

La pieza faltante en la Transición Política Mexicana: Apuntes para una defensa de la Democracia Sustantiva

Laura Nelly Medellín Mendoza

Introducción

El presente documento pretende mostrar brevemente de manera teórica, así como de forma empírica para el caso mexicano, las insuficiencias de la aplicación de una democracia procedimental; es decir, aquella que promueve la perfección de las reglas del juego electoral. Se piensa que dado el actual proceso de transición política del régimen, es más conveniente para la gobernabilidad y para la consolidación de la democracia, promover la democracia sustantiva, que significa ampliar los valores democráticos a las diversas esferas de acción social. Por lo tanto, la participación ciudadana la suscribimos a este ámbito teórico.

En el apartado I ¿Qué democracia? se establece teóricamente las diferencias entre la democracia sustantiva y la procedimental. De manera inductiva, se señala la preeminencia de la democracia sustantiva al concretar las posibles consecuencias en la aplicación del criterio electoralista. Se introduce el término falacia del electoralismo, como el puente explicativo que ayudará a considerar las insuficiencias del criterio procedimental para la consolidación de la democracia, si es la intención del régimen en transición llegar a este objetivo. En el apartado II ¿Qué participación ciudadana? se indica concretamente el tipo de participación ciudadana que estudiaremos para el caso mexicano. Bajo esta interpretación, suscribimos que hay una creciente y activa sociedad civil que ha ayudado a la transición política del régimen anteriormente autoritario. Sin embargo, el régimen en momentos estratégicos, ha aplicado una política de competitividad para el sistema de partidos: nos referimos a las reformas electorales de 1977 y 1996 que mejoraron las condiciones de los partidos políticos en etapas en que la sociedad civil presentaba una capacidad de influencia importante. En el apartado III, El riesgo del régimen en transición, se señala el imperativo de considerar para el caso mexicano a la democracia sustantiva (a diferencia del criterio electoralista) pues tiende más puentes de diálogo para sostener una gobernabilidad y en el largo plazo la consolidación democrática. Se considera importante lo anterior, dadas las recientes apariciones de movimientos guerrilleros que deslegitiman tanto el mecanismo representativo como a las organizaciones civiles que ofrecen alternativas de cambio político y social. Por lo tanto, se piensa que al incentivar de manera formal los mecanismos de representación ciudadana, se fortalecería el entramado institucional del régimen en transición.

I ¿Qué Democracia?

La teoría democrática estará suscrita en este ensayo en torno a dos visiones importantes en la discusión contemporánea: aquellos que propugnan la democracia electoral, también llamada procedimental o minimalista, y por otra parte los que conciben el proyecto democrático en las diversas esferas de acción social en las que participe el ciudadano.

¿Por qué la necesidad de esta discusión? porque los gobiernos que atraviesan una transición política como es la del caso mexicano, necesitan de una ampliación de su perspectiva democrática, para sostener en primer plano su gobernabilidad y construir el nuevo entramado institucional que sustituya el antiguo régimen de partida. [1] Por lo tanto, en este apartado se procede a presentar esquemáticamente estas dos posiciones sostenidas en el debate de la ciencia política contemporánea.

Consideremos en principio que la teoría democrática se refiere estrictamente al ámbito normativo de una particular forma de gobierno en que la soberanía y el fundamento del poder político emanan y residen conjuntamente en el pueblo. Señala Cisneros (2000: 759) que los elementos constitutivos de la teoría democrática son, además de la soberanía popular y el Estado de Derecho, los criterios de la igualdad y la libertad de los integrantes de la comunidad política. Señala además que en su larga trayectoria histórica, la teoría democrática ha conjuntado tanto motivos de método como motivos ideales. Es decir, por un lado, la democracia ha sido considerada como valor y como ideal igualitario; y por el otro, la democracia como método, es decir como un conjunto de principios que sólo se pueden realizar a través de la voluntad general. Se entiende entonces que la teoría democrática constituye una reflexión sistemática tanto en el plano normativo, y que refiere el conjunto de ideales, normas y preceptos, así como en el plano empírico, que señala una especificidad en la estructura institucional y en la forma de gobierno. La teoría democrática es la teoría política de la igualdad de los ciudadanos respecto a la ley.

Sin embargo, en el desenvolvimiento teórico, se ha concebido bajo distintos modelos la organización de los ciudadanos en la comunidad política para el establecimiento de la democracia.

Concretamente Del Aguila, (1997: 140-49) señala tres modelos que se han desarrollado en torno a la democracia. El primero es el liberal-protector, en el cual el sistema político prepondera la protección de las garantías individuales de los ciudadanos, frente a acciones de otros particulares y frente a la acción del Estado. El segundo modelo es el democrático-participativo. En él, lo que se busca es garantizar la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos. Aquí, se tendría que formalizar el autogobierno colectivo e incentivar la formación de una ciudadanía informada y comprometida con los asuntos públicos. El tercer modelo es el pluralista-competitivo. En este modelo, los ciudadanos son llamados a ejercer su capacidad de elección entre varias acciones de gobierno, sin que sea necesaria ampliar su participación política.

Nuestra discusión se concentra en señalar que el triunfo de la teoría pluralista-competitiva en la mayoría de los Estados modernos, deja una estela de incógnitas sobre los resultados que arroja en términos de mejoría social y de participación

inclusiva para los ciudadanos. Claramente, el pragmatismo del método procedimental deja campos abiertos de acción social, en donde no se promueve la regulación democrática.

