Ciudadanía ACTIVA

Planificación y gestión ciudadana

Gobernanza

Revista Especializada en Estudios sobre la Sociedad Civil
Año 4, número 5, julio-diciembre 2016.

Ciudadanía ACTIVA

Revista Especializada en Estudios sobre la Sociedad Civil
Año 4, Número 5, Julio - Diciembre 2016

Gobierno del Estado de México
Secretaría General de Gobierno
Subsecretaría de Desarrollo Político
Dirección General de Participación Social

Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

GENTE QUE TRABAJA Y LOGRA enGRANDE

Secretaría General de Gobierno / Subsecretaría de Desarrollo Político /
Dirección General de Participación Social
Ciudadanía Activa Núm. 5. Revista Especializada en Estudios sobre la Sociedad Civil.
Año 4, Número 5, Julio – Diciembre 2016.

DR Dirección General de Participación Social
José María Arteaga No. 900 esq. Av. 5 de Mayo,
Col. Américas, Toluca, México, C.P. 50130
Tel. Oficina: 2146886 / 2146866

Coordinación editorial del número 5: Gerardo Jorge Cadena-Roa
Diseño de interiores y formación: Juan Martín Olivares Orozco
Edición, 2016.

Editores responsables: Alejandro Pérez Avilés, Paola Antúnez & Erick Armando Vidal Sevilla. En trámite: Reserva de Derechos al Uso Exclusivo e ISSN otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor; Licitud de Título y Licitud de Contenido otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal
No. CE: 202/05/01/16

Impresa en Toluca, Estado de México

El contenido de los documentos aquí publicados, los juicios y afirmaciones en ellos expresados son total y completa responsabilidad de los autores; las instituciones editoras no necesariamente los comparten.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del titular de los derechos patrimoniales, en términos de la ley federal del derecho de autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables, quien infrinja esta disposición, se hará acreedor a las sanciones legales correspondientes.

Consejo Editorial

José Sergio Manzur Quiroga
Benjamín Fournier Espinosa
Angélica Luna Parra
Ismael Ordóñez Mancilla
Baruch F. Delgado Carbajal
Mauricio Valdés Rodríguez
Claudia Oyoque Ortiz
Marco Aurelio Cienfuegos Terrón
Jorge Cadena-Roa
Alejandro Natal Martínez
José Antonio Lozano Díez
José Fernández Santillán
Sara Murúa Hernández

Directorio

Gobierno del Estado de México

Eruviel Ávila Villegas
Gobernador Constitucional del Estado de México

José Sergio Manzur Quiroga
Secretario General de Gobierno

Benjamín Fournier Espinosa
Subsecretario de Desarrollo Político

Claudia Oyoque Ortiz
Directora de la Dirección General de Participación Social

Universidad Autónoma del Estado de México

Jorge Olvera García
Rector

Alfredo Barrera Baca
Secretario de Docencia

Ángeles Ma. del Rosario Pérez Bernal
Secretaria de Investigación y Estudios Avanzados

Hiram Raúl Piña Libién
Secretario de Rectoría

María de Lourdes Morales Reynoso
Secretaria de Difusión Cultural

Ma. de los Ángeles Bernal García
Secretaria de Extensión y Vinculación

Javier González Martínez
Secretario de Administración

Manuel Hernández Luna
Secretario de Planeación y Desarrollo Institucional

Yolanda Ballesteros Sentíes
Secretaria de Cooperación Internacional

José Benjamín Bernal Suárez
Abogado General

Juan Portilla Estrada
Director General de Comunicación Universitaria

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Marco Aurelio Cienfuegos Terrón
Director

Alicia Sarmiento Velásquez
Subdirectora Académica

Ricardo Sandoval Martínez
Subdirector Administrativo

Martha Nateras González
Coordinadora de Estudios Avanzados

Juan Martín Olivares Orozco
Coordinador de Difusión Cultural

Eric Andrés Toledo Villalpando
Coordinador de Extensión

Nadia Nancy Hernández Pichardo
Coordinadora de Vinculación

Índice

Presentación
Jorge Cadena-Roa 9

Artículos

La Visibilización de la Acción Colectiva contra la Inseguridad
Perla Myrell Méndez Soto 17

El EZLN y la(s) Sociedad(es), Mexicana(s) e Internacional(es)
Rosella Viola 43

La Puerta a la Participación Ciudadana y a la Legitimidad de un Estado Democrático: "El Pacto por México"
Alejandra Mata Larre y Felipe Carlos Betancourt Higareda 71

Planificación y Gestión del Desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca: un análisis desde la gobernanza
Arturo Venancio Flores 105

Ensayo

Iniciativas Ciudadanas y "La Ley 3 de 3"
Johan Jahtzir Gordillo García 131

Reseña

Reseña de El Ambiente en el que se desarrollan las Organizaciones de la Sociedad Civil en México. México: La Mesa.
Karina Guadalupe González Arroyo 145

Reseña de Gobernanza y Organizaciones de la Sociedad Civil en México. El Caso del Consejo Técnico Consultivo.
Carlos Gabriel Chávez Becker 151

Ciudadanía ACTIVA

Ciudadanía ACTIVA

Presentación

Presentación

*Jorge Cadena-Roa**

El concepto de sociedad civil tiene una larga tradición en la historia de las ideas filosóficas, sociales y políticas. Numerosos autores lo han usado en contextos históricos y semánticos variados, con significados propios e intenciones descriptivas, explicativas, políticas y de movilización social diferenciadas.

De ahí que cuando uno se encuentra con ese término sea necesario averiguar más acerca del contexto en el que se usa para saber qué quiere decir y con qué fines se introduce a la conversación. En término civil acota al de sociedad de manera que lo emparenta con el de ciudadano, lo cual implica una relación específica con el Estado, y lo liga con ideas de derechos y obligaciones, de virtudes y compromisos cívicos, de interés común y de esfera pública.

Si nos atenemos a la definición conceptual que ha orientado la discusión sobre el tema en las últimas décadas, el libro de Jean Cohen y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory* (1992), la sociedad civil es un conjunto amplio y heterogéneo que comprende a las organizaciones civiles, a los movimientos sociales y que tiene una dimensión jurídica compuesta por los derechos ciudadanos conquistados y por una cultura de la tolerancia y de aceptación de la diversidad.

Desde esta perspectiva, la sociedad civil está muy lejos de ser homogénea e indiferenciada. Por el contrario, carece de unidad y uniformidad porque en ella conviven múltiples maneras de ver el mundo y de vivir en él, de relacionarse con la política y lo político, con la economía y los valores más aceptados. Lo que caracteriza a la sociedad civil es precisamente la variedad, la pluralidad, la diferencia, la innovación. De ahí que uno de los artículos incluidos en este número de *Ciudadanía Activa* no se refiera a

* Dr. en sociología por la Universidad de Wisconsin-Madison. Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (https://www.researchgate.net/profile/Jorge_Cadena-Roa). Coordinador del Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales (http://laoms.org/). cadenaroa@gmail.com

la sociedad civil sino a las sociedades civiles, en plural. Muestra de las características mencionadas es que en las sociedades contemporáneas el derecho a la igualdad resulta restrictivo. Lo que distintos grupos de la población reivindican ahora es su derecho a ser diferentes, a no ajustarse a una norma o modo convencional, a discrepar de los usos y costumbres observadas por la mayoría de la población.

Los trabajos incluidos en este número de *Ciudadanía Activa* reflejan precisamente la diversidad de la sociedad civil, la multiplicidad de problemas en torno a los que los ciudadanos se organizan y movilizan, la variedad de enfoques teóricos y metodológicos para analizarlos y para contestar preguntas sobre las relaciones gobernantes-gobernados. Como conjunto ofrecen una variedad de perspectivas para el análisis de las relaciones estado-sociedad civil y de las contribuciones de ésta para definir problemas públicos y orientar la acción gubernamental.

