

La ciudadanía en un mundo globalizado

MIGUEL ÁNGEL VITE PÉREZ*

Resumen: El ensayo tiene como objetivo mostrar algunos problemas que conlleva el establecimiento del modelo de la democracia liberal y de mercado en un contexto donde los derechos de los ciudadanos no tienen un soporte material fuerte. Esto se ilustra con una reflexión general sobre una parte de la problemática que se ha ido generando a nivel internacional después del derrumbe de los regímenes del llamado socialismo "real" de Europa Central y del Este. Al mismo tiempo, se establecen líneas generales sobre lo que ha sucedido en México con los derechos ciudadanos y su negación a través de la manera en que se ha realizado el proceso de urbanización del país.

Abstract: This article seeks to highlight some of the problems involved in establishing a liberal democracy and market model in a context where citizen's rights lack solid material support. This is illustrated by a general reflection on part of the problem created at the international level following the collapse of the so-called "real" socialist regimes of Central and Eastern Europe. At the same time, the article provides a brief outline of the civil rights situation in Mexico and the way these rights have been denied as a result of the particular type of urbanization effected in the country.

Para Carmen Leñero Elu

INTRODUCCIÓN

ESTE ENSAYO SE PROPONE MOSTRAR algunos problemas que se derivan de la débil vigencia de la ciudadanía que en la actualidad es constitutiva de un sistema político democrático y de mercado. Dicha problemática no es exclusiva de México, sino también de los países que sufrieron transformaciones en su sistema político (al sustituir el autoritarismo militar o de la burocracia "socialista" por mecanismos de representación democrática). Hemos dividido el trabajo en dos apartados; en el primero, analizamos lo que ha sucedido con la ciudadanía, a nivel internacional, en los países que han establecido las reformas que buscaron consolidar la democracia y el modelo de mercado. En el segundo apartado, revisamos el caso mexicano y resaltamos las peculiaridades que han impedido que México cuente con una ciudadanía real. Esta situación la ilustramos con el proceso de urbanización del ejido.

La precariedad del referente de la ciudadanía en México tiene que ver también con otros factores, por ejemplo, la escasa vigencia de las normas o de las leyes, que

* Dirigir correspondencia a El Colegio de México, A. C., Camino al Ajusco 20, Col. Pedregal de Santa Teresa, C. P. 10740, México, D. F.

se refleja en la poca influencia que tienen en la orientación de las acciones tanto de gobernantes como de gobernados. Así como la falta de consolidación de las intermediaciones o representaciones sociales y la insuficiencia de canales institucionales para atender de una manera adecuada las demandas que en una sociedad como la mexicana, marcada por la desigualdad social, se convierten en protestas que, con sus diferentes matices y magnitudes, crean la imagen de que el sistema político mexicano se encuentra en dificultades para reproducirse de acuerdo con las pautas autoritarias y clientelistas. Sin embargo, se olvida que la aparición de un conjunto de procesos socioeconómicos que contradicen el modelo de la economía formal y de la democracia liberal no solamente ha sido el sustento de lo que se busca sustituir, el corporativismo y el clientelismo, sino mecanismos que, bajo determinadas circunstancias, por ejemplo en los periodos de elecciones, se reactivan para favorecer al sistema. Asimismo, esos mecanismos informales de reproducción cotidiana¹ se han convertido en una manera de solucionar los problemas que se generan por la falta de empleo y vivienda para amplios sectores sociales que han sido excluidos de los beneficios tanto del anterior modelo de desarrollo, más orientado hacia el mercado interior, como del puesto en marcha en los dos últimos sexenios. A la par de esta situación, la representación institucionaliza a través del corporativismo, orientada por la lógica del control social, se transformó en otra forma de exclusión, la cual afectó el desarrollo de las representaciones sociales que buscaban la realización de su autonomía fuera de las vías autoritarias. De esta manera, la experiencia organizativa de la sociedad mexicana no alcanzó un desarrollo "aceptable" o al menos el que exige la democracia liberal; mientras, la capacidad de riesgo de parte de los empresarios tampoco se incrementó en un contexto donde la protección estatal se reducía para que el mercado alcanzara su propia autorregulación y los requerimientos de la competencia y de la libre oferta y demanda se cumplieran ante la entrada de inversiones y productos del extranjero. En otras palabras, las condiciones organizativas para el éxito del modelo de democracia liberal y de economía de mercado no existían o se encontraban sumamente debilitadas y entonces la tarea era doble: crear las nuevas situaciones requeridas o demandadas y transformar las prácticas sociales y políticas. Esto también conduce a peligros que generan efectos contrarios a los buscados debido a que ciertas posiciones de privilegio no pueden ser alteradas mientras no se cuente con los sujetos o actores sobre los cuales apoyarse para realizar las reformas económicas y políticas. Ante una situación de cambio sin los arreglos institucionales requeridos se estaría en peligro de favorecer la violencia y las vías ilícitas de enriquecimiento impulsadas por la corrupción y la discrecionalidad, prácticas recurrentes en la vida pública mexicana.

¹ Las condiciones de empleo precarias en México y América Latina han provocado que "el concepto de marginalidad pued[a] volver a cobrar importancia ante la saturación del sector informal y la consecuente existencia de vastos sectores que no encuentran la forma de generar un ingreso para subsistir", *Estudios sociológicos*, núm. 41, mayo-agosto, México, CES-COLMEX, 1996, p. 449.