En la democracia electoral, el enfoque de los sistemas políticos que la promueven buscan tener órganos electorales autónomos; especificidad en los derechos y obligaciones de los partidos políticos; cumplimiento irrestricto de elecciones libres y competitivas además de cultivar bajos índices de abstencionismo. Es el enfoque pluralista-competitivo. Por el lado de la democracia sustantiva, se encuentran los regímenes políticos que buscan acercarse al ideal del gobierno para el pueblo. Aquí se promociona una política participativa e incluyente; el fortalecimiento del Estado de Derecho; se garantizan los mecanismos del plebiscito; la iniciativa popular y referéndum; la revocación de mandato y la reglamentación de rendición de cuentas de la clase gobernante, así como las condiciones sociales que minimicen la desigualdad; en suma, la profundización de la cultura democrática. Es el enfoque democrático-participativo.

La democracia procedimental

Schumpeter (1950) se considera como uno de los primeros teóricos que equiparó la democracia con la realización de elecciones. Más tarde, Huntington (1991:19-23) justifica la concepción netamente procedimental de la democracia porque esto permite usar herramientas analíticas precisas. [2] Señala que a finales de los años ochenta, el criterio de democracia basado en elecciones libres se hizo más habitual por el control ejercido por parte de los grupos internacionales que proclaman por elecciones limpias y creíbles. Esto le ha permitido señalar que están dentro de la *tercera ola democrática* a países que presentan avances democráticos en el método procedimental, tomando como punto de arranque el caso de Portugal en 1974. La tercera ola democrática de Huntington se refiere concretamente al periodo histórico en el cual los gobiernos autoritarios fueron suplantados por democráticos (bajo este criterio) en aproximadamente treinta países, en Europa, Asia, Latinoamérica y en alguna medida África.

Señala Huntington que los indicadores de la falta de democratización en términos procedimentalistas para un régimen sería, la negación de participación electoral para una parte de la sociedad violando con esto la reglamentación comicial que la permite; el no permitir la oposición en las elecciones o si ésta es presionada o censurada para que desista en sus pretensiones y en donde los votos son censurados o mal contados.

En el pragmatismo de Huntington se disculpa a los gobiernos si son ineficientes, corruptos o incapaces de hacer efectivas las políticas públicas. Admite que se les puede calificar de indeseables pero no de gobiernos no democráticos. Esta posición (que no es privativa sólo a Huntington) es criticada por otros autores que la denominan como la *falacia del electoralismo* que consiste en privilegiar la competencia electoral sobre otras dimensiones de la democracia, es decir, ignorar que grupos importantes de la población expongan sus intereses y los defiendan efectivamente. El término de *falacia del electoralismo* fue acuñado por Karl y Schmitter(1991) y retomada después por otros autores como Diamond (1997: 6). [3]

Este último autor concretamente señala que la tercera ola democratizadora de Huntington se ha hecho superficial e insostenible en el largo plazo. Sin embargo, el extendimiento y la popularidad de la *tercera ola democrática* han sido auspiciadas (para concretarse tan sólo a los países de América Latina y del Caribe) por Estados Unidos y la comunidad internacional a cambio de reconocimientos y recompensas económicas, sin que les preocupe en demasía, el cuidado de los derechos humanos y el imperio de la ley.

De acuerdo a Diamond, el sostenimiento de la democracia procedimental se ve amenazada, cuando un Estado no respete los derechos políticos, y las libertades civiles. Bajo esta interpretación, la consolidación democrática se ve negada por definición por la misma democracia procedimental.

En busca de superar la Falacia del Electoralismo

Es indispensable contar con elecciones limpias y plausibles. No se pretende desvalorizar los avances institucionales que se hacen en nombre de ella, y más aún en un país como el nuestro que contaba con una añeja tradición de subdesarrollo en la competencia electoral.

El mismo perfeccionamiento de las técnicas de competencia electoral es un elemento básico de las democracias constitucionales. Más sin embargo, los distintos expedientes abiertos de una sociedad y los conflictos generados por los mismos requieren de una regulación democrática. La democracia no se establece por decreto, sino que es sostenida y mantenida por los actores que se comprometen con ella.

Es la superación del criterio electoralista el que se pretende mostrar, al abrir el concepto de democracia a otras esferas de acción social, siguiendo a Karl y Schmitter (1991) y Diamond (1997). En ese sentido, nos situamos inmediatamente en el ámbito normativo que revela la posibilidad de cubrir con valores democráticos, esferas de acción social que incidan en el mejoramiento del bienestar de los ciudadanos, en términos políticos y sociales.

Por lo tanto, la discusión que se plantea es muy sencilla: la democracia electoral no resuelve problemáticas sociales y por lo tanto no promueve en términos sustanciales las promesas de la democracia; es decir lograr hacer realidad conjuntamente tanto la igualdad política y el mejoramiento social de los ciudadanos. La participación ciudadana desde el ámbito sustantivo, por supuesto que no queda suscrita sólo al acto de votar.

