

# Democracia, manejo institucional y pobreza: apuntes sobre la historia reciente de México

Diana Guillén\*

## RESUMEN

Una de las premisas que sustentan este trabajo es que la esfera política sólo adquiere sentido en función de la esfera social; la posibilidad de establecer regímenes democráticos, rebasa los aspectos electorales y de alternancia en el poder. Desde tal perspectiva, en el artículo se muestran algunas de las limitantes que obligan a repensar la transición democrática vivida en México. En particular se rescatan los niveles de desigualdad económica y la debilidad del andamiaje institucional.

*Palabras clave:* democracia, México, Instituciones.

## SUMMARY

### DEMOCRACY, INSTITUTIONAL MANAGEMENT AND POVERTY: NOTES ON RECENT HISTORY OF MEXICO

One of the premises on which this work is sustained, refers to the relationship between political and social spheres; the possibilities to establish democratic regimes go beyond electoral issues and power alternance. From that point of view, in the text can be found some of the limitations that lead us to think over again about democratic transition in Mexico; special attention is paid on economic inequality and institutional weakness.

*Key words:* Democracy, México, poverty, establishment.

FECHA DE RECEPCIÓN: 15/11/2006

FECHA DE APROBACIÓN: 15/2/2007

[31]

## INTRODUCCIÓN

Las ideas que a continuación se presentan giran alrededor de los alcances que, en términos de manejo institucional, caracterizan a uno de los países latinoamericanos cuyo tamaño, recursos y trayectoria histórica, han llevado a considerarlo dentro de los privilegiados de la región, y donde, a pesar de todas sus bonanzas y su aparente estabilidad política, persisten formas de exclusión que dificultan el tránsito hacia una democracia plena.

Tres de los principios que guían el análisis son: 1) las instituciones públicas no constituyen entes abstractos, capaces de desprenderse por completo de las condicionantes que surgen en la arena privada; 2) a mayor heterogeneidad y polarización, menor institucionalidad de las relaciones públicas; 3) a menor institucionalidad de las relaciones públicas, mayor debilidad del Estado.

Parto del supuesto de que la democracia carece de referentes que permitan identificarla como mejor o peor alternativa para organizar la vida colectiva, cuando la línea que va del nacimiento a la muerte transcurre en medio de la marginación, y el horizonte de una gran mayoría se limita a dicho espectro. En el mismo sentido, las estructuras institucionales que le deberían dar soporte, no cuentan con los niveles de legitimidad indispensables para cumplir sus funciones, y son ignoradas por amplias capas de la población<sup>1</sup>.

Asumo también, que de manera paralela a tales estructuras, se han generado canales y mecanismos alternos que buscan solucionar las necesidades derivadas del intercambio social. Se trata de respuestas fraguadas en la informalidad, por lo general al margen de las leyes, y que vienen a suplir las ausencias institucionales. Son en sí mismas manifestaciones disruptivas del orden y, sin embargo, se convierten en parte de los engranajes que permiten la reproducción del mismo.

## ENTRE LA MISERIA Y LA IMPOSIBILIDAD PARA SALIR DE ELLA

Se pueden maquillar las cifras y establecer grados que en el papel permiten disminuir el número de pobres que hay en México<sup>2</sup>, pero lo que hasta ahora ha resultado imposible es transformar las condiciones que los mantienen en dicho estado.

Las políticas oficiales han enfocado sus baterías hacia aquellos que, literalmente hablando, sobreviven de milagro o bien se quedan en el camino. En medio de los ajustes macroeconómicos extendidos por toda América Latina a partir de la década de los ochenta, la pobreza ha tendido a aumentar, al tiempo que una minoría concentra buena parte de los ingresos nacionales. Ya la historia consignará cómo a dos años del cambio de siglo y milenio, los hogares mexicanos que se ubicaban en los dos deciles más altos de la pobla-

<sup>1</sup> *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001*. México, Secretaría de Gobernación, 2002.

<sup>2</sup> De acuerdo con el Banco Mundial, en 2002 poco más de la mitad de las personas que vivían en México lo hacían en condiciones de pobreza y una quinta parte padecía pobreza extrema. Aunque la diferencia entre ambas situaciones está dada por una medida aparentemente neutra (la línea de pobreza alimentaria), en buen español ello significa reconocer que al arrancar el tercer milenio de nuestra era, el 51,7% de la población contaba con lo indispensable para comer, y el 20,3% carecía incluso de ese mínimo. Poco importa si se le califica de moderada o de extrema, y si el tránsito entre morir de hambre a casi morir de hambre se considera un logro (de acuerdo con el mismo informe, uno de los datos más alentadores fue que la pobreza extrema disminuyó 17 puntos porcentuales), se sigue tratando de uno de los problemas más serios que padece la sociedad mexicana. Banco Mundial, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno*, México, Banco Mundial, 2004.

ción, concentraban el 54,08% del ingreso, mientras que los que se encontraban en los dos deciles más bajos, apenas alcanzaban el 4,16%<sup>3</sup>.

Consignará también cómo frente a tales niveles de polarización, una de las respuestas gubernamentales altamente apreciada por el Banco Mundial ha sido focalizar los recursos públicos y orientar los programas hacia la población con mayores índices de marginalidad. Sin importar los vientos de alternancia que soplaron a partir del año 2000, la administración de Vicente Fox ha mantenido las estrategias heredadas por su antecesor, y esa continuidad se ha traducido en condiciones de vida poco aceptables para un alto porcentaje de mexicanos, aun si algunos de los programas puestos en práctica son en sí mismos adecuados<sup>4</sup>.

