

232  
91



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

---

CAMPUS ARAGON

LOS CAMBIOS Y DESAFÍOS MODERNOS  
ACTUALES QUE HA SUFRIDO LA DEMOCRACIA  
EN LOS ESTADOS MODERNOS

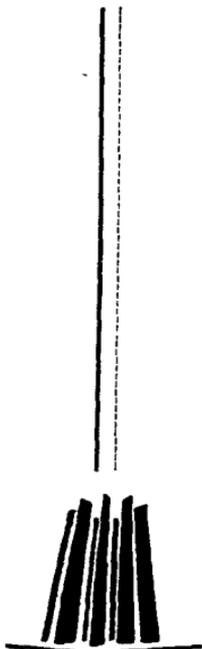
**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MARIO JUAREZ ARIAS

MEXICO

1997

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Quienes se preocupan y ayudan  
porque este Mundo sea más Justo

# I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION . . . . .	I
CAPITULO PRIMERO	
LA TRANSFORMACION DEMOCRATICA DE LOS ESTADOS	i
A. EL PROGRESO DE LA DEMOCRACIA . . . . .	2
B. LA DEMOCRACIA COMO CONCEPTO ESTRUCTURAL DE LA POLITICA . . . . .	6
C. LA DEMOCRACIA Y EL PODER PUBLICO . . . . .	11
CAPITULO SEGUNDO	
LOS DESAFIOS Y CAMBIOS DEMOCRATICOS DE LOS ESTADOS ACTUALES	21
A. LA DEMOCRACIA EN LOS ASPECTOS IMPORTANTES DE LOS ESTADOS . . . . .	22
B. LA DEMOCRACIA EN SENTIDO METAFORICO Y RETORICO . .	27
C. LA DEMOCRACIA Y LOS CONCEPTOS DE AUTORREVERSION. .	29
D. LA DEMOCRACIA Y LOS MEDIOS DE COMUNICACION . . . .	32

CAPITULO TERCERO

LOS CAMBIOS ACTUALES QUE HA SUFRIDO LA DEMOCRACIA	41
--	----

A. LOS PRINCIPIOS DE PLURALIDAD Y DE COMPETITIVIDAD .	42
B. LA DEMOCRACIA EN LOS PARTIDOS OFICIALES Y DE OPOSICION . . . . .	50
C. LA SOCIEDAD POLITICO PLURAL EN LOS ESTADOS. . . .	60
D. LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA . . .	77

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

## INTRODUCCION

El progreso de la democracia, como bien ilustra la historia, no ha sido lineal ni sencillo; por el contrario para consolidarse ha tenido que encarar múltiples retos, algunos planteados desde fuera y otros desde el interior mismo de la democracia de los Estados. Para enfrentarlos y eventualmente superarlos, los desafíos de la democracia cuentan con un recurso del que difícilmente se puede desprender y que de una u otra forma cualquiera que sea el tipo de gobierno de un Estado, éste está a través del ejercicio de la crítica democrática: diríamos en el sentido, del trabajo de investigación - que estamos presentando, los desafíos de la democracia en el desarrollo de los Estados actuales; de tal manera, que concebimos a estos desafíos democráticos, como un conjunto de reflexión y de autorreflexión en el desarrollo estructural de los Estados; y esto, nos conduce a lo que la gran mayoría de autores en materia política han llamado la modernidad en el desarrollo democrático estatal.

Todo lo anterior, debe de ser tomado como un análisis sistemático y ordenado de los últimos acontecimientos políticos de Europa y que de una u otra manera repercuten en todos los Estados del mundo, incluyendo a nuestro propio Estado Me-

xicano; descubriendo que los desafíos actuales de la democracia, se ven movidos por los latentes síntomas de comunicación masiva que ayudan a los cambios y fortalecimientos de cualquier democracia.

Las anteriores aportaciones nos hacen entrar al derecho electoral y político de cualquier Estado y, traen como consecuencia la aparición ideológica, cultural y política de éste mismo. En este orden de ideas, los desafíos actuales de la democracia de los Estados, se tienen que fundamentar en la representación moderna y política estatal, la cual es síntoma de conjugación de los tres elementos que todo Estado tiene: territorio, pueblo y poder soberano, el buscar la interrelación de cada uno de ellos, es formar los procesos, fundamentos, fines y procedimientos de la democracia; que en el sentir del maestro George Burdeau no son más que los desafíos político-ideológicos que todo Estado debe enfrentar. Y que sin embargo, abarcando un poco más la temática ya establecida quedaría la siguiente pregunta: ¿Cómo enfrentar desde la democracia, - los desafíos de ésta, en los Estados actuales? Contestando a esta interrogante, precisamente nuestra investigación lo hace a través de tres capítulos: el primero de ellos observa la transformación democrática de los Estados, planteando su desarrollo, estableciendo su estructura política y su relación con el poder público, el capítulo segundo invoca la democracia en los aspectos más importantes de los Estados, estable-

ciendo su sentido metafórico, retórico, de autorreversión y - estableciendo la relación que todo esto tiene con los medios masivos de comunicación; y el tercer y último capítulo plantea en la realidad los desafíos actuales de la democracia, es tudiando su pluralidad, su competitividad, la formación de so ciedad política y sobre todo la participación ciudadana.

En este sentido, en este momento de crisis democrática de los estados, y sobre todo viendo el cambio que en el Estado Mexicano se está desarrollando estos desafíos actuales de democracia sirven de base para el fortalecimiento de un Estado.

**CAPITULO PRIMERO**

**LA TRANSFORMACION DEMOCRATICA DE LOS ESTADOS**

- A. EL PROGRESO DE LA DEMOCRACIA
- B. LA DEMOCRACIA COMO CONCEPTO ESTRUCTURAL DE LA POLITICA
- C. LA DEMOCRACIA Y EL PODER PUBLICO

## A. EL PROGRESO DE LA DEMOCRACIA

Todo análisis de la cuestión democrática hoy en día ha de tener en cuenta las grandes transformaciones en curso. Recordemos en primer lugar el doble proceso en curso: de globalización (económica, tecnológica, de estilos de vida y de los circuitos de comunicación) y de la creciente segmentación en el interior de cada sociedad. Un segundo rasgo sobresaliente es el desplazamiento del Estado por el mercado como motor del desarrollo social, dando lugar a una verdadera sociedad de mercado en nuestros países. Por último, cabe destacar el nuevo clima cultural, habitualmente resumido bajo la etiqueta de posmoderno. Más allá de las condiciones específicas del país, es en este contexto nuevo en el que enfrentamos el problema de la democracia. Digo problema porque hemos de replantearnos la democracia al menos en dos sentidos: ¿qué significa la democracia como forma de autodeterminación colectiva? y ¿qué capacidades tiene la democracia en tanto mecanismo de conducción política? La primera pregunta apunta a la construcción deliberada del orden social por parte de la misma sociedad, o sea, el sentido de la democracia; la segunda a las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, es decir, a la gobernabilidad democrática.

"Para poder repensar la actualidad de la democracia bajo las nuevas condiciones hemos de considerar, sin embargo, un elemento adicional: las transformaciones de la propia política".<sup>1)</sup>

Más allá de las transformaciones políticas, cambia la política misma. Están cambiando tanto las formas institucionalizadas de hacer política como las ideas e imágenes que nos formamos de la política.

Por tratarse de transformaciones en marcha, todavía sabemos muy poco acerca de lo que implica el proceso de globalización, el nuevo protagonismo del mercado o la llamada cultura posmoderna. No sorprende, pues, el retraso del pensamiento político en dar cuenta de las transformaciones del ámbito político. Llamamos la atención sobre dos cambios que, a nuestro entender, modifican drásticamente el campo de la política institucionalizada. En primer lugar, es notoria la desaparición de la política. A raíz de la creciente diferenciación funcional, la centralidad de la política como instancia máxima de representación y conducción de la sociedad se diluye. La política deja de tener el control de mando de los procesos económicos, del ordenamiento jurídico, etc. En la medida en que la economía, el derecho y demás campos de la vida social

---

1.- BORBIO, Herberto. El futuro de la democracia. 3a. ed. Edit. Fonco de Cultura Económica, México, D. F., 1994. Pág. 88.

adquieren autonomía, orientándose por racionalidades específicas, la política deviene un "subsistema" más. En segundo lugar, cabe destacar la informalización de la política. Anteriormente, existía una distinción relativamente nítida entre la política, delimitada por el marco acotado del sistema político, y la no política.

Hoy en día, tal delimitación se ha vuelto fluida. La política se despliega a través de complejas redes, formales e informales, entre actores políticos y sociales. Estas redes políticas son de geometría variable según las exigencias de la agenda y desbordan el sistema político. La política se extralimita institucionalmente.

La rapidez de estos cambios se contradice con la inercia de la cultura política. No interesa aquí definir ni describir la(s) cultura(s) política(s) predominantes. Basta poner de relieve las dificultades para reproducir bajo las nuevas condiciones los valores y símbolos, las percepciones, preferencias y actitudes que nos eran familiares. Un mundo se ha venido abajo y, por ende, nuestras estructuras mentales. Las imágenes habituales de la política ya no logran dar cuenta de la política "realmente existente". Dicho en términos más generales: faltan códigos interpretativos mediante los cuales podamos estructurar y ordenar la nueva realidad social. Este desfase es, a nuestro juicio, el problema de fondo de nuestras culturas políticas.

Abordaremos esta situación recurriendo a la vieja metáfora del mapa.<sup>2)</sup> El mapa es una construcción simbólica que mediante determinadas coordenadas delimita y estructura un campo "como si" fuese la realidad. Tal representación simbólica de la realidad tiene una finalidad práctica: el mapa nos sirve de guía de orientación. Reduciendo la complejidad de una realidad que nos desborda, el mapa ayuda a acotar el espacio, establecer jerarquías y prioridades, estructurar límites y distancias, fijar metas y diseñar estrategias. En fin, hace accesible determinado recorte de la realidad social a la intervención deliberada. Como cualquier viajero, también en política recurrimos a los mapas. Dado que la política no tiene un objetivo fijado de antemano, recurrimos a mapas para estructurar el panorama político, diagnosticar el lugar propio, visualizar las alternativas, fijar líneas divisorias y, así, elaborar perspectivas de acción.

Un rasgo crucial de nuestra época es la erosión de los mapas. Los códigos mentales en uso ya no son adecuados al nuevo contexto. A continuación nos referimos brevemente al fenómeno más visible de crisis de los mapas ideológicos para abordar posteriormente la descomposición de los mapas cognitivos.<sup>3)</sup> Las megatendencias antes señaladas modifican las coor-

---

2) CORDERO, H., Salvador y Ricardo Tirado. Clases Dominantes y Estado en México 2a. ed., Edit. UNAM, México, D. F., 1992, pp. 355

3) CASTELL, Manuel, et. al. El desafío tecnológico: España y las Nuevas tecnologías. 3a. ed., Edit. Alianza Editorial, España, 1992, -  
Fig. 42.

denadas de espacio y tiempo, y ello altera el lugar y las funciones de la política. Seguimos haciendo política, por cierto, pero no sabemos lo que hacemos. Hoy por hoy, la política se asemeja a un viaje sin brújula. Esta falta de perspectiva provoca, en gran medida, los problemas de gobernabilidad democrática.

## **B. LA DEMOCRACIA COMO CONCEPTO ESTRUCTURAL DE LA POLÍTICA**

La crisis de los mapas ideológicos es evidente por doquier. Después de la polarización e inflación ideológica de los años sesenta y setenta, saludamos el declive de las ideologías como un signo de realismo; en lugar de someter la realidad a un esquema prefabricado se asume la complejidad social. Más esa complejidad resulta ininteligible en ausencia de claves interpretativas. Descubrimos ahora la relevancia de las ideologías como mapas que reducen la complejidad de la realidad social. Es verdad que el antagonismo capitalismo-socialismo ha dado lugar a interpretaciones ramplonas y dicotomías nefastas, pero operó como un esquema efectivo para estructurar las posi-

ciones y los conflictos políticos a lo largo del siglo. Con la caída del muro de Berlín (para señalar una fecha emblemática) no sólo se colapsa este esquema, sino que se desvanece un conjunto de ejes clasificatorios y de clivajes que hacían la trampa del panorama político. En ausencia de los habituales puntos de referencia, la política se percibe como un des-orden.

Ello nos remite a un cambio cultural más profundo. Tras la mencionada crisis de los mapas ideológicos hay un reordenamiento de las claves interpretativas mediante las cuales hacemos inteligibles los procesos sociales. Se aprecia una erosión de los mapas cognoscitivos; los esquemas familiares con sus distinciones entre política y economía, Estado y sociedad civil, público y privado, etc., pierden valor informativo. - Más cabe advertir desde ya que la nueva opacidad no se resuelve a través de mayor información; la acumulación de datos sólo incrementa el peso de lo desconocido. Mientras más información tenemos, más cruciales devienen los códigos interpretativos. "Su reconstrucción implica repensar las dimensiones de espacio y tiempo en que se inserta la política."<sup>4)</sup>

Así, la reestructuración del espacio modifica el ámbito de la política de distintas maneras. Cabe mencionar, en primer lugar, el redimensionamiento de las escalas. Los procesos de globalización y fragmentación, así como el avance de la sociedad de mercado, alteran las medidas y las proporciones, desdibujando el lugar de la política.

4) GETTEL, Raymond. Historia de las Ideas Políticas. 10a. ed., Edit. Nacional, México, D. F., 1991, Pág. 33.

La antigua congruencia de los espacios de la política, - la economía y la cultura, delimitados por una misma frontera nacional, se diluye; ocurre una integración supranacional de los procesos económicos, culturales y administrativos en tanto que la integración ciudadana apenas abarca el marco nacional.

Todos sabemos cómo la internacionalización redefine a - los actores, la agenda e incluso el marco institucional de la política. Los recientes tratados de Libre Comercio (Mercosur, TLC) limitan el campo de maniobra y las opciones políticas en los países involucrados. Ello tiene efectos estabilizadores, aunque también adversos. El ámbito de la soberanía popular y, por ende, de la ciudadanía deviene impreciso.

La reestructuración afecta, asimismo, la articulación de los espacios. La sociedad moderna implica la diferenciación de campos -economía, derecho, ciencia, arte, religión- relativamente acotados y autónomos, volviendo problemática la "unidad" de la sociedad. Por largo tiempo, la articulación de los diversos campos y, por ende, la cohesión del orden social estuvo a cargo de la política. Hoy en día las "lógicas" específicas de cada campo han adquirido tal grado de autonomía que ya no podemos tomar al ámbito político por el vértice jerárquico de un orden piramidal. Diluida la centralidad de la política, queda pendiente la pregunta en torno de la relación entre los diversos campos o "subsistemas".

Un tercer aspecto consiste en la reestructuración de los límites. Por un lado, éstos se vuelven más tenues y porosos. Los fuertes flujos de migración, la rápida circulación de los climas culturales, la uniformidad relativa de modas y estilos de consumo; todo ello rompe viejas barreras. Esta convivencia, ampliada casi de manera compulsiva, no comparte un hábitat cultural. En consecuencia, los límites devienen más rígidos y controvertidos. Dado que las identidades colectivas - siempre se apoyan en la diferenciación del Otro, hoy en día - las diferencias suelen ser fijadas y percibidas más fácilmente como amenaza y agresión. Lo anterior actualiza el miedo - al conflicto y suscita un fuerte deseo de estabilidad.

