

# Ciudadanía, capital político y calidad democrática: escenarios de bancarrota política en México\*

Rosa María Mirón Lince\*\*  
Gustavo Adolfo Urbina Cortés\*\*\*

## Resumen

En el presente artículo, los autores hablan de la importancia de la participación política para el desarrollo de regímenes democráticos que buscan lograr que sus estándares de legitimidad y de funcionalidad sistémica sean positivos. Concluyen que es necesario incluir en el sistema político aquellas estrategias que ayuden a disminuir las condiciones de desigualdad social imperante en la sociedad mexicana.

**Palabras clave:** Participación política, desarrollo institucional, sistema político, México, ciudadanía.

## Abstract

In this article, the authors discuss the importance of political participation for the development of democratic regimes that seek to achieve their standards of legitimacy and their positive systemic functionality. They conclude that it is necessary to include in the political system, those strategies that helps to reduce social inequality prevailing in Mexican society.

**Palabras clave:** Political participation, institutional envelopment, political system, Mexico, citizenship.

## 1. Introducción

Las transiciones democráticas ocurridas durante las últimas décadas en América Latina han puesto en claro la necesidad de colocar la mirada sobre las desavenencias estructurales que persisten en el seno de los sistemas políticos y sociales donde la democracia pretende ser implantada.

\* Una versión previa de este trabajo fue presentada como ponencia en el II Congreso Nacional de Ciencias Sociales, Oaxaca, Oax., octubre 20-23, 2009.

\*\* Doctora en Ciencia Política por la UNAM. Profesora de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Responsable del proyecto PAPIIT "Partidos, elecciones y reformas en México, 2006-2011".

\*\*\* Estudiante en la Maestría en Estudios Políticos y Sociales del Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

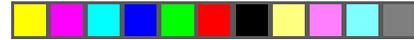
Al margen de las condiciones de apertura que anteceden las posibilidades de cambio, la democratización se extiende como un reto de amplio alcance en donde sus atributos sustantivos y prácticos exigen de una ciudadanía participante e involucrada en los asuntos públicos de su contexto social.

En adición a la conformación de una masa de votantes, una democracia de calidad exige de ciudadanos activos que, en ejercicio de sus derechos y obligaciones, logren establecer espacios y equilibrios que confluyan con los otros componentes del sistema político. No obstante, sociedades altamente desestructuradas y desiguales tienden a carecer de un capital político y social preponderante, que exhibe disfunciones y ciclos perniciosos que impiden un flujo adecuado de poder que permita generar un interés real por los asuntos políticos, y lazos solidarios que redunden en una participación prolífica e incidente en la agenda pública.

El propio caso mexicano exhibe que las debilidades del sistema social se traducen en serias extenuaciones de un sistema democrático en ciernes. De ahí que este texto tenga como objetivo analizar los impactos de la transformación de las estructuras políticas de participación y de la desigualdad, sobre la construcción de una ciudadanía, la calidad democrática y la constitución de un capital político fructífero.

Para ello, se tomarán en consideración los aportes que desde la perspectiva norteamericana han venido haciendo autores como Robert F. Putnam (1993), Charles Tilly (2007), John Booth y Patricia Bayer (2007) respecto de la categoría de "capital político" y su impacto en el desarrollo democrático; complementando su tratamiento conceptual con la discusión sobre los procesos de articulación política descritos por Leonardo Morlino (2005), y la articulación social señalada por Claus Offe (1995). El desahogo teórico auspiciará mediante la referencia a los procesos políticos y a los indicadores principales de desigualdad en México, la identificación de los principales efectos que las asimetrías sociales, económicas y culturales representan para la concreción de una democracia de calidad. Para ello, un referente constante serán los resultados obtenidos en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas realizada por la Secretaría de Gobernación durante los años 2007 y 2008.

En la primera parte, se expondrá la importancia de la participación política para el desarrollo de regímenes democráticos con un alto grado de legitimidad y de funcionalidad sistémica, destacando el nivel de significación de una ciudadanía política y socialmente implicada en los procesos endógenos de la sociedad en que se sitúa. Para abono de nuestro



caso, en esta sección se detallarán algunas consideraciones puntuales sobre las pautas de participación política en México.

En la segunda parte, se discutirá el impacto que los esquemas desigualitarios de poder social y económico tienen sobre la articulación o la inhibición del capital político y social, echando mano de los indicadores que para el caso mexicano permitan caracterizar el peso de las asimetrías sobre un proceso fructífero o fallido de construcción de ciudadanía.

Finalmente, se concluirá remarcando la necesidad de desarrollar estrategias paralelas que, por un lado, ayuden a paliar las condiciones de desigualdad que persisten en casos como el de la novel democracia mexicana; y por otro, permitan implementar mecanismos compensatorios y subsidiarios que incidan en la conformación de una ciudadanía activa y participativa.

## **2. Calidad democrática y su articulación ciudadana: las pautas de la participación en México**

El furor democrático que acogió al mundo moderno durante los últimos cincuenta años, sin duda se explica por un amplio número de razones. Algunas de ellas podrán aducirse al vuelco ideológico de occidente sobre el escenario global; otras tantas, al triunfo del pensamiento liberal; y quizá algunas otras, a la asimilación, poco concreta, que ciertos enfoques pregonaban entre democratización y desarrollo económico y social.

Sin embargo, hoy queda claro que la democracia cuenta con un sistema nítido de legitimidades que le permiten proyectarse como un régimen político con adeptos y cualidades de ordenación e integración social, los cuales van más allá del principio de libre elección y la lógica de rotación de élites.

Al margen de su concepción procedimental, la democracia contemporánea ofrece la posibilidad de entablar una relación más coordinada entre gobernantes y gobernados, considerando la preponderancia de los principios de libertad y de igualdad como epicentros éticos de todo pacto político, aun pensándose desde un espectro conservador o desde una línea más de carácter progresista.

El espíritu sustantivo de la democracia ofrece, tal y como lo sugiere Michelangelo Bovero, una gramática socio-política, por cuanto pone en contexto un conjunto de claves interpretativas que permiten repensar el estado de las relaciones sociales más primigenias y los espacios políticos más esenciales. La consonancia verbal de las formas políticas se

articula, entonces, por cuanto la génesis de lo político permite *elegir, representar, deliberar y decidir*,<sup>1</sup> atribuciones que hacen eco necesario de una ciudadanía activa, participativa e involucrada en los asuntos públicos.