Un informe sobre la pobreza infantil del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) en países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), coloca a México en el último lugar de la lista y menciona que en este caso la pobreza infantil se incrementó 3% en los pasados diez años, mientras que otros países que destinan 10% o más de su producto interno bruto a los programas de apoyo social tienen una tasa inferior a 10%, es decir, “existe una proporción más elevada del gasto gubernamental destinado a familias y prestaciones sociales, con tasas de pobreza infantil más bajas”<sup>5</sup>.

Tal vez la pobreza infantil lastime más que la de los adultos, y la extrema se considere más grave que la moderada, pero en el fondo todas ellas son parte de un mismo proceso, e integran un círculo vicioso que sólo puede romperse si se les combate por igual y con medidas que ataquen la médula del problema. Cualquier esfuerzo que se destine a ampliar el acceso de los mexicanos a las condiciones mínimas relacionadas con el bienestar es bienvenido, pero se vuelve igualmente importante que las acciones emprendidas se traduzcan en resultados. Hasta ahora la poca eficacia de las políticas puestas en marcha queda retratada tanto en las cifras y en los datos estadísticos, como en el rostro de los millones que la padecen.

Aunque los ingresos que se reciben por concepto de remesas han escondido algunos de los síntomas de la marginalidad, tampoco son suficientes. Los dólares enviados alivian las penurias, y en algunos casos representan la única manera de sobrevivir<sup>6</sup>, pero no pueden ni deben convertirse en la alternativa frente a la incapacidad gubernamental para resolver el problema.

Su impacto en la economía es innegable<sup>7</sup>, y algunos datos referidos a 2003 resultan escalofriantes: 1) el impacto de las remesas en el combate a la pobreza era mayor que el programa estrella de la Secretaría de Estado encargada del ramo; 2) los migrantes constru-

[33]

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares*, México, Inegi, 1998, p. 70.

<sup>4</sup> DÍAZ M. Daniela, HOFBAUER Helena, LARA Gabriela, LAVIELLE Briseida, *El combate a la pobreza: una cuestión de gobernabilidad*. México, Fundar-Centro de Análisis e Investigación, 2001 (Documentos de Trabajo).

<sup>5</sup> POY Solano Laura, “México y EU, con las tasas más elevadas de pobreza infantil”, en *La Jornada*, 2 de marzo de 2005.

<sup>6</sup> CORONA Rodolfo, “Monto y uso de las remesas en México”, en Huirán, Rodolfo (coord.), *Migración México-Estados Unidos. Opciones de política*. México, Consejo Nacional de Población, 2000.

<sup>7</sup> BERUMEN Barbosa Miguel E., “En torno a las remesas de mexicanos que laboran en los Estados Unidos de Norteamérica”, en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, n° 31, 29 de septiembre de 2004, en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/2004/mebb-remesas.htm>

ieron más viviendas de interés social que todas las acciones de gobierno juntas; 3) cuatro de cada diez hogares con migrantes tenían como único ingreso el dinero proveniente de Estados Unidos<sup>8</sup>.

Josefina Vázquez Mota, secretaria de Desarrollo Social, ha reconocido que quienes arriesgan su vida para cruzar la frontera se volvieron coadyuvantes dentro de las estrategias institucionales que permiten cruzar las líneas de pobreza extrema: “Quisiera decir que los connacionales en el exterior también han puesto su parte. La confianza en el país e innovadoras medidas que facilitan las transferencias han multiplicado las remesas familiares. Una parte de estos recursos, en sociedad con el gobierno, se ha dedicado a la ampliación de la infraestructura básica en las localidades de origen de estos grupos de migrantes”<sup>9</sup>.

Eduardo Sojo, responsable de la Oficina de la Presidencia que se encarga de las políticas públicas, afirmó por su parte: “Una política social bien instrumentada, estabilidad económica, incremento en el poder adquisitivo de los salarios reales, una mayor democratización de la economía, mayor participación de la población en la actividad económica, y el incremento de las remesas, son elementos, todos, que explican estos resultados”<sup>10</sup>. Así despeja cualquier duda sobre la función pública que desempeñan estos recursos privados (la mayor parte de las veces obtenidos con actividades que el gobierno federal ni siquiera puede reconocer como lícitas).

Menos mal que en una entrevista periodística Vázquez Mota aclaró: “Bajo ninguna circunstancia promoveríamos que más mexicanos fueran a trabajar fuera para tener más remesas; ni siquiera es algo de lo que nos podamos sentir orgullosos”<sup>11</sup>. En efecto, el que menos mexicanos se encuentren por debajo de los niveles alimentarios mínimos gracias al apoyo de los migrantes, no es para enorgullecer a nadie. Lo único que faltaría es que además de expulsarlos de su país, éste pusiera sobre sus hombros la responsabilidad de resolver las condiciones por las cuales tuvieron que alejarse.

Análisis recientes han mostrado que dicha salida, además de poco equitativa, es inviable, y aun si las remesas constituyen una fuente de ingresos importante para los núcleos receptores, más allá de los niveles individuales, familiares y, en el mejor de los casos, locales, no pueden resolver los problemas de marginación<sup>12</sup>. De hecho, sólo se le ganará terreno a la pobreza cuando, además de orientar recursos públicos y de publicitar la obtención de préstamos para financiar tales políticas<sup>13</sup>, se deje atrás la visión asistencialista y se ajusten las estrategias económica y fiscal para contrarrestar las abismales diferencias en cuanto a la distribución del ingreso.

<sup>8</sup> NAJAR Alberto, “Las remesas de los migrantes, más que los ingresos por turismo. Muchos dólares y nadie sale de pobre”, en *Masiosare*, n° 293, *La Jornada*, 3 de agosto de 2003.