Abre esta entrega de *Ciudadanía Activa* un trabajo acerca de las organizaciones y actividades de la sociedad civil en torno a la inseguridad pública en México que se remonta a la década de los noventa del siglo pasado. Se recordará que al despuntar 1994 se registró un levantamiento indígena en la región de las Cañadas de Chiapas y que el candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, fue asesinado en Tijuana al salir de un mitin de campaña. Además de la violencia política desde Chiapas a Tijuana, pasando por otros estados de la República, la sociedad padecía del flagelo del crimen. Los delitos que asolaban a los ciudadanos con mayor frecuencia eran el robo y el secuestro. Ante la ola creciente de delitos, el 29 de noviembre de 1997 tuvo lugar en la Ciudad de México la primera marcha, conocida como "México unido contra la delincuencia," en la que miles de personas vestidas de blanco exigieron acción del gobierno local. El artículo de Perla Myrell Méndez estudia la manera como la acción colectiva contra la inseguridad consiguió hacerse visible para instalar el tema en la agenda pública. No fue una tarea sencilla, pasó por la creación de un "nosotros" agraviado y un "otro" que, en el caso de la violencia resultó bifronte, los delincuentes, por un lado, y, por el otro, las autoridades negligentes, omisas, incapaces o coludidas con los primeros. La noción de *víctima*, como sujeto de derechos abusados o violados, no fue aceptada ni reconocida de inmediato. Se recordará que quienes participaron en las siguientes marchas contra la inseguridad fueron acusados por las autoridades capitalinas como "pirruris" desafectos con el gobierno de izquierda. Pese a que se trataba de un asunto

grave, de una falla en una tarea básica e irrenunciable del Estado, pasaron años para que esas demandas y movilizaciones por seguridad fueran consideradas legítimas, no motivadas políticamente. De la marcha "México unido contra la delincuencia" al presente, los problemas de inseguridad y violencia no han hecho más que extenderse y agravarse.

A los pocos días de iniciado el levantamiento indígena encabezado por el Ejercito Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, las manifestaciones de las sociedades civiles mexicanas por el alto a la guerra y la negociación de una paz con justicia y dignidad propiciaron el cese unilateral de las hostilidades. Pero además de esas movilizaciones domésticas, Rossella Viola refiere cómo el movimiento zapatista fue recibido por las sociedades civiles internacionales y la manera como el zapatismo inspiró las protestas contra la reunión de la Organización Mundial de Comercio en Seattle (1999), la del G8 en Génova (2000), la asamblea de gobernadores del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en Praga (2000), entre muchos otras reuniones del organismos multilaterales promotores de la globalización. En un momento en el que la caída del Muro de Berlín cerraba un decepcionante ciclo histórico, el zapatismo llegó "para constituirse en escala mundial, como la vía para empezar otra vez la lucha frontal y radical contra el sistema capitalista y sus prácticas neoliberales" (Viola en esta revista). Interesante que se haya recibido así el levantamiento indígena, puesto que el medio en el que se dio estaba lejos de ser una economía propiamente capitalista. Pero indiscutiblemente, el zapatismo fue "capaz de sensibilizar a muchas personas con respecto de los graves problemas del racismo, de la desigualdad, de la deshumanización de la vida, y de la escasez dramática en la cual viven muchas personas" (Viola en esta revista). De acuerdo con esta autora, desde una perspectiva europea, el movimiento zapatista "sigue siendo el movimiento más importante a nivel global" (Viola en esta revista).

Alejandra Mata Larre y Felipe Carlos Betancourt Higareda presentan un artículo titulado *La puerta a la participación ciudadana y a la legitimidad en un Estado democrático: 'El Pacto por México.'* En él analizan el acuerdo político impulsado por el gobierno Enrique Peña Nieto y firmado el 2 de diciembre de 2012 por los tres principales partidos políticos del país con la finalidad de acordar entre ellos temas que serían sancionados por las bancadas de esos partidos en las cámaras y, tratándose de reformas constitucionales, por las bancadas de la mayoría de los congresos locales. De esta experiencia resalta la marginación de la oposición interna de cada uno de los partidos políticos grandes, de

la exclusión de los partidos políticos más pequeños, y que el ejercicio dejó de lado a la sociedad civil. Sin embargo, del Pacto por México se derivaron nuevas formas de participación ciudadana como la consulta popular, la iniciativa ciudadana y se reformaron los órganos electorales locales para protegerlos de indeseables influencias de los gobernadores de los estados. De esta manera, aunque en el Pacto no participó la sociedad civil, sí se abrieron nuevos canales para la ciudadanía.

Finalmente, la sección de artículos concluye con uno de Arturo Venancio Flores sobre *Planificación y gestión del desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT): un análisis desde la gobernanza*, en el que su autor pondera las dificultades de coordinación entre actores que coinciden, con diferentes capacidades y orientaciones, en el área metropolitana mencionada, la quinta en importancia del país, y en la necesidad de implementar mecanismos de gobernanza que permitan acomodar, planificar y gestionar la infraestructura y equipamiento urbanos, la vivienda, y los equilibrios ecológicos, agrícolas e industriales. Los desafíos que enfrenta la ZMVT rebasan por mucho las facultades y capacidades de los gobiernos municipales. Por ello se requiere de la coordinación de esos municipios conurbados entre sí y con los gobiernos estatal y federal, así como con el sector privado y diversos especialistas y técnicos en una gama de materias. Solo un enfoque de gobernanza permite desarrollar una visión articulada de la zona y coordinar a los actores gubernamentales y no gubernamentales que operan ella para alcanzar resultados definidos de antemano.

La sección de ensayo presenta un trabajo de Johan Gordillo que analiza el proceso por el cual se expidió la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. El asunto es importante porque la *Ley 3 de 3* resultó de una iniciativa ciudadana, la primera de ellas que tiene consecuencias legislativas. Esta experiencia demuestra que tales iniciativas no están condenadas al fracaso y a la nulidad. En las elecciones intermedias del 2015, varios candidatos independientes ganaron el cargo, fueron pocos, pero algunos de esos triunfos resultaron espectaculares porque derrotaron al poder del dinero en las campañas, al monopolio de los partidos políticos para acceder a los puestos de elección popular, a los intentos de las televisoras de convertirse en *king makers*, factores, los tres, que desfiguran la democracia mexicana. El hermetismo del sistema político continua, pero la participación ciudadana en asuntos públicos lo está resquebrajando. La *Ley 3 de 3* y las candidaturas independientes son victorias de la sociedad civil indudablemente.

Cierran esta entrega de *Ciudadanía Activa* dos reseñas de publicaciones recientes que son de gran interés desde la perspectiva de la sociedad civil. La primera, de Karina González, presenta un trabajo colectivo en el que se exponen los resultados de una investigación acerca de *El ambiente en el que se desarrollan las Organizaciones de la Sociedad Civil en México,* elaborada por las propias organizaciones con la intención de generar criterios de política pública que procuren ambientes más favorables para sus actividades. La segunda, de Carlos Chávez Becker, hace una reseña de un trabajo que recibió el Premio del INAP 2015: *Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo,* de Rubén Martínez Sánchez, quien cuenta con larga experiencia como servidor público en temas de participación social y ciudadana en la Secretaría de Gobernación. Este libro presenta la historia del Consejo Técnico Consultivo (CTC) de la Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil (2004), que fuera diseñado con la intención de acompañar a la Comisión de Fomento en la coordinación de la política de la administración pública federal en la materia. El CTC es muestra del proceso de innovación democrática promovido desde las instituciones del Estado para fomentar la participación ciudadana en decisiones y políticas gubernamentales.

Este número de *Ciudadanía Activa* presenta artículos sobre diversas actividades de la sociedad civil que se han desarrollado bajo gobiernos encabezados por alguno de los tres principales partidos políticos mexicanos. El primero es acerca de un movimiento social que buscó visibilizar la violencia y exigir la atención gubernamental en la Ciudad de México. Las protestas se toparon con la incomprensión del gobierno del PRD. El siguiente, analiza la rebelión zapatista que produjo el reconocimiento de rezagos en la zona del conflicto durante un gobierno encabezado por el PRI. Este artículo refiere también el ciclo de protestas inspirado en el zapatismo que se desarrolló contra las consecuencias negativas del neoliberalismo y la globalización a escala internacional, rechazo que continúa, como revelaron el *Brexit* y el triunfo de Donald Trump en la elección presidencial de los Estados Unidos en el 2016. El tercero analiza el Pacto por México y algunas reformas que han facilitado la participación ciudadana. El último considera a la gobernanza como el enfoque más adecuado para coordinar las acciones de diversos actores que concurren en una misma área sumamente compleja. Presentamos entonces un arco amplio de actividades que va de movimientos sociales que demandan la atención de las autoridades a ciertos problemas, a los efectos del pacto sobre la aper-

tura de nuevos canales de participación institucional y las formas de coordinación entre actores gubernamentales y no gubernamentales en una zona metropolitana en rápido crecimiento, pasando por la influencia de los movimientos indígenas desarrollados en territorio mexicano, a las luchas internacionales contra el neoliberalismo y la globalización. Este arco revela tanto la variedad de la sociedad civil como de las respuestas gubernamentales, y el entrecruzamiento de las dinámicas locales, regionales, nacionales e internacionales.