La democracia en cualquiera de sus vetas, ya sea deliberativa o consensual, atraviesa de manera obligada por la estructuración de un cuerpo político de gobernados que ostente capacidades críticas frente al ejercicio del poder por parte de sus gobernantes. Sin la constitución de un *corpus cívico*, los adjetivos y sustantivos de toda democracia resultan obsoletos, cuando no ajenos y carentes de sentido. Categorías como la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia en la gestión y la propia certidumbre institucional se vacían de significado cuando los preceptos básicos de todo régimen democrático no encuentran resonancia en quienes más allá de la nomenclatura de electores, deberían constituirse al margen de lo formal como auténticos ciudadanos.

La ciudadanía como concepto adquiere dimensión en una democracia, si y sólo si, tal y como señalan autores como Morlino y Diamond, la participación se extiende desde el campo de lo electoral hasta el campo de los partidos políticos, de las organizaciones sociales, de las discusiones de los asuntos públicos y el involucramiento en el campo de lo local.<sup>2</sup>

Esa constitución ordenada de un cuerpo cívico, puede ser entendida desde las aportaciones de autores contemporáneos como Robert F. Putnam, John Booth y Patricia Bayer, quienes a través de una perspectiva socio-política y cultural conciben al *capital político* como un conjunto de redes sociales que enarbolan intereses comunes y referentes de confianza respecto del sistema político.<sup>3</sup> En clave democrática, esa conformación de entramados sociales complejos que agregan intereses y transfieren confianza al sistema, detonan una participación creciente que opera como un circuito periférico y sinérgico de la incidencia partidista e institucional.

Sin embargo, la participación y los recursos que conforman el capital político de la ciudadanía obedecen en gran parte a las formas prevalentes de articulación de los cuerpos políticos. Haciendo eco de auto-

<sup>1</sup> Bovero, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2003.

<sup>2</sup> Morlino, L. y L. Diamond, "The quality of democracy: an overview", en *Journal of Democracy*, no. 15, Washington, John Hopkins University, 2004, pp. 20-31.

<sup>3</sup> Putnam, R., *Bowling Alone: the collapse and revival of American Community*, New York, Simon and Schuster, 2000, y J. Booth y P. Bayer, *Social and political capital in Latin American democracies*, Texas, Midwest Political Science Association, 2007.



res como Claus Offe, los mecanismos de involucramiento en “lo político” se complejizan cuando en ausencia de canales lo suficientemente abarcadores, surgen otros cuerpos que suplan estructuras previas, desaparecidas o disfuncionales.<sup>4</sup>

De esa forma, son dos los factores clave en la articulación del capital político de una sociedad, los cuales se traducen en el involucramiento ciudadano: en primer lugar, las plataformas existentes de participación, y en segundo lugar, las condiciones de inclusión para la activación de la ciudadanía.

Respecto de los primeros, existe bastante que abordar en esta primera parte de este trabajo, por cuanto dichas plataformas coadyuvan a la extensión de elementos políticos para la democratización, tales como

1. El aprovechamiento o despliegue de recursos políticos.
2. La acumulación o distribución de recursos materiales.
3. Los lazos de solidaridad y compromiso a nivel grupal. Esos tres rasgos identificados por Charles Tilly<sup>5</sup> poseen una gran relevancia en los esquemas democráticos en virtud del efecto que adquiere su conjugación sobre las formas manifiestas de participación.

Detrás del arreglo de esos tres factores, el sociólogo norteamericano encuentra puntos de inflexión en el desenvolvimiento social que acompañan a la transición de grupos primarios sociales (gremios, sectores, agrupaciones vecinales) hacia la conformación de conglomerados políticos activos; es decir, que en la articulación de esos tres elementos, Tilly identifica parte de los recursos centrales que abonan al surgimiento de estructuras políticas que más allá de los circuitos institucionales de la política promueven la participación *in extenso* de ciudadanos que se reconocen como parte sustantiva del sistema político y social, y que desarrollan conscientemente un entramado de derechos y obligaciones en marcos políticos crecientemente democráticos en virtud de su capacidad de interrelación horizontal y vertical.

Esa conjugación, producto de un trayecto histórico de carácter político y social, se convierte en un aspecto clave si se considera que al margen de los aparatos institucionales de un país, la ciudadanía como cuerpo de gobernados involucrados en los asuntos de carácter público

<sup>4</sup> Offe, C., y Fuchs, S., “A decline of social capital? The german case”, en *Democracies in flux*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

<sup>5</sup> Tilly, Ch., *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

también atraviesa por un periodo de madurez y consolidación que va más allá de su reconocimiento jurídico-formal y el otorgamiento de prerrogativas como el derecho al voto.

Para el caso mexicano, las pautas de participación ciudadana se deben en gran medida a la naturaleza de la evolución y dinámica de las instituciones políticas nacionales. Evidentemente, durante el largo periodo de concreción posrevolucionaria del Estado-nación mexicano, el aparato partidista del PRI fungiría como el enclave central de todo viso de participación política. La estructura corporativa y sectorial del partido hegemónico se traduciría en la provisión de una plataforma centrípeta a partir de la cual los intereses primarios a los cuales alude Tilly en su investigación se constituirían como ramales verticales de una jerarquía política institucionalizada, donde la máxima envergadura correspondía al titular del Ejecutivo y descendía hasta los cuerpos masivos de carácter multisectorial.

En ese sentido, si bien el prisma no obstaculizó la existencia de formas periféricas de participación, resulta claro que los recursos políticos más efectivos, el reparto de prebendas y recursos materiales, así como la estructura forzada de lealtades, difícilmente lograba escapar al control del tricolor, motivo por el cual otras formas de agregación de intereses y de canalización de demandas eran asumidas como manifestaciones parasitarias, contraproducentes al sistema, o simplemente como fenómenos aislados de acción colectiva. Bajo esa misma lógica, el partido hegemónico sustentó en su estructura corporativa, un sistema de legitimidades que le permitió que, sobre el arquetipo de participación clientelar y vertical, sus defectos democráticos pudieran pasar inadvertidos durante largo tiempo.