<sup>9</sup> VÁZQUEZ Mota Josefina, “Discurso que pronunció el 18 de junio de 2003 en los Pinos, Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Desarrollo Social”, en *Medición del Desarrollo en México, 2000-2002*. México, Secretaría de Desarrollo Social (Serie Cuadernos de Unión).

<sup>10</sup> SOJO Eduardo, “Discurso que pronunció el 18 de junio de 2003 en los Pinos, Eduardo Sojo, Jefe de la Oficina de Políticas Públicas”, en *Medición del Desarrollo en México, 2000-2002*. México, Secretaría de Desarrollo Social (Serie Cuadernos de Unión).

<sup>11</sup> GONZÁLEZ Amador Roberto y VENEGAS Juan Manuel, “Vázquez Mota: la estrategia económica debe mirar sin arrogancia la parte social”, en *La Jornada*, 20 de junio de 2003.

<sup>12</sup> Ver Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Remesas. Un acercamiento a sus impactos sobre la pobreza y el desarrollo*. México, Cámara de Diputados, febrero de 2005.

<sup>13</sup> Presidencia de la República, *Las buenas noticias también son noticia*, en <http://presidencia.gob.mx/buenasnoticias/pobreza/>

Mientras ello sucede, seguiremos presenciando cómo la migración de mexicanos a Estados Unidos y la expansión de actividades económicas informales (lícitas e ilícitas) se transforman en una *válvula de escape* siempre insuficiente<sup>14</sup>. Los niveles de pobreza y su distribución regional pueden variar, pero a lo largo de todo el territorio nacional (incluyendo las zonas y ciudades que se encuentran en condiciones menos severas), la marginalidad tiende a unificar un paisaje en el que sólo una minoría de la población accede a condiciones aceptables de bienestar<sup>15</sup>.

De mantenerse el rumbo que actualmente se sigue, quienes forman parte de ese espacio de exclusión estarán condenados a permanecer en él. Por lo pronto, no se trata de un grupo orgánico que reconoce sus elementos identitarios y actúa en consecuencia; por el contrario, la heterogeneidad y dispersión son los elementos que prevalecen y, cuando se habla de pobres, de marginados o de excluidos, se remite a un universo social amplio y heterogéneo.

En esa diversidad, parece sin embargo que un común denominador es el desencanto con respecto a las instituciones. Existen razones de sobra para explicar tal actitud; no son sólo la comida, el vestido, la salud, la habitación, la luz, el agua, el drenaje, la electricidad, la educación, en fin, todos los satisfactores que faltan día a día; es también la percepción de que los responsables por mejorar las cosas no hacen nada para ello.

#### ¿JUSTICIA POR PROPIA MANO?

El poco aprecio por la vida institucional no es nuevo en la historia de México. Los elementos que explican la ausencia de una cultura cívica se remontan en el tiempo<sup>16</sup> y provienen tanto del modelo económico imperante, como de los mecanismos con los que se ha buscado normar el orden social. En nuestro país, atributos inherentes al Estado moderno todavía están por construirse; los procesos tendientes a centralizar recursos y monopolizar la violencia física desde un espacio públicamente construido con dicho fin han sido más bien precarios, y las instancias públicas han mostrado serias restricciones para delimitar un ámbito autónomo con respecto de los espacios privados.

Se trate de un Estado con síntomas severos de anomia<sup>17</sup>, o de un Estado que nunca terminó de construirse<sup>18</sup>, sus referentes concretos, en términos de instituciones y funcionarios responsables de hacerlas caminar, carecen de legitimidad. Como consecuencia inmediata de esta situación, la violación de las leyes se convierte en algo natural, y también la búsqueda de arreglos informales para evitar las sanciones correspondientes.

Un entorno de este tipo amplía y a la vez restringe el actuar social; por un lado, deja abierta la puerta para que los individuos incidan en las decisiones públicas a través de todo

<sup>14</sup> ZÚÑIGA Juan Antonio y GONZÁLEZ Amador Roberto, "Migración e informalidad, *válvula de escape* del escaso empleo: FMI", en *La Jornada*, 5 de marzo de 2005.

<sup>15</sup> CALDERÓN Chelius Miguel, "Las diferencias en los satisfactores de las necesidades básicas entre el medio rural y el urbano". Tesis para optar a la maestría en Estudios Regionales, Instituto Mora, 2003.

<sup>16</sup> ESCALANTE Gonzalbo Fernando, *Ciudadanos imaginarios: memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana: tratado de moral pública*. México, El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos, 1992.

<sup>17</sup> WALDMANN Meter, *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad, 2003.

<sup>18</sup> ESCALANTE Gonzalbo Fernando, "La sociedad civil y los límites de la acción del Estado", en MOLS Manfred y THESING Josef, *El Estado en América Latina*. Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung-Ciedla, 1995.

tipo de cauces, y, por el otro, limita la posibilidad de que esos individuos se transformen en ciudadanos y como tales ejerzan derechos y obligaciones.

Ese sería el telón de fondo para pasar al siguiente punto: durante las últimas décadas se ha afirmado con insistencia que México vive una transición a la democracia. El concepto puede resultar polémico, pues surgió para caracterizar situaciones históricas concretas<sup>19</sup>, en las que se pasó de una dictadura a un régimen plural; formalmente hablando, ese régimen ya existía en nuestro país<sup>20</sup>, aun si la hegemonía priísta lo había transformado en lo que Mario Vargas Llosa describió como “dictadura perfecta, democracia imperfecta”.