LA CIUDADANÍA EN LOS PAÍSES EN TRANSICIÓN

Después de hechos históricos relativamente recientes, como la caída de los regímenes del llamado “socialismo real” en Europa del Este y Central, incluyendo la desintegración de la ex Unión Soviética, así como la aparición de procesos de transición a la democracia en los países del Cono Sur de América Latina, a nivel internacional se comenzó a hablar del triunfo universal del capitalismo o fin de la historia² y también de la validez de la forma de representación política derivada de la llamada democracia liberal.³ Esto generó un conjunto de reflexiones académicas que utilizaron como punto de partida un paradigma político o marco teórico de análisis que ha sido llamado de la transición.⁴ Así, términos como “liberalización política”, “reforma pactada” o “ruptura pactada”, fueron usados para explicar lo que estaba sucediendo en los países donde el autoritarismo, independientemente de su ideología, empezaba a ser sustituido por la instauración de mecanismos de competencia política electoral; sin embargo, no se reparó en lo que Francis Fukuyama había señalado en su momento: el triunfo del liberalismo se daba en el nivel de las ideas o de la conciencia, “lo que todavía no acontece en el ‘mundo real o material’”.⁵ Esto puede interpretarse como la existencia todavía precaria de las condiciones requeridas para una completa vigencia de los derechos ciudadanos que tienen que ver tanto con la posibilidad de elegir gobernantes o representantes, en un sentido restringido, como con el acceso a un conjunto de bienes colectivos, es decir, lo que se vincula con los derechos sociales. En este sentido, la noción de ciudadanía es más amplia porque comprende derechos civiles, políticos y sociales.⁶ Por lo tanto, las instituciones no solamente deberían de garantizar la igualdad política, sino la distribución de beneficios materiales; lo que naturalmente se encuentra relacionado con ideales de cohesión o integración social.⁷ Desde esta perspectiva, la negación parcial de los derechos ciudadanos se debió a que los nuevos dirigentes de esos países tuvieron que realizar transformaciones o reformas en la esfera económica para vincularla con el mercado internacional, lo cual afectó la distribución estatal de servicios de bienestar

² Iván Auger, “Triunfo del capitalismo: ¿Fin de la historia?”, *La Jornada Semanal*, núm. 20, octubre, México, 1989, p. 37.

³ Sergio Aguayo, “¿El triunfo universal del liberalismo?”, *La Jornada Semanal*, núm. 17, octubre, México, 1989, p. 25.

⁴ Rafael Farfán, “Del paradigma político de la transición. Estudio crítico de un modelo de análisis político”, *Sociológica*, núm. 30, enero-abril, 1996, México, UAM-A, p. 25.

⁵ Citado por Sergio Aguayo, *op. cit.*, p. 26.

⁶ “Así, la ciudadanía es una forma de justicia social en la que los derechos se hacen efectivos en distintas áreas de la vida social por medio de instituciones: jurídicas, políticas, sociales y económicas”; Sara Gordon, “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México”, mimeo., México, IIS-UNAM, 1996, p. 1.

⁷ Cf. John E. Roemer, “Lo que quieren los socialistas”, en *Un futuro para el socialismo*, Crítica, Barcelona, pp. 21-29.

social al buscar el equilibrio en sus finanzas eliminando su déficit,⁸ bajo el credo del liberalismo económico que establece que el mercado es la mejor manera de asignar y distribuir los recursos, donde el autointerés de los individuos en el intercambio de servicios y mercancías se sobrepone a las preocupaciones colectivas porque la propiedad y la libre contratación son identificados con la acción individual más que con las acciones organizativas o grupales.⁹

Por su parte, el ejercicio de la violencia también fue una función básica de los Estados autoritarios,¹⁰ tanto controlados por los militares como por la burocracia “socialista” o “comunista”, que inhibió las prácticas sociales que deberían de transformar a los individuos en sujetos de derecho respaldados por la existencia de sistemas institucionales y de representación propios de un régimen democrático liberal donde “la ‘presencia’ de la sociedad civil en el estado se hace mucho más significativa”.¹¹ En otras palabras, para la existencia de una mayor participación y control de la sociedad sobre la gestión gubernamental. Mientras, los organismos públicos formarían sus consejos directivos y órganos de asesores con representantes de diferentes sectores sociales que tendrían variados y conflictivos intereses. Esto no ocurre en los regímenes donde las decisiones dependen de la voluntad unipersonal y la sociedad no puede ser tampoco un espacio o esfera donde los derechos individuales permitan la formación de asociaciones voluntarias que concurren unas junto a otras, de una manera más o menos pacífica, para alcanzar sus fines o intereses, lo cual se encuentra garantizado por el Estado.¹²

⁸ El compromiso de las burocracias del llamado “socialismo real” con el mantenimiento de los niveles de vida no se acompañó de una transformación real de los sistemas productivos para que sus economías fueran más competitivas frente a las de los países occidentales capitalistas. Milos Nikolic, *The causes of the breakdown of “real-socialism”*, Col. El Mundo Actual: Situación y Alternativas, UNAM, México, 1995, pp. 30-31. Para otros, el llamado socialismo “real” fue solamente una tentativa de industrialización acelerada en países atrasados, mediante la intervención estatal directa y omnipresente. Jorge Riechmann y Francisco Fernández Buey, *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Paidós, Barcelona, 1994, p.133.

⁹ Josep Schumpeter señaló que la burocratización en la sociedad capitalista había generado la aparición de grandes corporaciones impersonales que habían desplazado la libre concurrencia y contratación en una economía de mercado. Ahora se busca reactivar esto último desplazando cualquier modalidad de intervención estatal y de otra índole, como la de las asociaciones u organizaciones sociales. Cf. Josep Schumpeter, “La destrucción del cuadro institucional de la sociedad capitalista”, en *Capitalismo, socialismo y democracia*, t. 1, Ediciones Orbis, S.A., Barcelona, 1983, pp. 190-1991.

¹⁰ Para el caso latinoamericano véase Guillermo O’Donnell, *Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario*, Doc. CEDES/CLACSO núm. 1, Buenos Aires, 1975. Y en el caso de los países de Europa del Este y Central véase Robin Blackburn (comp.), *Después de la caída. El fracaso del comunismo y el futuro del socialismo*, Cambio XXI, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, 1994.