Y es que la pauta de participación del PRI dependió en gran parte de su constitución gradual como un partido “atrapa todo”. Su indisoluble construcción como binomio partido-gobierno dotó al tricolor de amplísimas facultades políticas que hacían de las corporaciones y entramados sectoriales voces sonantes que se conjugaban en las funciones de:

a) Representación masificada, creando canales de incorporación de demandas de grupos sectoriales populares y gremiales (obreros, campesinos, docentes, empleados del sector energético, entre otros).

b) Rotación controlada de élites, que dependía no sólo de los liderazgos partidistas de carácter nacional, regional y local, sino también del peso relativo de algunas corporaciones cuya capacidad de aglutinación



fue traducida por el partido en una estructura permanente de captación y movilización de apoyos.

c) Agregación de intereses y tematización de demandas, que permitía que cuando menos las agrupaciones sectoriales de mayor capacidad de movilización pudieran incidir de forma directa en la estructuración de proyectos de acción estatal, tales como reformas o paquetes de políticas públicas. De forma ejemplar, la actividad gremial gozó de una importante interlocución frente al PRI, basándose en una relación de tensión que iba de la dinamización de apoyos hasta los conatos de protesta (muchos de ellos pactados y ejercidos incluso de forma periódica).<sup>6</sup>

d) Sustento ideológico, el cual permitió configurar un discurso inclusivo que, basado en la premisa de “justicia social” promovía no sólo una narrativa de legitimidad al interior y exterior del tricolor sino, sobre todo, dos efectos de gran preponderancia:

1. Un esquema de confianza basado en la ecuación de lealtad=movilidad social.
2. Una lógica informal de reparto basada en la correlación de fuerzas de los sectores (campesino, obrero y popular) aglutinados por la amalgama pos-revolucionaria.

En consecuencia, si bien el Revolucionario Institucional carecía de elementos amplios como para aducirle al sistema político atributos de carácter democrático, al menos es de concederse una relación virtuosa entre “confianza” y “efectividad”, lo que en trabajos como los de Robert F. Putnam, permiten situar una conexión entre los esquemas de reciprocidad y compromiso mostrados por los arreglos grupales (en este caso corporativos) al interior de un contexto socio-político.<sup>7</sup> Dicha condición expresa lo que, a reserva de ser prejuzgado como un sobre-dimensionamiento democratizador del PRI, al menos significó la construcción de un capital político importante que representó la base principal de legitimación, reproducción y mantenimiento del priismo durante una larga etapa de la historia nacional.

A riesgo de exponer un argumento repetitivo, ésa fue pues la esencia de supervivencia del sistema de partido hegemónico hasta su crisis manifiesta, ya entrado el último tercio del siglo XX. Cuestión que implica

<sup>6</sup> J. Mireles, *Rituales políticos del PRI*, México, UABJO, 2001.

<sup>7</sup> R. Putnam, *op. cit.*, 2000.

reconocer que las pautas de participación política, sin ser en sentido alguno del todo democráticas, fungieron como un arreglo sólido, por momentos parasitario y por otros tensionante hasta el punto de ser un factor explícito de ruptura. Así, la confianza depositada en el sistema fue siempre contingente y resultante de la dinámica, unas veces conciliadora y otras autoritaria, de un partido que en innumerables trabajos ha sido tildado de artífice de su propio cambio, su propia crisis y hasta de su resurrección.<sup>8</sup>

Lo vertido en los párrafos anteriores, conduce entonces a tres consideraciones de carácter analítico en materia de participación política, capital político y ciudadanía.

1. En primer lugar, tal y como ya han señalado algunos autores críticos al trabajo de Putnam, la relación entre confianza y democracia no siempre es lineal y directamente proporcional, si se considera que aun en regímenes de un cariz autoritario y de competencia limitada o nula, puede existir una fuerte relación de reciprocidad entre la autoridad instituida y algunas redes de agrupación social (para el caso mexicano las plataformas corporativas). Ello si, nuevamente, se toma en cuenta que la reciprocidad puede devenir de esquemas de confianza derivados de relaciones clientelares complejas (el arreglo clásico de premios y castigos a la lealtad) o de estructuras altamente coercitivas (mediante el uso de recursos tan variados que van desde la violencia explícita, la represión o el control mediante recursos materiales y simbólicos, entre otros).

2. En segundo lugar, el PRI como el pilar principal de la articulación de una participación política (arcaica en ocasiones y sofisticada en otras) dejó al paso de su crisis un vacío de ordenamiento de capital político que aún hoy repercute en una transición inconclusa de las viejas plataformas corporativas hacia formas y métodos más horizontales, efectivos y democráticos de inclusión, interpelación e incidencia de carácter cívico y social. Al respecto, es prudente puntualizar que si bien después de la hegemonía priísta se dan manifestaciones novedosas de articulación social que emanan desde el plano de la sociedad civil, actualmente se padece una dislocación entre el entramado cívico y las estructuras institucionales y partidistas que se expresa no sólo en resistencia a la participación por la vía electoral, sino también en la baja capacidad de inci-

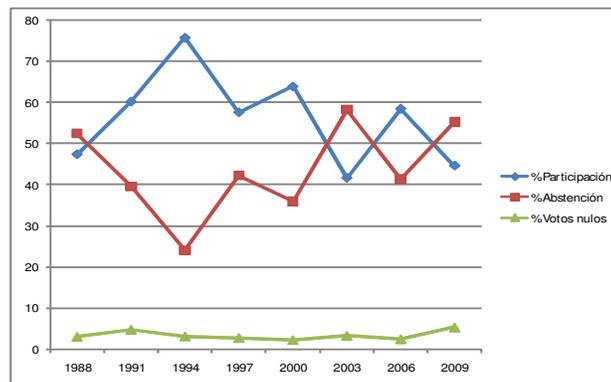
<sup>8</sup> R. Mirón, *Muerte y resurrección del PRI, ¿ahora sí?* Ponencia presentada en el ciclo de conferencias "Mitos y Leyendas de la Política Mexicana", en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2008.

dencia ciudadana en la deliberación de políticas públicas y estrategias de realización del bienestar general. Como evidencia de ello se pueden tomar tres indicadores:

- En primera instancia, la trayectoria de participación, abstención y voto nulo durante los últimos años:<sup>9</sup>

	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
<b>% Participación</b>	47.2	60.9	75.5	57.7	63.7	41.8	58.5	44.8
<b>% Abstención</b>	52.8	39.1	24.5	42.3	36.3	58.2	41.5	55.2
<b>% Votos nulos</b>	3.14	4.83	3.23	2.83	2.32	3.36	2.51	5.39

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral.