La democracia debe traducirse en la determinación del régimen de darle cumplimiento a los llamados derechos ciudadanos a partir del respeto a la constitución. Debe de permitirse, dentro de un marco democrático, que los ciudadanos cuenten con la garantía de deliberar públicamente, además de sus manifestaciones partidistas, la participación autónoma en asuntos estrictamente civiles y reivindicar mejoría social partiendo de una conciencia política democrática.

Argumentos sustantivos

La necesidad de contar con argumentos que se muevan en el enfoque sustantivo de la democracia nos mueve a acercarnos a autores como O'Donnell (1997: 293-94) quien advierte que el acto de votar sea identificado con la democracia *per se*. Señala el autor que algunos países considerados democráticos "pagan un homenaje al poder, buscando un manto de legitimidad a través de las elecciones. Por lo tanto, al conceder todas las bonanzas de la democracia a países que mantienen elecciones plausibles, la victoria del Ejecutivo le permite conducirse de manera imperiosa sobre el poder legislativo y el poder judicial. A lo anterior, el autor lo denomina como la *democracia delegativa*. En este concepto de O'Donnell, el presidente es considerado como la encarnación de la nación y el principal articulador de sus intereses. En ese sentido, el ejecutivo se ven a sí mismos como una figura muy por encima de los partidos políticos o de los intereses organizados. Instancias como tribunales de justicia y legislaturas, son consideradas como estorbos que desgraciadamente acompañan a las ventajas de haber sido elegido presidente democráticamente bajo reglas previamente sancionadas. Otro de los autores influyentes en esta perspectiva es Touraine (1998) quien afirma que no hay que conceder a una nación el carácter de democrática solamente porque procede a efectuar elecciones competitivas, sin preocuparse por incentivar el respeto a los derechos humanos fundamentales, sin representación de los intereses de la mayoría y sin ciudadanía. El argumento principal de Touraine descansa sobre el actor ciudadano. Lo central en su discusión, es que el sujeto se interese por la cosa pública. Es decir, sin un sentido de responsabilidad hacia la sociedad donde vive, no brotará la conciencia política, tan necesaria para el establecimiento de la democracia. Aboga por el nacimiento de la conciencia política democrática a partir del ciudadano.

Por nuestra parte consideramos que la sedimentación de la savia democrática debe prevalecer por ambas vías, es decir, por parte de los actores políticos y sociales. Sólo entonces la transición política se puede considerar en camino para que la consolidación democrática sea un hecho, y el riesgo de regresiones autoritarias (o a cualquier otro modelo de régimen de partida no democrático) se reduzca al mínimo.

La cultura cívica democrática, es al final de cuentas, la que ofrecerá mayores rendimientos a un régimen que pretenda ser consolidado en su democracia.

El punto vulnerable de un régimen llamado democrático es que no pueda ser sostenido por los ciudadanos y por los representantes en la arena política con la práctica de sus valores cívicos. Como sostiene Linz y Stepan (1996:15) para considerar a un régimen como consolidado democráticamente los actores políticos y sociales deben de considerar a la democracia como el *único juego de la ciudad*. Señalan que conductualmente la democracia llega a ser el *único juego de la ciudad* cuando ningún grupo político relevante intente revertir el orden democrático. Actitudinalmente, un régimen democrático es consolidado cuando una fuerte mayoría de la opinión pública mantiene la creencia de que las instituciones democráticas son los más apropiadas para gobernar la sociedad. [4]

De otra forma, es sumamente sencillo y que no requiere grandes complicaciones, reducir el concepto democrático a criterios de voto; la garantía de un ciudadano, un voto. Ante el triunfo del modelo pluralista-competitivo, los ciudadanos requieren más que nunca que sus derechos ciudadanos sean garantizados. El Estado de derecho, debe ser una realidad que garantice el cumplimiento de la ley en defensa de los intereses ciudadanos.

La garantía de que la ciudadanía cuente con mecanismos institucionales para la mejor defensa de sus intereses como lo son el plebiscito, la iniciativa popular y el referéndum, también se hace indispensable en la mayoría de los Estados que persigan la modernidad política y la consolidación de su democracia.

En el camino por superar la *falacia del electoralismo* se pueden ofrecer más argumentaciones teóricas. Si lo que se busca es ofrecer respuestas desde las ciencias sociales a los ciudadanos sobre su mejoramiento en su calidad de vida, a partir de un discurso democrático, se debe partir de aquellos argumentos que abarquen varias esferas de acción social. En este sentido, el juego democrático desde la perspectiva sustantiva, ofrece mayores respuestas posibles a los Estados inmersos en un proceso de transición política.

Si nos conformamos con una sola respuesta, (la electoral) el resultado se empobrece y se corren los riesgos de pasar por alto el respeto a los derechos humanos, los intereses de la mayoría y de la ciudadanía (Touraine, 1998) o en conducir a un régimen a la llamada *democracia delegativa* (O'Donnell, 1997).

II ¿Qué participación ciudadana?