¹¹ Oscar Oszlak, *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latino-americanas*, Buenos Aires, Estudios Cedes, núm. 2, 1980, p. 35.

¹² A esto le llamaremos sociedad civil. Xabier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI-España, Barcelona, 1993, p. 23.

El proceso de construcción de derechos y responsabilidades debe tener como base a las instituciones jurídicas y de bienestar, es decir, al Estado.¹³ A su vez, las instituciones deben presentar cierta legitimidad y eficacia para la estabilidad del gobierno y del orden social.¹⁴

La reducción de los derechos ciudadanos a los procesos formales de la democracia representativa o liberal ha conducido a que la política se piense en términos de lo que sucede en la esfera estatal, a quien se le delegó el poder, lo que desplaza los problemas relacionados con el bienestar social de la agenda estatal identificados con el Estado de bienestar. De este modo, situaciones de pobreza y desempleo hasta cierto punto se aceptan como “normales”.¹⁵ Pero la manera en que se ha realizado la reestructuración económica que demanda la apertura e interpenetración de los mercados domésticos¹⁶ es un asunto que le compete a los gobiernos. Y esto niega la visión instrumental de la política, un medio técnico y eficiente, propia del neoliberalismo¹⁷ porque las acciones de gobierno afectan intereses de diversos tipos y, en consecuencia, el conflicto no es la “excepción”, por lo que se necesitan mecanismos de negociación que disminuyan la oposición social y política.

Las reformas económicas instrumentadas por los diferentes gobiernos para responder a los retos de la globalización económica nos ilustran que el *laissez faire* fue planeado.¹⁸ En otras palabras, que el mercado es resultado de la intervención gubernamental y que las medidas que se tomen al respecto se encaminan a buscar su propia autorregulación, y una vez alcanzada, da la impresión de que su funcionamiento se debe a la simple operación de la oferta y la demanda.¹⁹ Sin embargo, con la autorregulación del mercado, los problemas no desaparecen porque las acciones de los agentes económicos generan costos sociales o “externalidades”, positivas o negativas, que el Estado debe resolver siguiendo criterios de utilidad individual; el pago a las partes afectadas, o utilizando la organización grupal para asignar de una manera

¹³ Elisabeth Jelin, “La construcción de la ciudadanía entre la solidaridad y la responsabilidad”, en *La Consolidación Democrática en América Latina*, Edit. Hacer, Barcelona, p. 222.

¹⁴ La relación legitimidad y eficacia da como resultado la gobernabilidad que “consiste simplemente en la capacidad de un gobierno de ejercer a la vez estas dos funciones”; Xavier Arbós y Salvador Giner, *op. cit.*, p. 5.

¹⁵ Dentro del nuevo orden internacional, dominado por la revolución de la informática y la globalización de la economía, se acepta que el desempleo proseguirá y los sociólogos y economistas hablan de la “tasa natural de desempleo”, Jorge Riechmann y Francisco Fernández Buey, *op. cit.*, p. 133.

¹⁶ A este proceso se le llama globalización económica que tiene como elemento básico el desarrollo tecnológico y la reactivación del poder local como una forma de hacerle frente a las demandas o expectativas de sus habitantes. Anna Alabart, Soledad García y Salvador Giner (comps.), *Clase, poder y ciudadanía*, Siglo XXI-España, Barcelona, 1994, p. 5.

¹⁷ Rafael Farfán, *op. cit.*, p. 29.

¹⁸ Ernest Sternberg, “Justifying Public Intervention without Market Externalities: Karl Polanyi’s Theory of Planning in Capitalism”, *Public Administration Review*, núm. 2, marzo-abril, Washington, D.C., 1993, p. 103.

¹⁹ *Ibid.*, p. 102.

“óptima” ciertos bienes públicos, sobre todo los que generan “externalidades” positivas, y evitar que los beneficios vayan más allá de la unidad organizativa.²⁰

Por otro lado, los valores de frugalidad, ahorro y trabajo, hacen referencia a una figura de empresario moderno que ha estado ausente en la mayoría de los países que, bajo diferentes circunstancias, se han querido orientar por el modelo de la democracia liberal y el mercado.²¹ En su lugar ha emergido un empresario no capitalista, de acuerdo con la tipología de Max Weber,²² que no utiliza el cálculo o la racionalidad para obtener sus ganancias, sino medios ilícitos como, por ejemplo, el narcotráfico o la “especulación financiera”.²³ Por su parte, la privatización de empresas públicas y el “abrir las puertas” a quien quisiera hacer negocios sin ninguna restricción generó nuevas “oportunidades” de enriquecimiento rápido sancionado solamente por la discrecionalidad y la corrupción que involucró a la misma burocracia gubernamental.²⁴ Al mismo tiempo, el desmantelamiento total o parcial de las instituciones de bienestar social, lo que equivale a negar la otra cara de los derechos ciudadanos, se realizó bajo el marco de la desregulación económica y algunos políticos también aprovecharon el momento para enriquecerse.²⁵

Finalmente, los medios de comunicación, impresos y electrónicos, fueron afectados por esa apertura o liberalización económica e hicieron públicos asuntos políticos que en el pasado les estaban vedados, lo cual no es criticable; sin embargo, muchas veces los transformaron en simples actos de escándalo para incrementar el *rating* o vender más ejemplares²⁶ y fomentaron con ello la desinformación cuando uno de los supuestos del liberalismo económico y político es que la información es una fuente indispensable, casi crucial, para tomar decisiones.

El contexto antes descrito ha limitado el ejercicio efectivo de la ciudadanía y por tal motivo es un ensayo problemático en los países que quieren consolidar sistemas políticos que tengan como sustento a la democracia liberal.²⁷ En este sentido, el conjunto de reglas e instituciones que permiten predecir los comportamientos y las expectativas de los individuos que interactúan con las instituciones y en las instituciones resulta ser “incierto” porque existen reglas informales, particulares, que contradicen las reglas universales que se desprenden de la existencia de una poliarquía

²⁰ *Ibid.*, p. 104.