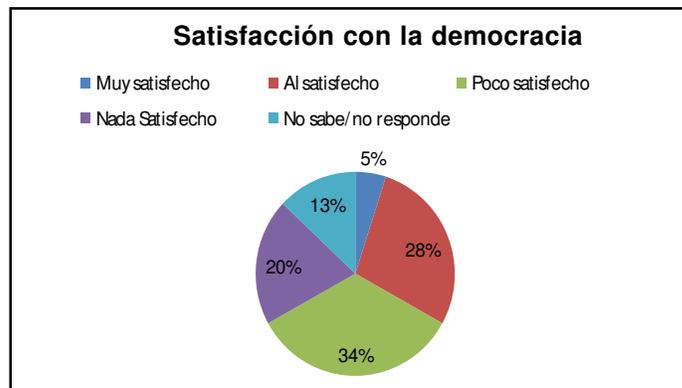


FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral.

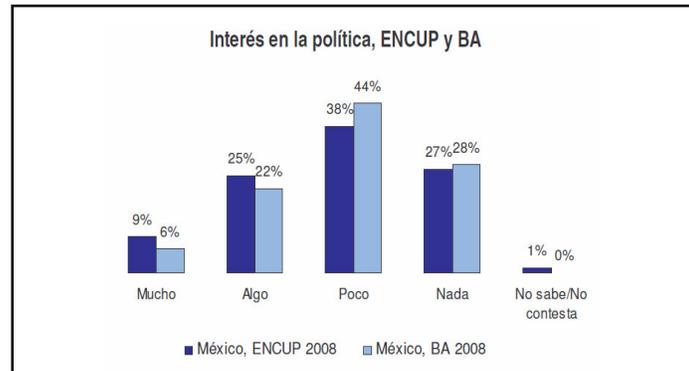
<sup>9</sup> Varias de esas expresiones derivadas de grupos cuya estructura de movilización y redes estuvo en alguna época ligada a la propia base corporativa del PRI, como puede ser el caso del Movimiento Urbano Popular. Para más sobre el tema, revisar el análisis general de E. Esquivel, *Sociedad civil y poder político en México. Un análisis 1980-2005*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008.

Los datos anteriores evidencian que la trayectoria de participación ha sufrido una importante variación, probablemente también vinculada a la desarticulación de la base corporativa priísta, que si bien aún persiste en las estructuras tradicionales de la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), sus grupos aglutinados carecen de capacidad de interlocución efectiva como para incidir en el sistema político, y más todavía para lograr las añejas espirales de movilización social de sus jerarquías. Adicionalmente, y más allá de las afectaciones particulares que dicho cambio representó para el PRI, también es necesario enfatizar que lo que subyace a la fuerte desviación en los índices de participación electoral es una importante pérdida de legitimidad del sistema político que se ha traducido en una apatía incremental. En cuanto al voto nulo, es de apuntarse, que su tendencia se ha mantenido de forma estable, probablemente como consecuencia de que su impacto de castigo o evaluación al sistema político resulta ampliamente limitado a razón de no ser tan expresivo como indicador, frente a las cifras de abstención electoral.

• Como segundo indicador general, se puede observar que más allá de los efectos del “des-corporativismo” priísta, los resultados recientes de las transformaciones políticas, partidistas y electorales han tenido un efecto muy disimulado sobre *los niveles de confianza de la ciudadanía hacia el sistema político*; cuestión que nuevamente se traduce en desincentivos para la participación.



FUENTE: Con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política (ENCUP, 2008).



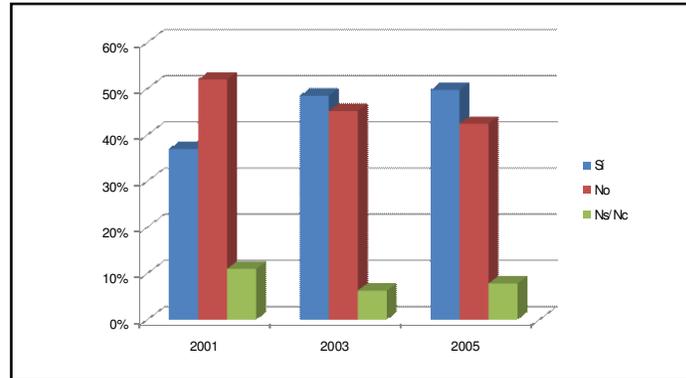
FUENTE: Encuesta Nacional sobre Cultura Política 2008/Barómetro de las Américas 2008.

Echando mano de autores como Gabriel Badescu y Eric Uslaner (2004),<sup>10</sup> cabría recordar que “ciudadanos con alta desconfianza se constituyen como ciudadanos con alto desinterés en lo público”. Si se considera, por una parte, que el sistema político y sus pinceladas democráticas no han sido capaces de lograr un aumento significativo de confianza en las instituciones y procesos; y, por otro lado, que el desmoronamiento de la estructura clientelar compleja del corporativismo priísta significó el desplome de la principal plataforma de control, coerción y forzamiento de la participación política, la posibilidad de lograr ciudadanos comprometidos con la deliberación y su involucramiento se reduce considerablemente.

- Como tercer indicador —y extendiendo el argumento acerca de la relación entre desconfianza y participación—, los años de incipiente democratización mexicana muestran a una ciudadanía que no sólo guarda bajas expectativas de confianza sino que, al mismo tiempo, no se reconoce como incidente en las decisiones de carácter público. Al respecto, es importante subrayar algunos de los resultados que se desprenden de las Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, mismas que mostraron:

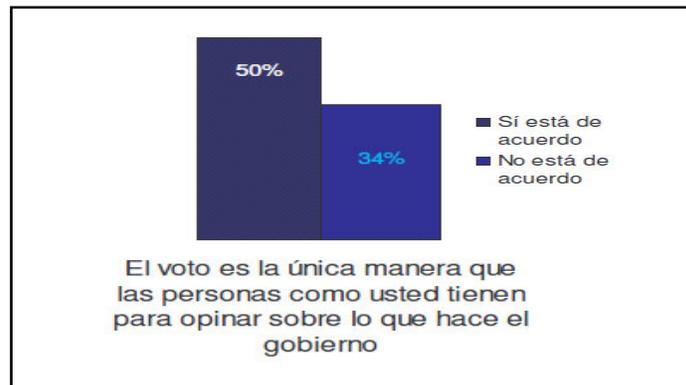
a) En 2001, que sólo el 37% de los ciudadanos encuestados consideraban que tendrían mayor oportunidades para contribuir en las decisiones gubernamentales de cara al futuro, mientras que para 2003 dicho porcentaje sería de 48.5% y para 2005 de 49.74%.