Agradezco al Subsecretario de Desarrollo Político Arq. Benjamín Fournier Espinosa y a la Mtra. Claudia Oyoque Ortiz, Directora General de Participación Social, de la Subsecretaría de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México, la invitación para que me hiciera cargo de integrar este número de *Ciudadanía Activa*. Agradezco también el acompañamiento y apoyo durante este proceso de Paola Antúnez, asesora de la Dirección General de Participación Social y de Alejandro Pérez Avilés, Subdirector de Información y Diagnóstico Político de las Organizaciones Sociales, ambos del gobierno del Estado de México. Dos de los artículos incluidos en esta revista, así como los ensayos y reseñas que aquí se publican fueron recibidos en respuesta a una convocatoria del Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales (http://laoms.org) del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Mi reconocimiento a la Secretaría General de Gobierno del Estado de México y a la Universidad Autónoma del Estado de México por su apertura para publicar trabajos sobre la variedad de expresiones y manifestaciones de la sociedad civil, así como sobre los procesos de innovación institucional orientados a que los gobiernos atiendan las demandas del soberano que, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el pueblo, de quien dimana todo poder público y para cuyo beneficio se instituye.

Ciudadanía ACTIVA

Artículos

La visibilización de la acción colectiva contra la inseguridad

*Perla Myrell Méndez Soto**

Resumen. La acción colectiva contra la inseguridad en la Ciudad de México se hizo visible en 1997, a partir del secuestro y asesinato del hijo de Josefina Ricaño, fundadora de la organización México Unido Contra la Delincuencia (MUCD). El objetivo de este texto consiste en analizar, a través de este caso, cómo se desarrollaron los procesos de visibilidad que contribuyeron a la acción colectiva contra la inseguridad. Los procesos de visibilización serán abordados a través de cuatro ejes: a) el agravio; b) la solidaridad c) los medios de difusión, y d) Los medios seleccionados para la irrupción en la esfera pública.

Palabras clave: Acción colectiva, inseguridad, movilización social, identidad, procesos de visibilización.

Abstract. Collective action against insecurity in Mexico City began to take shape in 1997, with the kidnapping and murder of the son of Josefina Ricaño. As a result, she decided to found the Organization México Unido Contra la Delincuencia (MUCD). The purpose of this paper is to analyze, through this case, how visibility processes that contributed to collective action against insecurity were developed. The process of visibility will be addressed through four areas: a) the offense as a source of legitimacy; b) the solidarity of the nearby circles, c) media, and d) selection of ways to break into the public sphere.

Keywords: Collective action, insecurity, social mobilization, identity, visibility processes.

* Maestra en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO México).
Profesora de asignatura en Universidad Simón Bolívar.
myrell.ms@hotmail.com

En México, la inseguridad y la violencia se incrementaron desde finales de la década de los 90, pero el problema se agudizó notablemente durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) quien declaró públicamente la lucha contra el narcotráfico; sin embargo, para entonces ya existían movilizaciones contra la inseguridad, aunque se multiplicaron, a lo largo del territorio nacional, visibles a través de marchas y formación de organizaciones que han buscado el reconocimiento de sus demandas por parte del gobierno y de la sociedad.

Así, la problematización de la inseguridad en la esfera pública ha sido abordada por el gobierno, los partidos políticos, las instituciones académicas, pero también por la sociedad, y se ha visto enmarcada por procesos de visibilización que han significado poner en juego recursos simbólicos, políticos, económicos y organizacionales, dentro de procesos de identificación.

El objetivo de este texto es abordar cómo se visibilizó la acción colectiva contra la inseguridad a finales de la década de los 90 en la Ciudad de México. Se plantea como punto de partida la marcha "México Unido Contra la Delincuencia (MUCD)," del 29 de noviembre de 1997, que dio lugar a la generación de canales de acción que desde entonces se configuraron y que permanecen en la actualidad.

Con el fin de analizar cómo se visibiliza la inseguridad como eje de la acción colectiva se analizan cuatro categorías que permiten abordar "las intenciones, recursos y límites, como una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones" (Melucci, 1991: 358).

Los cuatro rubros que se proponen para el análisis son: a) el agravio como fuente de legitimación de los actores y de la acción colectiva; b) la solidaridad de los círculos cercanos, c) los medios de comunicación como potenciadores de la acción y c) la selección de los medios para la irrupción (marcha en las calles y formación de organizaciones). Así, se sostiene que, a través de la comprensión del agravio, que no depende sólo de que sea un hecho conocido, sino que es una construcción con alto contenido simbólico, tiene el potencial de convertirse en un elemento con peso social necesario para concitar a la movilización.

Ser víctima es a la vez un componente central para distinguir el "nosotros" en oposición a los delincuentes; sin embargo, el agravio necesita ser compartido y soportado, en principio, por relaciones de solidaridad entre los círculos cercanos, de la víctima

directa o indirecta (Villagran, 2014), que se traduzca en apoyo para la acción e incluso alienten la búsqueda de mecanismos de irrupción en la esfera pública.

En este sentido, tanto el agravio como la solidaridad de los círculos cercanos a las víctimas, se pueden ver fortalecidos para hacer visible el problema de la seguridad, cuando los medios de difusión amplifican la voz y las demandas del sujeto agraviado, contribuyendo a la legitimación del mismo, al tiempo que ayudan en el ejercicio de la extensión social de dicho agravio.

Aunado a lo mencionado, los medios de difusión que se solidarizan con la causa (Villagran, 2014), tienen la posibilidad de "hacer escuchar" o "dar voz" al agraviado para irrumpir en la disputa pública por la definición del problema (a través de diagnósticos) y la formulación de soluciones que generalmente se tornan en demandas.

Finalmente, los medios de irrupción (como las marchas, la formación de organizaciones, la conformación de grupos de interés, entre otros), dan cuenta de qué acciones concretas se busca interpelar al gobierno, a los partidos políticos, a la sociedad y a los delincuentes, para hacerse visibles en el sentido literal del término.

Por lo tanto, se pretende explicar cómo se hace visible la lucha contra la inseguridad, por parte de ciertos grupos de la sociedad, a partir de los ejes mencionados, cuya distinción es meramente analítica, pues se asume que en realidad se encuentran íntimamente vinculados. Es preciso aclarar que el orden de la presentación de los ejes no implica que se consideren fases para la visibilización, en realidad se plantean de esta manera porque ayudan a distinguir la conformación conceptual del "nosotros" *versus* "ellos" (los delincuentes).

Para cumplir los fines precisados, el corpus del análisis se compone de información hemerográfica (antes, sobre y después de la marcha), de entrevistas a Josefina Ricaño (la fundadora de la organización México Unido Contra la Delincuencia) y de la información de la organización que está disponible en su página de internet. Este artículo empieza con la presentación del contexto de la inseguridad en la Ciudad de México, para después apuntar algunas consideraciones teóricas y, finalmente, analizar la manera como se produjo la visibilidad de la acción colectiva.

La inseguridad en la Ciudad de México

La seguridad como un problema público tuvo lugar, como en varios países de América Latina, en la década de 1990, poniendo en evidencia una paradoja: "Es curioso que… haya disminuido la violencia política y, en contraste, aumentado la violencia criminal y el temor a la delincuencia" (Arellano Ríos, 2008: 120).

Así, pareciera que el camino a la consolidación democrática se ha visto dificultado por la inseguridad y la violencia, problemas que han significado verdaderos retos para el diseño institucional encargado de procurar las condiciones necesarias para hacer frente al problema. En México, la inseguridad como problema público tuvo como antecedentes políticos del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, posteriormente el asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República en el mismo año. Al escenario se sumó la crisis económica de 1994 que condujo a la devaluación de la moneda mexicana. Tres años después, en 1997, recorrían las calles del Distrito Federal miles de personas demandando seguridad.