²¹ Ramón García Cotarelo, “Neoliberalismo: razones y sinrazones”, *Política. Suplemento de El Nacional*, núm. 29, 23 de noviembre, 1989, p. 6.

²² Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Premiá, México, 1979.

²³ Pierre Salama, “Del Estado poderoso al Estado poroso”, *La Jornada Semanal*, núm. 208, 6 de junio, 1993, México.

²⁴ Entrevista a Gerard De Seylis en Anne Marie Mergier, “Investigación mundial: El proceso de privatización, el más gigantesco robo de todos los tiempos”, *Proceso*, núm. 1024, 17 de junio, México, 1996.

²⁵ Cf. Yves Mény, “Política, corrupción y democracia”, *Política y Gobierno*, núm. 1, CIDE, México, 1996.

²⁶ Cf. Luis Arroyo Martínez, “Fábulas y fabuladores. El escándalo político como fenómeno de los medios de comunicación”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 60, marzo, Madrid, 1996.

²⁷ Emilio Duhau, “Problemas actuales de la teoría del Estado capitalista”, *Sociológica*, núm. 2, México, UAM-A, 1986, p. 89.

o modelo pluralista.²⁸ En otras palabras, “tendencias y componentes estructurales típicos de las sociedades capitalistas de mercado [...coexisten] de una manera contradictoria y paradójica, con un sistema social y político premoderno [...] que se asemeja en muchos rasgos a las dictaduras de cesaristas o las democracias plebiscitarias”.²⁹

Por su parte, el sistema político mexicano se mueve entre esos dos procesos contradictorios, reglas o normatividades universales propias de una sociedad moderna, y las reglas no escritas o derivadas de la costumbre, particulares, que han dado paso al clientelismo, nepotismo, favoritismo. Dicha contradicción podría justificarse desde una perspectiva histórica, con la retórica de la justicia social; empero, en la actualidad se ha erigido en un obstáculo para insertar de la mejor manera al país en el proceso de globalización económica provocando más “incertidumbre” y favoreciendo la aparición de grupos políticos que han optado por vías no legales ni institucionales para manifestarse y, al mismo tiempo, son menores los “incentivos” para que las acciones gubernamentales y del resto de la sociedad se enmarquen dentro de la norma o ley.³⁰ Existe un conjunto de actitudes y prácticas que han conformado una cultura de negociación al margen de la ley que impide el establecimiento de un Estado de derecho.³¹

EL RECONOCIMIENTO PARCIAL DE LA CIUDADANÍA EN MÉXICO

El sistema político mexicano institucionalizó la participación política y social por medio de un partido que ha desarrollado fuertes vínculos con la institución presidencial.³² Un partido hegemónico y una fuerte presidencia permitieron a México un desarrollo económico importante, pero una distribución de los bienes públicos que, bajo la ideología de la justicia social,³³ se distribuyeron siguiendo criterios clientelares y buscaron principalmente beneficiar a las organizaciones sociales encuadradas dentro del partido oficial o hegemónico. Un partido que centró sus acciones en el control social más que en la lucha por el poder político.³⁴ Un partido

²⁸ Guillermo O'Donnell, “Ilusiones democráticas”, *Etcétera*, 1 de agosto, México, 1996, p. 17.

²⁹ Rafael Farfán, *op. cit.*, p. 25.

³⁰ Naiara Galarraga, entrevista con Fernando Escalante, “A la gente no le gusta que el presidente cumpla con la ley”, *El País. Sección México*, 17 de junio, México, 1996, p. 3.

³¹ El Estado de derecho erige a la ley como “el principio que gobierna las decisiones que afectan a los ciudadanos, el gobierno es controlado por el voto ciudadano como por la existencia de derechos fundamentales inviolables y existe una efectiva división de poderes”. Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado de derecho y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 12, México, IFE, 1996, p. 59.

³² Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Joaquín Mortiz, México, 1979, pp. 22-51.

³³ Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución mexicana*, Era, México, pp. 188-261.

³⁴ *Cf.*, Arnaldo Córdova, “A la sombra de la Revolución mexicana”, *Nexos*, núm. 125, mayo, México, pp. 23-35.

que nace en el seno del Estado no tendría por qué preocuparse por competir y ganar el poder cuando los procesos de elección solamente servían para reafirmar la hegemonía del partido oficial o gubernamental.³⁵ Además, el control gubernamental que se ejercía sobre los procesos electorales garantizaba ese triunfo.³⁶ Entonces, el arreglo institucional permitía la reproducción del autoritarismo y del clientelismo que no promovía el desarrollo de la capacidad organizativa de la sociedad mexicana sino todo lo contrario, es decir, reprimir o dispersar cualquier modalidad organizativa que surgiera al margen de las organizaciones que formaban parte del partido gubernamental.³⁷ Esto se resalta porque de aquí se desprenden dos hechos significativos para la vida pública mexicana: la destrucción sistemática de la capacidad organizativa de la sociedad mexicana, lo que niega la condición *sine qua non* de la democracia liberal que exige la autonomía de la sociedad, y la desigualdad social que generó el sistema de representación corporativa. Ambos hechos fueron posibles por la negación constante de las normas y leyes y la puesta en marcha de una capacidad negociadora, lo que no excluye los actos de represión del Estado mexicano para establecer una “tolerancia” restringida con la disidencia política y social y para controlar las demandas de los nuevos actores que resultaron de la industrialización y urbanización del país. La lógica de la negociación o “concertación”³⁸ solamente fortaleció al autoritarismo presidencial y dejó para después el problema de consolidar la vida institucional del país.