<sup>10</sup> G. Badescu y E. Uslaner, *Social capital and the transition to democracy*, New York, Routledge, 2004.

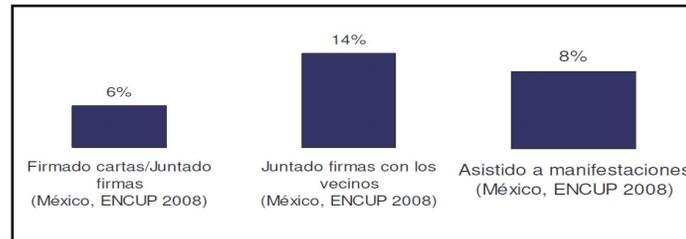


FUENTE: Elaboración propia con base en ENCUP 2001, 2003, 2005.

b) En complemento a lo anterior, para 2008, 50% de los ciudadanos encuestados considera que el voto es la única forma en que las personas pueden canalizar y expresar sus opiniones y voluntades hacia sus gobernantes; mientras 34% considera que existen otros canales, aunque irónicamente sólo un promedio de 9% expresó haber participado en algún mecanismo de acción colectiva y agregación de intereses (firma de cartas, mecanismos de presión social o protestas).



FUENTE: ENCUP, 2008.



FUENTE: ENCUP, 2008

3. Como tercer y último punto, habría que añadir que tomando en cuenta el problema sobre desconfianza en el sistema político y su potencial traducción en apatía ciudadana, México se encuentra en un escenario de “bancarrotas” en razón de su descapitalización política. La desarticulación del capital político que tanto puede contribuir a la eventual conformación de una ciudadanía activa, responde no sólo a los conflictos que suscita la des-corporación de la sociedad, sino también a la ausencia de plataformas lo suficientemente funcionales como para incentivar la inclusión participativa de los individuos. Más aún, por un lado, los partidos políticos han retraído sus prácticas hacia el ámbito de lo interno, contribuyendo al divorcio entre grupos sociales e instancias de agregación; mientras que, por otro, la propia participación se ha convertido en privilegio de pocos, en tanto se carece de una sociedad civil organizada y bien delimitada, y de condiciones adecuadas para promover en los ciudadanos el interés y la vinculación por los asuntos políticos.

Así, hemos afirmado que son dos los factores de la articulación del capital político:

1. Las plataformas de participación.
  2. Las condiciones de inclusión para la activación de la ciudadanía.
- De las primeras, esta sección ha abordado las desavenencias de una transición democrática que no ha permitido fortalecer el vínculo de confianza entre ciudadanía y sistema político mediante la generación de nuevas plataformas de participación no corporativas. Sobre las segundas, el siguiente apartado habrá de colocar el énfasis sobre el reto que la desigualdad plantea para la incorporación real de ciudadanos con oportunidades equitativas de ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones en el terreno de lo público.

### 3. Desigualdad social y desarticulación ciudadana

Ciertamente, México vio transformadas sus pautas de participación bajo la cadencia de una apertura política gradual. Sin embargo, esa ampliación de la arena política, no significó necesariamente una inclusión más abierta, ordenada e institucionalizada de la ciudadanía.

Como se argumentó en párrafos precedentes, la apertura significó no sólo la desarticulación de las plataformas corporativas de aglutinación, sino que a su vez dio lugar a un vacío de canales de incorporación de actores, y dejó pendiente la inclusión de ciudadanos en la deliberación de los asuntos públicos. La escasa confianza en las instancias políticas y las bajas expectativas de participación se suman a otra desavenencia estructural que tiene que ver con la capacidad de inserción del sistema.

En buena medida, el sistema político y social se viene adaptando de forma paulatina a un esquema donde se suscita un traslape entre las viejas prácticas arraigadas al régimen de partido hegemónico y los nuevos mecanismos de rediseño democrático. Si bien el sistema político no ha sido capaz de concretar instancias renovadas de participación, también es válido afirmar que el sistema social ha logrado poco en la creación de espacios y la consolidación de una sociedad civil activa y resonante.

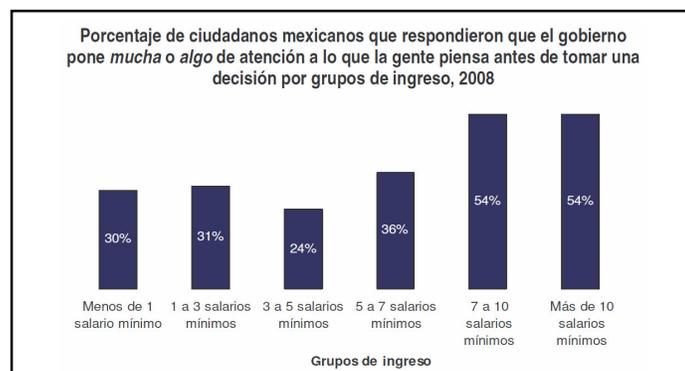
Pese a las cualidades de competencia que privan actualmente, la ciudadanía no sólo carga a costas con un desinterés predominante por los asuntos de carácter político, sino que a su vez, debe afrontar el hecho de aceptar que no obstante el discurso democrático, hoy la participación es un privilegio de minorías.

La desigualdad social se ha traducido en un factor clave en el comportamiento cívico por cuanto potencia o limita la capacidad de los ciudadanos para acceder a determinados recursos públicos, ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. Las aspiraciones democráticas son legítimas en la medida en que más allá de una libertad electiva, éstas se traducen en una libertad de acción, con posibilidades más equitativas y capacidades efectivas distribuidas y generadas con mayor profundidad y penetración en los individuos que se asumen como parte del cuerpo político y social. Y es que como bien sostiene Amartya Sen, el debate es inevitable por cuanto “la imparcialidad y los intereses iguales ofrecen, de una manera u otra, una base común a todas las propuestas éticas y políticas que siguen siendo apoyadas y defendidas”<sup>11</sup> tales como la propia democracia.

<sup>11</sup> A. Sen, *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza, 2004, p. 31.