Al igual que los ornitorrincos, el régimen mexicano posrevolucionario presenta características que dificultan su clasificación dentro de la ciencia política: autoritario, pero civil; no competitivo, pero con elecciones periódicas; hiperpresidencialista, pero con continuidad institucional; con un partido hegemónico de origen revolucionario, pero sin una ideología cerrada; corporativo, pero incluyente. En suma, un mamífero que pone huevos, con piel de topo, cola de castor, patas de rana, espolón de gallo, pico de pato y dientes<sup>21</sup>.

A partir de tales particularidades es que se habla de transición a la democracia; me sumo a la idea de que “la transición no es una idea ni un esquema preconcebido; no es el proyecto de un grupo ni de un partido; no tiene un protagonista privilegiado ni un sujeto único; no es una fecha, una coyuntura, una reforma, un episodio, y mucho menos una campaña electoral, por importante que sea. La transición es la suma de todo eso y mucho más”<sup>22</sup>.

Ese “mucho más” es lo que aquí trato de destacar. Sin duda me parece importante que se haya avanzado en el terreno de la competencia electoral, pero mientras para una buena parte de los mexicanos sea imposible salir de la pobreza extrema, o de la pobreza a secas, difícilmente podremos hablar de transición democrática.

Más que plantear la preeminencia de la sociedad civil sobre la sociedad política, mi propuesta es entender a ambas como parte de un todo, un todo en el que existen autonomías, pero en el que, para dejar de ser inconclusas, las transiciones políticas sólo pueden darse a partir de condiciones económicas y sociales básicas.

En México hemos vivido cambios importantes, y desde una perspectiva optimista hemos iniciado una transición que, en función de cómo se maneje y quiénes participen, puede llevarnos a la democracia. Para algunos el punto de llegada fue el año 2000, cuando Vicente Fox respaldado por el Partido Acción Nacional (PAN) ocupó la Presidencia de la República y concluyó una primera etapa del camino<sup>23</sup>. Otros consideramos que el tránsito todavía no concluye<sup>24</sup>. Es cierto que hoy en día se han abierto espacios de participación,

<sup>19</sup> O'DONNELL Guillermo A., SCHMITTER C., Philippe, WHITEHEAD Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario* (vol. 1 Europa meridional, vol. 2 América Latina, vol. 3 Perspectivas comparadas, vol. 4 Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas). Buenos Aires, Paidós, 1986.

<sup>20</sup> PEMPEL T. J. (coord.), *Democracias diferentes. Los países con un partido dominante*. México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

<sup>21</sup> SILVA-HERZOG Márquez Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*. México, Planeta/Joaquín Mortiz, 1999.

<sup>22</sup> WOLDENBERG José, *La construcción de la democracia*. México, Editorial Plaza & Janés, 2002, p. 21.

<sup>23</sup> PRESTON Julia y DILLON Samuel, *Opening Mexico: the Making of Democracy*. Nueva York, Straus and Giroux, 2004, y SALAZAR Luis (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*. México, Cal y Arena, 2001.

<sup>24</sup> SAN JUAN Victoria Carlos, “El Leviatán innombrado. Presidencialismo y democracia en los últimos veinte años en México (1982-2004)”, en *El Catoblepas*, n° 36, febrero de 2005.

y que algunas de nuestras libertades irrenunciables cuentan con mayores elementos para ejercerse. Sin embargo, esos avances, nada desdeñables por cierto, son insuficientes cuando lo que se tiene en mente es un intercambio societal en el que a partir de un mínimo de homogeneidad entre los participantes, se pongan a funcionar ciertos enramados institucionales.

Para ello se requiere convertir a las leyes en un verdadero acuerdo de voluntades que trascienda la esfera individual y que dé vida a pactos consensados socialmente; más allá de la existencia formal de un aparato jurídico y de espacios institucionales que norman nuestro actuar, hasta ahora ha resultado difícil construir esos acuerdos básicos. A sus limitaciones, en términos fundacionales, habría que agregar el uso que se ha hecho de ellas, y se entenderá la relativa debilidad de nuestras instituciones.

Los tropiezos para convertir a la ley en un referente común que facilite la vida en sociedad se deben más a condicionantes estructurales que a transgresiones éticas individuales. No se trata de un problema de índole fiscal que alude a la debilidad de un Estado pobre para imponerse<sup>25</sup>; es estructural porque refleja una relación sociedad civil-sociedad política en la que ninguno de los dos elementos del binomio ha alcanzado madurez, y porque forma parte de un modelo con altas dosis de inequidad que obliga a imponer más que a convencer, buscando en la coerción y la informalidad los mecanismos para sustituir la falta de acuerdos.

¿Qué pasa cuando la legitimidad, entendida como una construcción social que genera códigos compartidos<sup>26</sup>, brilla por su ausencia, y además el aparato gubernamental no cuenta con las condiciones materiales ni culturales para defender un Estado de derecho que no acaba de consolidarse? La respuesta es sencilla: desde la esfera social se buscará cómo llenar ese vacío de poder.

Ya he hablado de los altos índices de desigualdad que prevalecen en México y de su tendencia polarizante; no hace falta insistir en que allí encontramos una de las razones centrales para explicar las limitaciones de cualquier arreglo institucional. Lo que sí vale la pena señalar es que esa desigualdad también tiene efectos sobre los caminos que se buscan para llenar las ausencias regulatorias y de oferta de servicios.

Mientras los sectores que cuentan con capacidad para ello crean estructuras privadas de seguridad, educación, salud y vivienda, quienes permanecen en la marginalidad dependen muchas veces de su capital social para enfrentar tales rubros<sup>27</sup>. Las ventajas que para las comunidades pobres de países como México representan los lazos de confianza, reciprocidad y cooperación son innegables, y en más de una ocasión se transforman en su llave a la supervivencia.