Centrando la atención sobre la movilización contra la inseguridad, en el caso de la Ciudad de México, es menester señalar que estuvo estrechamente relacionada con un delito en particular: el secuestro—aunque en realidad las cifras delincuenciales apuntaban como principal problema el robo, delito que sí mostraba un despunte en relación con los años anteriores (INEGI, 2001; INEGI, 2013; Pérez García, 2004; Echarri Cánovas, 2012; Arteaga Botello, 2006; Polanska, 2012).

En general, en el DF la tendencia sobre delitos denunciados en agencias del Ministerio Público era marcadamente ascendente (Pérez García, 2004: 5). En el mismo periodo, pero a nivel federal, las cifras sobre secuestro eran superiores a los años anteriores, pero decrecieron hasta antes del 2008 (Martínez Salgado, 2012: 210), año en que registró un alza notable en las averiguaciones previas sobre este delito. Para finales de la década de los 90, el delito de secuestro aún tenía un sesgo de clase, lo que significa que representaba una amenaza más próxima para algunos sectores de la población que para otros[1].

1 Jorge Chabat y Georgina Sánchez (2009: 209) arguyen que el delito del secuestro ha transitado por distintas fases, la primera de índole política, donde los grupos guerrilleros llevaba a cabo el secuestro de algunas personas clave para establecer negociaciones con el gobierno. Un ejemplo fue el intento fallido de secuestro de Eugenio Garza Sada, empresario de Monterrey, que fue secuestrado en 1973, originando reacciones por parte

El DF registró las tasas máximas en el delito de secuestro, a nivel estatal, hasta 2001. Esta situación no explica como la causa de la acción colectiva que se emprendió en 1997, pues en realidad la movilización social contra la inseguridad se encuentra ceñida a procesos sociales que se relacionan con cómo se vive la carencia de seguridad y cómo se problematiza, con miras a generar estrategias de acción de carácter disruptivo.

El origen de lo que posteriormente se convirtió en la movilización contra la inseguridad se encuentra en el secuestro y asesinato de Raúl Nava Ricaño (entre mayo y junio de 1997), por parte de Daniel Arizmendi, "el mochaorejas", quién meses después (en octubre del mismo año) fue detenido, procesado y condenado a 398 años de prisión[2]. Durante el secuestro y después de éste, los círculos cercanos de familiares y amigos de la familia Nava Ricaño permanecieron solidarios, incluso después de la captura del secuestrador de Raúl, de tal manera que tomaron parte en la planeación de las movilizaciones contra la inseguridad, encabezadas por la señora Josefina Ricaño, madre del secuestrado.

La familia Ricaño Nava es originaria de Puebla, pero radica en la Ciudad de México desde hace varios años. Raúl Nava Navarro, el padre del secuestrado, es propietario de la empresa Navafruit, dedicada principalmente a la exportación de plátanos, además de poseer bodegas en la Central de Abastos; en el momento en que atravesaron por el secuestro y asesinato de su hijo este empresario formaba parte del Consejo Nacional Agropecuario (CNA), el cual es parte del Consejo Coordinador Empresarial (CCE)[3], organización gremial de gran envergadura que desde finales de los años 70 fungió como el brazo político de los empresarios norteños, los más reaccionarios históricamente. Así, los círculos cercanos a la familia Nava Ricaño se componían de empresarios con poder

del gremio (Tamayo Flores, 2006: 121). La fase siguiente que señalan Chabat y Sánchez (Ibídem) remite al secuestro siglo, el secuestro dirigido "de manera selectiva, a empresarios y ciudadanos que por sus bienes o riquezas representaban botines significativos para los delincuentes".

2 La familia Nava dio con el cuerpo de Raúl hasta octubre de 1997, y colaboraron con las autoridades, de tal manera que "El caso Arizmendi derivó en la investigación de una red de corrupción y protección a secuestradores desde el gobierno del estado de Morelos. Fueron involucrados el procurador estatal Carlos Peredo Merlo; el jefe de la policía judicial Jesús Miyazawa, y el comandante del Grupo Antisecuestros de Morelos, Armando Martínez, descubierto el 29 de enero de 1998" (Padgett, 2014).

3 Puede considerarse que el CCE "es el vértice del más grande complejo de organizaciones articuladas entre sí. Su amplia, sectorial y jerárquica estructura, adopta la forma de una gran pirámide de pirámides y es, sin duda, por la amplitud de la convocatoria que hace a todos los "empresarios", por el gran número de los afiliados indirectos que tiene y por su grado de autonomía respecto del gobierno, la agrupación nacional de empresarios más representativa" (Tirado, 1996: 268).

político, lo que se reflejó durante el secuestro de su hijo, momento en el que recibió apoyo y atención directamente de Luis Téllez, quien era el Jefe de la oficina del entonces presidente Ernesto Zedillo, aunque dicha intervención no fue exitosa.

El caso se resolvió en el ámbito penal pero, como producto de la experiencia personal de la familia Nava y del contacto con las autoridades, decidieron tomar vías alternas para demandar seguridad al gobierno tanto a nivel federal, como local (en la Ciudad de México). Cabe destacar que la familia Nava señaló, como parte del problema que, aunque las autoridades tenían disposición para ayudar a la resolución del caso, no contaban con la experiencia, los conocimientos y la tecnología para dar frente al modus operandi de una banda de secuestradores compleja como la de "el Mochaorejas" (Ricaño, 2013). Bajo este contexto, el 29 de noviembre de 1997 por primera vez en la Ciudad de México, ocupaba las calles la demanda de seguridad, a través de manifestantes vestidos de blanco, muchos de los cuales no tenían previa experiencia en la participación en marchas. Hasta entonces, el tema de la seguridad no había figurado como causa de alguna movilización en el DF.

En este apartado, de forma sucinta se han abordado algunos elementos que ayudan a poner en contexto la movilización contra la inseguridad. El objetivo ha sido caracterizar el momento histórico para comprender el surgimiento de la seguridad como demanda colectiva.

¿Cómo se visibiliza la acción colectiva?

La inseguridad ha implicado la emergencia de actores colectivos enmarcados en procesos de interacción atravesados por las identidades "del dolor." En este sentido, se sostiene que la acción colectiva "es resultado de intenciones, recursos y límites con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones" (Melucci, 2010: 42-43).

En consonancia, se asume que la acción colectiva no está determinada, en este caso, por el agravio ni por los agraviados. Su construcción es más bien contingente pero relacionada con los procesos de identificación que posibilitan o inhiben la definición de un "nosotros" en un campo determinado de acción.

Se asume que la construcción identitaria que soporta la acción colectiva contra la inseguridad se genera a partir de un conjunto de prácticas que se encaminan a un punto particular: la demanda por mayor seguridad. En este trance se van generando interacciones y se recogen elementos que aportan a la distinción del "nosotros víctimas" o "familiares de las víctimas," en oposición a los delincuentes. La formación de la identidad colectiva no se asume como impuesta, en realidad remite al dinamismo de "…sentidos privilegiados frente a situaciones compartidas, [a] la construcción de un nosotros y la definición de una alteridad… y además el reconocimiento intersubjetivo" (Retamozo, 2009: 110).

¿Qué se puede decir sobre los procesos de visibilización de la acción colectiva? La visibilización de la causa se ubica en un momento específico, que podría considerarse como la fase en que la acción colectiva está en ciernes, la cual puede ser sucedida por la consolidación de las identidades que subyacen a la acción colectiva o por su disolución.

Ahora bien, en los análisis sobre la acción colectiva, la visibilidad se da por supuesta, pues en realidad es una característica consustancial de la misma. ¿En qué medida se podría hablar de una acción colectiva que no es visible para los demás? En este sentido se comparte que la acción colectiva implica forzosamente la visibilidad, no obstante, el objetivo es desagregar el conjunto de interacciones que posibilitan la construcción del sujeto social, que lo hacen identificable para los demás, y para sí mismos, a través de sus prácticas y formas de emprender la acción.

El término de sujeto social es "considerado para pensar con mayor precisión el espacio que vincula subjetividad colectiva con otros ámbitos como la identidad. La conformación del sujeto sugiere un proceso histórico y concreto de fijación de ciertos sentidos subjetivos compartidos […] y supone la articulación de ciertos conglomerados de sentido… que se constituyen en un tejido de memoria, historia y reconocimiento" (Retamozo, 2009: 109).