La teoría dice que por participación ciudadana debemos entender el proceso por el cual los sujetos en lo individual o colectivo desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa con el ámbito público o político. Se señala que si la acción se orienta al espacio público, esta participación ciudadana adquiere modalidades de movimiento social o de organización de grupos de interés; mientras que si la expectativa se refiere a lo estrictamente político, desemboca en adquirir una militancia partidista o bien de la participación en los procesos electorales por el derecho de votar o ser

votado. (Constantino, 2000: 509) Dada la justificación teórica que le hemos impreso a este estudio, es decir, no suscribir la democracia sólo a contextos electorales, se prepondera la participación ciudadana que se orienta al ámbito público. [5]

Por lo tanto, en este apartado, se describe brevemente el tipo de régimen político que prevaleció por décadas y su particular relación con la sociedad, que aunque inhibió desde un inicio los canales de expresión autónomos de la misma, pudo surgir una participación ciudadana por fuera de los canales corporativos, que sin embargo, se ha enfrentando a obstáculos que han limitado su autonomía como actor colectivo.

La emergente ciudadanía mexicana

El rasgo autoritario del sistema mexicano se institucionalizó en un complejo sistema de representación de intereses que se orientaban bajo la égida del corporativismo y en un subsistema de partidos producto de elecciones no competitivas. Por lo anterior, el ciudadano mexicano contaba con pocas instancias de participación política por fuera de los canales corporativos y del antiguo partido hegemónico. Una característica clásica del régimen político mexicano, de perfil autoritario, ha sido la inclusión social dentro de un esquema corporativo dado el proyecto del nacionalismo revolucionario. Por lo tanto, los primeros pasos de la sociedad civil se da en un esquema en donde el Estado lleva la batuta en su relación con la sociedad. (Whitehead, 1999: 36) (Cansino, 2000:95). El rasgo autoritario del sistema mexicano se institucionalizó en un complejo sistema de representación de intereses que se orientaban bajo la égida del corporativismo.

Sin embargo, pese a esta restricción sistémica del régimen, la llamada sociedad civil tiene en su haber, los primeros intentos de mostrarse como un actor social independiente. Este proceso en la que la misma sociedad civil se fue ganando el espacio, fue gracias a un proceso de industrialización y secularización de la cultura que fueron conformando los años del desarrollismo mexicano. El proceso de urbanización de la sociedad mexicana que dejó atrás al carácter rural, fue un catalizador para abandonar una sociedad patrimonialista y cerrada. Al ir sentando las bases para la apertura a una sociedad urbanizada que demanda mayor participación e información, se abrían caminos para el establecimiento de la emergente sociedad civil mexicana. (Flores Olea, 1997:112)

En efecto, mayores niveles de alfabetización y de movilidad social tuvieron una repercusión importante para que la sociedad organizada tuviera un papel de interlocución ante el Estado, y gradualmente la conformación de actores sociales que iniciarían el surco de la autonomía.

Bajo esta interpretación, especialistas coinciden en señalar que el movimiento de 1968, es clave para entender la movilización ciudadana por fuera de los márgenes autoritarios. (Morales Gil de la Torre, 1996: 25) (Zermeño, 1996: 14-15).

Fue el primer paso hacia la implantación del modelo pluralista y el desplazamiento gradual del corporativismo, dado que su tema central fue la defensa de las garantías individuales de la Constitución.

Visto en retrospectiva, el movimiento de 1968 se enfrenta con el adversario más temido del autoritarismo mexicano como es el poder presidencial. En esto consiste la importancia política del movimiento al proponerse erradicar esta característica del régimen. Ninguna de las banderas del movimiento es cumplida en lo inmediato (y peor aún, su trágico desenlace, será recordado como una de las etapas más sangrientas del régimen) pero a larga, el legado del movimiento de 1968, logra transformar el conjunto de las relaciones Estado-sociedad.

Hay especialistas que señalan que otra etapa importante respecto a la autonomía de la sociedad civil se puede fechar a partir del sismo de la ciudad de México en 1985. (Cordera, 1991:309) (Villamil, 1998:188). La incapacidad de las autoridades gubernamentales para hacer frente al desastre producido por el terremoto que cobró inmensas pérdidas materiales y humanas, produjo que surgiera la solidaridad humana para hacer frente a la emergencia. A partir de esta fecha simbólica se incrementa un auge en las organizaciones civiles urbanas.

A la administración de Miguel de la Madrid (1982-88) le toca enfrentar esta catástrofe natural; pero justamente ocurre en su gobierno el cambio de paradigma económico del Estado: se produce la salida lenta y gradual del Estado de los servicios asistenciales de seguridad a raíz de las políticas de ajuste estructural que restringen el gasto público. De esta manera, el matiz principal de las organizaciones civiles de los años ochenta y noventa, serán de reivindicaciones económicas y sociales.

Las cifras actuales del crecimiento cuantitativo que tienen las organizaciones civiles según datos de Indesol-Sios señalan que el 51% de las organizaciones que hoy existen surgieron en la última década del siglo pasado. [6] En lo que respecta al año de fundación antes de 1950, señala el estudio que había un 6% de organizaciones. Entre 1951 y 1980 aumentó a un 16%. Entre 1981 y 1990 la cifra se disparó a 27% que es justamente el periodo en la ciudadanía sufre los primeros efectos negativos del ajuste estructural a la economía.

Las reformas de 1977 y 1996

Si bien es dentro de un contexto de régimen autoritario en la que se debe de valorar todo el trabajo desarrollado por los actores sociales para abrirle el paso a la transición política, se han presentado condicionantes coyunturales que han

retrasado su consolidación como actores plenamente autónomos. Se pueden mencionar dos momentos en que la fuerza organizativa de la sociedad civil ha sido desplazada en el plano político por el Estado para favorecer a los actores de la sociedad política (es decir, a los partidos políticos). Tanto la reforma política de 1977 como la 1996, si bien esclarecieron los caminos para la competitividad partidaria, tuvieron como efectos colaterales que las organizaciones ciudadanas fueran disminuidas en su potencialidad como ente colectivo.