"En esta situación de límites difusos y en constante mutación, la política presenta dificultades evidentes para ofrecer un ordenamiento capaz de expresar y relacionar las diferencias."<sup>b)</sup>

A la desestructuración del espacio político también contribuye la alteración de las distancias. Por una parte, la extensión de los circuitos transnacionalizados a los más diversos ámbitos acorta distancias. Aún cuando los mecanismos de integración política sean más débiles que en otras esferas y muchas veces inoperantes, la articulación internacional de los sistemas políticos ha aumentado considerablemente en los últimos años. Basta recordar el nuevo papel de la ONU, de la OEA o del Grupo de Río. Existe una mayor interacción y también mayores ataduras que, para bien y para mal, restringen -

S) GERMANI, GINO. Política y Sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas. 3a. ed., Edit. Paidós, - Argentina, 1991, Pág. 97

el campo de acción política y generan continuidad.

Por otra parte, empero, la internacionalización conlleva procesos de segmentación que incrementan las distancias en el interior de cada sociedad. Aparte de las crecientes desigualdades socioeconómicas, aumentan las distancias políticas, aunque de manera diferente a las anteriores polarizaciones ideológicas. "Las iniciativas de descentralización debilitan los vínculos entre élites nacionales y locales y, en general, se encuentran en pleno reacomodo las antiguas tramas clientelares. Ganar preeminencia los nuevos mecanismos de mediación -televisión- que generan una conexión rápida, pero volátil."<sup>6)</sup>

En resumen, la reestructuración del espacio difumina los contornos del ámbito político. Resulta difícil precisar el lugar que ocupa la política, los límites que distinguen la esfera política de la no política, el campo de competencia propio del quehacer político, en fin, el sentido de hacer política. Tal indeterminación afecta por igual a los políticos, cada día más inseguros acerca de su papel y función, como a los ciudadanos que ya no saben dónde y cómo ejercer sus derechos. En tales condiciones, no sorprende que la gente tenga dudas acerca del valor de la política.

---

6) HERMAN, Heller. Teoría del Estado. 13a. ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1990, Pág. 112.

### C. LA DEMOCRACIA Y EL PODER PUBLICO

Nuestra época se caracteriza por un dramático cambio en la noción de temporalidad. La conciencia del tiempo ya no descansa sobre la tradición, que conserva el legado de los antecesores, ni sobre la revolución del estado de cosas existente. Se retrotrae a un presente permanente que congela la historia. La relación de pasado, presente y futuro mediante la cual estructuramos el acontecer como un proceso histórico se debilita ante la irrupción avasalladora de un presente omnipresente. No parece haber otro tiempo que el tiempo presente. Por un lado, la memoria histórica se volatiliza. El pasado retrocede a visiones míticas y evocaciones emocionales que siguen teniendo efectos de actualidad, qué duda cabe, pero ya no son una experiencia práctica de la cual pueda disponer la política para elaborar las expectativas de futuro. Por otro lado, el futuro mismo se desvanece. Simple proyección del estado de cosas, el devenir pierde relieve y profundidad; es un acontecer plano. Cuando la noción misma de futuro se vuelve insignificante, la política pierde la tensión entre duración e innovación. Los esfuerzos de la política tanto por generar continuidad como por crear cambios son cada vez más precarios y tienden a ser reemplazados por un dispositivo único: la repetición.

La cultura de la imagen, tan característica de nuestra época, ilustra muy bien el desvanecimiento de todo lo sólido en instantáneas, sucedáneos y simulacros. Cuando el tiempo es consumido en una voraz repetición de imágenes fugaces al estilo de un videoclip, la realidad se evapora y, a la vez, se vuelve avasalladora.

La erosión de la dimensión histórica del tiempo refleja un fenómeno decisivo de nuestros días: la aceleración del tiempo. Un ritmo más y más rápido devora todo "al instante". Ello tiene un doble efecto sobre la política. Por un lado, el tiempo deviene un recurso cada vez más escaso. La política ya no dispone de plazos medianos y largos de aprendizaje y maduración; se agota en el aquí y el ahora. En lugar de formular y decidir las metas sociales, la actividad política corre tras los nechos y apenas logra reaccionar frente a los desafíos externos. Cuando el tiempo deviene escaso, la rapidez de la reacción constituye el éxito. Entonces la reflexión acerca del futuro deseado suele ser sustituida por el cálculo de las oportunidades dadas. Pero si no hay otro horizonte que la coyuntura, tal cálculo se reduce a plazos cada vez más cortos y no logra anticipar los resultados de una decisión. Por el otro lado, la aceleración del ritmo de vida hace más difícil generar tiempo.

El presente omnipresente ahoga las capacidades del sistema político tanto para elaborar políticas duraderas como para

diseñar nuevos horizontes públicos. Las promesas de un futuro mejor se reducen a mejoras sectoriales, que pueden aportar importantes beneficios a determinados grupos sociales, pero sin referencia a un desarrollo colectivo que trascienda la inmediatez. La política ya no logra compensar las fragmentaciones de hoy por referencias a objetivos comunes mañana. Esta dificultad de crear y transmitir una perspectiva o marco de referencia compartido socava la gobernabilidad democrática.

Por ende, no es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente. Una vez conquistado un "nivel mínimo" de democracia de cara al autoritarismo, deviene preocupación prioritaria la gobernabilidad, o sea, las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos. La gobernabilidad democrática es problemática no tanto por un supuesto exceso de demandas sociales (como suponían los críticos neoconservadores) como por la mencionada transformación de la política. En la medida en que la política: 1) deja de ser la instancia máxima de coordinación y regulación social y, por otra parte, 2) desborda la institucionalidad del sistema político a través de múltiples redes, la acción de gobierno pierde su marco acostumbrado. A ello - cabe agregar: 3) la mencionada erosión de los códigos interpretativos en que se apoya la comunicación política. Dada la obsolescencia de los esquemas anteriores y la ausencia de nuevas claves de interpretación, la cultura política no ofrece -

estructuras comunicativas a la acción política.

Al enfocar los problemas actuales de la gobernabilidad - democrática conviene tener presente el trasfondo histórico. - El tema de la gobernabilidad surge junto con la constitución de la modernidad: el paso de un orden recibido a uno producido. En la medida en que la sociedad ha de producir por sí misma el ordenamiento de la vida social, la política emerge como la instancia privilegiada de tal producción del orden. Como tal se encuentra expuesta a dos exigencias fundamentales: por un lado la legitimación del orden y, por otro, la conducción de los procesos sociales en función de dicho orden. "Por estos criterios se mide también la política democrática. La democracia no es sólo un principio de legitimidad; además ha de - asegurar una conducción eficaz. Veamos, pues, las capacidades de conducción que tiene la política. "7)

En América Latina, la forma más avanzada de conducción política ha sido el Estado desarrollista, una versión del "Estado de Bienestar" keynesiano. Como lo indica su nombre, existe un compromiso explícito del Estado desarrollista con el desarrollo socioeconómico del país: el Estado deviene el motor económico del desarrollo. Sin embargo, no debiera reducirse la - capacidad conductora del desarrollismo a las diversas formas - de intervencionismo estatal en la economía (creación de empresas públicas, por ejemplo), ni siquiera a la ejecución de formas sociales (vivienda social, educación masiva y reforma -

7) MAYER, J. P. Trayectoria del Pensamiento Político. 8a. ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1993. Pág. 87

agraria, entre otras). No menos relevante es el papel del Estado desarrollista en crear instituciones -dedicadas a encauzar las iniciativas económicas- y generar una perspectiva de desarrollo -capaz de aglutinar a los diferentes sectores sociales. La conducción política aborda, pues, diferentes aspectos que pueden ser contradictorios entre sí. De hecho, en los años setenta el Estado desarrollista se encuentra tensionado entre la lógica económica y la dinámica política, contradicción que conduce a la crisis del "desarrollismo" y, en definitiva, a la de la matriz "estadocéntrica".

En los años ochenta parecía agotada determinada relación entre política y sociedad, e independientemente de los éxitos y las carencias del "desarrollismo", hemos de elaborar nuevas formas de conducción política.

En este como en otros campos, la resolución de la crisis depende mucho de la forma en que ésta es tematizada. Durante la crisis de gobernabilidad de los ochenta prevaleció la interpretación neoliberal que propugnaba una ruptura radical: - el reemplazo del orden producido por el orden autorregulado. Al concebir el orden social ya no como producto deliberado, - sino como el equilibrio espontáneo de la acción humana, el principio constitutivo de la organización social se hace radicar en el mercado. Los equilibrios espontáneos del mercado - ocuparían el lugar de la conducción política que, en un orden

autorregulado, aparece como una interferencia arbitraria. De cara a las polarizaciones conflictivas de los años setenta se vuelve a confiar en la fuerza racionalizadora del mercado; acorde con el viejo sueño liberal se pretende sustituir las violentas pasiones políticas por los racionales intereses económicos. La realidad, empero, es menos idílica.

En el fondo, el llamado "modelo neoliberal" sólo saca las conclusiones de la creciente autonomía de la economía y, en particular, de los flujos financieros. A raíz de la transnacionalización de los procesos productivos y financieros ya no existe una "economía nacional" como esfera claramente delimitada, y la gestión pública pierde capacidad conductora. La política renuncia a los instrumentos de gestión económica (política industrial, política monetaria), algunos de los cuales son asumidos por entes autónomos (Banco Central, supervisión de bancos y bolsas de valores) en arreglo a directivas transnacionales (FMI). Se trata de eliminar una de las funciones básicas de la política moderna: la de fijar límites a la economía de mercado. Pero la conducción política se ve inhibida también en otros campos no económicos. Es notoria, por ejemplo, la creciente juridificación de los asuntos políticos y el consiguiente desplazamiento del sistema político por los tribunales de justicia.

Según la crítica neoliberal, el Estado interventor ha de ser reemplazado por el Estado subsidiario. Más esta modalidad

de Estado no opera. De hecho, la interpretación neoliberal - de la crisis se muestra equivocada en dos puntos básicos. Por un lado, el mercado no constituye un orden autorregulado. La autorregulación supone capacidades de autolimitación y de autosuficiencia, mismas que el mercado no posee. El mercado no tiene límites o restricciones intrínsecas; requiere de factores externos -moral, derecho, política- para delimitar y encauzar su campo de acción. Como ya lo señalara Polanyi, el mercado no genera ni asegura por sí solo un orden social; es tá inserto en determinada sociabilidad. Su funcionamiento depende de un conjunto de instituciones sociales (confianza, reciprocidad), jurídicas -contrato, sanciones a su no cumplimiento- y políticas. Es decir, mercado y política responden a racionalidades diferentes; la política no puede reemplazar al mercado ni ser sustituida por el mercado. Por otro lado, la visión armónica del mercado, propugnada por los liberales, poco tiene que ver con la feroz competencia que caracteriza a los mercados. Hoy en día, la economía capitalista de mercado es economía mundial y se guía por criterios transnacionales - de productividad y competitividad. Paradójicamente, esta última resucita, a escala mundial, el marco nacional de la economía. No cuenta tanto la competitividad de una u otra gran empresa en el mercado mundial como la competitividad sistémica del país. Es tarea del Estado organizar la competitividad de la nación y defenderla contra el poder económico de otros países. Los conflictos interestatales de antaño resucitan bajo

la forma de guerras comerciales, donde los bloques económicos (TLC, Mercosur, Unión Europea) reemplazan las alianzas militares.

El Estado nacional sobrevive, pues, a la globalización económica, como quedó demostrado en la reciente crisis mexicana. De cara a las dinámicas imprevisibles y contagiosas -"efecto Tequila"- de los mercados financieros, los Estados han de defender (y reorganizar) a la sociedad nacional. En este sentido se justifica la invocación de la soberanía nacional. Tal derecho a organizar la economía doméstica, sin embargo, sólo podrá ejercer en la medida en que la política tenga capacidad de dirigir el proceso económico. Por así decirlo, la soberanía nacional supone la soberanía popular en tanto conducción política. En resumidas cuentas, el problema de la gobernabilidad se torna aún más apremiante pues afecta no sólo la situación interna sino también el posicionamiento externo del país.

Es hora de intentar algunas conclusiones, por preliminares que sean. Hemos visto cómo la aceleración del tiempo y - el entrecruzamiento de espacios globales, nacionales y locales incrementan la incertidumbre y, paralelamente, la demanda de conducción. De manera simultánea, sin embargo, se ha debilitado el principal recurso político: el mando jerárquico. A raíz de la diferenciación social y funcional de nuestras sociedades se encuentra en entredicho el papel de la política y del

Estado como instancias privilegiadas de representación y coordinación social. Vale decir, las demandas de gobernabilidad democrática aumentan a la vez que los recursos disponibles - disminuyen. De ahí que, hoy por hoy, la conducción política representa un tema prioritario.

Pues bien, ¿sobre qué recursos puede apoyarse la conducción política? En los años recientes la comunicación ocupa - un lugar destacado. Dada su flexibilidad y pluralidad, la estructura comunicativa se adapta bien a las mencionadas transformaciones de la política. En efecto, podemos entender la política como una compleja red de comunicación mediante la - cual los diferentes participantes se vinculan recíprocamente. Tal vinculación recíproca ocurre a través de acuerdos explícitos, que atan la decisión de cada actor a las decisiones de los demás, a través de señales que informan acerca de las conductas y expectativas recíprocas. La política así entendida se distingue tanto del corporativismo (pues renuncia a una - concertación jerárquica de intereses contradictorios) como del mercado (por tratarse de un resultado deliberado). Se asemeja más bien a una "red de seguro mutuo" que acota la incertidumbre, evitando conflictos por el "todo o nada". A la vez - puede favorecer una gobernabilidad democrática en tanto conducción corresponsable por parte de todos los actores involucrados. Ello implica que la acción estratégica de los actores se oriente según cálculos similares. Aquí volvemos sobre el papel decisivo de la cultura política.

En efecto, la gobernabilidad democrática se apoya en estructuras comunicativas que involucren a todos los actores. Tal comunicación funciona en la medida en que existan marcos de referencia commensurables. Es decir, supone que los participantes comparten determinadas coordenadas. Es éste precisamente el papel de los mapas; ellos permiten relacionar y comparar posiciones diferentes mediante un marco compartido. Cuando las representaciones espaciales o las perspectivas temporales se sitúan en planos diferentes, la comunicación se verá - distorsionada o interrumpida. No se trata de engaño o mala fe, sino de un diálogo de sordos. Visualizamos entonces los efectos de la actual erosión de los mapas: los esfuerzos de - conducción política se diluyen y, en definitiva, los procesos sociales se imponen ciegamente a espaldas de los supuestos actores.