En esquemas como el mexicano, donde las viejas plataformas de integración social se esfumaron al paso del debilitamiento corporativo, las presiones derivadas de la desigualdad juegan un papel clave a razón de la relación que existe entre capital político, estructuras de organización y movilización de recursos. Nuevamente evocando a Tilly, las interacciones entre la confianza, el entramado político y la lógica distributiva de los bienes materiales, constituyen flujos importantes de abono al sistema de legitimidades políticas de un régimen en virtud del impacto que dicha interrelación tiene sobre la conformación de “desigualdades categoriales”; estas últimas, entendidas como diferenciaciones perniciosas a partir de las cuales una sociedad establece ventajas para un grupo (o un conjunto de grupos) particular ubicado en una frontera específica del sistema complejo de clasificaciones sociales.<sup>12</sup>

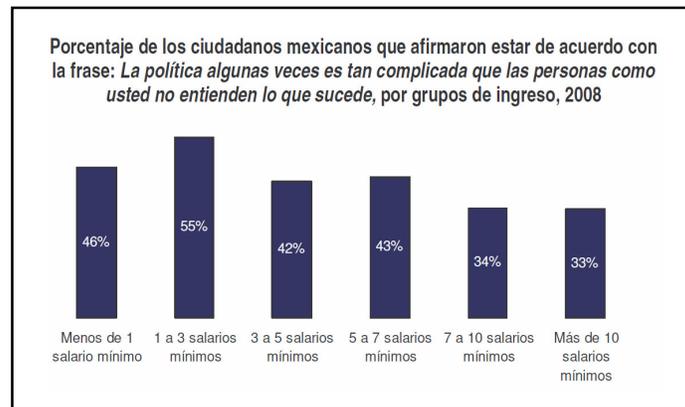
En ese sentido, es claro que además de la falta de espacios y redes de inclusión cívica, una parte importante de la sociedad es ajena, o cuando menos se percibe de esa forma, frente a la deliberación de carácter público. Las relaciones entre las inequidades en los niveles de ingreso y el acceso a la información y las instancias de participación política, no resultan fortuitas si se considera que los grupos en desventaja poseen menores oportunidades de ejercer sus prerrogativas ciudadanas y mayores obstáculos para destinar recursos económicos, sociales e incluso temporales para vincularse con los asuntos públicos. Como muestra de ello, y refiriéndonos de nuevo a la ENCUP de 2008, los resultados revelan que los individuos con ingresos por debajo de la línea de los siete salarios mínimos consideran que la autoridad se encuentra seriamente distanciada de la ciudadanía a la que gobierna.



FUENTE: ENCUP, 2008.

<sup>12</sup> Tilly, *op. cit.*, p. 111.

Las expectativas de participación de ciudadanos que asumen la vida política de su país como una esfera completamente disímbola a sus intereses y prácticas cotidianas, replica en una sociedad despolitizada donde la deliberación y la toma de decisiones son frecuentemente calificadas como una esfera hermética y altamente compleja. Al respecto, en la propia ENCUP de 2008, bajo la línea de los siete salarios mínimos, existe un alto porcentaje de ciudadanos que considera que la política es tan complicada que dificulta el entendimiento de los procesos endógenos del sistema político.



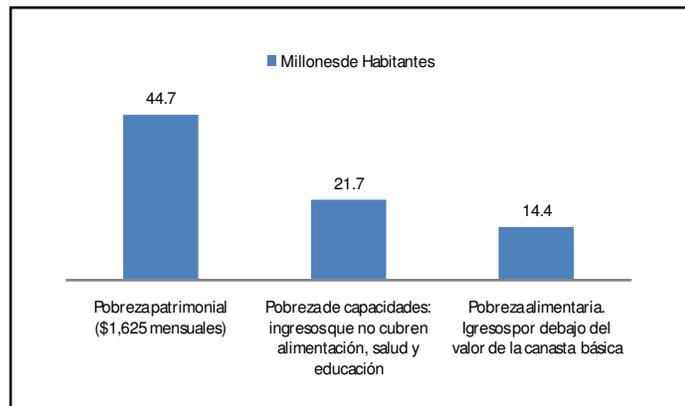
Fuente: ENCUP, 2008.

De manera incidental, la calificación de la política como poco efectiva y altamente compleja, se traduce en un desinterés variable, pero generalizado en sectores en posiciones de desavenencia económica.

Más aún, la desigualdad se ha tornado en un factor clave de entendimiento del capital político y las pautas de participación política, en tanto las fracturas de carácter social que derivan de los esquemas inequitativos de reparto de privilegios y restricciones han dado lugar a incentivos negativos que se concretan en formas perniciosas de incorporación ciudadana. La profundización de las redes clientelares, sin necesidad de su subordinación a añejas plataformas de orden corporativo, hoy se debe en gran medida a la relación que estratos desfavorecidos de la sociedad establecen con el mundo político en función de una dinámica arcaica de compra y coacción de apoyos electorales. Lo que se quiere decir con ello, es que a diferencia de lo que señalan algunos autores como Dora Kostakopoulou, aún en el siglo XXI el ingreso continúa siendo un

marcador esencial e inevitable para lograr el acceso a una ciudadanía plena.<sup>13</sup>

En un país donde según los propios datos de INEGI en 2006, 21.7 millones de mexicanos se sitúan en el nivel de pobreza de capacidades, en el cual el nivel de ingreso no es suficiente para cubrir alimentación, salud y educación, las expectativas de participación se reducen ampliamente como consecuencia de una depauperación que impide al ciudadano transitar de una preocupación por derechos de sustentación básicos hacia derechos políticos y sociales de tercera categoría. Más aún, las condiciones de pobreza están obviamente ligadas a circunstancias generales de desconocimiento de la ley, bajo acceso a información para la toma de decisiones y desconocimiento de mecanismos de atención para la cobertura de necesidades de carácter cívico. La desvinculación entre ciudadanía y gobernantes, pareciera ser entonces una consecuencia inevitable de condiciones donde la desigualdad, tal y como señala Tilly, traza fronteras si no imborrables sí cuando menos perdurables entre sectores de una misma sociedad.



FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI 2006.