Así es como en la década de los setenta ocurre una alteración importante para el entramado social que iba construyendo la insurgencia ciudadana. De acuerdo a Zermeño (1996: 18-21) durante la administración de López Portillo (1976-1982) y aún con Miguel de la Madrid (1982-88) dado el respaldo legítimo que ganó la reforma electoral de Reyes Heróles en 1977, se planteó inevitablemente la necesidad de desplazarse desde los movimientos locales, hacia la forma de partido. Por poner un ejemplo relevante, Zermeño señala que la CONAMUP, Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano-Popular, (uno de los frentes más importantes en la época en que aparecen en demasía los frentes, las coaliciones, las alianzas y las coordinadoras) se desarticula y prácticamente desaparece en la década de los ochenta en el que se constituía el ambiente propicio para trasladarse a la arena de la sociedad política, que garantizaban mayores prerrogativas a los partidos, sobre todo al espectro de la izquierda. [7]

Este desplazamiento del entramado social - abunda Zermeño - fue también propiciado por el mismo auge cardenista que incentivó la participación político-electoral en 1988, y la oferta política que representó en su momento la formación del Partido del Trabajo, que atrajo a los movimientos sociales de línea maoísta.

La segunda coyuntura importante, ocurre en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000). Aunque por primera vez, se le da reconocimiento oficial a la labor social que sustentaban estas organizaciones en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, no fructificó en más compromiso del gobierno que el pronunciamiento oficial.

Pero el reconocimiento a su propia fuerza y su respectiva carta de naturalización llegaría por otra vía. Dado el amplio crecimiento en todos los órdenes a lo largo y ancho del país, la emergente sociedad civil tuvo un importante encuentro histórico en 1995. De esta reunión surgió la redacción de una *Carta de Derechos Ciudadanos*. Este paso fue importante para reconocer la capacidad de interlocución y de la creciente expansión de la sociedad civil.

La agenda de la reforma del Estado de abril de 1994, discutida por los principales partidos políticos, quedó dividida en cuatro capítulos importantes para avanzar en la reforma del Estado: reforma electoral, reforma de los poderes públicos, federalismo, medios de comunicación y participación ciudadana (González Sandoval, 1997: 145). Sin embargo, la mesa del diálogo para la reforma política, acaparó la temática electoral, lo que desembocó en la reforma sobre la materia en 1996. [8] Se congelaron así, las iniciativas para legislar candidaturas independientes, referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Se repite bajo otras circunstancias, el impacto de la reforma política de 1977: el desplazamiento de los actores de la sociedad civil al mejorar el entorno de los actores de la sociedad política.

III El riesgo del régimen en transición

La consolidación democrática necesita invariablemente que tanto los actores políticos y sociales se comprometan a jugar las reglas de la democracia como el *único juego de la ciudad*.

Sin embargo, para el caso mexicano, se ha mostrado en el apartado anterior que se ha dado primacía al criterio electoralista al fortalecer al sistema de partidos, sin que se refuerce conjuntamente a la arena de la sociedad civil que ha dado muestras de crecer autónomamente.

Es necesario considerar que ante la ausencia de un pacto democrático nacional entre los principales actores políticos y sociales, proceso indispensable en cualquier transición política, un escenario de ingobernabilidad puede tornarse no muy lejano. Por lo tanto, traemos a consideración brevemente un posible riesgo para la actual transición política.

Las opciones no institucionales

Evidentemente que la sociedad civil que ha permanecido como un cordón autónomo ante los embates de una política de Estado que ha preponderado al sistema de partidos, fortalece las vías de la transición política al constituir opciones de organización para los ciudadanos que no les interesa participar vía partidos políticos. Sin embargo, esto no ha impedido que también surjan opciones no institucionales de manera creciente en el contexto mexicano.

Entendemos por opciones no institucionales, cuando los individuos de una colectividad recurren al método de la violencia para afrontar demandas sociales y políticas ante el Estado. Bajo esta interpretación, las instituciones representativas de una nación, como son los partidos políticos y congresos, se consideran inútiles para resolver las demandas de un determinado grupo social.

A las organizaciones civiles que se mueven bajo canales pacíficos son vistas como incapaces de promover reivindicaciones ciudadanas, dado de carecer medios idóneos para fortalecer sus iniciativas en defensa del bienestar social. En este sentido, un grupo de ciudadanos establece la vía armada como la única opción legítima para reivindicar necesidades políticas o sociales.

Para el caso mexicano, las opciones no institucionales se pueden estudiar de manera reciente con el surgimiento de organizaciones guerrilleras en los años setenta y finalmente la aparición del EZLN y otras organizaciones guerrilleras en los años noventa del siglo XX.

Ante un escenario donde se privilegia a los partidos políticos y donde se retrasa institucionalmente la plena autonomía de la sociedad civil, la ciudadanía en condiciones económicamente vulnerables y con un alto grado de concientización política, es más recurrente a optar por acciones armadas.