Este aparente desvanecimiento de toda alternativa al estado de cosas existente representa no sólo un problema de gobernabilidad, sino y sobre todo una claudicación de la política. Ello puede explicar el actual y creciente malestar no con la democracia o las políticas gubernamentales, sino con la política tout court. Resulta pues crucial recomponer nuestros mapas políticos para que la política vuelva a ser una forma - de hacer el futuro del poder público.

**CAPITULO SEGUNDO**  
**LOS DESAFIOS Y CAMBIOS DEMOCRATICOS DE**  
**LOS ESTADOS ACTUALES**

- A. LA DEMOCRACIA EN LOS ASPECTOS IMPORTANTES DE  
LOS ESTADOS
- B. LA DEMOCRACIA EN SENTIDO METAFORICO Y RETORICO
- C. LA DEMOCRACIA Y LOS CONCEPTOS DE AUTORREVERSION
- D. LA DEMOCRACIA Y LOS MEDIOS DE COMUNICACION

## A. LA DEMOCRACIA EN LOS ASPECTOS IMPORTANTES DE LOS ESTADOS

Los análisis que a continuación presentaremos se inspiran en una reflexión sobre las monstruosas vicisitudes de la política universal de los últimos dos años. Se trata de un caso único en la historia de la política mundial. Por primera vez en el mundo, hay que subrayarlo, un grupo de presión no se limitó precisamente a ejercer presión sobre los detentadores del poder político sino que se lanzó a la conquista del poder mismo. Una gran empresa económica, en el corazón de la civilizadísima Europa, no sólo pretendió determinar al gobierno no -como pasaba en los tiempos de la United Fruit, en ciertas zonas de América Latina- sino que pretendió convertirse en el gobierno mismo. Y lo logró, ya que se trata de una empresa - sobre todo televisiva: el gran holding de Europa, na fundado su imperio económico y financiero sobre un cuasimonopolio de la televisión privada. Dicha empresa ha hecho uso y abuso de este medio para su propio provecho. "Con un gran éxito, en la breve introducción a la edición italiana de ensayos sobre el Manufacturing Consent se escribió en septiembre de 1994: "Lo que está sucediendo en estos tiempos en Europa es casi una caricatura de las tendencias que hemos analizado". Así el escritor francés Paul Virilio definió el cambio político de Europa como un golpe de Estado mediático (es decir, hecho gracias a los medios de comunicación). Alguien habló, sin exagerar, de "telefascismo". "8)

---

8) LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, José. Génesis y Teoría General del Estado. 9a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1995. Pág. 173.

No se trata solamente del hecho, de suyo gravísimo, de que los fascistas regresaron al poder en la composición de los gobiernos europeos, lo cual ya sugiere preocupantes reflexiones sobre la oleada de derecha radical que parece difundirse en el mundo. Este es solamente el primero de los factores que deben reclamar la atención y la alarma sobre toda Europa y el mundo.

La reflexión sobre esta situación, sobre su génesis y desarrollo posible nos indujo a elaborar algunos instrumentos conceptuales sobre el tema más general de la confusión de poderes y sobre los peligros que ella conlleva para la democracia. Se podría pensar que el europeo es un límite de poderes, pero creemos en cambio, que en sus raíces se encuentran tendencias políticas y sociales difundidas en todo el mundo, aun que en diferentes formas y medidas. Esta reflexión sobre Europa, precisamente por sus rasgos tan marcados y caricaturescos, puede ser útil para identificar y comprender con más claridad los términos de los desafíos peligrosos y quizá mortales que todas las democracias, unas más otras menos, hoy o en un futuro próximo, tendrán que enfrentar.

En este sentido, Thomas Hobbes escribió en 1651: "El poder de un hombre (...) viene determinado por sus medios actuales para obtener algún bien futuro aparente. Y es original o instrumental. El poder natural es la eminencia de las facultades corporales o mentales, como extraordinaria fuerza, be-

lleza, prudencia; artes, elocuencia, liberalidad, nobleza. - Son instrumentales los poderes que, adquiridos por los anteriores o por la fortuna, constituyen medios e instrumentos para adquirir más bienes: riquezas, reputación, amigos y aquel secreto oorar de los dioses que los hombres llaman buena suerte. Porque la naturaleza del poder es en este punto como la fama, creciente, según procede (...). El mayor de los poderes humanos es el compuesto por los poderes de la mayoría de los nombres unificados en una persona por consentimiento (...) tal como acontece con el poder de un Estado. Igualmente pasa con el poder de una facción, o de diversas facciones aliadas. En consecuencia, tener siervos es poder; tener amigos es poder. Porque se trata de fuerzas unidas. También las riquezas (...) son poder porque procuran amigos y siervos (...) La reputación de poder es poder, porque trae con ella la adhesión de quienes necesitan protección".

La lista de Thomas Hobbes continúa. Si quisiéramos actualizarla manteniendo el estilo de este autor podríamos, por ejemplo, agregar: "Tener una empresa con muchas ganancias, - aunque muy endeudada, y con muchos empleados, es poder, porque acrecienta las riquezas y al mismo tiempo constituye una potencial fuente de amigos y de siervos. Tener el control de - mucnos canales televisivos es poder, porque hoy son los medios más eficaces para acrecentar la reputación de poder, y en consecuencia para aumentar el número de los amigos y de los sier

vos". Cuanto más sofisticados y eficaces son los medios, tanto más grande y peligroso resulta el poder. También por esto el problema del poder y de sus formas en la sociedad contemporánea se presenta mucho más complejo de lo que pudiera aparecer a los ojos de Hobbes.

No creemos que haya cambiado radicalmente la sustancia - del poder. En todo caso, para orientarnos en la complejidad del problema es oportuno tener claras y mantener firmes algunas distinciones conceptuales. Dos sobre todo: la primera es la que funda la tipología del poder social derivada de la definición weberiana de poder político como poder coactivo por excelencia: esa tipología distingue entonces el poder político, detentador de los medios de coacción, es decir, del monopolio de la fuerza; el poder económico, basado en la posesión de bienes y de medios de producción; el poder ideológico o - cultural, basado en el control de las ideas y de los conocimientos, así como en los medios de información y persuasión. La segunda distinción es la que atañe al poder político en su especificidad y en su articulación interna. Ella diferencia las funciones que normalmente son consideradas como aspectos o dimensiones principales del poder político en su conjunto, o sea -de acuerdo con la formulación más tradicional, la de Montesquieu-, el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

De suyo, a las distinciones sobre el plano conceptual no

necesariamente corresponden distinciones o separaciones efectivas en el plano de la realidad social. Por una parte, la historia muestra una amplia gama de formas de colusión o con fusión entre los diferentes poderes sociales, o en otras palabras, entre: 1) el mando político de un Estado o de un grupo detentador de los medios de coacción (del monopolio de la fuerza); 2) la autoridad cultural de una iglesia o de un grupo - intelectual depositario del saber y del control sobre la transmisión de ideas y valores, y 3) finalmente, el dominio económico de una clase o de un grupo. Baste recordar las muchas alianzas entre el trono y el altar, o los muchos gobiernos políticos que han sido verdaderamente juntas de administración de potentados económicos. Quizá más escasas en la historia - son las formas de aquella mezcla, que se oye monstruosa sólo de pronunciarla, que es la propiedad económica de los medios de control sobre las conciencias. Por otra parte, en el nivel específico de las articulaciones internas del poder político es preciso recordar que la doctrina de la división y separación entre los poderes del Estado se afirmó solamente en los siglos más recientes, y no sin dificultad, combatiendo tanto la doctrina como la práctica de la concentración de poderes típica del absolutismo, y que incluso después de su afirmación ha sido recurrentemente desafiada por las doctrinas y las prácticas de diversas formas de poder autoritario y totalitario.

## B. LA DEMOCRACIA EN SENTIDO METAFORICO Y RETORICO

Justamente por eso no debe pasarse por alto la importancia de que a las dos distinciones que hemos señalado aquí corresponden separaciones efectivas en la realidad social. Por una parte, en el plano general del sistema social en su conjunto la división del poder político frente al poder económico y al poder ideológico-cultural, o en otras palabras, la correspondiente articulación de la vida social en esferas distintas y relativamente autónomas, es la que funda el Estado representativo moderno como tal, más allá de las diversas formas que puede asumir: en términos simples, dicha distinción coincide con la moderna separación entre el Estado y la sociedad, o entre la esfera de lo público y la de lo privado. El Estado representativo moderno nació justamente del distanciamiento entre los intereses privados o particulares y el interés público o general, lo que ha sido definido como la mediación representativa. Más explícitamente, nació de la superación de una doble confusión: aquella entre soberanía y verdad, que caracterizaba al Estado confesional, en que el poder político se fusionaba y confundía con el poder cultural (religioso), y aquella entre soberanía y propiedad, que distinguía al Estado patrimonial, en que el gobernante es también el propietario de los medios de administración.

Por otra parte, en el plano específico del poder político la división de poderes del Estado es la estructura básica de aquella forma perfeccionada de Estado moderno que es el Estado constitucional, en el sentido más estricto que se le pueda atribuir a este término desde la "Declaración de los Derechos del Hombre de 1789": la institución de órganos de poder diferentes es el corazón de aquel sistema de frenos y contrapesos creado por las constituciones modernas como remedio al abuso del poder político de parte de quienes lo detentan.

Además, ambas distinciones -aquella entre los tres poderes sociales y aquella interna al poder político- son esenciales para esa forma todavía más perfeccionada de Estado constitucional, que es el Estado democrático. Por una parte, la confusión y concentración de los medios de poder económico y de poder cultural en las mismas manos de quien detenta el poder político configura una situación en la que la libertad democrática del ciudadano -es decir, el ejercicio de una selección política como fruto de un juicio autónomo y responsable que se forma en condiciones de no impedimento y no restricción material y moral- se vuelve extremadamente vulnerable o se disuelve en la apariencia. "Por otra parte, la división de poderes constitucionales es un mecanismo creado en primer lugar para tutelar las libertades fundamentales del individuo, como la libertad personal, la de pensamiento y de expresión, la de reunión y de asociación, que son las precondiciones indispensables de la democracia."<sup>9)</sup>

9) MEDINA, Luis. Evolución electoral en el México Contemporáneo, Reforma Política. 3a. ed., Edit. Gaceta Informática de la Comisión Federal Electoral, México, D. F., 1994. Pág. 40.

### C. LA DEMOCRACIA Y LOS CONCEPTOS DE AUTORREVERSION

Fenómenos relevantes del mundo contemporáneo (no solamente en México) parecen poner en discusión, si no incluso dañar o, más aún, borrar la distinción de los poderes en ambos planos, el generalmente social y el político-institucional de manera específica.

Por una parte, la difusión de formas nuevas de colusión o confusión entre soberanía y propiedad, entre poder político y poder económico, entre relaciones públicas y relaciones privadas - típicas entre éstas las formas del clientelismo, para no decir más acerca del tejido entre corrupción y extorsión erigido como sistema- indujo a los estudiosos a elaborar un modelo teórico para comprender la realidad político-social contemporánea, llamado modelo neopatrimonial; pero esta especie de confusión ha ido asumiendo formas inéditas, ampliamente - inesperadas y en algunos casos asombrosas, hasta la sobreposición manifiesta de las dos esferas, la económica y la política, y la identificación personal de los poderes correspondientes. Aún más inédito, y por eso hasta ahora no estudiado en su naturaleza y en sus consecuencias, es el caso de la confusión entre el poder político y un poder económico que coincide materialmente con el control de relevantes medios de información y de persuasión, esto es, con una forma de poder ideo-

lógico. Por otra parte, las difusas tendencias del desarrollo político contemporáneo (una vez más no sólo en México) hacia configuraciones institucionales caracterizadas por un reforzamiento del Poder Ejecutivo que converge con las tendencias hacia la personalización de la confrontación política y de la gestión del poder y con la búsqueda de formas de consenso plebiscitario, parecen en algunos casos amenazar directamente los principios inspiradores de la división constitucional de poderes (y poner en duda su misma validez): hablamos - del principio de legalidad, es decir, de la distinción y subordinación de la función ejecutiva y de la judicial a la función legislativa, y del principio de imparcialidad, o sea, de la separación e independencia del órgano judicial frente al ejecutivo.

Hasta aquí hemos hablado por separado de las dos confusiones de poder, analizándolas, por decirlo así, paralelamente: la que está en el nivel generalmente social y la que está en el plano específicamente político-institucional. Pero más allá de este paralelismo en el análisis, no es difícil comprender que en la realidad social la tendencia hacia una de las dos confusiones puede alimentar la inclinación hacia la otra: de una parte, un poder político no dividido sino concentrado, en el que las funciones legislativa y judicial resulten subordinadas a la ejecutiva, ese poder político, para sostenerse y perpetuarse a sí mismo, deberá recurrir a fábricas

mediáticas del consenso de masas y a ingentes medios de poder económico; de otra parte, un poder social concentrado, al mismo tiempo económico e ideológico, financiero y de comunicación el cual aspire a conquistar también el poder político, apuntará luego a eliminar límites, frenos y contrapesos institucionales a su acción.

En el caso en que las dos confusiones de poder se superpongan y se confundan a su vez en un único y monstruoso fenómeno político social, el camino está abierto para un proceso de disolución de la democracia: un proceso disfrazado por apariencias democráticas, en cuanto está sostenido por un consenso plebiscitario o, en todo caso, por un consenso tan difundido como ampliamente expuesto a la manipulación. Por eso, este proceso podría conducir a una especie de salto mortal, una autorreversión de la democracia, una puesta al revés de la misma hecha de manera consensual. ¿Entonces, vamos hacia una democracia puesta de cabeza? Corremos el riesgo de que tenga razón quien continúa afirmando sin pudor desde hace muchos meses en Europa que la democracia allí ya se invirtió? Si, acaso, desafortunadamente tiene razón: pero tiene razón "al revés", porque quien ha revertido la democracia es justamente - él.

#### D. LA DEMOCRACIA Y LOS MEDIOS DE COMUNICACION

Hablamos de democracia vuelta al revés no en un sentido metafórico y retórico sino en un sentido técnico bien preciso, referido a la inversión del flujo ascendente del poder que caracteriza a la democracia por definición.

Como nos lo ha enseñado Hans Kelsen de la manera más clara y lineal, un proceso decisional político indirecto, en diversos grados, como lo es de manera evidente el de las sociedades complejas, puede ser recorrido en dos direcciones: de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba. En el lenguaje de Kelsen, la autocracia se identifica con el proceso descendente: el principio está en el vértice, en el poder del autócrata que se impone, y que mediante un sistema de nóminas y de investiduras desde lo alto procede hasta la base, o sea, al nivel de los súbditos carentes de cualquier poder y derecho; la democracia representativa moderna se identifica con el proceso ascendente: el principio está en la base, en las muchas voluntades de los individuos concebidos como sujetos de decisiones autónomas, y mediante un sistema de selecciones desde abajo, de elecciones, procede hasta el vértice, es decir, hasta los órganos habilitados para tomar las decisiones colectivas, órganos cuya composición resulta del cálculo de las decisiones individuales manifestadas principalmente en el momento de las elecciones políticas generales.

