real imponen a las instituciones representativas, la "oligarquización" del Congreso y de los partidos y el accidentado reconocimiento de los derechos humanos en nuestro país. En "Democracia y ciudadanía" se analiza la contribución que dos actores centrales, las mujeres y los indígenas, han hecho a la construcción democrática reciente. "Democracia y desigualdad" ofrece temas de gran relevancia hasta ahora pocos estudiados: el del choque entre valores comunitarios y valores individualistas; el papel de los recursos y las capacidades materiales y simbólicas en la construcción de ciudadanía y la recuperación de tradiciones ancestrales en la promoción de instituciones democráticas. En "Cultura y política" se incluye un examen integral de los valores democráticos presentes en la opinión pública, así como una reflexión profunda sobre la discriminación, a partir de la consideración de la otredad y de su contraposición con el ejercicio de los ideales democráticos.

*Procesos de democratización en México: balance y desafíos más allá de la alternancia* plantea, además, propuestas que buscan promover la profundización del debate en el que se insiste que la democratización es un proceso plural abierto a la participación de toda la ciudadanía.



CEIICH  
30 AÑOS