Por supuesto que ante este postulado de señalar que dado una política del fortalecimiento del sistema de partidos, se acrecientan las insurrecciones armadas, necesita de más variables para poder constituirse, por lo menos en una hipótesis de trabajo investigativo. [9]

Sin embargo, esta incidencia de movimientos armados que últimamente han hecho apariciones públicas, no son meras notas periodísticas que pierdan relevancia por sí solas. Son expresiones evidentes de ciudadanos mexicanos que no están de acuerdo con el régimen político en turno, ni con las instituciones representativas que prevalecen, ni con una participación ciudadana pacífica. Ante la incidencia guerrillera, el Estado mexicano preocupado por un escenario de ingobernabilidad, pone en práctica una política de contrainsurgencia para destrabar las acciones guerrilleras que pongan en riesgo la seguridad nacional. [10]

Tan sólo en el estado de Guerrero, uno de los estados sureños con altos índices de marginación económica proliferan alrededor de 20 grupos armados, aunque sólo seis han realizado apariciones públicas y acciones armadas. [11]

La Procuraduría General de la República reconoce oficialmente que en siete estados (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Estado de México, Distrito Federal, Morelos y Puebla) se realizan actividades guerrilleras. [12]

Resumiendo, el extendimiento de la opción guerrillera por una parte de la ciudadanía mexicana, genera tres impactos institucionales:

- Deslegitima el mecanismo de representación política tradicional como son los partidos políticos.
- Desvirtúa a las organizaciones civiles en su capacidad de ofrecer resultados concretos para la atención de demandas.
- Potencia el riesgo de ingobernabilidad en el proceso de transición del régimen al no estar consolidadas las prácticas democráticas entre los actores políticos y sociales, además de acrecentar el riesgo de una práctica autoritaria por parte del Estado.

Los pendientes en la agenda ciudadana (a manera de conclusión)

La participación ciudadana que se promueva en un Estado debe de garantizar que las demandas de determinados grupos sociales tengan un canal efectivo para su atención.

A diferencia de países en democracias consolidadas, para el caso mexicano, no existe todavía una ley federal de participación ciudadana, a excepción de las promovidas en el ámbito estatal. [13]

Tampoco hasta la fecha las mismas organizaciones civiles cuentan con un marco jurídico que promueva y regule su existencia. Sin embargo ¿por dónde empezar a construir un entramado institucional acorde las necesidades de la participación ciudadana?

Una respuesta parece obvia. La principal tarea es diseñar marcos legales que respeten la autonomía y mecanismos de acción para las organizaciones civiles dentro de una perspectiva democratizadora. Esta es una tarea que le corresponde a la sociedad política, al ser los partidos con representación legislativa los facultados constitucionalmente de aprobar iniciativas de ley.

Sin embargo, la resolución de esta tarea, dependerá de la correlación de fuerzas, del *timing* político y los consensos que se logren hacer en el entorno legislativo.

La segunda respuesta que se piensa se antoja difícil y que cae en el entorno estructural del país. La voy a traducir en una pregunta ¿ cómo convencer a los ciudadanos que optan por la vía armada, a encauzar su demanda en una participación ciudadana que respete el orden constitucional del país?

El EZLN, aunque más bien ha lanzado más comunicados que balas, por ejemplo, aún en condiciones de diálogo con legisladores y representantes de la sociedad civil, no ha abandonado la vía armada, ni hay señales que grupos armados como el EPR o los de reciente movilización abandonen su radicalización. Podrán ser reducidos en su capacidad de lucha combativa, sin embargo, las condiciones estructurales que los hicieron aparecer no han sido eliminadas. [14] El problema añejo de injusticia social, se refuerza ante la aplicación de políticas económicas que reducen el marco de acción del Estado para atender necesidades de los grupos más vulnerables económicamente. [15]

Aplaudamos el triunfo de la democracia electoral, fue una condición *sine qua non* para la transición por la vía de la alternancia partidista en este país. Bien por los esfuerzos gubernamentales y de partidos para alcanzar esta competitividad. Sin embargo, la política comparativa nos dice que este criterio es insostenible a largo plazo y puede volverse en contra de los avances logrados en materia democrática. Dada la fragilidad de las instituciones gubernamentales por digerir el conflicto social por la vía de la democracia minimalista, se pueden potenciar regresiones al autoritarismo.

Los demócratas procedimentalistas sólo les llega a preocupar el no respeto al sufragio y de contar con niveles altos de abstencionismo. Vivir en la *falacia del electoralismo* puede estar bien para los estrategas de políticas, pero la realidad siempre confronta y los grupos subversivos se encargan de acrecentar la fragilidad de la transición política del país.

Ante lo anterior, por supuesto que la generación de políticas públicas que fortalezcan la participación ciudadana en el ámbito federal, estatal y municipal se vuelve una necesidad inaplazable en la discusión de la reforma del Estado.

Como hemos señalado, para la consolidación democrática se necesita que tanto los actores políticos y sociales ejerzan los valores y prácticas democráticas de manera rutinaria, como *el único juego de la ciudad*.