La garantía del apego entre las decisiones iniciales de - los individuos -o sea, las orientaciones políticas manifestadas por los electores- y las decisiones colectivas finales, - tomadas por los elegidos, debería ser la repetición periódica de las elecciones, la cual implica la posibilidad de la revocación de los elegidos. Según la definición de Karl Popper, la democracia es el régimen en el que es posible deshacerse pacíficamente de los gobernantes. Pero si nos limitamos a esta definición, el apego entre la voluntad de los ciudadanos, es decir, del país real, y aquella traducida en decisiones obligatorias por parte de los elegidos, o sea, por parte del país legal, podría no ser alcanzado jamás. Podríamos no encontrar jamás una clase política y de gobierno satisfactoria. Sin embargo, si en toda ocasión fuésemos inducidos a revocar a los gobernantes, la democracia se transformaría en una especie de eterna y frustrante carrera hacia sí misma. En realidad se puede pensar que muchas recientes desilusiones de la democracia tienen su raíz en la misma naturaleza indirecta del proceso decisonal político: a lo largo de la trayectoria de este proceso, las orientaciones políticas de los ciudadanos pueden perderse, o ser mal representadas.

En primer lugar, los múltiples planos intermedios que se insertan entre la base y el vértice, como grados del proceso - decisonal ascendente que caracteriza a la democracia, son ocu

pados por organizaciones formales e informales (partidos, movimientos, grupos de presión, grupúsculos de diversa naturaleza) cuyos miembros son, con respecto al ciudadano común, más cercanos al momento culminante de la decisión política, y por eso están en posibilidad de influir mayormente en su contenido. Como diría Drwell: todos los ciudadanos son iguales, pero algunos son más iguales que otros. En segundo lugar, y por consecuencia, al remontar los diversos planos la orientación política de la base, la cual resulta de las decisiones iniciales de los ciudadanos electores, puede ser desviada o distorsionada, y todo el recorrido decisional puede cambiar de dirección: esto sucede cuando las organizaciones intermedias adquieren fuerza y se vuelven lugares de poder más o menos discrecional. "En tal caso, el proceso de decisión política sí permanece en su forma ascendente, pero ya no sigue en línea recta la ruta indicada por los ciudadanos, y llega por tanto a resultados finales más o menos distantes de sus intenciones."<sup>10)</sup>

Así, las esperanzas manifestadas por los electores con la adhesión a este o aquel partido o programa político pueden ser sistemáticamente defraudadas. Todo esto ha sido ampliamente verificado por las experiencias políticas más recientes de la llamada partidocracia, y de allí nacieron los intentos para "restituir el cetro al príncipe" (este es el título de un conocido ensayo de Gianfranco Pasquino), es decir, para devolver

10) PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. 6a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1994. Pág. 135.

le el poder al pueblo soberano, o mejor dicho, a los ciudadanos electores. Pero, ¿de qué manera?

En las sociedades complejas, el proceso decisonal político también es necesariamente complejo y no podemos cultivar la ilusión de mejorar su calidad democrática simplificándolo, vale decir, haciéndolo directo o menos indirecto. Se corre el riesgo de obtener el resultado contrario. Esa criatura grotesca de la democracia que resulta en Europa del periódico diluvio de referéndum y de la cotidiana tempestad electrónica de sondeos televisivos debería advertirnos acerca del peligro (recentemente le pusimos a un seminario verificado en Turín el siguiente título: "¿Democracia directa o dirigida?, ¿y por quién?"). Para mejorar la calidad democrática de un proceso decisonal complejo es preciso, en todo caso, hacerlo más complejo agregándole varios mecanismos correctivos, de control y de garantía. Tales mecanismos deben ser orientados sobre todo a proteger el proceso democrático del asalto de los "poderes salvajes", como los llama Luigi Ferrajoli: son los poderes que crecen en la sociedad (in)civil por acumulación y concentración de medios de diverso tipo (como nos enseña Hobbes): poderes, entonces, carentes de todo freno y límite constitucional. En efecto, en el caso de que ciertos organismos, movimientos o asociaciones -como los cambios en Europa- logren concentrar en sus manos enormes medios de poder social, económico e ideo-

lógico, y gracias a la concentración de estos medios ascienden, con éxito, en la escala política, eventualmente incluso para alterar la separación institucional de los poderes del Estado, y de esa manera lograr el más alto grado de confusión de poderes, esos organismos pueden trastocar el recorrido ascendente del proceso decisional revirtiendo su carácter democrático y transformándolo en un proceso autocrático. En la medida en que en el vértice se produzca una gran concentración y confusión de poderes, se vaciará completamente de significado la fórmula procedimental democrática según la cual el elector selecciona al elegido: al contrario, será el elegido quien seleccione, o mejor dicho produzca, a su elector. Dicho de otro modo: la elección corre el riesgo de volverse un simple rito de legitimación exterior. El ciudadano elector ya no es el principio del proceso decisional: este proceso en realidad tiene un punto de partida diferente, que se encuentra en el poder de quien tiene medios preponderantes para hacerse elegir y reeligir indefinidamente. Todo el proceso muestra una primera y decisiva etapa descendente, esto es, autocrática: incluso si el proceso político se remonta luego de la base al vértice, o sea, de las (pseudo) decisiones de los ciudadanos electores a las decisiones colectivas finales, el juego democrático resulta ya falseado. De hecho, vuelto de cabeza.

Un intento de trastocamiento como éste se halla en acto en México desde hace dos años. Hemos hablado de reversión con

sensual o incluso de autorreversión, porque no se trata de un ataque al régimen democrático lanzado desde el exterior de la democracia, es decir, por parte de movimientos explícitamente antidemocráticos en los medios y en los fines (hay más: uno - de esos movimientos, el ex partido neofascista ahora llamado Alianza Nacional, hizo la finta de negar sus propias raíces - antidemocráticas precisamente para poder participar en el intento que se está llevando a cabo).

Este intento se dirige, en cambio, a los mismos sujetos de la democracia, o sea, los ciudadanos y la opinión pública, y se infiltra en las sedes y los canales del proceso democrático, es decir, las instituciones y las elecciones. Más aún, se trata de una tentativa de revertir la democracia haciendo creer precisamente que se le está enderezando, y de inducir a los ciudadanos a volverse de nuevo súbditos haciéndoles creer que están reconquistando la dignidad de soberanos y, por ello, manteniendo las apariencias más vistosas de la democracia. - Apariencias engañosas. Viene a la mente la manera en que Roy sseau describe el engaño perpetrado por los ricos en perjuicio de los pobres, el contrato social tramposo que hace nacer la constitución de la sociedad inegalitaria: "y todos corrieron al encuentro de sus cadenas creyendo asegurar la libertad".

Es difícil medir la probabilidad de éxito de este intento. La situación ahora es poco clara y muy inestable. En todo caso, a nuestro parecer esa probabilidad es demasiado alta, incluso intolerable: ella radica, por un lado, en la difundida incultura democrática; más aún, en el analfabetismo político en el que se ha precipitado, por culpa de muchos, o ha sido mantenido un gran número de ciudadanos; por otro lado, en la habilidad burdamente eficaz, o eficazmente burda, para usar colosales medios de información con propósitos de deformación, y para orientar con ilusiones ópticas (teleópticas) los procesos de formación de las opiniones y de las selecciones políticas.

Queremos jugar sólo el papel apocalíptico de Cassandra. Por ello, como iniciamos esta indagación, hace un siglo y medio, Tocqueville escribió: "Quiero imaginar bajo qué rasgos nuevos el despotismo podría darse a conocer en el mundo. Veo (dice Tocqueville como si contemplara en una esfera de cristal nuestro futuro) una multitud innumerable de hombres iguales y semejantes, que gira sin cesar sobre sí mismos para procurarse placeres ruines y vulgares, con los que llenan su alma". ¿No les parece que está hablando de los clientes de un súper? Todavía peor: ¿no les parece que está hablando de todos nosotros como clientes de un supermercado?: ¿y qué pasa en el caso en que la política y el Estado se vuelven un súper? Pocas líneas más adelante Tocqueville continúa con las siguien

tes palabras: "Sobre estos hombres se eleva un poder inmenso y tutelar que se encarga sólo de asegurar sus goces y de vigilar su suerte. Este poder es absoluto, minucioso, regular, - advertido y benigno".

Aquí hay un pequeño problema de traducción. La palabra que el traductor al español presenta con el término "benigno", en el texto francés original es "doux", literalmente "dulce" o, con más apego al sentido, "suave y templado", como se diría de un clima agradable. En italiano solamente hay una palabra que expresa de la manera más apropiada el sentido: "mitezza". Se trata justamente de una palabra que suena suave. Bobbio - escribió un elogio de la mitezza, es decir, de la actitud individual, social y política a la suavidad y a la moderación. Pero, ¿qué cosa tenemos que pensar de un poder absoluto suave?, ¿de un poder total templado?, ¿debemos pensar que en todo caso es menos malo que un despotismo feroz?, ¿pero es ésta la miserable alternativa que nos ofrecen?, ¿y si luego el despotismo suave fuese la antesala del feroz, su virtual caballo - de Troya? Pero, incluso aunque no sucediese esto, la profecía de Tocqueville contiene una admonición moral y política - que debemos tener bien presente: un despotismo "suave", "templado", "dulce", sólo puede tenerse en pie si los ciudadanos se han vuelto no sólo súbditos, sino también siervos contentos, idiotizados, narcotizados, esterilizados y algomerados -

en la última encarnación de la masa. Una encarnación desencarnada, plana: la platea oceánica televisiva que, de una u otra manera están haciendo cambiar el sentido de democracia de todos los Estados en general incluyendo al de México.

**CAPITULO TERCERO**

**LOS CAMBIOS ACTUALES QUE HA SUFRIDO  
LA DEMOCRACIA**

- A. LOS PRINCIPIOS DE PLURALIDAD Y DE COMPETITIVIDAD
- B. LA DEMOCRACIA EN LOS PARTIDOS OFICIALES Y DE OPOSICION
- C. LA SOCIEDAD POLITICO PLURAL EN LOS ESTADOS
- D. LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA

## A. LOS PRINCIPIOS DE PLURALIDAD Y DE COMPETITIVIDAD

A finales de la década de los ochenta Giovanni Sartori - escribía que vivíamos en una época de confusión democrática - porque después de 1945 la democracia se había convertido en un ideal común, pese a que la realidad poco o nada tuviera que ver con algunos de sus presupuestos básicos. Su afirmación - no era de ninguna manera exagerada. Durante la primera mitad del siglo XX y hasta antes de la segunda guerra mundial se sabía más o menos lo que era una democracia. La libertad y la igualdad eran reconocidas como sus valores fundamentales. Estaban bien identificados los principios de la soberanía popular y la división de poderes que postulaba, así como las instituciones que le eran propias, el pluripartidismo, las elecciones y los parlamentos. También se sabía que la democracia era una forma de organización política que se avenía a los presupuestos del libre mercado y de la propiedad privada del capitalismo. Había quienes la deseaban, pero en los años veinte y treinta del presente siglo también eran muchos los que rechazaban el orden democrático y se inclinaban por regímenes no democráticos porque consideraban que aquél agravaba los conFLICTOS políticos y, por consiguiente, abonaba la desintegración social. Otros sostenían que la ampliación de la participación política que acarrearba la democracia suponía el sacri-

ficio del gobierno de los mejores en nombre del gobierno de los más; y no eran pocos los que consideraban que las instituciones democráticas -con sus controles parlamentarios sobre las decisiones del poder ejecutivo, las inacabables negociaciones entre los partidos políticos o las recurrentes consultas electorales- eran un obstáculo para la eficiencia administrativa del Estado o para el buen funcionamiento de las instituciones y los procesos económicos.

El objeto de esta investigación no es discutir la justicia de las críticas al régimen democrático, sino subrayar el hecho de que todas ellas revelan que durante buena parte de los siglos XIX y XX las instituciones propias de los regímenes democráticos eran perfectamente discernibles de las de otros regímenes, que con una desenvoltura que hoy nos parecería inaceptable, con orgullo se autoproclamaban antidemocráticos, como lo hacían las monarquías absolutistas y los partidos nacionalistas o revolucionarios, o Estados como los de la Italia fascista, la Alemania nacional-socialista o la España franquista.

La claridad de los rasgos característicos de las instituciones democráticas se vino abajo en los años cuarenta, cuando el triunfo de Estados Unidos y la Unión Soviética sobre las potencias del Eje se presentó sin matices como la victoria de las democracias sobre los totalitarismos. En la paz, a partir

de 1947, los aliados que la guerra había unido se convirtieron en adversarios irreconciliables que se disputaban la hegemonía internacional en los planos militar, político, económico y, desde luego, ideológico. En este terreno la rivalidad entre las superpotencias propició la dispersión de la noción de democracia en múltiples significados, porque tanto - Estados Unidos como la Unión Soviética reclamaban para sus propias formas de organización política la legitimidad moral que había cobrado la tradición democrática, sobre todo a la luz de la devastación humana y material que habían traído las fórmulas antidemocráticas. Entonces apareció por lo menos - una primera gran distinción entre democracias capitalistas y democracias socialistas, que en lugar de clarificar los rasgos distintivos de los regímenes que se colocaban en uno u - otro campo, los disolvía bajo la denominación genérica y cada vez más abstracta de democracia.

El tipo de confusión que podía derivarse del hecho de llamar por el mismo nombre a regímenes políticos distintos, cuando no antitéticos, se agravó, porque Estados Unidos y la Unión Soviética no fueron los únicos que quisieron apropiarse del término; muchos otros recurrieron a la denominación democrática para imprimir un sello positivo a instituciones y procedimientos que poco o nada tenían que ver con elecciones, pluripartidismo y parlamentos. Así, al mismo tiempo que desapa-

recieron las doctrinas antidemocráticas, aparecieron democracias de la más variada naturaleza; liberales, populares, dirigidas, sociales, unipartidistas, en transición. De manera que la universalización del ideal democrático como la mejor forma de organización social y política se tradujo en una creciente imprecisión de la noción de democracia, propia de todo concepto omnicompreensivo.

Peor aún, pese a que todos los gobiernos de la postguerra se decían comprometidos con la democracia, rehuían una definición precisa y se aferraban a sus principios generales para acomodar a ellos las prácticas más variadas. Lo hacían, - primero, porque pese a que el ideal democrático se había impuesto como el paradigma político dominante de la época, no había un modelo único aceptado por todos; en segundo lugar, - porque un concepto limitado y preciso de democracia hubiera significado la descalificación de los regímenes que no lo eran aunque pretendieran serlo; y, por último, porque semejante de limitación hubiera podido comprometer a muchos gobiernos con algún cambio que en realidad no deseaban, pese a que se autodenominaran aspirantes a la democracia. La confusión democrática adquirió tales dimensiones que en muchos casos "...en su propio nombre" la misma democracia fue destruida o evitada.