Sin caer en falsas idealizaciones que nos lleven a homologar pobreza y solidaridad, entre los marginados esta última no es sólo un valor positivo en términos éticos: es también una manera de salir adelante<sup>28</sup>. En México hemos atestiguado cómo las herencias

[37]

<sup>25</sup> PRZEWORSKI Adam, "El Estado y el ciudadano", en *Política y Gobierno*, vol. 5, n° 2, segundo semestre de 1998.

<sup>26</sup> BEETHAM David, *The Legitimation of Power*. Londres, McMillan, 1991.

<sup>27</sup> AGUILAR Rivera José Antonio, "Linchamiento: la saga y la razón", en *Linchamiento. Justicia por propia mano. Primer certamen nacional de ensayo*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2003.

<sup>28</sup> LOEZA Cortés Norma Lorena, "La participación de los migrantes indígenas mazahuas en las organizaciones de vendedores ambulantes en el centro histórico de la Ciudad de México, como ejemplo diferenciado de estrategia de sobrevivencia en el medio urbano". Tesis para optar al grado de maestra en Estudios Latinoamericanos, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, y Lomnitz, Larissa, *Cómo sobreviven los marginados*. México, Siglo Veintiuno, 1983.

comunitarias tejen redes informales que contribuyen a amortiguar la caída libre a la que un número considerable de connacionales se ven empujados por el modelo económico, y cómo a partir de esa situación las instituciones son desplazadas.

Cuando los responsables de la justicia (y no me refiero sólo a las cuestiones penales), dejan ésta en manos de particulares, quiere decir que el Estado reconoce su incapacidad para normar un intercambio social en el que la disparidad de fuerzas es abrumadora. Nada más lejos de la democracia que esta abdicación, y nada más cerca de lo que hoy por hoy sucede en México que esta realidad.

Algunas de sus manifestaciones empíricas más claras se dan en el nivel micro, pero representan una tendencia macro. Representan la emergencia de fuerzas sociales que al decidir hacer justicia por mano propia, lanzan un reto monumental al orden. Aun cuando se trate de una tendencia no generalizable a toda la sociedad, es indicativa de los millones de granos de arena que existen tras nuestro espejismo democrático.

He elegido dos momentos y escenarios contrastantes a guisa de ejemplo: la creación de las Juntas de Buen Gobierno en Chiapas y el linchamiento de policías federales en la delegación Tláhuac. A pesar de sus evidentes diferencias, ambos podrían interpretarse como medicamentos “autorrecetados” desde la marginalidad, por integrantes de núcleos sociales con síntomas severos de anomia<sup>29</sup>.

Los *caracoles* o Juntas de Buen Gobierno nacieron del desafío lanzado por los indígenas zapatistas a un enramado institucional que ha sido incapaz de resolver sus necesidades; la apuesta que el 1° de enero de 1994 lanzó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se enmarcó en una creciente pérdida de los niveles institucionales de manejo político<sup>30</sup> y en medio de condiciones alarmantes de pobreza<sup>31</sup>.

Los costos de haber utilizado las armas para hacerse oír son altos. Sin embargo, hay elementos para afirmar que los indígenas chiapanecos no contaban con muchas alternativas si, a diferencia de otras movilizaciones y organizaciones que se gestaron en Chiapas a partir de los años setenta, lo que buscaban era dar un giro de 180° al destino que hasta ese momento parecía haberles reservado la historia<sup>32</sup>.

[38]

<sup>29</sup> Durkheim habla de la anomia en términos de la falta de regulación jurídica y moral, que surge al romperse los vínculos comunitarios conforme la evolución social conduce a la división del trabajo, pero en este caso, la idea es remitir a las limitaciones de las reglas institucionalizadas para responder a los requerimientos de sectores concretos de la sociedad. DURKHEIM Emile, *La división del trabajo social*. Madrid, Akal, 1982, p. 4, y MERTON Robert K., *Teoría y estructura sociales*. México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 241.

<sup>30</sup> GUILLÉN Diana, *Chiapas 1973-1993. Mediaciones, política e institucionalidad*. México, Instituto Mora, 1998.

<sup>31</sup> Aunque los niveles de marginación en Chiapas han sido ampliamente reseñados y ni siquiera el discurso oficial es capaz de negarlos, vale la pena recordar que de acuerdo con el censo de 1990, el índice de analfabetismo registrado en las personas mayores de 15 años era el más alto de México y, regionalmente hablando, esta situación era especialmente aguda en las comunidades indígenas de los Altos. Ver *Agenda Estadística Chiapas 1992*. México, Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas-Secretaría de Programación y Presupuesto 1992, p. 391. En cuanto a los servicios básicos, el 42,7% carecía de agua entubada, el 38,5% no tenía acceso al drenaje (conectado a la calle, conectado a fosa séptica, con desagüe al suelo, a un río o lago) y el 35,9% no contaba con electricidad (a pesar de que la entidad aportaba alrededor del 60% de la energía hidroeléctrica del país). Ver *Agenda...*, *ob. cit.*, p. 371. Por lo que se refiere al tipo de vivienda, sólo 14,1% contaba con techo de materiales resistentes (lozas de concreto, tabique o ladrillo), el 37,1% estaba construida con materiales durables (tabiques, ladrillo, bloque o piedra) y el 48,7% tenía pisos de tierra. Ver *Agenda...*, *ob. cit.*, p. 383.

<sup>32</sup> HARVEY Neil, *La rebelión de Chiapas. La lucha por la tierra y la democracia*. México, Era, 2000 (Colección Problemas de México).