Pero como se ha demostrado esquemáticamente, el Estado mexicano ha preponderado mejorar las reglas formales para los partidos políticos, en aras de asegurar la democracia en este terreno. No obstante las mismas organizaciones civiles han mostrado una creciente autonomía, a pesar de no contar con los mecanismos formales para una participación democrática (plebiscito, referéndum e iniciativa popular) no sólo para ellas, sino para la ciudadanía en general. Sin embargo, como se he mencionado, hay actores sociales que ven en las opciones no institucionales, la forma adecuada para dinamizar el cambio político y social, razón para preocuparse por el curso pacífico de la transición política.

Mientras no se generen políticas inclusivas y de efectiva participación democrática para actores sociales y sobre todo de atención a las demandas de injusticia social, seguiremos potenciando la fragilidad de la democracia procedimental y dinamitando los puentes para un entendimiento nacional, por lo menos desde la ciudadanía que no abandona la opción armada y que no acepta el diálogo ni la concertación con el régimen de la alternancia, aún proviniendo éste de unas elecciones de la mayor competitividad en la historia del país. Por último, conviene recordar las advertencias de O'Donnell de que un régimen se adentre en los terrenos de la *democracia delegativa*. No podemos desdeñar esta posibilidad de escenario para el caso mexicano. A pesar del fortalecimiento institucional del poder legislativo y judicial, en una correlación de fuerzas identificables con la ingobernabilidad, el presidente puede tomar decisiones unilaterales en aras de salvaguardar el interés nacional. Sin embargo, mucho se lamentaría que antes no se activara un acuerdo nacional democrático y que la transición política experimente una involución hacia historias de autoritarismo ya muy conocidas entre los mexicanos. Ante este posible riesgo, el incentivo institucional a la participación ciudadana democrática tiene mucho que ofrecer para fortalecer no sólo políticamente a la alternancia en el país, que bien puede ser una estrategia de la clase política en el poder como uno de los instrumentos para neutralizar un escenario de ingobernabilidad. Este bien puede ser un criterio de mediano plazo. La transición a la democracia consolidada, sin embargo, requiere un compromiso de largo plazo.

[1] Véase para el tema de gobernabilidad a Camou (1997: 133-152)

[2] Desarrolla su argumentación: Para algunas personas, la democracia debe o debería tener connotaciones movilizadoras o más idealistas. Para ellos, la verdadera democracia" significa libertad, egalité, fraternité, un efectivo control ciudadano sobre las políticas, gobierno responsable, honestidad y apertura política, deliberación informada y racional, iguales cantidades de poder y participación y otras virtudes cívicas.. Haciéndolo así, sin embargo, aparecen todos los problemas que han acabado con las definiciones de democracia por la fuente o por los objetivos. Las normas borrosas no permiten análisis útiles. Elecciones, apertura, libertad y juego limpio son la esencia de la democracia, el inexcusable sine qua non." (1991:22)

[3] Véase también la crítica a la tesis de Huntington en Rose y Chull (2001: 331-354). Señalan concretamente que en la tercera ola democratizadora se han introducido elecciones competitivas antes que establecer las instituciones básicas de un Estado moderno tales como el Estado de derecho, instituciones de la sociedad civil y la responsabilidad de los gobernantes.

[4] Trad. propia.

[5] Para ahondar en la participación ciudadana desde este ámbito véase a Merino (1997), Sáchica (1985), Baño (1998) y Prud'homme (1997). Véase también el interesante debate sobre la democracia representativa y directa en Brennan y Hamlin (1999:109-127)

[6] Los datos sobre el crecimiento de la sociedad civil están basados en un estudio de Indesol-Sios. El Indesol es una dependencia de la Sedesol al igual que el Sios (Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil). En este último organismo participan directamente en su elaboración el CEDIOC (Centro de Información sobre las Organizaciones Civiles) que depende de la UAM-Iztapalapa, FAM (Foro de Apoyo Mutuo) y el CEMEFI (Centro Mexicano para la Filantropía.

[7] Zermeño (1996:18) concreta: Coordinadoras (CONAMUP, CNTE, CNPA, COSINA), movimientos nacionales y regionales (MRP, MAUS, Movimiento de Pueblos y Colonias del sur del DF),centrales (CIOAC)asociaciones(AGG, ANCR); uniones (UPREZ, ULR, UCEZ, UIC), frentes (FNAP, FNCR, FNDSCAC, etc.

[8] Sin embargo, otra reforma que abriría paso a una verdadera división de poderes sería la del poder judicial en diciembre de 1994.

[9] Por ejemplo, índices de pobreza y marginación en las entidades donde surge un movimiento guerrillero, número de organizaciones civiles locales y su capacidad de influencia política y social, niveles de votación, tipo de cultura política que prevalece en la región, niveles de institucionalización de los partidos políticos locales, etc.

[10] En la política antiguerrillera del actual régimen están involucradas la Sección Segunda del Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional, el grupo antiterrorista de la Policía Federal Preventiva, el CISEN, y la Unidad Especializada Contra la Delincuencia Organizada de la PGR. Además la misma Secretaría de Marina integra su propio equipo de contrainteligencia. Listo el nuevo aparato antisubversivo", Proceso 1296, 2-sep-01, pp.38-41.

[11] Véase El Financiero, 20-agosto-01, p.80, En Guerrero al menos 20 grupos armados". Los que han realizado apariciones públicas son el EPR (Ejército Popular Revolucionario)ERPI(Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente), FARP (Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo), el Comité Clandestino Comando Justiciero 28 de junio, el Ejército Justiciero del Pueblo Indefenso y el Ejército Villista Revolucionario.