Así ocurrió en varios países de América Latina donde, - por ejemplo, la cruzada anticomunista de los años cincuenta y

sesenta se llevó a cabo "en defensa de los valores de la democracia occidental". Este principio de lucha justificó la represión de cualquier expresión de diferencia política. La supuesta defensa de los valores democráticos -que se prolongó todavía en los años setenta- se convirtió en una coartada pa-  
ra destruir las instituciones democráticas o para impedir su instalación; así la utilizaron los militares en Brasil en 1964, en Chile en 1973 y en Argentina en 1974 para justificar su intervención en la política y la destrucción del orden jurídico. De esta manera el uso indiferenciado de la palabra democracia para designar a los regímenes más diversos, en muchos casos - hizo realidad el riesgo de la confusión democrática que apuntaba Sartori y que consiste en que: "... (rechacemos) algo que no hemos identificado apropiadamente y (recibamos) a cambio - algo que no quisiéramos en modo alguno".

Sin embargo, esta confusión llegó a su fin en 1989 con - el derrumbe de los regímenes antidemocráticos de Europa del - Este. Una de las consecuencias más notables de la desaparición del bloque socialista y de la democratización de estos países fue que liquidó la confusión democrática que tanto preocupaba a Sartori apenas unos cuantos años antes, porque gracias a la caída de la hegemonía soviética en la región se operó la "reunificación del lenguaje". A partir de entonces se impuso un nuevo paradigma democrático que, al igual que el anterior se sustenta en la soberanía popular y en los valores fundamenta-

les de la libertad y la igualdad, pero con la diferencia de que también se define a partir de un tipo determinado de instituciones: las de la democracia representativa. De tal manera que lo distintivo, lo auténticamente revolucionario de la recuperación de la democracia que emprendieron polacos, checoslovacos, alemanes del Este o húngaros fue que ya no se de tuvieron a responder a la pregunta relativamente abstracta - de ¿qué es la democracia?, sino que concentraron sus esfuerzos en la pregunta concreta de ¿cómo es la democracia?, ¿cómo funciona? De ahí que en la construcción de los nuevos regímenes hayan dado prioridad a los métodos y procedimientos mediante los cuales las democracias resuelven sus conflictos y toman sus decisiones. Así, dando por sentada la legitimidad universal de los valores de la democracia, sus instituciones ocuparon el primer plano del proceso de democratización. El consenso que entonces apareció entre todos ellos fue que no había democracias socialistas, sino únicamente democracia. Este énfasis se tradujo en la revalorización de las elecciones, la reorganización de los parlamentos, es decir, en lo que los críticos denominan la noción reduccionista de la democracia.

Es cierto, como muchos afirman todavía, que al concentrarse en los aspectos políticos de la organización social la noción de democracia es limitada, porque deja de lado la democracia social y la económica, por ejemplo, que son nociones - cuya meta es la igualdad de condiciones y de oportunidades. -

además de la redistribución equitativa de la riqueza. Sin embargo, no hay ninguna razón para que estos conceptos sean vistos en contraposición a la democracia política, la cual en todo caso es condición necesaria o instrumento para alcanzar objetivos generales como los antes mencionados: "...la democracia política como método, o procedimiento, debe preceder a cualquier logro sustantivo que pidamos de la democracia". Esta democracia procedimental es importante no sólo porque resuelve pacíficamente la lucha por el poder, sino también por el tipo de consecuencias no políticas que acarrea. "Es decir, las elecciones deciden quién va a gobernar, y al hacerlo también están definiendo las orientaciones administrativas y políticas del gobierno." 11)

Por otra parte, polacos, checos, alemanes, húngaros, rumanos y búlgaros tenían razones muy poderosas para privilegiar lo que algunos llaman, no sin desdén, la noción minimalista o procedimental de la democracia. Su pasado antidemocrático se había construido precisamente invocando los valores y los grandes principios de la democracia, como por ejemplo, el de la soberanía popular, en cuyo nombre se habían impuesto entre 1945 y 1947 las democracias populares, que eran regímenes monolíticos que se sostenían en una supuesta unanimidad política de la sociedad que no admitía la divergencia ni la diversidad de opiniones. Por esta razón, lo más novedoso de los procesos que se desencadenaron en Europa en 1989 fue que el rees

11) ARNAIZ AMIGO, Aurora. Ciencia Política. 5a. ed., Edit. Antigua Librería Roblero. México, D. F., 1992. Pág. 145.

tablecimiento de la soberanía popular, que había sido usurpada por las minorías que controlaban el partido único y el Estado, se hizo en nombre del derecho a la diferencia política, a la pluralidad social, y más específicamente, en nombre de los ciudadanos.

Los regímenes socialistas eran antidemocráticos porque, a pesar de que garantizaban la igualdad política esencial que representa el sufragio universal, negaban el derecho a la oposición, que implica la posibilidad de que los gobernados elijan entre diferentes opciones partidistas y que con su voto premien o sancionen a sus gobernantes. De esta manera el voto cumple la doble función que le corresponde: es mecanismo de control de los gobernados sobre sus gobernantes porque las elecciones son un juicio sobre la manera como un partido no gobernado, y los comicios también le permiten al elector expresar con su voto su preferencia política. Tal y como lo señalaba Robert Dahl desde 1970, el derecho a la participación se ve profundamente desvirtuado si no incluye el derecho a la oposición.

Las movilizaciones antiautoritarias europeas de finales de los ochenta se aglutinaron en torno a la causa común y única que era la derrota del autoritarismo. Así se desarrollaron de manera extraordinaria amplios movimientos opositores como Solidaridad en Polonia, Foro Cívico en Checoslovaquia, Ecoglasnost en Bulgaria y Nuevo Foro en la República Democrática Ale

mana. Estos frentes de oposición lograron reunir a multitudes que demandaban libertad de asociación y elecciones libres, esto es, derechos políticos que permitieran la expresión de intereses y valores diversos. Por esta razón, aunque estas organizaciones demostraron que contaban con el apoyo de la mayoría de la sociedad, su intención nunca fue convertir a esa mayoría en un conjunto permanente y monolítico. Es decir, proponía un nuevo consenso en torno a las instituciones democráticas, pero nunca buscaron sustituir la supuesta unanimidad ideológica del pasado en la que pretendía sustentarse el socialismo, por otra unanimidad que hubiera sido igualmente artificial y antidemocrática. Tan pronto como lograron desmantelar el monopolio de los partidos comunistas respectivos, los frentes opositores desaparecieron y fueron sustituidos por un calidoscopio de partidos y tendencias políticas diversas. Así, puede afirmarse que la verdadera revolución de 1989 en Europa del Este se produjo cuando aparecieron alternativas políticas al partido en el poder.

El pluripartidismo que se estableció como característica central de las nuevas democracias en Europa del Este fue también el reflejo de una nueva concepción de sociedad. Dentro de la perspectiva de finales del siglo XX, la sociedad dejó de ser vista como el todo homogéneo que los partidos únicos del pasado pretendían reproducir. Esta imagen, que en más de un caso había justificado el establecimiento de un poder monopólico, y en apariencia perpetuo, fue sustituida por otra mu-

cho más compleja, según la cual la sociedad está integrada - por un conjunto de grupos aglutinados en torno a valores o intereses diversos y en muchos casos conflictivos. La expresión política de esta pluralidad social es, de manera inevitable, el pluralismo, el cual supone la existencia de la oposición - como institución, pues cuando estos grupos constituyen partidos compiten entre sí por la promoción de sus intereses y valores. Su reconocimiento y el de la legitimidad de sus demandas ha sido uno de los sustentos del paradigma democrático dominante a finales del siglo XX: la democracia es el gobierno de la mayoría, pero es también un sistema que define el derecho de la minoría -o de las minorías- a existir, a estar representada, a participar y, cuando es el caso, a oponerse. Si se le margina, se le excluye o se le reprime, entonces nos encontramos ante la tiranía de la mayoría.

La competencia electoral es el segundo presupuesto del paradigma y, como es evidente, se desprende de manera natural del pluralismo político. "La democracia es un sistema en el que los partidos (ganan o) pierden elecciones". Además, los comicios se celebran conforme a reglas firmes y aceptadas por todos los participantes, quienes reconocen que ninguna victoria es permanente, sino que los triunfos y las derrotas en este terreno son temporales y que los resultados de cada elección son inciertos. En los regímenes antidemocráticos, en cambio, estos resultados eran perfectamente predecibles y el par

tido único justificaba su permanencia en el poder con base en el argumento de que representaba al pueblo o a grandes mayorías que se mantenían idénticas a sí mismas -al menos en número- a lo largo del tiempo.

La democracia competitiva contiene -a diferencia de los regímenes autoritarios- una buena dosis de incertidumbre, pero no es la misma que la que produce el desorden o la anarquía que prevalece en una situación en la que todo puede pasar, -bien porque las reglas del juego político -de la lucha por el poder- no son claras, o bien porque no han sido aceptadas por todos los actores políticos. En unas elecciones democráticas los partidos y los electores saben lo que puede pasar, porque la gama de posibilidades está limitada por el marco -institucional, y porque las instituciones y los recursos de las fuerzas políticas en competencia son los datos a partir -de los cuales se construye la probabilidad de que se produzcan determinados resultados. En la contienda electoral los partidos políticos saben lo que significa perder o ganar y saben, más o menos, cuáles son las probabilidades de que alguna de las dos cosas ocurra. Lo que no saben es si van a ganar o a perder. Por eso la democracia es "...un sistema ...de incertidumbre organizada".

El paradigma de la democracia pluralista y competitiva - fue adoptado también en los países de América Latina desde me

diados de la década de los ochenta. Los países del Cono Sur dieron el primer paso hacia el desmantelamiento de los regímenes militares cuando se reestablecieron los derechos políticos de los individuos, por ejemplo, la libertad de asociación de movimiento, de expresión. Esta restitución fue, a su vez, la garantía previa necesaria para que se emprendieran acciones colectivas de oposición al gobierno autoritario. Así, en 1978 en Perú se celebraron elecciones limpias en las que participaron más de cuatro partidos; en 1983 los militares abandonaron el poder en Argentina, y la Unión Cívica Radical conquistó un amplio triunfo electoral en nombre de la democracia pluralista; en 1989 la Democracia Cristiana chilena, al frente de una vasta coalición denominada Concertación Democrática, derrotó al continuismo pinochetista, empuñando la bandera del pluralismo político. En todos estos casos, y en otros como el brasileño y el uruguayo, al igual que ocurrió en los países de Europa del Este las elecciones libres tuvieron un efecto catalizador sobre la aceptación del consenso democrático.

El impacto directo del reforzamiento del pluralismo político y de la competencia electoral como pilares del nuevo paradigma democrático fue la legitimación de la oposición como principio y como institución necesaria; por otra parte, las condiciones mismas en las que se reintrodujo dieron impulso a su capacidad transformadora. Históricamente, la función esencial de la oposición había sido reestablecer el equilibrio po

lítico que se había alterado a raíz de algún conflicto; también tenía el papel de válvulas de escape de tensiones políticas. Sin embargo, los procesos de democratización de los años ochenta -fundamentalmente- demostraron que en un contexto -de inestabilidad e incertidumbre la oposición deja de ser un factor de conservación política y se convierte en un agente de cambio. Aún más, la mayoría de estos procesos, incluso los que habían ocurrido anteriormente, desde mediados de los años setenta en Portugal, España y Grecia, también demostraron que la razón de ser de la oposición no se agota con el fin del autoritarismo. Los cambios se iniciaron con amplias movilizaciones no partidistas organizadas como frentes antiautoritarios que reunían a obreros, campesinos, maestros, periodistas, escritores, religiosos, estudiantes, y en algunos casos, hasta oficiales del ejército, en fin, una variada multitud de intereses sociales. Sin embargo, como estas experiencias estaban inspiradas por el mismo objetivo -la instauración de instituciones democráticas-, también culminaron en el establecimiento de regímenes pluripartidistas.

## B. LA DEMOCRACIA EN LOS PARTIDOS OFICIALES Y DE OPOSICION

Si la inevitabilidad del conflicto es el fundamento de la oposición, la necesidad del consenso en su justificación. Sin embargo, mientras que el conflicto es inherente a la naturaleza de la sociedad, el consenso rara vez es un producto espontáneo de la dinámica social. Entre conflicto y consenso existe una relación de tensión, pero en realidad se trata de conceptos inseparables que no son una dicotomía, sino un binomio, porque la existencia de uno impone, por necesidad, la integración del otro. La oposición partidista es la fórmula en la que se resuelve la tensión entre ambas nociones, porque expresa el conflicto, pero su función es articularlo y procesarlo conforme al consenso en el que se apoyan las reglas y las instituciones del régimen político establecido.

A finales del siglo XX se ha generalizado la idea -ampliamente desarrollada en el siglo XIX por pensadores como Francois Guizot, Friedrich Hegel, Karl Marx, Georges Simmel y muchos más- de que el conflicto es inherente a la vida social. Pero a diferencia de lo que ocurría en el pasado, cuando el conflicto era visto en sí mismo como la negación absoluta del acuerdo y la base de la imposición de toda estructura de dominación, hoy en día el reconocimiento de la inevitabilidad del conflicto se ha convertido también en el presupuesto de que -

toda organización política que se quiera estable y duradera - no puede negarlo ni suprimirlo, sino que debe ofrecer los mecanismos para integrarlo al funcionamiento regular de las instituciones políticas, construir bases comunes de acuerdo y - fórmulas de reconciliación.

Lo anterior significa que hoy en día se reconoce la superioridad de la idea de gobierno por consentimiento, la cual - ha desplazado la creencia que durante la mayor parte del siglo XX dominó la noción de democracia, de que el mejor gobierno es el de los más fuertes o el de los más. Esta noción puede tener un sentido de aceptación pasiva; sin embargo, en - principio se sustenta en una actitud que supone algún tipo de acción consciente. Esta evolución del concepto de la democracia como el gobierno de la mayoría sobre la minoría hacia el gobierno o bien de la mayoría con las minorías, o bien el gobierno de varias minorías, ocurrió después de un largo proceso civilizatorio, en el curso del cual se afianzaron valores como la libertad y la tolerancia, se impuso la superioridad - de la cooperación entre fuerzas políticas antagónicas sobre - el enfrentamiento como método para resolver las divergencias, y se desarrollaron instituciones destinadas a garantizar la - prevalencia de esos valores y de esos mecanismos. En este proceso la oposición fue adquiriendo carta de naturalización en el sistema democrático. Todo esto significa que la oposición es la institución que completa la modernización de la sociedad política democrática y liberal.

Desde una perspectiva general pueden identificarse algunos patrones comunes en la evolución de los diferentes países hacia la institucionalización de la oposición, de tal manera, que puede distinguirse cuatro fases: primero, la aparición de una opinión pública que goza de un grado suficiente de libertad y que se articula en canales de expresión efectivos. En el siglo XIX en Europa Occidental, por ejemplo, la prensa era determinante en la formación de opinión; pero ésta alcanzó dimensiones masivas y, por ende, rasgos democráticos, hasta la aparición de la prensa popular hace casi cien años.