Así, la acción colectiva contra la inseguridad ha implicado visibilizar la causa de la movilización para concitar simpatías y adeptos; y visibilizar a los movilizados, particularmente a los comités organizadores de las marchas. Ahora bien, ¿ante quiénes se busca ser visible? Ante los distintos actores que forman parte del mapa donde se discuten los temas de seguridad (gobernantes, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, víctimas y sociedad en general).

La visibilización no es la "puesta en escena" de un conjunto de recursos materiales y simbólicos, más bien, se encuentra subsumida en las interacciones que dan cabida a la acción colectiva. La visibilización, en este sentido, engloba un conjunto de procesos e interacciones que coadyuvan a la irrupción en la esfera pública.

Melucci señala que la acción colectiva debe contener solidaridad, presencia del conflicto y la ruptura de los límites de compatibilidad al que los actores involucrados se refieren (1991: 361-362). Sin embargo, no queda resuelto cómo algunas acciones colectivas irrumpen en la esfera pública, mientras que otras manifestaciones de procesos similares quedan menguadas.

Por lo tanto, concretamente en la acción colectiva contra la inseguridad, interesa analizar cómo se visibilizó. Se reconoce que la visibilización se traslapa con los elementos que Melucci considera como centrales en la acción colectiva, sin embargo, éstos no están planteados con el énfasis puesto en cómo se construye la visibilidad.

La visibilidad como proceso constitutivo de la acción colectiva

Para responder a la pregunta de cómo se hace visible un sujeto colectivo se plantean cuatro ejes para el análisis: a) el agravio como fuente de legitimación; b) la solidaridad de los círculos cercanos; c) los medios de difusión y, d) los medios que se seleccionen para la irrupción.

A través de los ejes señalados se busca poner de manifiesto que para la visibilización de la acción colectiva se requiere un esfuerzo por extrapolar un problema al resto de la sociedad de tal forma que se comprenda y legitime tanto la causa como a quienes la abanderan. Por otra parte, la solidaridad de los círculos cercanos se traduce en disposición de recursos de tipo económico, material, simbólico, pero también en cuanto a relaciones políticas que ponen en juego elementos de la influencia para impulsar demandas y formas de acción[4].

4 La solidaridad de los círculos cercanos se considera relevante para el proceso de visibilización del agravio como afrenta colectiva. Resulta evidente que la solidaridad de este grupo concreto no agota a la solidaridad que posibilita la acción colectiva, puesto que ésta requiere, para su sostenimiento en un nivel amplio y a través del tiempo, de la conjunción de voluntades que impliquen "la capacidad de los actores de reconocerse a sí mismos y de ser reconocidos como parte de una unidad social" (Melucci, 1991: 360).

Por tanto, podría ser que la cercanía de los medios de comunicación a la marcha, en principio, y posteriormente a la demanda por seguridad, ha sido producto de la solidaridad de dichos círculos cercanos y, por tanto, los medios se han asumido como trampolines para la visibilización del proceso de movilización y de la marcha en sí. Finalmente, se considera la marcha como punto que viene a conjugar y ofrecer los elementos identitarios en un momento determinado, donde no sólo se refrenda el interés por querer ser escuchado, sino que se enfatiza en las acciones concretas.

El planteamiento de los ejes analíticos busca poner énfasis en el carácter procesual de la visibilización de los sujetos colectivos, que no pueden entenderse sin la comprensión de los elementos de la identidad colectiva que se trazaron en torno a la seguridad y que, actualmente, permanecen vigentes aunque no estáticos.

La extensión social del agravio

Tanto los valores, las expectativas y las demandas, dan cuenta de "relaciones de poder, formas de conflicto y desigualdades, en términos de distribución de recursos" (Giménez, 2007: 110) que no son sólo económicos, y que se manifiestan en contextos de tensión, donde se disputa en la esfera pública un asunto de interés para un conjunto de actores con visiones disímiles. La definición de la unidad (el "nosotros") y la diferenciación ("los otros") se da de forma paulatina y no es estática. De esta manera, el proceso de identificación implica la reflexión del actor sobre sí mismo, pero también el reconocimiento de los demás.

La visibilidad como oportunidad para figurar en la esfera pública no está dada ni garantizada por la injusticia ni el agravio. De acuerdo con Pizzorno, la visibilidad "es un fenómeno que tiene en común con la reputación el hecho de referirse a una situación social en la cual la identidad de una persona se construye a partir del juicio comparado que los demás le dan" (2008: 1).

En contextos de violencia e inseguridad ampliamente mediatizada, la condición de víctima es susceptible de convertirse en un elemento distintivo, legitimador y potenciador de liderazgo social, en algunos casos. En torno a la posición de las víctimas se forman nociones definidas por la "pureza e impureza simbólica… se hace significativo

el status demográfico, marginal, y la posición superior se entiende como merecida y legítima" (Alexander, 2000, pág. 143).

La condición de víctima se convierte en un elemento central en la conformación de la identidad colectiva en tanto que interpela al eje de la movilización: el agravio y su extensión a la inseguridad como el gran paraguas para emprender y comprender la acción colectiva.

En el caso que nos compete, el liderazgo de Josefina Ricaño se ha visto permeado por la condolencia pública, producto de la comprensión del secuestro como un delito que afecta la vida. Así, el agravio se traduce en términos morales, como una injusticia social que también alude a las reglas no cumplidas, o no existentes, y que lleva a los actores a cuestionar a la autoridad con el fin de socavar la legitimidad de la misma (Moore, 1996).

El agravio se ha interpretado como el elemento fundante de la acción colectiva contra la inseguridad, y es preciso distinguir por lo menos dos sentidos del mismo: por un lado su repercusión en la resignificación de los actores en la esfera pública, donde paulatinamente asumen un papel protagónico basado en cómo experimentan el agravio; y por otra parte, la extensión pública del agravio, como elemento distintivo, a través del traslado del dolor en la intimidad, a la esfera pública, para hacer del dolor un elemento de identificación.

La re significación de los actores en la esfera pública, implica dar cuenta de que hay una brecha entre el antes y el ahora que permite analizar a este tipo de liderazgos "del dolor" (Maihold, 2012) como circunstanciales, en un primer momento, sin experiencias previas en la movilización social y en la acción colectiva.

El agravio puede remitir al actor a analizar su condición de víctima, de tal forma que sea posible que aparezcan "nuevos diagnósticos sobre la miseria humana y nuevas medidas para condenarlas. En algunos casos, esa innovación puede llegar hasta el reconocimiento y descubrimiento de la infelicidad…" (Moore, 1996: 89). El agravio puede ser comunicado "a través de recursos emotivos a los cuales otros actores políticos sólo tienen acceso en raras ocasiones" (Maihold, 2012: 189).

La formulación del agravio ligado a uno o varios términos de los señalados, remite a la construcción simbólica de una situación en la que los interlocutores puedan tener una aproximación a la "experiencia de la injusticia" (Rivas, 1998: 191). En este sentido,

"ser víctima" se liga con las emociones, y esto permite valorar no sólo a la víctima directa, sino también al familiar. A lo largo de la acción colectiva contra la inseguridad, la figura de los familiares "(construida desde la alteridad) es el eje estructurante de la identidad-legitimidad que habilita a la intervención" (Galar, 2009: 148).

Por otra parte, la noción de víctima se ha asociado casi de forma natural con la de ciudadanía activa y responsable, con el fin de involucrar incluso a aquellos que aún no han sido víctimas pero que, dado el contexto de inseguridad, corren el riesgo de serlo. La asociación entre ciudadanos y víctimas ha reforzado el "nosotros", remitiendo así a los "otros" fuera de la posición de ciudadanos.

Cabe destacar que la extensión del agravio buscó posicionar al secuestro como una amenaza que está despojada de un elemento de clase. En este sentido, el tamiz de "la clase social" es percibido como un obstáculo para la conminación a la acción, por lo que se refiere a la inseguridad como un fenómeno "democratizado": "No importa el nivel social, el ingreso, el nivel educativo, la colonia donde vivamos, el medio de transporte que usemos, el tamaño de nuestro negocio, la ubicación de nuestro trabajo, el lugar donde descansemos o nos divirtamos. No hay lugar seguro" (*Reforma*, 30 de noviembre de 1997).