Para que el giro fuese completo, se requería transformar a las instituciones de las que hasta ese momento habían dependido en sus relaciones hacia dentro y hacia fuera de las comunidades. El camino entrañaba riesgos (habría que recordar que así como los indígenas zapatistas reivindicaron su derecho a la autonomía y propusieron ejercerla a través de los *caracoles*, otros más, incluso en la misma zona, consideraban que ese no era el camino a seguir), pero igual ya está tomado. El 9 de agosto de 1993, nacieron formalmente las Juntas de Buen Gobierno, y se inauguró una nueva etapa encaminada a fortalecer las redes civiles del EZLN<sup>33</sup>.

Aunque los municipios autónomos ya venían funcionando<sup>34</sup>, la formación de los *caracoles* implicó por lo menos dos elementos originales: la definición explícita y clara de cómo se asumía un derecho a la diversidad que desde el inicio se había reivindicado, y el traslado a las bases zapatistas de la responsabilidad por el manejo de tales autonomías.

Independientemente de los argumentos que puedan darse a favor o en contra de este tipo de experiencias, hoy en día difícilmente podrían catalogarse como ajenas a las identidades que los pueblos indígenas han construido a lo largo de su historia<sup>35</sup>. Sin embargo, mientras el marco normativo para las comunidades indígenas sea la reforma constitucional de 2001<sup>36</sup>, las Juntas de Buen Gobierno constituyen “instituciones paralelas”, cuya fuerza y legitimidad provienen del apoyo que concentra el movimiento zapatista.

Quienes les dieron forma y participan en ellas no se han preocupado por negar este carácter y, en todo caso, han defendido su derecho a construir alternativas político-administrativas desde la rebeldía.

No necesitamos permiso de nadie. Mucho menos de unos políticos que sólo están para engañar a la gente y robar dinero. Por eso, hermanos y hermanas indígenas del pueblo de México, les hacemos un llamado a todos para que apliquen la Ley de los Acuerdos de San Andrés. Tenemos el derecho a gobernar y gobernarnos según nuestro pensamiento, en cada municipio y en cada estado de la República Mexicana. Nadie nos puede impedir ni mucho menos pueden encarcelarnos por ejercer nuestros derechos que merecemos. Ya es momento de aplicar y actuar en todo el país de México la autonomía de los pueblos indígenas. A nadie le pueden pedir permiso para formar sus municipios autónomos, como nosotros lo estamos haciendo y practicando, no pedimos permiso. Aunque el mal gobierno no lo reconoció, para nosotros es nuestra ley y nos defendemos con ella. También los invitamos a todos hermanos y hermanas indígenas que lo hagan suya y construyan la autonomía y las autoridades, para que el gobierno del pueblo mexicano mande obedeciendo y para defender y aplicar los Acuerdos de San Andrés<sup>37</sup>.

[39]

<sup>33</sup> Los detalles de ese nacimiento aquí simplemente consignado pueden ampliarse remitiéndose a un trabajo dedicado al tema que se encuentra en proceso de edición. Ver “¿Instituciones en construcción?: un acercamiento a la propuesta de los *caracoles* zapatistas”, en OLIVER Lucio y SEVERO de Salles, *Movimientos sociales, poder y Estado en América Latina*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés.

<sup>34</sup> MATTIACE Shannan L, HERNÁNDEZ Rosalva Aída y RUS Jan (eds.), *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*. México, Ciesas-Iwgia, 2002.

<sup>35</sup> DÍAZ Polanco Héctor y SÁNCHEZ Consuelo, *México diverso. El debate por la autonomía*. México, Siglo XXI, 2002, y VELASCO Cruz Saúl, *El movimiento indígena y la autonomía en México*. México, UNAM-UPN, 2003 (Colección Posgrado).

<sup>36</sup> LÓPEZ Bárcenas Francisco, *Autonomías y derechos indígenas en México*. México, Conaculta-Coapi, 2002.

<sup>37</sup> “Palabras de la *comandanta Esther* a los pueblos indios de México, en Oventik, 9 de agosto de 2003”, en *La Jornada*, 11 de agosto de 2003.

En una cara de la moneda, las respuestas sociales a la marginación económica y política van más allá de la negación, y las rupturas con el marco legal abren paso a formas de “institucionalidad paralela”. En la otra, se corre el riesgo de que surjan *fuerzas-ovejunas* capaces de desquitar afrentas pasadas y futuras, mediante la aplicación de un castigo ejemplar y sumariamente decidido en contra de aquellos que suponen, o les consta, han agredido de alguna manera a la comunidad.

Son en efecto el espejo de sociedades anómicas, desordenadas, rotas, o simplemente derrotadas –poco importa cómo las denominemos–; el hecho es que los vientos neoliberales han agudizado su situación y las han empujado hacia una fragmentación de la que intentan defenderse a costa de lo que sea<sup>38</sup>. Quienes están condenados a ver transcurrir la vida en medio de la pobreza y la marginación se embriagan con el poder que por instantes fluye entre sus manos y abusan de él; se trata de una reacción en cierto sentido entendible, pero, y quiero subrayarlo, en ninguna circunstancia justificable.

La investigación de Antonio Fuentes Díaz sobre el tema, plantea que si bien la historia de los linchamientos se remonta hasta la colonia, en las últimas décadas debe entenderse en función de los desplazamientos propiciados por el modelo económico y la ineficacia institucional; asimismo, apunta que en periodos de crisis tienden a incrementarse, y que entre 1984 y 2000, *La Jornada, Reforma, La Crisis, Proceso* y la agencia *Detrás de la Noticia* registraron 186 casos de linchamientos o intentos de linchamiento a nivel nacional. El 63,9% de ellos ocurrió en zonas rurales, el 27,3% en zonas urbanas, y el 8,7% restante, en zonas conurbanas. Cerca del 40% de las víctimas falleció y el 25% fue rescatada ilesa<sup>39</sup>.