A finales del siglo XX la importancia de los periódicos en la formación de opinión ha sido superada por los medios de comunicación masiva, como la radio y la televisión, que cotidianamente transmiten mensajes e imágenes de la vida pública que tienen un gran y creciente impacto. La irrupción de estos medios en la formación de opinión tiene un aspecto democratizador indudable porque, dada su naturaleza, no imponen requisitos de educación -léase el mínimo de saber leer y escribir- a su audiencia. Sin embargo, también pueden tener un efecto negativo sobre las instituciones de la democracia representativa porque su intervención y el tipo de relación que pretenden establecer entre el público y el poder es una forma pervertida de participación que tiende a usurpar las funciones de los partidos políticos y del poder legislativo. Tan to así, que en la actualidad algunos observadores temen las -

consecuencias del peso creciente de estos medios que se han - convertido en poderosos agentes políticos, cuyas motivaciones no están inspiradas en el servicio público, sino que siguen - siendo esencialmente las de una empresa comercial. Peor toda vía, la politización de la radio y la televisión altera el fun - cionamiento del régimen representativo porque impone temas de la agenda política o moviliza a la opinión, pero sin ninguna - responsabilidad en cuanto a las consecuencias que puede acarrear su influencia sobre el debate público o sobre la dinámi - ca de las relaciones entre el poder y la sociedad. "La inter - vención de los medios de comunicación masiva en la vida polí - tica promueve una forma de democracia directa y participativa que destruye las mediaciones que exige el ejercicio ordenado del poder."<sup>12)</sup>

La segunda fase del proceso de institucionalización de - la oposición se caracteriza por la introducción de un sistema de representación que reconoce en el ciudadano al sujeto polí - tico por excelencia, por encima de las identidades colectivas que se integran con base en intereses corporativos, étnicos o de clase, entre otros. En Europa Occidental, la lucha por el sufragio universal a lo largo del siglo XIX se llevó a cabo - en contra de esas identidades colectivas que anulaban al ciu - dadano; asimismo, las movilizaciones antiautoritarias inicia - das en 1989 reclamaban la ciudadanización, es decir, la devo - lución a los individuos de los derechos políticos que les ha

<sup>12)</sup> ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado. 8a. ed., Edit. Harla, México, D. F., 1996. Pág. 67.

bían sido expropiados por las élites del partido único en nombre de categorías abstractas e indiferenciadas como el pueblo, el proletariado o la revolución. En este segundo momento del proceso hacia instituciones modernas se integran los primeros elementos del consenso básico del régimen democrático que admite la realidad individual de cada ciudadano, pero al mismo tiempo reconoce la existencia de una comunidad política fundamental y amplia a la que todos pertenecen en virtud del principio de igualdad.

"La tercera fase se produce cuando los ciudadanos se agrupan conforme a sus intereses o valores particulares para integrar fuerzas políticas, y éstas se convierten en partidos. Estas organizaciones se constitucionalizan, es decir, su propósito ya no es fomentar el descontento, sino que adquieren funciones y responsabilidades precisas de cogobierno, en la medida en que ya no buscan simplemente derrotar o destruir al grupo en el poder, sino que se disponen a contribuir a la estabilidad institucional."<sup>13)</sup>

Históricamente este momento de la evolución política de los regímenes democráticos fue más difícil de construir que los anteriores, porque en más de un caso la constitucionalización ha sido una estrategia consistente en aprovechar la libertad y los recursos políticos que ofrece el régimen democrático para destruirlo. Así lo hicieron en su momento el Parti

13) JELLINEK, Jorge. Teoría del Estado. 2a. ed., Edit. Albatros, Argentina, 1979. Pág. 86.

do Fascista Italiano y el Partido Nacionalsocialista Alemán. Ambos se integraron a la vida parlamentaria para promover su presencia y utilizaron esa tribuna para denunciar persistentemente los "irremediables defectos" de la democracia, y ambos accedieron al poder mediante elecciones, pero sin nunca haber renunciado del todo a los métodos de acción directa que minaban las instituciones democráticas. Pero una vez que llegaron al poder, estos partidos dictaron medidas tendentes a desmantelar el régimen democrático. Por ejemplo, una de las primeras decisiones que adoptaron Benito Mussolini y Adolfo Hitler, respectivamente, fue la supresión de todos los demás partidos políticos. La huella de esta experiencia está presente en muchas constituciones democráticas elaboradas después de la Segunda Guerra Mundial, que establecen límites a la libertad de asociación y contemplan la supresión de las organizaciones políticas que transmitan mensajes o incurran anticonstitucionales. La Unión Europea también tomó esta precaución en relación con las flamantes democracias de los países del Este de Europa, pues como requisito para cualquier tipo de vinculación con terceros países introdujo una cláusula de la democracia - que estipula que la Unión sólo celebrará acuerdos con países que realicen periódicamente elecciones limpias y competitivas.

La cuarta fase del camino hacia la institucionalización de la oposición es el momento en que los partidos políticos - concluyen el acuerdo básico en cuanto a los procedimientos -

-normalmente elecciones- mediante los cuales la diversidad que representan se procesa para formar mayorías de gobierno o asegurar su representación en los órganos legislativos. En esta fase los partidos se comprometen, además, a respetar los derechos de las minorías. El punto crucial de este momento no es tanto la aceptación de las reglas de la competencia democrática como la aceptación de los resultados de esa competencia, porque uno de los adversarios más poderosos de la democracia ha sido el voluntarismo de los actores derrotados, que pueden ser oligarquías socioeconómicas, militares autoritarios, sindicatos radicalizados, etc., que se niegan a aceptar los resultados de una elección que consideran desfavorable a sus intereses. Es decir, con frecuencia la evaluación postelectoral del proceso que hacen los actores políticos -que pueden ser partidos u otro tipo de organizaciones- los ha conducido a modificar, léase abandonar, compromisos previamente adquiridos, en particular el de aceptar la victoria de su contrincante. "Esta fue recurrentemente, a lo largo del presente siglo, una de las motivaciones inmediatas de los golpes de Estado en América Latina: los militares golpistas de Argentina o Chile, por ejemplo, justificaban su acción aludiendo al hecho de que el triunfo de un determinado partido era una amenaza a la seguridad nacional."<sup>14)</sup>

Por esta razón, la cuarta fase del proceso de institucionalización de la oposición está cargada de riesgos. Una socie

14) REYES TAYABAS, Jorge. Bases para el Estudio del Estado. 4a. ed., - Edit. Impresiones Quality, México, D. F., 1993. pág. 156.

dad da el paso decisivo de un sistema autoritario a uno democrático cuando ha cruzado el umbral más allá del cual nadie puede intervenir para revertir los resultados de un proceso político formal. Pero entonces se plantea una interrogante esencial para la consolidación o la continuidad democrática: ¿qué puede llevar a las fuerzas políticas que perdieron una elección a aceptar los resultados adversos y a seguir participando en las instituciones democráticas? La respuesta que la historia de las democracias ha dado a esa pregunta es: la existencia de una institución llamada oposición, pues gracias a ella la competencia por el poder no es un juego de suma cero, de victorias o derrotas totales y definitivas. La oposición es la institución democrática por excelencia pues imprime al conflicto político el carácter intertemporal que abre la posibilidad para el actor político hoy derrotado de poner en práctica estrategias y acciones que pueden llevarlo al poder el día de mañana. En palabras de Adam Przeworski:

Actuando como oposición, el perdedor no solamente defiende sus intereses futuros, sino que también puede hacerlo aún cuando no esté en el poder, pues puede influir sobre el proceso de toma de decisiones desde el poder legislativo, que le ofrece además una tribuna privilegiada para seguir participando en la formación de la opinión pública.

La temporalidad de las victorias democráticas es un incentivo muy importante para que los actores políticos se man-

tengan leales a las instituciones democráticas a pesar de una derrota. La memoria de experiencias traumáticas de polarización política que desembocaron en guerras civiles, golpes de Estado y, en última instancia, en regímenes autoritarios ferrocamente represivos, ha resultado ser una poderosa causa de carácter social e histórico que conduce al perdedor a aceptar los resultados electorales, incentivo que puede ser incluso más intenso que el interés o el cálculo político. En países como España, Argentina, Chile y Uruguay, por ejemplo, el recuerdo de las desastrosas consecuencias de la disrupción de las instituciones democráticas, por incipientes que fueran, y de los pronibitivos costos sociales -que consistieron en el aniquilamiento de los adversarios políticos mediante el encarcelamiento, el exilio y la desaparición física- de la confrontación política, fue probablemente uno de los resortes más eficaces para que, cuando llegaron a su fin los regímenes autoritarios, los actores políticos que participaron en la construcción del régimen democrático se hayan inclinado por la moderación y hayan optado por la cooperación. "Esto ocurre cuando, paralelamente a la tolerancia frente a la minoría o a la divergencia política, se ha instalado un sistema de garantías -mutuas que asegura a los contrincantes que el triunfo de uno no conducirá a la destrucción del otro." <sup>15)</sup>

En última instancia podría afirmarse, como lo hace Juan J. Linz, que una sociedad da el paso definitivo hacia la demo

15) ROUSSEAU, J. J. El Contrato Social. 3a. ed., Edit. Tor. Buenos Aires, Argentina, 1994. Pág. 92.

cracia cuando los intereses organizados y los principales actores políticos consideran que las instituciones democráticas son las únicas que pueden llevarlos al poder. La consecuencia lógica de esta convicción es la marginación o el aislamiento de las minorías que recurren a métodos antidemocráticos para poner en tela de juicio los procesos democráticos. En pocas palabras, la democracia sólo se consolida cuando es vista como el único juego que vale.

Cuando se revisa la literatura de las transiciones que describe, explica y busca sistematizar los diferentes factores que intervinieron en los procesos de democratización en América Latina y en Europa del Este en los años ochenta, se desprende de casi como una evidencia la decisión de los distintos actores políticos, incluso de las élites autoritarias, de mantener lo que podría ser visto como un consenso de serenidad, gracias al cual durante las negociaciones las fuerzas políticas se empeñaron en mantener siempre a la vista los intereses que tenían en común, antes que destacar o exacerbar las diferencias que las separaban. Esta voluntad de cooperación se tradujo en la marginación de los grupos radicales que rechazaban cualquier tipo de negociación con el partido en el poder, que exigían una ruptura total e inmediata con el pasado, una política punitiva o revanchista. Es indudable que uno de los atractivos más fuertes de las transiciones de finales del siglo XX fue que demostraron que era posible llevar a cabo el cambio -

político sin derramamiento de sangre, enfatizando el diálogo y el "toma y daca" entre intereses contradictorios. Las democratizaciones en Europa del Este y América Latina fueron una mezcla de métodos reformistas -la negociación y el acuerdo- y de objetivos revolucionarios -la instalación de instituciones democráticas-, combinación que produjo cambios esenciales y de largo plazo. Por esta razón, al referirse, por ejemplo, a lo ocurrido en Checoslovaquia y Hungría, Timothy Garton Ash habla de Refoluciones, mientras que otros las denominan Revoluciones de terciopelo.

## C. LA SOCIEDAD POLITICO PLURAL EN LOS ESTADOS

Toda sociedad está integrada por una diversidad de grupos que se forman en torno a identidades que pueden ser complementarias o antagónicas, permanentes o variables. Su evolución puede contribuir a la transformación de esa misma sociedad, -pero también puede conducir a su destrucción. Grupos étnicos distintos que habitan un mismo territorio pueden constituir -una sociedad multinacional relativamente estable y equilibrada, si cuentan con una organización política común. El ejem-

pló más acabado de este tipo de arreglo es el Imperio Austro-húngaro, que fue gobernado por la dinastía de los Habsburgo de manera relativamente armoniosa entre 1526 y 1918, pese a que se trataba de un mosaico de nacionalidades formado por alemanes, húngaros, croatas, checos, eslovenos, polacos, rumanos, serbios, italianos y rutenios, entre otras. También puede citarse el Imperio Ruso, muchos de cuyos componentes se integraron después a la Unión Soviética, y Yugoslavia, que hasta 1991 fue una fórmula exitosa. Ahora bien, la trágica experiencia de este último país demuestra que cuando esos mismos grupos étnicos no encuentran ninguna razón válida para mantener una organización común, cuando se disuelve la comunidad política, que era el único factor del que podían derivar alguna coherencia interna, se exacerban las diferencias entre ellos, las contradicciones adquieren un carácter explosivo y pueden precipitar una sangrienta guerra civil. El caso yugoslavo es un ejemplo extremo del potencial destructivo de la diversidad social, porque las fracturas que provocan las diferencias étnicas son casi irreconciliables. Esta experiencia también ilustra, en forma dramática, los dos polos entre los que transcurre la vida social: el conflicto y el consenso.

La existencia de la oposición institucionalizada no es un fenómeno de orden exclusivamente político, pues al igual que la del poder -y aún más-, está fincada en la realidad social. Su destino ha sido muy accidentado en sociedades he

terogéneas que están segmentadas, divididas o fracturadas por diferencias étnicas, religiosas, ideológicas o sociales. La naturaleza de estas diferencias es una condicionante decisiva del ritmo de desarrollo de la oposición y de las posibilidades de éxito de su institucionalización. Es decir, hay ciertas bases de diferenciación social que presentan mayores dificultades de integración en el sistema político que otras. Por ejemplo, el desarrollo de una política competitiva y el tratamiento de la diversidad social es mucho más sencillo cuando esa diversidad está fundada en intereses divergentes que cuando las divisiones resultan de sistemas de valores antagónicos o de modelos culturales distintos que además pueden ser excluyentes. En sociedades ideológicamente polarizadas, un consenso político básico en relación con las instituciones de gobierno o los mecanismos de solución del conflicto puede ser un objetivo imposible, dado que cada uno de los actores en conflicto reclama una hegemonía política y cultural absoluta sobre el conjunto de la sociedad. Al igual que la ideología, la religión también puede provocar fracturas irremediables en una sociedad determinada, de índole similar a las que se derivan de identidades étnicas cuya supervivencia también está fundada en valores absolutos que, por lo mismo, no son negociables ni admiten concesión de ningún tipo.

A diferencia de los conflictos de valores, como los arriba mencionados, que crean situaciones muy complejas y casi -

irreconciliables, las discrepancias que nacen de intereses distintos e incluso antagónicos son cualitativamente distintas - cuando quienes los representan y defienden coinciden en los - valores en torno a los cuales se definen esos intereses. En - ese caso, lo que está en juego no son valores absolutos, intransigibles o eternos, como pueden ser los que sostiene una creencia religiosa, sino el sentido de las decisiones en cuya determinación interviene un sistema de transacciones y compensaciones, y la distribución de posiciones entre los grupos involucrados, como puede ser una determinada política gubernamental de distribución de recursos fiscales.