No obstante lo anterior, el movimiento estudiantil de 1968 mostró los límites del modelo de representación corporativa y actualizó lo que en la Constitución de 1917 era “letra muerta”, el respeto a las garantías individuales que es propio de un modelo pluralista.³⁹ Al mismo tiempo, comenzó a tomar más fuerza la lógica democrática-clasista⁴⁰ que apareció como “una disputa entre las clases medias y el Estado

³⁵ A pesar de las diferentes reformas políticas que se han realizado en diferentes momentos para canalizar la disidencia política hacia el sistema de partidos y fortalecerlo, la hegemonía del partido gubernamental no ha desaparecido, pero los resultados electorales recientes nos indican que tiende a debilitarse. Octavio Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos en México*, Siglo XXI Editores, México, 1984. Jaime Cárdenas F., “La debilidad de nuestro sistema de partidos”, *El Financiero*, jueves 8 de septiembre, México, 1994, p. 36.

³⁶ La reciente reforma constitucional en materia electoral tiende a corregir esa situación y garantizar una mayor transparencia en los procesos electorales, lo que favorece la competencia por el voto ciudadano entre los partidos. Jorge Alcocer V. “Recta final”, *Voz y Voto*, núm., 44, octubre, 1996, pp. 23-27.

³⁷ Cf. Adolfo Gilly, “PRI: la larga travesía”, *Nexos*, núm. 91, julio, 1985, pp. 15-29.

³⁸ La firma de acuerdos negociados o “concertados” fue una figura a la que recurrieron los gobiernos post-revolucionarios para asegurarse apoyo y resolver conflictos en un momento en que los ordenamientos legales se estaban definiendo o construyendo. El resultado fue la organización subordinada de las bases populares y del Congreso a la figura presidencial. Así, las posibilidades de la negociación o “concertación” quedaron de manifiesto y mostraron sus efectos positivos en el momento de poner en marcha, por ejemplo, la política de reestructuración económica después de 1982. Gloria Zimmerman Leff, *Los pactos obreros y la institución presidencial en México 1915-1938*, Col. Ensayos, núm. 36, UAM-A-Gernika, México, 1991, pp. 13-26.

³⁹ Soledad Loaeza, “México, 1968: Los orígenes de la transición”, en *La transición interrumpida. México 1968-1988*, UIA-Nueva Imagen, México, 1993, p. 15.

⁴⁰ Sergio Zermeño, “¿Adiós al 68?”, *Nexos*, núm. 81, septiembre, México, 1984, p. 24.

por el liderazgo político de la sociedad”.⁴¹ Sin embargo, esto no pudo concluir con la democratización del país y la vigencia de los derechos ciudadanos. ¿Por qué? en parte por el crecimiento económico que a fines de los setenta provocó el “auge petrolero”, lo que favoreció al sistema político y, por otro lado, a la cooptación o integración de la disidencia en el sistema de partidos o en el equipo gobernante, lo que no debilitó los mecanismos informales de hacer política.⁴²

La crisis económica de los años ochenta, desde una perspectiva general, mostró las posibilidades de la “concertación” entre los principales agentes económicos,⁴³ obreros y empresarios, con la intervención estatal, y dio paso a la liberalización⁴⁴ como una vía para reducir la oposición social y política ante la urgencia de realizar amplias reformas económicas que afectaron el bienestar social. Mientras se retardaba la maduración de las organizaciones de la sociedad civil que querían un cambio pacífico, por vías legales e institucionales, crecían las movilizaciones de los grupos sociales excluidos, tanto de los beneficios económicos como de las instancias de representación social y política oficiales, favoreciendo las acciones violentas.⁴⁵

En resumen, de acuerdo con Soledad Loaeza, la experiencia mexicana de la liberalización, la que abarcó los dos últimos sexenios, fue negativa en lo que se refiere al fortalecimiento de las instituciones, porque se crearon instancias paralelas que no tenían “el apoyo de la burocracia, pero tampoco legitimidad de gestión, y cuyo funcionamiento agrava los problemas derivados del pobre funcionamiento de la institución original”.⁴⁶ No cabe duda de que los problemas que surgieron para regular o controlar el conflicto social, lo cual es una función primordial de las instituciones, no se podía realizar por medio de la presidencia ni de la representación corporativa del partido oficial cuando la reforma económica había afectado la esencia del clientelismo: el intercambio de bienes y servicios públicos por apoyo político. Esto fue más claro durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994) donde el protagonismo de la figura presidencial fue un “exceso” ante la poca viabilidad de las instituciones

⁴¹ Soledad Loaeza, *op. cit.*, p. 47.

⁴² José Carreño Carlón, “Adiós decenio cruel: el final del principio (1970-1979)”, *Nexos*, núm. 26, febrero, México, pp. 15-27.

⁴³ El éxito aparente de la “concertación” en México con respecto a otros países de América Latina fue la existencia del aparato corporativo de representación social. Francisco Zapata, *El sindicalismo mexicano frente a la restructuración*, COLMEX-Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, México, 1995, p. 154.

⁴⁴ “La liberalización (política) es un proceso que no necesariamente culmina en la instauración de la democracia política efectiva, al contrario, puede aplazarla indefinidamente”. En otras palabras, permite absorber la protesta social pero no cambia o transforma ciertas reglas informales que a la élite gubernamental le conviene mantener. Aguilar Rivera, José Antonio. “Los límites de la liberalización”, en *Zona Abierta. El Financiero*, 25 de abril, México, 1994, p. 80.