Las cifras y los porcentajes pueden variar dependiendo del periodo analizado; a casi un año de publicado el texto citado en el párrafo anterior, Fuentes Díaz ofreció una muestra más amplia. En lugar de 186 casos, su investigación le permitió documentar 294 linchamientos e intentos de linchamiento, cometidos entre 1984 y 2001 contra más de 582 personas. De acuerdo con su muestra, la mayoría de ellos se concentró en la ciudad de México y sus zonas conurbanas (64), y en seguida aparecen Chiapas (41), Oaxaca (36), estado de México (32), Puebla (24) y Morelos (21); aunque este tipo de procesos siguen teniendo mayor incidencia en el medio rural, su número ha crecido en las ciudades. En el 40,3% de los casos los linchados sufrieron heridas, un 23,4% de las víctimas salió ilesa por intervención de las autoridades, huida o desistimiento de los linchadores y una tercera parte de los sucesos acabó con la muerte de la víctima<sup>40</sup>.

El trabajo realizado por Carlos Vilas con 103 casos que detectó para el lapso 1987-1998 arroja resultados similares en cuanto al tipo de condicionantes que propician los linchamientos y en cuanto al perfil de éstos, pero según su análisis, el número resultante de muertes es más alto<sup>41</sup>.

Es probable que estos y otros datos recabados por quienes se dedican a investigar el tema estén limitados, pues no todos los linchamientos se denuncian, ni a todos se les da la misma cobertura en los medios de información. En el mismo sentido, los miedos, las

<sup>38</sup> ZERMEÑO Sergio, *La sociedad derrotada*. México, Siglo XXI, 1998.

<sup>39</sup> FUENTES Díaz Antonio, “Linchamientos en México”, en *Debate*, n° 61, Quito-Ecuador, abril de 2004.

<sup>40</sup> RAMÍREZ Cuevas Jesús, “La furia del México roto y excluido”, en *Masiosare*, n° 369, domingo 16 de enero de 2005.

<sup>41</sup> VILAS Carlos M., “(In)justicia por mano propia: linchamientos en el México contemporáneo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 63, n° 1, enero-marzo de 2001.

angustias y aspiraciones individuales que se funden en la airada turba, por lo general deben adivinarse más que corroborarse, pues entre la cruda que sigue a la violenta borrachera y el temor al castigo y a la reprobación de quienes la vivieron, sus participantes evitan la mirada del ojo ajeno.

Las mayores o menores culpas que cada uno pueda tener o asumir se pierden en un sujeto colectivo que protege el anonimato de sus integrantes y asume la responsabilidad de lo sucedido. Las historias personales de los linchadores son seguramente distintas, y las motivaciones que en determinado momento los llevan a adoptar ese papel difícilmente podrían homologarse, pero al comparar cientos de ejemplos, las constantes tienden a mantenerse: situaciones de pobreza y marginación (con toda la violencia que entrañan), sumadas a una incapacidad institucional crónica, se empalman con equilibrios sociales que las comunidades han establecido a partir de redes informales y con la percepción (fundada o infundada) de que esos equilibrios están en riesgo<sup>42</sup>.

Desde esa óptica analizo el último linchamiento que se consumó en la ciudad de México; quienes aquí vivimos presenciamos en vivo, y momento a momento, los sucesos que el 23 de noviembre de 2004 produjeron en el pueblo de San Juan Ixtayopan, de la delegación Tláhuac, la muerte de dos integrantes de la Policía Federal Preventiva y las lesiones graves de un tercero. El espectáculo, que supongo recorrió el mundo, además de horrorizar por los niveles de violencia alcanzados, despejó cualquier duda en cuanto a la poca efectividad de nuestros cuerpos policíacos.

A diferencia de Chiapas, donde no se cuenta ni con los servicios básicos, en Tláhuac la pobreza adquiere otro nivel<sup>43</sup>. Ello en parte se debe a su perfil semiurbano (el uso del suelo sigue siendo eminentemente rural), que ha tendido a homogeneizar condiciones mínimas de bienestar; sin embargo, entre las variables que no necesariamente reflejan los censos y que ubican a la delegación como una de las cuatro con mayores índices de rezago en la ciudad de México, su actual delegada (Fátima Mena Ortega) identificó al inicio de su gestión las siguientes: a) pocas o nulas opciones para los jóvenes de incorporarse a fuentes de empleo y escuela; b) deficiencia en cuanto al suministro y a la calidad del agua; c) crecimiento de la mancha urbana a costa de zonas de reserva ecológica y de recarga de acuíferos; d) “crecimiento hormiga” en terrenos ejidales que carecen de servicios urbanos eficientes; e) agudo problema en cuanto a vialidades (sólo hay dos entradas y salidas); f) ambiente propicio para la drogadicción y los actos ilícitos, aunque se trate de una de las cuatro delegaciones con los índices más bajos de delincuencia<sup>44</sup>.

A un año de distancia de dicho diagnóstico, sucedió lo que ni en los peores presagios de la delegada se hubiera podido predecir: una turba enardecida mostró que tras los números favorables con los que se había evaluado el tema de la seguridad en la demarcación, se escondían conflictos serios. Si bien los linchamientos fueron propiciados por la percepción que existía entre los pobladores de que los intrusos eran un riesgo para la comunidad

[41]

<sup>42</sup> AGUILAR Rivera José Antonio, “Linchamientos...”, *ob. cit.*

<sup>43</sup> De acuerdo con el último censo, en Tláhuac se registró una población de 302.790 personas con altos índices de alfabetización (el 96,4% de las personas mayores de 15 años) y la mayoría de las viviendas (69.564) reportó contar con todos los servicios (99,5% con energía eléctrica, 98,6% con agua entubada, 97,1% con drenaje). Ver Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *El Inegi en su entidad. Distrito Federal. Información estadística*, en <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=119&e=09>

<sup>44</sup> CARDOSO Tierra Laura, “A revertir rezagos y pobreza en Tláhuac”, en *Vértigo*, 2003.