<sup>13</sup> Dora Kostakopoulou señala en su última entrega de investigación, que la riqueza y el nivel de ingreso eran considerados esenciales en el acceso a la ciudadanía sólo hasta el siglo XIX, en tanto a partir del siglo XX, los derechos civiles fueron otorgados como prerrogativas de carácter universal vía el establecimiento de regímenes democráticos liberales. Sin embargo, a razón contraria de lo que señala esta autora, la desigualdad introduce cortes estratificatorios que a la larga se traducen en ciudadanía de primera, segunda o hasta cuarta categoría en función del impedimento que el nivel de ingreso puede imponer en el ejercicio de derechos civiles. Véase: D. Kostakopoulou, *The future governance of citizenship*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Las articulaciones que en materia de democratización señalan autores como Morlino respecto de la legitimación de un régimen político a partir de una asimilación más estrecha de confianza por parte de los ciudadanos hacia los canales e instituciones del sistema,<sup>14</sup> se vuelven complicadas mientras, como se ha discutido en este texto, no existan

1. Plataformas más efectivas de incorporación de la ciudadanía.
2. Condiciones menos desiguales para promover una mayor cercanía entre entidades cívicas y políticas.

A falta de espacios de incidencia, las circunstancias sociales de los individuos operan como detonadores o inhibidores de la participación y la vinculación con los procesos de deliberación de asuntos públicos. El terreno árido de la desigualdad para la consolidación de una ciudadanía que fortalezca la calidad democrática en México, suscita así, al menos tres comentarios de carácter analítico:

1. Primeramente, que en buena medida la sociedad civil en tanto espacio prolífico para la participación no se ha constituido como un entorno clave de deliberación porque ambas condiciones antes aludidas, resultan elementos sustanciales para el fortalecimiento de la esfera pública.<sup>15</sup> Ciudadanos sin garantías mínimas para satisfacer sus necesidades básicas difícilmente podrán concentrarse en la construcción de consensos y disensos por la vía de la discusión y el debate abierto entre colectivos cívicos. Más allá, aun cuando fuese del interés de los individuos participar en la toma de decisiones, es claro que los sectores de la sociedad no cuentan con canales efectivos de incorporación de sus demandas, ni mucho menos de comunicación indirecta con instancias como partidos políticos y plataformas de ejercicio del poder público.

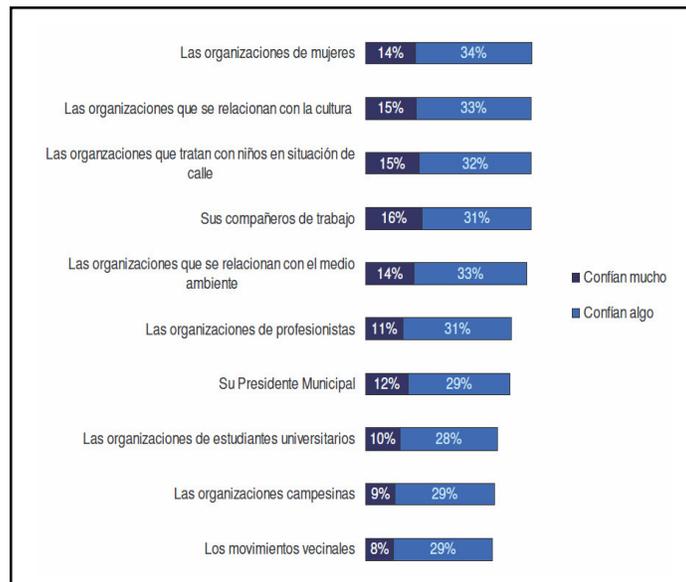
2. Aunado a lo anterior, tal y como observa Tilly en el trabajo referido,<sup>16</sup> sociedades con asimetrías tan profundas no logran encontrar caudales efectivos de anclaje y articulación de capital político, en tanto su heterogeneidad se sustenta más por la desavenencia de sus estratificaciones económicas y categoriales, que por la convergencia de intereses diversos manifestados a partir de posicionamientos de carácter

<sup>14</sup> L. Morlino, *Democracias y democratizaciones*, México, CEPACOM, 2001.

<sup>15</sup> R. Olvera (1996), "El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana", en *Sociedad Civil, Análisis y Debates*, año 1, otoño, 1996.

<sup>16</sup> Tilly, *op. cit.*, Cap. IV, Sobre Igualdad y Desigualdad.

común. A la larga, las fracturas sociales que derivan de la desigualdad, se traducen en lazos solidarios minados que no son capaces de producir confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, y de las personas hacia otros individuos. De ahí que el grado de satisfacción con el estado actual de las instituciones devenga en menor confianza y, por tanto, en menor compromiso.



FUENTE: ENCUP 2008.

3. Finalmente, en términos de participación política, aunque la ENCUP de 2008 señala que la democracia sigue siendo el régimen político con mayores adeptos entre la población, a pesar de los altos márgenes de insatisfacción económica, es preciso reconocer que las trayectorias de inequidad creciente, suelen ir acompañadas de espirales de apatía; lo que en escenarios más complejos significa una alta pérdida de legitimidad para un arreglo institucional que, al ser democrático, se nutre básicamente de la validación que los ciudadanos conceden a la autoridad mediante su participación sistemática como residente soberano.



FUENTE: ENCUP, 2008.

Así pues, la desigualdad juega un papel clave por cuanto se vuelve un detonante de desarticulación ciudadana al introducir restricciones importantes sobre la voluntad de participación de los individuos. El interés público, y más aún el bienestar común, pasa a segundo término cuando las condiciones sociales no ofrecen mínimos de satisfacción básica con los cuales los ciudadanos puedan arrancar de una base más o menos compartida que les permita ejercer sus derechos con menos obstáculos.

El problema aquí descrito lleva pues a replantearse una vez más las vetas de discusión de la calidad democrática, en tanto éstas deban atravesar por un juicio crítico de las posibilidades mismas de generación de capital político que se traduzca de forma efectiva en una ciudadanía activa y participativa. El vínculo auténtico entre la deliberación y los regímenes democráticos sólo tiene razón de ser cuando los ciudadanos aspiran a incidir de forma efectiva y real en los procesos de toma de decisiones que afectan el curso de sus vidas y el de la nación de la cual forman parte.

En la articulación del capital político, no sólo reside un factor preponderante de los anclajes que Morlino considera elementales para la pervivencia de la democracia (como el respeto a la ley, el desarrollo de la confianza interpersonal, entre otros); sino que más allá del debate sobre la legitimidad del sistema político, existe una discusión sobre la funcionalidad misma del elemento ciudadano como un enclave de la propia



toma de decisiones. Ciudadanos sin poder ni capacidad de injerencia en el debate de los asuntos públicos, representan no sólo una flaqueza democrática, sino al mismo tiempo el síntoma latente de arreglos retardatarios que no son capaces de estimular la inclusión y la cercanía entre gobernantes y gobernados.