⁴⁵ *Loc. cit.*

⁴⁶ Soledad Loaeza, “La experiencia mexicana de liberalización”, *Foro Internacional*, núm. 2, abril-junio, México, 1994, p. 249.

debilitadas, entre las que se encontraba el partido gubernamental.⁴⁷ Pero mostró, a su vez, que cuando las vías tradicionales de hacer política, con todos los vicios que hemos señalado, han sido desplazadas hacia la presidencia y su gabinete, las posibilidades de fractura entre los grupos políticos son mayores, lo que favorece también la violencia, porque sus intereses son afectados o no están representados.⁴⁸

Ni tampoco las modificaciones que se introdujeron en la agenda social gubernamental por medio del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)⁴⁹ cambiaron el rumbo que siguió el sistema político mexicano: el debilitamiento institucional y en consecuencia el precario soporte de los derechos ciudadanos. Un programa focalizado como el Pronasol, que buscaba atender a un grupo reducido de personas en situaciones de pobreza, no podía tener éxito porque era una instancia paralela controlada por el gobierno⁵⁰ y además, la movilización social que pregonaba tenía, como el programa, un carácter temporal e inmedatista, es decir, no era una estrategia de largo plazo ni buscaba crear vías institucionalizadas para esa participación ni tampoco fortalecer la sociedad civil mexicana.⁵¹

Por otro lado, el carácter "excluyente" del corporativismo se ha expresado con mayor claridad en la manera en que se fue urbanizando el ejido. En este caso, la crisis del corporativismo mexicano se caracteriza por un desbalance entre la población que ha recibido los beneficios del Estado post-revolucionario y el crecimiento de una población que no los recibió, pero tiene que subsidiar a quien los recibió.⁵² Esto fue posible porque el Estado mexicano negó los derechos de propiedad, una institución fundamental en la definición de la ciudadanía en las sociedades capitalistas, donde el establecimiento de protecciones especiales a la organización o comunidad, por la

⁴⁷ Rogelio Hernández y José Luis Reyna, "El riesgo de la ingobernabilidad de México. Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas", *Estudios sociológicos*, núm. 36, septiembre-diciembre, México, COLMEX-CEI, p. 528.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 530.

⁴⁹ Armando González Torres, "Las transformaciones en la agenda social del Estado mexicano", tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, COLMEX-CEI, México, 1994.

⁵⁰ John Bailey, "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity", en Wayne Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox (comps.), *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, Center for U.S.-Mexican Studies-University of California San Diego, San Diego, 1994, pp. 97-119.

⁵¹ Después de los sismos de 1985, que afectaron a la ciudad de México, varios analistas comenzaron a hablar de manera optimista sobre las potencialidades de la sociedad civil mexicana; pero la movilización de varios sectores sociales frente a los desastres causados por el fenómeno telúrico solamente mostró "la carencia dramática de vías institucionales para esa participación", según Luis Salazar, y para Edmundo Jacobo y Luis Méndez, "la Sociedad Civil aparece como un mosaico heterogéneo, capaz de movilizarse espontáneamente en situaciones de emergencia, pero lo suficientemente fragmentada e inhibida por el Estado, como para traducir su solidaridad en cuestionamiento político". Luis Salazar, "Sismo, política y gobierno", *El Cotidiano*, núm. 8, noviembre-diciembre, 1985, p. 22; Edmundo Jacobo, y Luis Méndez, "Bueno...y después de todo ¿cuál Sociedad Civil?", *El Cotidiano*, núm. 8, noviembre-diciembre, 1985, pp. 25-26.

⁵² Ann Varley, "Clientelism or Tecnocracy? The Politics of Urban Land Regularization", en Neil Harvey (comp.), *Mexico Dilemmas of Transition*, The Institute of Latin American Studies, Londres, 1993, p. 249.

vía del artículo 27 constitucional antes de sus modificaciones, dejó al individuo ajeno a esa modalidad organizativa ejidal sin protección jurídica. La comunidad se impuso, con apoyo del Estado, sobre el individuo, sin que éste tuviera alguna vía para defenderse de la comunidad. Entonces el Estado no cumplió con su función de protección del individuo frente a la comunidad.⁵³ La ocupación “irregular” de los ejidos para su posterior urbanización no implicó que la posesión del terreno, después de pagar por la misma al ejidatario, diera cierta protección jurídica, sino todo lo contrario. A esas masas urbanas se les negó el acceso a los bienes urbanos “esgrimiendo en forma explícita el argumento de que sus habitantes son ocupantes sin derechos”.⁵⁴ La negación del derecho de propiedad privada, o lo que es lo mismo, el derecho de excluir a los demás del goce de un bien, junto con el acceso a los bienes urbanos que forman parte de los derechos ciudadanos creó una situación donde no existe “el pleno ejercicio de la ciudadanía”.⁵⁵

La reforma agraria selló la alianza de los campesinos con el Estado mexicano, desde un punto de vista político, por medio de la formación de una figura que se distinguió de la propiedad privada clásica, donde las tierras pertenecían al núcleo ejidal que se formaba con un mínimo de 20 campesinos. Antes de las modificaciones al artículo 27 constitucional promovidas por el entonces presidente Carlos Salinas, las tierras ejidales solamente podían incorporarse a la urbanización a través de un decreto expropiatorio, porque la ley declaraba que las tierras ejidales eran “inalienables”. Se creyó que esta modalidad de propiedad era una forma de proteger a los campesinos de los acaparadores y del mercado. Pero no se visualizó que la rápida urbanización del país sería una causa importante para que los ejidos perdieran, además de otros factores (nulos apoyos oficiales para la producción), su vocación agraria. Sin embargo el ejido, más que una forma de propiedad, fue “una forma de control estatal sobre los campesinos, y [...una] forma altamente corporativizada de control sobre la tierra”.⁵⁶

Para los años setenta, la cantidad de asentamientos “irregulares” formados en las tierras ejidales era numeroso; puede afirmarse que era un problema nacional, y se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) para transformar a los “irregulares” en propietarios, transformar la posesión en propiedad privada. Ese proceso se realizó mediante una expropiación y la posterior entrega de títulos de propiedad a cambio de un pago. El pago se canalizaba para indemnizar a los ejidatarios, y las transacciones realizadas antes de la expropiación se