[12] Preocupan a PGR crímenes en la frontera”, Véase La Jornada, 24-agosto-01, p.17. Las recientes acciones terroristas de las FARP y de la Coordinadora Guerrillera Nacional José María Morelos y Pavón, expuestas en lugares y fechas estratégicas evidencian que están lejos de abandonar su radicalización armada.

[13] A reserva de que en algunas entidades esté pendiente de aprobación una ley de participación ciudadana, de los estados de los cuales tenemos el conocimiento que ya cuentan con la misma, están los estados de Nuevo León, Jalisco, Guanajuato, San Luis Potosí, Veracruz y Distrito Federal.

[14] Nótese la radicalización de esta postura en un reciente comunicado del EPR: No se puede aceptar un diálogo mientras no sean resueltas las causas que nos dieron origen, no dialogaremos con un gobierno corrupto, represor y neoliberal que pretende destruir la historia de nuestro pueblo para imponer una ideo-

logía de derecha”, Rechaza EPR tener diálogo con el gobierno”, El Norte, 5 de septiembre de 2001, p.3.

[15] El titular de la SEDENA reconoce que el surgimiento de grupos guerrilleros responden a las condiciones económicas y sociales que padecen diversas regiones del país. Cualquier grupo armado es peligroso, dice a diputados, titular de SEDENA”, La Jornada, 28 de agosto de 2001, p.3

Referencia bibliográfica y hemerográfica

Baño, Rodrigo (1998): "Participación ciudadana: elementos conceptuales" en Enrique Correa y Marcela Noé (eds.) *Nociones de una ciudadanía que crece*, pp.7-30, Chile:Flacso.

Brennan Geoffrey and Hamlin Alan (1999): "On political representation", *British Journal of Political Science* vol. 29 part. I, Cambridge U. Press, January: 109-127.

Camou, Antonio (1997): "Gobernabilidad y transición democrática en México", *Perfiles Latinoamericanos* 9, Flacso-México: 133-152.

Cansino, César (2001): *La transición mexicana: 1997-2000*, México: CEPACOM.

Cisneros, Isidro H. (2000): "Teoría democrática", en Laura Baca O., Judith Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez F. del Castillo (comps.) *Léxico de la Política*, pp. 759-762, México: Flacso, SEP-Conacyt, Heinrich Böll Stiftung, FCE.

Constantino Toto, Mario (2000): "Participación ciudadana", en Laura Baca O., Judith Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez F. del Castillo (comps.) *Léxico de la Política*, pp. 509-511, México: Flacso, SEP-Conacyt, Heinrich Böll Stiftung, FCE.

Cordera, Rolando (1991): "Sociedad civil, Estado y democracia" en José L. Barros H., Javier Hurtado y Germán Pérez F. del Castillo (comps.) *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, pp. 309-317, México: Porrúa, Flacso, UdeG.

Del Aguila, Rafael (1997): *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Trotta.

Diamond, Larry (1997): "¿Terminó la tercera ola?", *Este País*, no.73, abril: 2-10.

Flores Olea, Víctor (1997): *Entre la idea y la mirada. ¿Qué democracia para México?*, México: Océano.

González Sandoval, Juan Pablo coord. (1997): *La república de Babel. Anuario político México: Océano- Instituto Mexicano de Estudios Políticos*.

Huntington, Samuel (1991): *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires: Paidós.

Karl, Terry and Schmitter P. (1991): "What is democracy and...is not", p. 78, *Journal of Democracy* no. 2, julio, citado en Diamond Larry (1997): "¿Terminó la tercera ola?", *Este País*, no. 73, abril: 2-10.

Merino, Mauricio (1997): "La participación ciudadana en la democracia", México: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4, Instituto Federal Electoral.

Morales Gil de la Torre, Héctor (1996): *Derechos humanos. Dignidad y conflicto*, México: Universidad Iberoamericana.

Linz, Juan J. and Stepan Alfred (1996): "Toward consolidated democracies", *Journal of Democracy*, Vol. 7, no. 2, april: 14-33.

O'Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires: Paidós.

Prud'homme, Jean-Francois (1997): "Consulta popular y democracia directa", México: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm.15, Instituto Federal Electoral.

Rose, Richard and Chull S., Doh (2001): "Democratization backwards: the problem of third-wave democracies", *The British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, vol. 31, part.2, april: 331-354.

Sánchez, Luis Carlos (1985): "Democracia, representación y participación", Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Cuadernos de Capel 3.

Shumpeter, Joseph (1950): "Dos conceptos de democracia", en Anthony Quinton comp. (1974) *Filosofía política*, pp. 234-289, México: Brevarios del FCE.

Touraine, Alan (1998): "¿Qué es la democracia?", México: FCE.

Villamil, Jenaro (1998): *Los desafíos de la transición. Escenarios del cambio político en México*, México: Raya en el Agua.

Whitehead, Laurence (1999): Bowling en el Bronx: los intersticios inciviles entre la sociedad civil y la sociedad política”, *Perfiles Latinoamericanos* 14, Flacso-México: 9-38.

Zermeño, Jorge (1996): *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*”, México: Siglo XXI.

Consultas en informes, periódicos y revistas

Indesol-Sios (página web), *La Jornada*, *El Financiero*, *El Norte* y *Proceso*.