En el desarrollo de la oposición, y por ende de la política competitiva, también intervienen condiciones de orden socioeconómico. Sin embargo, a finales del siglo XX la relación entre factores socioeconómicos como el ingreso, la educación y la ocupación, y el comportamiento político, es mucho menos clara de los que parecía inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial; por consiguiente, tampoco es evidente la relación entre desarrollo económico y democracia. En todo caso, se trata de una asociación que hoy en día revela más claroscuros que los que se habían apreciado en décadas anteriores. En aquel entonces, y a la luz del impacto destructivo de la crisis económica de la entreguerra en Europa sobre las instituciones democráticas, se pensaba que los beneficios sociales - del crecimiento económico, por ejemplo, el abatimiento del anal

fabetismo, la extensión de la educación, el pleno empleo o la elevación de la expectativa de vida, creaban un medio propicio a la implantación de regímenes plurales y competitivos. - Con base en esta asociación positiva y directa de causa-efecto se diseñaron numerosos arreglos políticos no democráticos, que se decían transitorios y cuya permanencia estaba directamente condicionada al ritmo del desarrollo económico. Recordemos, por ejemplo, los regímenes unipartidistas de inspiración nacionalista que se establecieron en antiguas colonias europeas en Africa, que subordinaban la libertad y la participación políticas al logro de determinados niveles de escolaridad y de ingreso siempre indefinidos. La historia de la mayoría de estos países podría confirmar el vínculo entre democracia y prosperidad económica, pero en forma negativa, pues en más de cuarenta años de vida independiente no han logrado consolidar ninguna de las dos. Esta conclusión puede parecer satisfactoria, pero carece de fuerza explicativa. Permite identificar analogías entre los fracasos en uno y otro ámbito, pero no nos ayuda a desentrañar la naturaleza de la relación entre economía y política.

La experiencia de los países latinoamericanos en los años ochenta hizo todavía más opaca la relación entre desarrollo económico y democracia, porque las dictaduras militares se vieron abajo, y las demandas democratizadoras fueron más amplias e irresistibles en un contexto general de deterioro eco

nómico, que había tenido un impacto muy fuerte sobre el bienestar general de la población. Paradójicamente, la década de la democracia en América Latina fue -según Naciones Unidas- la década perdida del desarrollo: el crecimiento registró tasas muy lentas o negativas, aumentó la desocupación, disminuyeron los ingresos reales de muchas personas, se agravó la pobreza y aumentó el porcentaje de familias ubicado por debajo de la línea de pobreza, es decir, hubo un empobrecimiento general de la población, pero también se incrementaron los niveles de desigualdad del ingreso y de la riqueza. "Sin embargo, y contrariamente a lo que había ocurrido en experiencias similares de empobrecimiento y polarización social, a la caída de los regímenes antidemocráticos no se produjo ninguna polarización política, y lo que se puso en movimiento en cada caso fue la sociedad plural, segmentada conforme a las más diversas identidades y no únicamente a las que se derivan de la desigualdad social." <sup>16)</sup>

Una posible explicación del ascenso del paradigma democrático pluralista y competitivo en la región en esos años podría ser que la incapacidad de las dictaduras para garantizar un crecimiento económico sostenido precipitó su caída; sin embargo, lo que la experiencia latinoamericana de los años ochenta puso en tela de juicio fue la idea de que el pluralismo político se desarrolla en condiciones de relativa prosperidad socioeconómica y de menor desigualdad social. Este presupuesto

<sup>16)</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*. 29a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1995. Pág. 34.

se fundaba en la idea bastante generalizada, por lo menos hasta los años ochenta, de que el conflicto social fundamental - era el que derivaba de la profunda desigualdad social. Muchos sociólogos creían, y algunos siguen creyendo, que todas las - diferencias sociales eran reductibles a antagonismos de clase; sin embargo, y como ya lo apuntaba Robert A. Dahl desde 1970, en un orden social plural los recursos políticos, por ejemplo, el conocimiento, el ingreso, el estatus, las habilidades de - organización y de comunicación, o el acceso a élites y expertos, están distribuidos en una amplia gama de individuos, grupos y organizaciones, y no son el monopolio de una oligarquía. De tal manera que, aunque haya diferencias importantes en la estructura del ingreso, esos recursos políticos están a la disposición de la mayoría de la población -individuos, organizaciones o grupos-, que pueden recurrir a ellos para defender sus intereses o sus valores y evitar que, en caso de conflicto, los más poderosos impongan soluciones por las vías de la coacción o de la coerción.

En el pasado la relativa dispersión de los recursos políticos parecían estar reservada a las sociedades industriales, pues se pensaba que era uno de los requisitos de una economía avanzada -por ejemplo, la mayor complejidad de la estructura del empleo o el tamaño de un sector terciario caracterizado por la diversidad de actividades, ingreso y estatus- y de la fisonomía de su estructura social -más equilibrada que las de

los países subdesarrollados-, derivada de una mejor distribución de la riqueza. No obstante, una de las características más notables de los procesos de cambio del autoritarismo al pluralismo político tanto en América Latina como en Europa del Este fue, precisamente, la revelación de que numerosos y distintos grupos, individuos y organizaciones disponían de una información, y tenían una capacidad de comunicación y de movilización tal, que reducía considerablemente la desigualdad política que hubiera podido derivar de su bajo nivel de escolaridad o de ingreso. Es decir, pese a que amplias franjas de estas sociedades mantenían los rasgos de las sociedades agrarias en las que los recursos políticos son acumulativos, las movilizaciones antiautoritarias, de finales del siglo XX rompieron el vínculo entre modernización económica y pluralismo político, - al mismo tiempo que mostraron la debilidad de los indicadores socioeconómicos tradicionales de participación política.

No es el propósito de este trabajo buscar posibles explicaciones a dicho fenómeno. Baste apuntar que el inesperado contraste entre desarrollo político y desarrollo económico podría explicarse por la simultaneidad de dos procesos que se produjeron en los años setenta y ochenta, y cuya ocurrencia favoreció la dispersión de los recursos políticos en sociedades con economías que, como las latinoamericanas, no han alcanzado un nivel pleno de modernización: 1) el debilitamiento del Estado o la destrucción de las instancias centralizadas de decisión po-

política y económica (en más de un caso producto de la crisis de una deuda externa desorbitada, de los programas de ajuste y de las políticas de reforma estructural); y 2) el impresionante desarrollo de los medios masivos de comunicación que, como se dijo antes, se han convertido en agentes centrales de socialización política. "Esto significa que la opinión pública se desarrolla incluso en condiciones de deterioro o de estancamiento económico, dado que la impresionante expansión de las telecomunicaciones ha auspiciado la democratización de la vida pública, puesto que no conoce de barreras sociales, sean de ingreso, ocupación, edad, género, etnia o creencia religiosa." (17)

Volviendo al tema de las condiciones favorables al desarrollo de la oposición, la reflexión a propósito de la dispersión de los recursos políticos nos remite a la constatación de que la sociedad plural, cualesquiera que sean sus bases, es su terreno natural. Esto es así, fundamentalmente, porque la necesidad de encontrar reglas de convivencia entre intereses, grupos e individuos diversos obliga a la negociación y al compromiso, en vista de que ninguno de estos actores políticos tiene la capacidad para imponer por sí mismo su voluntad a los demás, sin incurrir en costos prohibitivos incluso para sus propios intereses. Estos mecanismos de negociación y compromiso pueden funcionar en el marco de instituciones establecidas, pero también al margen de ellas, pueden ser explícitos o implícitos, acuerdos de caballeros entre los partidos, o pactos entre los

17) VILLA AGUILERA, Manuel. El temor al Estado y el problema de la democracia contemporánea. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 125. UNAM, México, D. F., 1997, Pág. 45.

agentes económicos avalados por compromisos legales o administrativos. Su rasgo más sobresaliente es que generan un sistema de relaciones políticas paralelo, si no es que opuesto, a los arreglos jerárquicos propios de los regímenes antidemocráticos -llámense autoritarios o dictatoriales- y estos mecanismos "... contribuyen a fomentar una subsultura política cuyas normas legitiman la negociación, el compromiso, los acuerdos mutuos, el toma y daca, la conquista del consentimiento, normas que al mismo tiempo rechazan la imposición unilateral y coercitiva del poder".

Más adelante se verá cómo el desarrollo de la oposición - está estrechamente vinculado con una determinada evolución de la cultura política. Por el momento baste señalar que la existencia de una subcultura de la negociación y el compromiso crea una comunidad política en la que participan los individuos, grupos y organizaciones que integran la pluralidad social. Gracias a esa comunidad de creencias que ofrecen los valores, las instituciones y los mecanismos de la democracia, la sociedad heterogénea se convierte en la sociedad civil que protagonizó los procesos de democratización en América Latina y en Europa del Este en los años ochenta. Los rasgos esenciales de este actor político colectivo son consistentes con los postulados de las democracias pluralistas y competitivas; esto significa que la noción de sociedad civil de ninguna manera puede ser asimilada a los esquemas dicotómicos o polarizados que postulaba

el marxismo y que muchos sociólogos han intentado revivir en una supuesta antinomia Estado-sociedad civil. Una relación de suma cero de este tipo presupone una homogeneidad social inexistente, pues las movilizaciones antiautoritarias no eran una entidad única con personalidad propia; eran actores colectivos hasta cierto punto efímeros, cuya única fuente de coherencia - era el objetivo común: la caída del régimen autoritario. "Si - la democratización hubiera sido el juego suma cero que señalan muchos observadores y analistas es probable que estos procesos hubieran concluido en la sustitución de un autoritarismo por otro."<sup>13)</sup>

Contrariamente a las visiones ideales que sostienen que menos poder para los gobernantes significa más poder para los gobernados, la historia y la realidad enseñan que en el juego político todos pueden perder. El resultado son situaciones de ingobernabilidad en las que el empate entre las fuerzas políticas o su negativa a cooperar para resolver el conflicto, imposibilita el desempeño de las funciones administrativas y políticas del gobierno. En esas situaciones de impotencia y parálisis el poder se diluye o se dispersa de tal manera que la paralización del mismo que toca a cada uno de los intereses organizados en acción sólo sirve para bloquear a otros, es únicamente poder de veto.

Las amplias movilizaciones antiautoritarias de los ochenta

13) MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 23a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1994. Pág. 34

ta se lanzaron en nombre de la sociedad civil a la búsqueda de una identidad consistente que pudiera construirse sin necesidad de apoyo por parte de las estructuras políticas establecidas. Es decir, se trataba de que los individuos, grupos e intereses movilizados encontraran en sí mismos la coherencia que demanda cualquier acción política colectiva, pero sin que fuera en ella la pérdida de sus identidades particulares. Por esta razón ejercieron la autodisciplina, fueron siempre autorrestrictivos, su estrategia primordial fue la negociación y sus fines eran en apariencia limitados. Su objetivo era fincar las instituciones democráticas en un terreno distinto al que en el pasado había ofrecido la sociedad de clases, porque el punto de partida era la sociedad plural y la convicción de que existía una variedad de fuentes de influencia en el terreno civil, económico y político, así como la creencia de que la liberación de la sociedad civil no era necesariamente idéntica a la construcción de una sociedad burguesa, ni tampoco a la instauración de gobiernos populares.

Por consiguiente, lo distintivo de estas revoluciones en relación con sus antecesoras en el siglo XIX y XX fue que al invocar a la sociedad civil rehuían las propuestas fundamentalistas de supresión de la burocracia, la racionalidad económica o las diferencias sociales. Todo sugería que habían aprendido de las experiencias revolucionarias —o de las estrategias

de confrontación- que "...estos proyectos fundamentalistas - conducen a la ruptura de la participación social en la conducción de los asuntos públicos, de la productividad y de la pluralidad social, que entonces tienen que ser reconstruidos por fuerzas del orden que recurren a medios dramáticamente autoritarios". Puede pensarse que su estrategia estuvo también inspirada por la conciencia de que aunque en el pasado la confrontación hubiera sido el vehículo fundamental del proceso revolucionario, también había acarreado el colapso de las formas de auto-organización -sociedades revolucionarias, consejos, movimientos- y desembocado en la victoria de una de las partes en conflicto, lo que había significado la exclusión efectiva de los perdedores del sistema político, y en muchos casos incluso su desaparición. "19)

#### D. LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA

Como se ha dicho la democracia como forma de gobierno, sus instituciones y sus mecanismos se sustentan en, por lo menos, dos valores esenciales: la libertad y la igualdad. Sin embargo, su funcionamiento demanda también la prevalencia de ciertas

19) REYES, Alfonso. El pasado inmediato y otros ensayos. Edit El Colegio de México, México, D. F., 1995. Pág. 31.

reglas de civilidad que son mucho más que normas de urbanidad, en virtud de que una de las premisas de la democracia como sistema de relaciones sociales es la participación, cuyo pleno funcionamiento sólo es posible en un medio que garantiza la convivencia social.

El pleno cumplimiento de esta premisa es uno de los retos más arduos que tiene que enfrentar la organización política democrática, sobre todo en vista de que la heterogeneidad inherente a las sociedades complejas promueve la pluralización de los intereses sociales, y la misma diversidad puede ser un obstáculo para que todos y cada uno de ellos ejerza su derecho a participar. La cultura política democrática constituye la comunidad de valores que garantiza la integración de individuos, grupos organizados e intereses heterogéneos al funcionamiento regular de un conjunto institucional y procedimental homogéneo y coherente, que reconoce la legitimidad de cada uno de ellos y su derecho a participar en la dinámica política sin traicionar su identidad esencial.

Desde principios de los años sesenta Gabriel A. Almond y Sidney Verba apuntaban que en la segunda mitad del siglo XX el mundo político había experimentado una auténtica revolución que consistía en lo que podía llamarse una explosión de participación, cuyo significado era la generalización de la creencia de que cada individuo es políticamente significativo, y -

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

que, por consiguiente, debe estar integrado en el sistema político. En esos momentos su atención estaba concentrada en las antiguas colonias europeas que en Asia y en Africa habían alcanzado la independencia y habían emprendido la construcción de instituciones consistentes con la cultura de la participación. Según estos autores dos modelos políticos podían responder al ascenso del Estado moderno y participativo: la democracia y el totalitarismo. Pero mientras la primera reconocía la influencia del ciudadano en el proceso de decisión de las autoridades el segundo limitaba este derecho y esta capacidad, pues imponía al ciudadano un papel meramente pasivo, el de participante sujeto.

Como Almond y Verba señalaban, la simple ampliación de la participación mediante el sufragio universal, la formación de partidos políticos o la instalación de cuerpos legislativos no garantizaba el triunfo del modelo democrático, dado que el sufragio universal -y su proyección institucional- también eran reconocidos como parte de las entonces llamadas democracias populares, si bien de manera formal y no funcional. Cuando Edward Shils analizó la evolución de la democracia en Europa en el siglo XIX, acuñó el término cultura cívica que, según él, -había sido el resultado de la reconciliación de la cultura científica y racionalista de la modernización y el humanismo - tradicional, porque la cultura cívica conjuga elementos de am

bas, les permite interactuar, establecer puentes de comunicación e intercambio, evitando así la mutua destrucción o la polarización.