⁵³ En un modelo donde la democracia liberal predomina, el individuo cuenta con garantías para protegerse del Estado, pero en sociedades como la mexicana, donde se ha hecho predominar a la comunidad, no sucede así, la comunidad es la que debe de proteger al individuo. Antonio Azuela, “Vivienda y propiedad privada”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, México, IISUNAM, 1995, p. 37.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 41.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 42.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 44.

declaraban inexistentes. Pocos son los beneficiados; incluso los que realizaron transacciones penadas por la legislación quedaron impunes; en cambio, los costos cayeron sobre una amplia capa de la población urbana. Pero la institucionalización del mecanismo de la regularización de la tenencia de la tierra es otro ejemplo de cómo ciertos procesos que se encuentran al margen de la ley son usados por el gobierno para obtener beneficios políticos. En este caso, la regularización “se presenta como una dádiva y no como el reconocimiento de un derecho. El calificar a los asentamientos de ‘irregulares’ sirve precisamente para que la regularización aparezca como una dádiva”.⁵⁷ Por ser una dádiva, el gobierno aprovecha su presencia en actos multitudinarios, organizados por el partido oficial, para entregar los títulos de propiedad y reafirmar el compromiso popular del régimen.⁵⁸ La regularización aparece como un elemento fundamental de la política social y es un negocio “redondo” porque “después de tolerar las ventas prohibidas por la ley, se cobra a los colonos (dinero y lealtad) por la regularización de una posesión por la que ya habían pagado en el mercado informal y se obtienen los frutos políticos de beneficiar a las masas sin gastar más que papel”.⁵⁹ Y como el acto expropiatorio es una facultad del ejecutivo, la figura presidencial obtiene buenos dividendos y hasta es una forma de encontrar apoyo a su gestión.

La regularización de la tenencia de la tierra también afecta la organización de los “irregulares”, que no solamente luchaban para que se les reconociera el derecho de propiedad privada sobre los predios, sino para construir un espacio social (calles, avenidas, etcétera). Una vez logrado el objetivo de la regularización, la introducción de servicios es justificada y la organización tiende a desaparecer. La experiencia organizativa se diluye y en consecuencia no ha podido fomentar actitudes que consoliden un “patrón regularizado de interacción que los actores, que esperan seguir actuando entre sí bajo las reglas autorizadas, conocen, practican y aceptan (si bien no necesariamente aprueban) y son apoyados por dicho patrón”.⁶⁰ En otras palabras, un patrón de comportamiento que permita que los derechos ciudadanos tengan una vigencia plena.

La experiencia organizativa de la sociedad mexicana se encuentra “anclada” sobre formas de participación que no le han permitido alcanzar su autonomía y sí un mayor debilitamiento de las identidades colectivas y de las intermediaciones.⁶¹ Este debilitamiento es más evidente cuando el contexto económico es menos favorable

⁵⁷ *Ibid.*, p. 45.

⁵⁸ Se han dado casos en donde los colonos han liquidado el monto que se les exige para que se les entreguen sus títulos de propiedad y no ocurre esto sino hasta que el presidente del país visita el estado o el asentamiento correspondiente. Cabe recordar que durante la presidencia de Carlos Salinas, un *spot* televisivo nos recordaba en voz de una anciana los enormes beneficios que se obtenían con la regularización; la que se debía lógicamente a la acción gubernamental. Ann Varley, *op. cit.*, p. 270.

⁵⁹ Antonio Azuela, *op. cit.*, p. 45.

⁶⁰ A esto lo llamamos institución, Guillermo O'Donnell, *op. cit.*, p. 15.

⁶¹ Sergio Zermeño, *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*, Siglo XXI Editores-UNAM, México, 1996, p. 23.

para repartir los bienes públicos de acuerdo con la lógica clientelar. Pero no tenemos duda de que una crisis económica como la mexicana, que tiene periodos recurrentes, tendrá efectos negativos sobre la sociedad al favorecer la depauperación y la aparición de actitudes “desviadas”, “anómicas” o de “criminalidad”, lo que genera tendencias individualistas o de reclusión en la esfera privada del hogar, aumentando la desconfianza en la interacción social que tiene lugar más allá de los límites del barrio o de la casa habitación. Además, las actitudes que han “desincentivado” el respeto a las leyes, a la formalidad, es otro factor que ha afectado el establecimiento de un patrón de comportamiento cercano a lo que exige una régimen pluralista. Esto se complica aún más si en la Constitución sigue apareciendo una combinación de elementos de un modelo pluralista con los del modelo corporativo encubierto bajo la protección del llamado “patrimonio” nacional que dota de facultades “extraordinarias” al ejecutivo.

Otro problema que tiene el país es que mientras los derechos ciudadanos no se encuentran del todo institucionalizados ha aparecido una tendencia hacia su parcialización. Esta situación se ha concretado por medio de las llamadas Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que se han encargado de organizar a segmentos de la sociedad para cumplir con las tareas que las instituciones no pueden llevar a cabo o realizan de una manera deficiente.⁶² Por ejemplo, la protección de los derechos humanos, apoyo a proyectos de vivienda, de fomento a la producción y empleo, etcétera. Su universo de acciones se amplía y al parecer es un sustituto de lo que el Estado ha dejado de hacer, lo que Sergio Zermeño llamó “vacío institucional”, ante la necesidad de encontrar un “equilibrio” en sus finanzas públicas para eliminar su déficit.⁶³

Con relación a los “excluidos” encontramos una contradicción, la necesidad de tener acceso a los satisfactores que les permitan una reproducción aceptable y, al mismo tiempo, poder ser integrados a la dinámica económica globalizadora que no se encuentra orientada por los principios de justicia y equidad social, sino por los del mercado. El camino ideado para solucionar esa contradicción se concreta en programas focalizados de asistencia social que buscan su integración por y a través del Estado, en ciertos beneficios.⁶⁴ Esto simplemente reproduce formas particulares de dominación, como el clientelismo.