La persistencia de viejas prácticas autoritarias combinada con las aspiraciones democráticas no resulta fortuita por cuanto los ciudadanos encuentran mayores posibilidades de injerencia y movilidad social en entramados clientelares, que en la vinculación con organizaciones emanadas desde el seno de la sociedad civil. Incluso hoy, los resquicios del acarreo y la participación corporativa resultan funcionales frente a la ausencia de mejores condiciones y plataformas más efectivas de encauzamiento de la voluntad cívica.

Los peligros de una democracia sin ciudadanos, se exageran cuando la ausencia de un capital político real impide que más allá de las libertades electivas del voto, los individuos puedan sentar relaciones estables y de colaboración en un régimen donde la confianza se convierte en el *quid* de prácticamente todas las transacciones políticas. En México, sin un capital político articulado, la calidad democrática y la ciudadanía se desplazan sobre escenarios de bancarrota política.

#### 4. A manera de conclusión

Según datos del propio Instituto Federal Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la FEPADE y otros institutos electorales, las elecciones intermedias de este 2009 costaron alrededor de veinte mil millones de pesos, lo que en promedio equivale a 13.3 millones de pesos por cada funcionario electo (6 gobernadores, 500 diputados, 433 legisladores locales y 565 alcaldes).<sup>17</sup> Sin duda, el ardid sobre una democracia costosa y poco efectiva no deja de resonar cuando montos tan sorprendentes de gasto se reflejan en niveles tan míseros de confianza en las instituciones.

En un país donde el ingreso promedio de más del 60% de los hogares es de 6 mil 600 pesos al mes, con una altísima desigualdad,<sup>18</sup> contiendas electorales que requieren de inversiones tales, no son vistas con

<sup>17</sup> J. Zermeño, "Cuestan elecciones casi 20 mil millones" en *Reforma*, 2009. Disponible en: <http://www.reforma.com/enfoque/articulo/501/1001694/>

<sup>18</sup> INEGI, Resumen de análisis macroeconómico de coyuntura, 2009. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=125>

buenas expectativas, ni mucho menos despiertan el interés y el compromiso de la sociedad.

Es claro entonces que la apertura política suscitada en México durante finales del siglo XX ha redundado efectivamente en una democratización paulatina, que hoy en día padece los efectos de una transición inacabada, donde el rediseño institucional y la creación de nuevas plataformas participativas, incluyentes e incidentes en la agenda pública todavía tiene demasiado por concretar si es que se aspira a una democracia de calidad.

La generación de un capital político fructífero hoy no representa más una afrenta al viejo y estático régimen autoritario; por el contrario, en nuestros días es la pieza clave que se requiere para promover una adecuada inserción de la ciudadanía en los nuevos parámetros de competencia y deliberación que todo régimen democrático requiere, no sólo para ser legítimo, sino para conservarse de forma funcional.

Dada esa preocupación, es que se vuelve tan urgente comenzar a trabajar en la generación de espacios de confluencia ciudadana que permitan, que más allá de la profunda desigualdad en el terreno económico, se acorten distancias en el terreno político y social. Al margen de las inequidades persistentes en materia de distribución del ingreso, es claro que la participación política no goza de mayores apoyos por parte del Estado y de otras instancias paralelas al ámbito institucional que permitan incluir los planteamientos, inquietudes, ideas y necesidades de quienes conforman un cuerpo cívico pasivo sin plataformas que permitan su aglutinación e incidencia en los temas de interés común.

Las percepciones todavía prevalecientes de una esfera política que se ubica lejana a los menesteres ciudadanos se deben en gran medida a que en el actual arreglo democrático mexicano, los esfuerzos se han concentrado en evitar el detrimento de las instituciones, y no en fomentar la activación de los individuos más allá de su ejercicio del sufragio.

La política social que resulta ampliamente insuficiente para abatir los rezagos que se desprenden de las asimetrías económicas en México, hoy requiere de un proyecto paralelo que permita establecer apoyos y mecanismos de encauzamiento de la participación política. Ello necesariamente atraviesa tanto por la educación cívica como por el fortalecimiento de otros valores e instrumentos esenciales de carácter social, como lo son el respeto a la ley o el acceso a información de calidad vinculada a la toma de decisiones políticas.



Es claro entonces que la democratización mexicana requiere pensarse más allá de su simpleza procedimental y comenzar a construir elementos de carácter social que imbuyan a la ciudadanía de los mecanismos participativos y de ejercicio del poder público. La conformación gradual de capital político implica en ese sentido lograr que más allá de la nomenclatura de electores, los ciudadanos puedan encontrar espacios de deliberación y discusión de políticas públicas, así como de evaluación, análisis y debate del trabajo de la autoridad.

Si bien lo anterior demanda un redimensionamiento político, en el sentido de lograr un acercamiento tácito y efectivo entre gobernantes y gobernados, requiere a su vez que los individuos cuenten con las instancias de soporte social que permitan promover un mayor conocimiento, información y vinculación con los procesos ocurrientes en el sistema social.

La democracia como un régimen integral, como una gramática en el sentido que la defiende Bovero, o como una articulación tal y como la entienden Morlino y Offe, necesita pues de un arreglo constructivo en el que sus principios se entiendan mucho más allá de una serie de prerrogativas jurídicas y electorales, y comiencen a asumirse como parte esencial de las prácticas cívicas que alimentan a la política desde su ámbito institucional hasta su contexto social más elemental.

La preservación democrática y el funcionamiento político de las instituciones urgen a no caer en el error de fomentar un régimen ajeno a su ciudadanía. La bancarrota puede ser superada siempre y cuando se trabaje en la articulación del espacio público y en el acortamiento de las brechas que derivan de la desigualdad social. Sólo en la medida en que ambos cometidos sean bien logrados, el capital político podrá florecer para concretar ciudadanos activos, responsables y plenamente comprometidos con la dinámica que afecta a su entorno político y social. Decisiones plurales, discursos incluyentes y condiciones de competencia aparentemente abiertas, resultan insuficientes, si el ciudadano prevalece como un referente categórico, y no como un factor efectivo de incidencia en el ejercicio y conducción del poder. La calidad democrática, requiere de instituciones fuertes que no son más que el reflejo de una sociedad ordenada, capaz de expresar en su ciudadanía sus necesidades, fortalezas y retos a emprender.