Con base en esta noción, Almond y Verba consideraban que el futuro del modelo democrático en la mayoría de los países que habían accedido a la vida independiente en los años cincuenta del presente siglo estaban comprometidos porque, sumado a los grandes principios de la democracia, su éxito dependía de que también se adoptaran los principios de funcionamiento de sus instituciones y de su cultura cívica, que para Almond y Verba era la subcultura integrada por sistemas de creencias o códigos de relaciones personales -en algunos casos códigos casi privados- cuyas propiedades eran más difusas que las de una ideología o de un conjunto de normas legales, pero cuya influencia sobre el comportamiento de los actores políticos podía ser más firme y decisiva. "Lo que hay que aprender de la democracia es una cuestión de actitud y de sentimiento, que es lo más difícil de aprender". Según estos autores, la cultura cívica estaba integrada por las diferentes maneras en que las élites políticas tomaban decisiones, sus normas y actitudes, así como por las normas y actitudes del ciudadano común, y la relación de éste con el gobierno y con sus semejantes -que integra componentes culturales más sutiles.

Desafortunadamente los temores de Almond y Verba en relación con las dificultades que podrían enfrentar los proyectos democráticos en las sociedades que carecían de cultura cívica no resultaron infundados. Como se desprende del primer apartado de esta investigación, la democracia pluralista y competitiva, muchos de los países que en la segunda mitad del siglo XX se ostentaban como democracias en realidad no lo eran. sus instituciones y procedimientos se acogían a la legitimidad democrática del sufragio universal, pero su naturaleza esencial se veía alterada en la práctica porque lo utilizaban para negar, enmascarar o reprimir la pluralidad social, y para controlar la participación. Esto era así porque una de las diferencias fundamentales entre las democracias occidentales y los sistemas antidemocráticos era la ausencia en estos últimos de los valores de la tolerancia -que supone el respeto a la pluralidad-, la libre competencia política, el diálogo y la cooperación. Es indiscutible que el ascenso de la democracia pluralista y competitiva como paradigma dominante en los últimos veinticinco años del siglo XX es el reflejo del cambio cultural que se ha operado en lo que era la Europa socialista y en América Latina fundamentalmente, como ocurrió en Europa Occidental a lo largo del siglo XIX.

La importancia de estos valores para el éxito de la demo

cracia reside en que son la base del buen funcionamiento de - sus mecanismos, pues rigen el sistema de consultas, intercambio, transacciones y concesiones entre individuos, grupos e - intereses organizados diversos. En ese sistema la sujeción a la ley es una estrategia que sirve al interés propio y no un simple acto de subordinación que responde a la amenaza de la coacción o la coerción.

Entender la democracia como el resultado de un proceso - cultural conlleva muchos riesgos. El primero de ellos eran - que esa premisa se convirtiera en un argumento político para que los élites autoritarias postergaran sine die la conclusión del proceso democrático hasta que la sociedad estuviera prepa - rada; el segundo argumento derivado de la malversación de es - ta premisa de que la democracia era un producto cultural era todavía más peligroso, porque la convertía en un régimen par - ticularista que no podía ser trasplantado a medios distintos de los occidentales. Es indiscutible que toda experiencia - histórica es única, pero ello no le resta universalidad a la experiencia humana ni al individuo. "Tampoco a la realidad - del poder ni a los fenómenos sociales." (20)

El destino de la oposición está estrechamente vinculado con el desarrollo de la cultura cívica. Cuando Almond y Ver-

20) CAMACHO MANUEL. "El poder: Estado o "Feudos Políticos". Foro Interna - cional, Vol. XIV, No. 3, Enero-Marzo. CEL COLMEX, México, D. F., - 1993. Pág. 21.

ba se preguntaban por el futuro de la democracia en las antiguas colonias europeas, una de sus preocupaciones centrales - era: ¿cómo podían difundirse los valores de la subcultura del consenso y la diversidad? Las experiencias inglesa, belga, holandesa, y en América Latina las experiencias chilena, colombiana y uruguaya, por ejemplo, demostraban que la manera y el momento en que se habían integrado grandes agregados sociales, léase obreros campesinos, a la vida política, era determinante del carácter democrático o antidemocrático de un sistema político.

La democratización de la participación política planteó retos muy graves a los gobiernos liberales y parlamentarios - durante todo el siglo XIX, y una de las respuestas más socorridas a las demandas de participación de las clases trabajadoras fue la exclusión, pues el propósito era mantener un electorado relativamente homogéneo. Así se introdujo el voto restringido, que limitaba la ciudadanía a quienes sabían leer y escribir, a los propietarios o a quienes pagaban impuestos. Buena parte de la historia de la democracia europea en el siglo XIX es la historia de las presiones por la democratización de la vida política y de las resistencias de las élites a esas presiones. La introducción del sufragio universal, que se generalizó después de la Primera Guerra Mundial, significó la pérdida de homogeneidad de la sociedad política. Fue enton-

ces cuando aparecieron las respuestas antiliberales al sufragio universal: los partidos únicos.

La democracia competitiva se estableció con más éxito en aquellos países donde la universalización del sufragio se introdujo en un sistema de competencia partidista establecido, que se regía por reglas comunes compartidas por los miembros de la élite, es decir, por un grupo relativamente homogéneo - que hasta ese momento había mantenido el monopolio de la participación. Es decir, ahí donde el primer paso hacia la construcción democrática fue una oligarquía competitiva. "El desarrollo temprano de una democracia elitista parcial, no importa qué tan tentativa y defectuosa, contribuyó al desarrollo último de democracias plenas". En cambio, el sistema competitivo ha encontrado mayores obstáculos en los países en donde la participación política se universalizó antes de que se hubiera desarrollado un régimen partidista efectivo. "Por ejemplo, en los países en donde el sufragio universal se impuso a raíz de una revolución la heterogeneidad social tendió a resolverse en partidos autoritarios que no admitían la competencia o que negaban legitimidad política a las minorías."<sup>21)</sup>

La lógica de la secuencia histórica según la cual el éxito de una democracia plural y competitiva depende de que la costumbre de la competencia política preceda a la expansión de la participación es la siguiente: lograr un sistema viable

<sup>21)</sup> CUEVA, Mario de la. *La Idea del Estado*. 4a. ed., Edit. UNAM, Facultad de Derecho, México, D. F., 1990. Pág. 42.

de seguridades mutuas, como el que demanda la democracia, es un asunto difícil, pues mientras mayor sea el número de individuos, y la variedad y disparidad de los intereses involucrados en los asuntos públicos, más difícil será encontrar una base común de acuerdo entre todos y mayor el tiempo que estas negociaciones requieren. Por consiguiente, la tolerancia y el sistema de seguridades mutuas tienen mayores probabilidad de desarrollarse en el seno de una élite reducida, cuyos integrantes comparten la misma perspectiva. No así en situaciones donde prevalece la heterogeneidad de los liderazgos sociales, así como de objetivos y visiones de largo plazo. La presión de las demandas de participación de las clases trabajadoras, que se generalizó después de 1910, obligó a las élites a renunciar a ese monopolio, pero éstas, a cambio de ceder parte de sus privilegios, exigieron a los nuevos ciudadanos someterse a las reglas de competencia y negociación del sistema parlamentario, cuyos mecanismos parecían la única garantía posible en contra de la tiranía de la mayoría que aterraba a las élites y a las clases medias. De esta manera se preservó también el derecho a la oposición.

En cambio, aquellos países en los que la irrupción de grandes contingentes de ciudadanos fue el primer paso para la construcción de un nuevo orden institucional democrático tuvieron mucho más dificultades para introducir las reglas de competencia partidista. La heterogeneidad de la ciudadanía -

era de tal magnitud que parecía imposible encontrar un lenguaje común que reconciliara los múltiples intereses en conflicto. La única vía posible parecía la imposición por el número, esto es, el imperio de la mayoría. Esta fue, como se señaló antes, históricamente la vía menos favorable al desarrollo de la democracia pluralista y competitiva. Así ocurrió, por ejemplo, en México, donde la revolución precipitó la incorporación de grandes agregados sociales a la vida política, pero sin que hubiera existido una auténtica experiencia previa de competencia partidista, de manera que el desarrollo de esta fórmula - de lucha por el poder fue relegado por el peso aplastante de mayorías revolucionarias que no admitían la validez de las demandas de las minorías. Hubo que esperar más, casi medio siglo -hasta la gran reforma electoral federal de 1977-, y un proceso acelerado de modernización socioeconómica, para que empezara a generalizarse la idea de que la sociedad plural requería una expresión política igualmente plural. La experiencia mexicana ilustra con mucha fuerza el hecho de que en ausencia de instituciones democráticas, las respuestas de las élites a la movilización popular fueron o bien estrategias de incorporación desde arriba -como ocurrió también en Argentina con el peronismo- con marcados rasgos autoritarios, que negaban el derecho a la oposición, o bien estrategias de exclusión que concretaban en regímenes antidemocráticos o en sangrientos retornos al pretorianismo.

El problema que enfrenta el desarrollo de la democracia, como se ha mencionado repetidamente a lo largo de este trabajo, es la heterogeneidad social. A lo largo de la historia - se han dado diferentes respuestas al desafío que plantean los antagonismos derivados de clivajes sociales de diferente indole para la construcción de una organización política estable y duradera. Se han intentado distintas formas de homogeneización social, como por ejemplo, la construcción de una identidad nacional y su expresión institucional en el Estado-nación; o la formación de una sociedad sin clases, como postulaba el marxismo, para el cual la clase era el único clivaje social - relevante del cual se derivaban todos los demás, y cuya etapa previa era la dictadura del proletariado. Sin embargo, y como lo enseña el colapso de los regímenes anti-democráticos a finales del siglo XX, la única homogeneidad política a la que se puede aspirar es la que se deriva de una comunidad de valores que respeta la pluralidad social y su creciente complejidad, que es también un efecto del cambio en otros ámbitos.

Hasta las revoluciones europeas de 1989 y 1996 se pensaba que la prosperidad y el desarrollo económicos constituyeran el marco necesario para la homogeneización cultural que supone - un orden político estable. Ahora, en cambio, se ha confirmado la noción de que las propias instituciones democráticas y su funcionamiento constituyen en sí mismas la comunidad de ba

se de sociedades plurales integradas en la diversidad. La de mocracia pluralista y competitiva es vista hoy como una organización política moderna y estable, abierta al cambio y a la diversificación social que éste acarrea. Sólo ha sido posible alcanzar esta meta cuando se ha impuesto una cultura - fundada en la comunicación y en la persuasión, en el consenso y la diversidad, una cultura que permite el cambio y, al mismo tiempo, atempera sus consecuencias, y en cuya integración la oposición juega un papel central. Que incluso estos desafíos no son ajenos sobre todo al Estado Mexicano que en estas elecciones que el 6 de julio de 1997 se llevarán a efecto re percutirán cada uno de estos aspectos.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. El desarrollo democrático de los Estados, se desarrolla tomando en cuenta el sentir jurídico, político, económico, social y cultural de un Estado.

SEGUNDA. La democracia como un concepto estructural de la política, se expresa por medio del ejercicio del poder público, el cual es determinado por los procesos electorales que en este se llevan a efecto, bajo los criterios estatales y constitucionales que al respecto se tienen.

TERCERA. Los cambios democráticos que se han realizado en Europa dentro de los Estados son la base y esencia de los cambios democráticos que todos los Estados en el mundo se están realizando, la caída del muro de Berlín, la caída del bloque socialista ruso, la caída del federalismo yugoeslavo, los autogolpes de Estado en Perú, la destitución de presidentes en América Latina, han dado como consecuencia la aparición de los desafíos actuales de la democracia.

CUARTA. Los desafíos y alternativas actuales de la democracia son basados en los criterios de ideología política y -

de reflexión de que la participación ciudadana, en forma consciente y responsable vota y critica a sus representantes.

QUINTA. La estructura de los desafíos actuales de la de mocracia son: la ideología política, el sentido metafórico y retórico, la pluralidad y competitividad política, la sociedad plural política y la participación ciudadana del pueblo.

SIXTA. Nuestro trabajo de investigación, propone que an te los desafíos actuales de la democracia, los medios de comu nicación en forma responsable y valorativa formen conciencia cultural de la importancia de la política en nuestro Estado, y que como no sucedido en otros Estados exista una verdadera preparación cultural de lo que es la política y de como debe de ser su participación.

SEPTIMA. A partir de 1997 en el Estado Mexicano, los me dios de comunicación se están transformando y están gestando una participación política de nuestro pueblo, creando todo un desafío actual de la democracia.

OCTAVA. En la actualidad formar una cultura política que permita el diálogo entre gobernantes y gobernados, y también - entre las fuerzas políticas diferentes es la forma más perfecta de convivencia humana, en donde el fin es conciliar intereses con la conciencia de aspiraciones iguales y beneficios mu-

tuos, porque la Cultura social es la mejor opción de conseguir la existencia del Estado.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado. Edit. Harla, México, D. F., 1996.
- ARNAIZ AHIGO, Aurora. Ciencia Política. Antigua Librería Roblero.
- BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado. - Edit. Mexicanos, México, D. F., 1992.
- BOJIBIO, Norberto. El futuro de la democracia. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1994.
- CAMACHO, Manuel. El Poder: Estado o "Feudos Políticos". Foro Internacional. Vol. XIV, No. 3, Enero-Marzo, CEL-COLMEX. México, D. F., 1993.
- CAMACHO, Nael. La clase obrera en la historia de México, El futuro inmediato. I. I. Siglo XXI, 13a. ed., México, - D. F., 1994.
- CASTELLS, Manuel. et. al. El desafío tecnológico: España y las nuevas tecnologías. Edit. Alianza Editorial, España, 1990.
- CLEAVES, Peter S. Las profesiones y el Estado: El caso de México. COLMEX, México, D. F., 1995.
- CORDERO, H., Salvador y Ricardo Tirado. Clases dominantes y Estado en México. Edit. UNAM, México, D. F., 1994.

- CUEVA, Mario de la. La Idea del Estado. U.N.A.M., Facultad de Derecho, México, D. F., 1990.
- GALIENDO CAMACHO, Miguel. Teoría del Estado. 2a. ed., Editores Mexicanos Unidos, México, D. F., 1992.
- GETTEL, Raymond. Historia de las Ideas Políticas. Edit. Nacional. México, D. F., 1991.
- GERMANI, Gino. Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas. Edit. Paidós. Argentina, 1939.
- HERMAN, Heller. Teoría del Estado. 13a. ed., Edit. Fondo - de Cultura Económica, México, D. F., 1990.
- JELLINEK, Jorge. Teoría del Estado. Edit. Alopatros, Argentina, 1969.
- LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, José. Génesis y Teoría General del Estado. Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1995.
- MAYER, J. P. Trayectoria del Pensamiento Político. Edit. - Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1993.
- MEDIÑA, Luis. Evolución electoral en el México contemporáneo Reforma Política. Gaceta Informática de la Comisión Federal Electoral. México, 1994.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 23a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1994.
- PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1994.

- REYES, Alfonso. El pasado inmediato y otros ensayos. Edit. El Colegio de México, México, D. F., 1995.
- REYES TAYABAS, Jorge. Bases para el Estudio del Estado. - Edit. Impresiones Quality, México, D. F., 1993.
- ROUSSEAU, J. J. El Contrato Social. Edit. Tor. Buenos Aires, Argentina, s/f.
- SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. 23a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1995.
- VILLA AGUILERA, Huel. El temor al Estado y el problema de la democracia contemporánea. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 125. UNAM, México, D. F. 1997.