Así, algunos sectores asumieron que la victimización era un riesgo homogéneo (*La Jornada*, 30 de noviembre de 1997); por tanto, la inseguridad como amenaza conminaba a la acción. Otros señalaban que la inseguridad sí afectaba de forma diferenciada a la población, pero argüían: "[La marcha] es una iniciativa de la pequeña burguesía a la que nos sumamos porque los asaltos no son únicamente para los ricos…" (*La Jornada*, 30 de noviembre de 1997).

Las diferencias en las posiciones socioeconómicas, por lo tanto, se subsumieron ante una demanda general por seguridad, aunque para algunos el principal problema fueran los asaltos y para otros los secuestros. Lo cierto es que ambas preocupaciones se circunscribían a mirar la dimensión delincuencial de la inseguridad y, por lo tanto, la punitiva.

El agravio se ha vinculado con distintas ideas: por un lado, con la justicia punitiva, por otro con la justicia en un sentido más amplio, de índole moral. En ambos casos, se remite al gobierno y su ineficiencia, pero también a la corrupción como elemento que amenaza la seguridad, al tiempo que se liga con la noción de impunidad, también

comprendida como producto de las incapacidades del gobierno. De esta manera, se generan "estructuras entrelazadas en torno a una idea central (el agravio) desarrollada para interpretar los eventos…" (Rivas, 1998: 193).

Cabe destacar que, la centralidad de la sanción penal como medio para abatir la inseguridad, condujo a la formulación de demandas de "pistolización" (*La Jornada*, 3 de diciembre de 1997), endurecimiento de penas, e incluso la pena de muerte, que lleva necesariamente a pensar al "otro" como un ente amenazante que debe ser sometido por el Estado.

Las demandas se formularon principalmente al gobierno federal, derivado de que en la Ciudad de México apenas asumiría el cargo el primer Jefe de Gobierno electo por los ciudadanos: Cuauhtémoc Cárdenas. Como consecuencia de lo descrito, la relación con Ernesto Zedillo giraba en torno a tres posiciones: como responsable directo de la inseguridad, sosteniendo dicho argumento en la complicidad, corrupción y consecuente impunidad; como representante del Estado que debía llevar a cabo una serie de acciones para combatir a los delincuentes (endurecimiento de penas); y como aliado (principalmente después de la marcha, cuando el presidente recibió al comité organizador de la marcha en Los Pinos).

La extensión social del agravio es fundamental para la visibilización, pues no es imaginable una irrupción pública sin la articulación discursiva de quiénes son y qué persiguen, aunque queda claro que el trazo de las fronteras identitarias es un proceso que no se agota con la formulación de discursos y consignas. No obstante, aunque se tengan razones para protestar, y se cuente con el impulso para ello, es necesario contar con círculos cercanos solidarios que alienten y compartan la causa.

En este entendido, el apartado siguiente está destinado a analizar cómo los círculos cercanos a las víctimas contribuyeron a la visibilización de la seguridad como problema público.

La solidaridad de los círculos cercanos

En el inciso anterior se señaló que el agravio no se vivenciaba de forma aislada, sino que venía acompañada de una serie de factores que potenciaban o menguaban la visibili-

dad. La solidaridad, por parte de los círculos cercanos de las víctimas indirectas, compuesto por familiares y amigos, puede relacionarse con la generación de condiciones adecuadas para la visibilidad pública.

Rojo-Mendoza, quien trató de explorar cómo a raíz de ser víctimas se puede potenciar el activismo, concluye que existen dos factores que hacen posible el tránsito de "víctima" a "activista" (Rojo Mendoza, 2013), entre ellas se encuentran: las redes sociales, que se puede entender como las relaciones con los círculos cercanos que ponen de manifiesto la solidaridad, la cual puede vincularse con la empatía y el afecto; y el otro factor se refiere a la interacción con autoridades gubernamentales[5].

Se sostiene que la solidaridad de los círculos cercanos a las víctimas, compuesto por familiares y amigos, y la interacción con las autoridades, fortalecen la visibilidad de los líderes. La solidaridad se traduce como la disposición para acompañar a los familiares de la víctima en la expresión del descontento a través de la disposición de recursos materiales y simbólicos, así como en la planeación y ejecución de estrategias basadas en diagnósticos compartidos de la situación que da origen al agravio.

Así, se pueden distinguir distintos niveles de involucramiento de los círculos cercanos, como producto de la solidaridad. En el caso de Josefina Ricaño, resulta notable la participación de sus amistades para la irrupción en la esfera pública, principalmente porque hasta entonces había un entramado muy débil de organizaciones que sugerían la seguridad como un problema social[6]. En ese contexto, la solidaridad jugó un papel central para definir los medios para manifestar el descontento, y los recursos con los que se llevaría a cabo.

Una caracterización de los círculos cercanos a la familia Ricaño nos lleva a comprender en qué medida la solidaridad aporta elementos para la visibilización del problema y de los actores.

---

5 Cabe destacar que derivado de la condición socioeconómica de la familia Nava, pueden observarse traslapes en los denominados "círculos cercanos" y el contacto con las autoridades, porque hay autoridades que pueden figurar como amigos de las víctimas, o de personas cercanas a éstas.

6 Entre las organizaciones incipientes en torno al tema de la seguridad que no se unieron a la marcha, se encuentran "Asociación Pro Derechos de Personas Asaltadas" y "Justicia para las víctimas" (Reforma, 25 de noviembre de 1997). Cabe destacar que éstas no habían articulado esfuerzos para manifestar su descontento en las calles, o a través de medidas que posibilitaran que se posicionaran en la esfera pública, y tampoco fungieron como coadyuvantes en la organización e impulso de la marcha, de esta forma, su existencia quedó desdibujada y la organización México Unido por la Delincuencia, es actualmente ubicada como la pionera en temas de seguridad y atención a víctimas.

En el caso de Josefina Ricaño, la convocatoria inicial comprendió a un grupo de amigas para definir qué hacer, y la primera decisión fue invitar a asociaciones como COPARMEX[7], al CCE y al Consejo Nacional Agropecuario (CNA), "para que ellos tomaran las riendas para exigirle al gobierno que se hiciera algo" (Ricaño, 2013). Las organizaciones empresariales aceptaron participar y, entre todos definieron que la forma de manifestarse sería a través de una marcha del Ángel de la Independencia al Zócalo de la Capital, pese a la casi nula experiencia previa[8].

La deliberación sobre qué hacer ante la inseguridad se llevó a cabo entre alrededor de 120 familiares y amigos, entre los que figuraban empresarios, que fueron convocados por la señora Nava el 17 de noviembre de 1997. En dicha reunión acordaron realizar una marcha para plantear el problema de la seguridad ante los gobernantes, después de descartar "cerrar las empresas" por una semana (Ricaño, 2013).

La marcha fue elegida como el medio para irrumpir, y en doce días se planeó y organizó. Los círculos cercanos contribuyeron con volantes, carteles y se encargaron de la difusión "de boca en boca", hasta que decidieron solicitar a los medios de difusión, principalmente radiofónicos, que los auxiliaran en extender la invitación a la ciudadanía en general para que saliera a marchar el 29 de noviembre vestida de blanco.

El contacto que establecieron con los medios de difusión no ha quedado transparentado ni en prensa ni en entrevistas; en realidad constituye uno de aquellos espacios de opacidad que dejan cabos sueltos de información sobre cómo lograron que sin que la movilización fuera ya un hecho noticioso, se le prestara voz para convocar. Se infiere, con base en el tipo de relaciones que hasta aquí se han descrito, que el círculo cercano

---

7 La Coparmex surgió en Monterrey en 1929, y el CCE en 1975. En el caso de la Coparmex, se considera que "son los portadores históricos de una posición político-ideológica muy antiestatista y anticentralista que desde hace mucho tiempo los ha ubicado en oposición a algunos elementos esenciales de la ideología y la política del gobierno: la intervención directa en la economía y el corporativismo del Estado" (Tirado, 1987: 484).