(los veían como posibles secuestradores de niños), pronto quedó de manifiesto que eran policías federales y que se encontraban de “misión” en San Juan Ixtayopan.

No se sabe a ciencia cierta si la tarea de los agentes se encaminaba a investigar actividades ligadas con el narcomenudeo o con la guerrilla; de lo que sí hay certeza, es de que poco después de las seis de la tarde, uno de los agentes avisó a sus superiores lo que estaba sucediendo, y de que alrededor de las ocho y media se entrevistó a uno de los linchados frente a las cámaras de televisión. En ese momento, y mientras era filmado, hizo una nueva llamada para pedir un auxilio que la corporación a la que pertenecían las víctimas nunca proveyó<sup>45</sup>.

Cuando en lugar de rescatar a tres sus integrantes, los responsables de la fuerza pública se enfrascan en un deslinde de atribuciones territoriales, lo menos que se puede decir es que unos ineptos tienen en sus manos nuestra seguridad. Si además de ello la reacción es culpar al enemigo político y asegurar que en todo momento se cumplieron a cabalidad las funciones, la certidumbre de que los espacios institucionales sirven para poco se acentúa. Y, finalmente, la poca legitimidad que estos últimos pudiesen poseer, se va hasta el suelo al comprobar los saldos del incidente: dos policías federales muertos, un policía federal gravemente herido, dos funcionarios destituidos en un acto a todas luces sesgado por la intención de eliminar al rival y proteger al amigo, y 33 personas detenidas en un operativo que, por la forma en que se realizó, deja dudas sobre su eficacia y pertinencia en la prevención de sucesos similares en el futuro<sup>46</sup>.

Con tristeza hay que admitir que queda mucho por hacer en México para que se modifiquen las condiciones económicas, sociales y políticas que propician los linchamientos. Estos últimos no son producto de usos y costumbres bárbaras que se contraponen a la civilidad democrática; son, por el contrario, uno de los tantos efectos perversos que surgen de la ausencia de democracia.

#### PARA CONCLUIR

¿Cómo romper el círculo vicioso en el que no contar con los elementos mínimos de equidad social inhibe las posibilidades de acceder a la democracia, al tiempo que la ausencia de una cultura y una práctica democráticas contribuye a reproducir las inequidades? Al igual que en el acertijo infantil de qué fue primero, la gallina o el huevo, en este caso no es de mucha ayuda establecer la preeminencia de cualquiera de las dos variables. La forma en la que están entrelazadas obliga a verlas como unidad y, sobre todo, obliga a trabajar en ambas direcciones para construir sociedades más equilibradas.

Las posibilidades de separar los planos político y social a la hora de definir el tipo de transición que durante las últimas décadas se ha vivido en nuestro país, son sobre todo de carácter analítico. Partir, sin embargo, de esta distinción para afirmar que al avanzar en la reivindicación de los derechos políticos de la ciudadanía, y en particular, de su derecho a elegir libremente a las autoridades y representantes, se cumplió con éxito la parte medular del tránsito propuesto, me parece erróneo. No es que la tarea ahora sea

<sup>45</sup> SCHNEIDER Alberto, “De linchamientos”, en *El Catoblepas*, n° 36, febrero de 2005.

<sup>46</sup> Los detalles del linchamiento y de las reacciones posteriores de las autoridades federales y locales aparecen en un trabajo dedicado al tema previamente citado (ver SCHNEIDER Alberto, “De linchamientos...”, *ob. cit.*) y en la prensa de circulación nacional correspondiente a la última semana de noviembre y a los primeros diez días de diciembre.

mejorar la calidad de la democracia buscando una reforma del Estado que ponga fin al corporativismo clientelar y que fortalezca las instituciones<sup>47</sup>: la tarea sigue siendo construir una auténtica democracia.

Tal vez mi postura sea “democratista”, y como tal limite en lugar de ayudar a visualizar la transición, pero, en todo caso, nunca me atrevería a decirles a todos aquellos que viven en condiciones literalmente infrahumanas, que “hoy tenemos sin duda más democracia política, pero también más déficit institucionales y, sobre todo, más injusticia social”<sup>48</sup>.

Es la gente de carne y hueso la que le da vida a las instituciones, y la única que puede otorgarles, refrendarles o quitarles validez. No se trata de un proceso sencillo, ni detrás de él existe una discrecionalidad absoluta para modificar a voluntad individual patrones socialmente contruidos; sin duda, una de las tareas más complejas es lograr consensos para decidir cuándo y cómo hay que modificar los marcos institucionales.

Finalmente, la base de las instituciones democráticas somos todos, y la política sólo se entiende en función de los impactos que sea capaz de generar para la sociedad. La plena democracia política, aun en el sentido que la restringe a las cuestiones electorales y de manejo institucional, será viable siempre y cuando existan las condiciones sociales para ello; mientras tanto, los avances (nada desdeñables, como decía antes) seguirán siendo frágiles, y se propiciarán prácticas disruptivas de un orden que resulta altamente inequitativo para sectores importantes de la sociedad.

[43]

<sup>47</sup> SALAZAR Luis, *El IETD después de la alternancia*, en <http://www.ietd.org.mx/despues.html>

<sup>48</sup> SILVA-HERZOG Márquez Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*. México, Planeta/Joaquín Mortiz, 1999.