No cabe duda de que las reformas económicas de los dos últimos sexenios han tenido como consecuencia el debilitamiento de estructuras organizativas como los sindicatos, coordinadoras, etcétera, que buscaban ampliar sus bases e influencias de tal manera que abarcaran a todo el país. Tampoco negamos su papel en la “apertura

⁶² María Luisa Tarrés, “Espacios privados para la participación pública. Algunos rasgos de las ONG dedicadas a la mujer”, *Estudios sociológicos*, núm. 40, enero-abril, México, COLMEX-CES, 1996, pp. 7-32.

⁶³ Sergio Zermeño, “Hacia una democracia como identidad restringida: sociedad y política en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, México, IISUNAM, 1987.

⁶⁴ Sergio Zermeño, *La sociedad derrotada...*, op. cit., p. 43.

ra” o “liberalización” del sistema político, pero el control de ese proceso finalmente no corrió a cargo de esas organizaciones sino del Estado mexicano. Aunque en la actualidad dicho control ha disminuido y se tiende a buscar apoyo, todavía muy exiguo, en otros actores como, por ejemplo, los partidos políticos de oposición que han alcanzado una mayor presencia nacional, eso también ha afectado el monopolio estatal en la formación del interés público, lo que abre mayores posibilidades para que en su definición intervenga la sociedad.⁶⁵ Pero esto depende de su capacidad organizativa, que debería ser el soporte de las condiciones que hagan posible la vigencia no parcial de los derechos de los ciudadanos, sino todo lo contrario, lo cual puede favorecer un cambio de actitud para que se valoren las acciones que tengan una regularidad acorde con las leyes, con un patrón generalizado o universal, para que se abandonen las “excepciones” o particularidades y se produzca la certidumbre. Con ello se puede dar un primer paso hacia el enraizamiento de una cultura de apego a la ley.⁶⁶

NOTAS FINALES

A nivel internacional, la relación salarial ha entrado en una fase de crisis que se manifiesta a través del desempleo y subempleo, que han tenido su impacto en la organización de la sociedad y en su bienestar. Además, con la puesta en marcha de políticas económicas neoliberales, la capacidad organizativa de los sindicatos y su influencia en el resto de la sociedad ha disminuido⁶⁷ y se asiste a una fragmentación de la misma que se confunde con el pluralismo de las ideas y con las diversas modalidades organizativas que aparecen entre diversos sectores sociales, cuando en realidad son mecanismos de sobrevivencia ante la generalización de la pobreza o exclusión como sucede en muchos países europeos del bloque ex “socialista”. Así, a la necesidad se le convierte en virtud.⁶⁸ Al mismo tiempo, los lazos y redes de comunicación desarrollados entre el pensamiento laico y el socialista se han roto y ahora la solidaridad con los grupos oprimidos de los países subdesarrollados se expresa por medio de organizaciones religiosas internacionales o de otro tipo y se asiste a la proliferación de un número importante de ONG.⁶⁹

Por otro lado, la creación de condiciones institucionales para que los derechos ciudadanos tengan su vigencia en México es una tarea que no puede posponerse porque existe el riesgo de que la “incertidumbre” siga favoreciendo las actitu-

⁶⁵ Alberto Salamanca, en entrevista con Soledad Loaeza, “La sociedad, con participación limitada en los cambios del Estado: Soledad Loaeza”, *El Financiero*, México, 1990, p. 26.

⁶⁶ Ernesto Zedillo, *II Informe de Gobierno*, 1 de septiembre, México, Presidencia de la República, 1996, p. XX.

⁶⁷ Jorge Riechmann y Francisco Fernández Buey, *op. cit.*, p. 182.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 189.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 201.

des políticas violentas justificadas, en más de una ocasión, bajo la retórica de la justicia social. Cabe mencionar que la “incertidumbre” proviene también del “agotamiento” del proceso de liberalización política que en México no eliminó las prácticas clientelares ni la discrecionalidad y tampoco impulsó al país hacia una mayor democratización con una base institucional real para el ejercicio de la ciudadanía.

Aunque la mayor competencia partidista ha posibilitado reformas legales y técnicas dirigidas a mejorar los procesos electorales, para eliminar las denuncias de fraude que en el pasado eran fuente de variados conflictos postelectorales entre los partidos políticos, además de garantizar una representación plural en el Congreso, esto no se ha traducido en un fortalecimiento de la capacidad organizativa, más allá de los partidos políticos, de la sociedad mexicana. Sobre todo porque la política económica neoliberal, acompañada de una debilidad institucional, ha favorecido tendencias que en diversos sectores de la sociedad mexicana se han expresado como una diversidad de actos de “protesta”, algunos han alcanzando lo grotesco (desnudos públicos, extracción masiva de sangre de parte de los que protestan, suturación de ojos y labios, huelgas de hambre, entre otras variantes), sin que su capacidad de “exigencia” sirva para superar lo que se niega en el discurso: el particularismo encarnado en el clientelismo que fomenta la discrecionalidad y el paternalismo.

Por otro lado, el acceso a ciertos bienes y servicios públicos es un sustento real para que la ciudadanía tenga vigencia, lo cual requiere de una redefinición de los canales institucionales para aprovechar los beneficios que se desprendan de la globalización económica. No es conveniente seguir suponiendo que dicha función la debería cumplir el mercado o el Estado mexicano por medio de los mecanismos clientelistas que se ocultan bajo programas de bienestar focalizado.

Finalmente, cabe recordar que el voto castiga o premia una gestión; sin embargo, su efectividad puede visualizarse más si las instituciones han podido garantizar los derechos tanto políticos como sociales. En esto la sociedad mexicana tiene mucho que decir, no es una tarea exclusiva del gobierno.