8 En este apartado sólo se menciona cómo algunas organizaciones empresariales de gran envergadura se solidarizaron con Josefina Ricaño y sus amistades para movilizarse y externar el reclamo hacia distintos niveles de gobierno, pero es necesario tener en cuenta que la adhesión se repitió en las posteriores marchas, e incluso un mayor número de organizaciones de la iniciativa privada se adhirieron, por ejemplo en la marcha del 2004 entre los organizadores estuvieron la Asociación Industrial y Empresarial de Tlalnepantla, la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA). En la de 2008, además del organizador inicial, Elías Kuri, participaron la Coparmex en la organización, entre asociaciones de otro tipo, pero manifestaron su apoyo Claudio X. González (del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, organismo que concentra a los empresarios más acaudalados del país) (Cfr. Ortiz Rivera, 2002), y Armando Paredes, por parte del CCE.

de familiares y amigos puede explicar la proximidad amistosa que el comité organizador de la marcha tuvo con los medios de difusión para extender la convocatoria.

Así, los círculos cercanos contribuyen a la proliferación de esfuerzos y de recursos materiales y de relaciones, pero también simbólicos. Por lo tanto, es necesario poner en perspectiva que no es la movilización de recursos de forma aislada la que abona a la visibilidad. En realidad, la solidaridad se debe analizar relacionada con "contextos socialmente estructurados que implican relaciones de poder, formas de conflicto y desigualdades en términos de distribución de recursos…" (Giménez, 1997: 110). El uso que se le da a los recursos debe ser comprendido como constituyente del bagaje con el que se mira al problema y a los actores.

Los medios de difusión

La visibilización de las víctimas, depende en buena medida de la capacidad para captar la atención de los medios de difusión. La búsqueda del paso de un evento privado, a su discusión en la esfera pública está íntimamente relacionada con el trato que le den los medios de difusión.

La visibilización como víctima, implica la "conversión del dolor individual en duelo público (lo que) le confiere un carácter político, mecanismo imposible sin la intervención de los medios como intermediarios entre un hecho individual y el clamor generalizado de (in)seguridad" (Maihold, 2012, pág. 190).

A los medios de difusión se les debe reconocer su capacidad para ejercer y para adquirir poder político a través de la editorialización y de la dinámica de comunicación política que coloca unas voces por encima de otros. Los medios no moldean ni determinan la realidad, pero reacomodan y jerarquizan la información para enfatizar o anular a actores y hechos sociales.

En el actual contexto de inseguridad, que además tiene el potencial de significar un "espectáculo" noticioso, se ha cuestionado reiteradamente cuál debe ser la función de los medios (*Cfr*. Meyer Rodríguez, 2004). En la práctica, hemos sido testigos del impulso de celebridades a la luz de la tragedia. En este sentido, los medios refuerzan los rasgos de distinguibilidad y legitimidad que rodean a la noción de víctima.

Los medios de difusión también han contribuido a la distinción de los tipos de víctimas, pues se asume que no todo agravio es merecedor de cobertura ni de atención, por lo tanto, al tener la posibilidad de legitimar actores también tiene el poder de desprestigiarlos a través de la noción de "la víctima dudosa", alguien que es responsable de lo que le sucede.

De esta manera, los medios de difusión fortalecen su poder en el contexto de inseguridad porque "la condición de víctima es… una condición públicamente discutida, culturalmente interpretada y de gran impacto político. Estas sedimentaciones de sentidos se conectan con bagajes culturales vinculados con las luchas sociales y políticas del pasado" (Galar, 2009: 154). Estos bagajes culturales son aprovechados para legitimar o descalificar intenciones, repertorios, medios de irrupción y luchas. En el caso de la movilización contra la inseguridad de finales de los 90, los medios de difusión se asumieron como convocantes de la marcha, ayudando a visibilizar a quiénes la organizaban y por qué, a petición expresa de los organizadores[9].

Así, los medios de difusión se integran como un elemento que contribuyó a la visibilidad del sujeto colectivo, y no sólo del líder; ayudaron a proyectar la causa y a generar condiciones de verosimilitud sobre la consigna de mayor seguridad, fungiendo como uno de los vínculos entre la esfera privada y la esfera pública, adscribiendo el problema como un asunto político.

Generalmente las movilizaciones sociales tienden a captar la atención de los medios de difusión una vez que irrumpen en la esfera pública, como parte del abordaje sobre lo que sucedió. Sin embargo, en el caso de la movilización contra la inseguridad en 1997, los medios fungieron como aliados para visibilizar la causa, las demandas y convocaron a la marcha.

Por tanto, el trato noticioso no se basó en señalar qué pasó, sino qué pasaría el 29 de noviembre, y por qué era relevante salir a marchar. Esta forma de abordar la lucha contra la inseguridad se ha reproducido a lo largo de la emergencia de distintos actores, como el caso de Wallace y Alejandro Martí, por mencionar algunos casos adicionales.

9 Josefina Ricaño relata: "Empezamos muy poquitos, empezamos convocando, invitando a la gente, después pedimos a los medios que se unieran a nosotros, nos apoyaron, a lo mejor con el mismo miedo o más que el que yo tenía" (Ricaño, 2012).

Los medios seleccionados para la irrupción

Asumir una postura pública, como víctimas, ante distintos niveles de gobierno, partidos políticos, y la sociedad en general, implica no sólo tener en cuenta la extensión social del agravio y contar con un círculo cercano sólido que coadyuve a la acción, además del apoyo de los medios de difusión. Es necesario planear a través de qué acciones concretas se buscará irrumpir y posicionarse en la esfera pública.

Las acciones específicas que se adoptan para involucrarse en la disputa sobre qué se entiende por seguridad y cómo se demanda su solución, se inscriben en un abanico de posibilidades para incidir de forma visible en lo público. En este sentido, se asume que hay otras maneras de buscar incidir en lo público, pero que no todas conllevan hacerse visibles ante la opinión pública, por ejemplo, si se opta por el cabildeo o por negociaciones privadas.

La marcha del silencio, como también se le denominó, no redujo las cifras delincuenciales, como esperaban algunos de los movilizados (Ricaño, 2013)[10], sin embargo, sí logró visibilizar el problema de la seguridad como un agravio y como una amenaza para la sociedad.

Los organizadores buscaron evitar protagonismos durante la marcha, para lo cual no hubo un orador sino una grabación que se transmitió donde se establecían una serie de demandas, no obstante, desde entonces se configuró un grupo compacto que se autodenominó representante de la sociedad civil, al cual el gobierno zedillista avaló, como lo han hecho sus sucesores.

Tanto Josefina Ricaño como el resto de personas que han organizado marchas contra la inseguridad en la Ciudad (María Elena Morera, apoyada organizaciones, y Elías Kuri también en compañía de distintas organizaciones), señalan que las marchas "no han servido para nada" y que "no han cambiado nada" (Ricaño, 2013; Morera, 2013; Elías Kuri, 2013). Pero en realidad, en todos los casos, han fungido como medios para hacerse visibles, y para reivindicarse como representantes de la sociedad civil. En

10 Conviene señalar que la inseguridad, como un eje de interés problematizado para la sociedad civil, ya existía antes de la marcha de 1997. En el estado de Morelos, en 1995 se registraron dos marchas del silencio y una caravana de automóviles que se dirigió hacia el Distrito Federal, como forma de denuncia ante la ola de secuestros que se vivía particularmente en la entidad. Como los principales promotores de la marcha se ubican a Gerardo Becerra Ita y Jorge Pérez Bello (Reforma, 25 de noviembre de 1997), ambos empresarios.

este sentido, la identificación como víctima se complementa con los atributos de ciudadanos y representantes de la sociedad civil, términos que emplean de manera indiferenciada a lo largo de distintos pronunciamientos.

La marcha tuvo implicaciones en la definición del "nosotros". En principio se señaló que era la primera vez que los ciudadanos comprometidos salían a protestar (Ricaño, 2013). El compromiso, que señalaban como característico de esta marcha, buscaban reflejarlo en la forma *respetuosa* de salir a las calles.

Cabe destacar que hay una definición del "nosotros" que implica una tensión con otros actores que habían tomado las calles con anterioridad (estudiantes, integrantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, manifestantes contra el Tratado de Libre Comercio…). Los organizadores aseveraban que los marchantes representaban a "la auténtica" ciudadanía con expresiones como "era la primera vez que realmente la ciudadanía salía a las calles", al mismo momento que afirmaban el agravio como parte inherente a la movilización: "íbamos muy dolidos" (Ricaño, 2013).

En correspondencia con las nociones de compromiso y responsabilidad, compatibles con el de ciudadano, el comité organizador se coordinó con las autoridades para el cierre de las calles por donde pasaría la marcha. La marcha se planeó en sábado para evitar acentuar el tráfico citadino, afectar el menor número de personas, y también para que pudieran asistir familias completas a la manifestación.

Horas antes de la marcha en las calles se distribuyó un volante donde se señalaban las especificaciones de la marcha, tales como la hora, la reiteración de que se trataba de una marcha silenciosa, se señalaba que no habría oradores y que se *terminaría* con la entonación del himno nacional (*La Jornada*, 30 de noviembre de 1997; *Reforma*, 30 de noviembre de 1997). Se trataba de acentuar en todo momento que era una marcha de víctimas y de ciudadanos, no de partidos políticos.

Durante la marcha, se distribuyeron pancartas por parte de los organizadores con consignas como: "¡Basta! Sr. Presidente. Nuestros impuestos reclaman seguridad. Estamos muriendo lentamente", y "Por México, Alto a la delincuencia" (*La Jornada*, 30 de noviembre de 1997). Las pancartas estaban traducidas al inglés y francés, para que los turistas de la Ciudad se enteraran de qué estaba sucediendo en el país (*La Jornada*, 30 de noviembre de 1997). Esta serie de elementos, dan cuenta por una parte la organización de la marcha como un evento social de carácter privado; sin embargo,

los constreñimientos no se cumplieron a cabalidad porque la marcha sí convocó a una población heterogénea[11]. Muestra de ello fue la incorporación de consignas por parte de los asistentes, como las siguientes: "La solución no es la represión", "Fuera ministerios públicos y jueces corruptos", "Exigimos eficacia del sistema judicial, no tortura", "Obrero inseguro, país sin futuro", "El pueblo unido acabará con el bandido", "Asalto, homicidio y secuestro, sí son asunto nuestro" y "Queremos vivir sin miedo".

Las consignas que estuvieron presentes a través de mantas y cartulinas, no quedaron plasmadas en el discurso oficial de la marcha y, sin embargo, no pueden soslayarse que remiten a reflexionar sobre las condiciones de la identificación más allá del agravio, y que se centra en las formas de marchar, y en las ideas bajo las que se lleva a cabo la exigencia de seguridad.

¿Qué elementos se incorporaron al discurso oficial? Una vez que los manifestantes se encontraban en el Zócalo, se transmitió la grabación de lo que se conoció como el "Manifiesto" de la marcha MUCD que versaba sobre los siguientes rubros: 1. Leyes que protejan a los ciudadanos y no a los delincuentes; 2. El envío de una seria reforma penal al Congreso de la Unión; 3. Sanciones graves y mayor penalidad al crimen organizado, castigo severo a policías y ex policías delincuentes y apoyo a los policías honestos; 4. Eficacia en la persecución de los delincuentes para que sean realmente aprendidos (sic) y no liberados con argucias legales ni jueces banales; 5. Detención inmediata a los delincuentes y bandas ya identificadas; y, 6. Que la Suprema Corte de Justicia y la Comisión de los Derechos Humanos den la cara y tomen por fin la causa de las víctimas y no de los delincuentes (Manifiesto reproducido íntegramente por *Reforma*, 30 de noviembre de 1997).

De acuerdo con las cláusulas del manifiesto, se hace referencia al "nosotros" como ciudadanos (cláusula 1) y como víctimas (cláusula 6). Este binomio se encuentra íntimamente relacionado y mutuamente dinamizado, esto es, para ser considerado ciudadano tenías que ser víctima y no podías ser delincuente. Los pertenecientes a la clase

11 Entre las manifestaciones de solidaridad con la marcha, se cita la del Sub Comandante Marcos: "El subcomandante Marcos explicó en una de sus célebres posdatas que 'el próximo 29 de noviembre de 1997 delegaciones de las bases de apoyo zapatista en las regiones Altos, Selva, Norte, Sierra, Frontera y Costa realizarán una marcha pacífica en la ciudad de San Cristóbal de las Casas. 'Contra la violencia y la impunidad' es una de las consignas de esta movilización y un puente con la marcha que la sociedad civil del DF realizará del Ángel de la Independencia al Zócalo en la misma fecha y hora. La dignidad y la rebeldía vuelven a hermanar dos Méxicos de México" (Reforma, 30 de noviembre de 1997).

política eran un tercer grupo de actores que se quedaban fuera de la categoría de "ciudadanos".

Ahora bien, respecto a la definición "del otro" se afirma que los delincuentes son protegidos por la Suprema Corte de Justicia y por la Comisión de Derechos Humanos en detrimento de las víctimas y los ciudadanos que conforman el "nosotros". La puesta en tensión de la protección a los delincuentes *versus* la protección de los ciudadanos se reproducirá a lo largo del tiempo por distintas organizaciones. Este hecho ha repercutido en la manera en que se piensa a la seguridad, en ocasiones disociada y en contraposición con los derechos humanos.

La ruptura que se aprecia entre la garantía de seguridad y la protección al delincuente, aludiendo a los derechos humanos, será una de las características que den cuenta de una visión pro políticas de mano dura (*Cfr.* Schillagi, 2009), caracterizada por la centralidad en la punición del delito, y permanente a lo largo del tiempo como demanda.

El trazo conceptual y simbólico del "otro" se comprende sólo en términos del "delincuente": "Los asaltantes son los dueños y quienes deciden si nos corresponde nuestro patrimonio… nos secuestran y asesinan, chantajean… ya basta señor Presidente, nos negamos a seguir viviendo así" (*Reforma*, 30 de noviembre de 1997). En este sentido, el delincuente atenta contra el patrimonio, la propiedad y la vida.

En esta primera irrupción en la esfera pública es factible que ni los organizadores de la marcha, ni los asistentes a la misma podían dimensionar que la inseguridad apenas sería instalada como un tema en disputa por la sociedad civil y el gobierno. Posiblemente en la marcha del 97 la concepción de la seguridad no se observaba como un elemento de la identidad que podría fragmentar al "homogéneo" sujeto colectivo de entonces. Con el paso del tiempo, la noción de inseguridad se ha convertido en fuente de ramificaciones en la lucha.

Consideraciones finales

A lo largo del texto se ha buscado sostener que la visibilidad de la seguridad como problema público, en el marco de la acción colectiva, tiene que ser analizada ampliamente

porque ayuda a comprender la configuración de los actores que en la actualidad se encuentran posicionados frente al gobierno en los temas de seguridad con el argumento de que representan a la sociedad en general. Los actores movilizados han logrado hacerse visibles ante el gobierno y ante la sociedad para posicionarse como interlocutores válidos del primero, y como representantes de la segunda. Aquí radica la importancia de optar por vías públicas para incidir en lo político. Esto es, de hacerse escuchar a través de procesos disruptivos, pese a la falta de experiencia en los mismos, como fue el caso de los organizadores de la marcha del 97.

La visibilidad de la acción colectiva tuvo consecuencias inmediatas que se reflejaron en la postura adoptada por Zedillo. El entonces presidente declaró compartir el diagnóstico del que emergían las demandas de los movilizados, el mismo día de la marcha, pero por la noche. La prontitud en el pronunciamiento fue sucedida por la exigencia, por parte de los organizadores, de recibir una pronta solución a sus demandas, y no sólo una respuesta.

El discurso de Zedillo recogió no sólo el diagnóstico que subyacía en las posturas de los manifestantes, sino las demandas mismas, así como las críticas planteadas a las instituciones de gobierno. De esta manera, el gobierno federal se comprometió a atender con "mano dura" el problema de la delincuencia. Posiblemente este hecho merezca figurar en el abordaje histórico del llamado populismo punitivo[12] en el país.

Los elementos que se han apuntado como potenciadores de visibilidad pública (como la extensión social del agravio, la solidaridad de los círculos cercanos, la simpatía de los medios de difusión y la selección de las formas para irrumpir) se encuentran presentes en otras movilizaciones contra la inseguridad (en 2004 y en 2008), así como en surgimiento de líderes que se han convertido en tales a raíz de la victimización (Eduardo Gallo, María Elena Morera, Isabel Miranda de Wallace y Alejandro Martí). Esta persistencia en el tiempo de los elementos que hacen visible a la acción colectiva, sugiere que pueden coadyuvar a explicar las irrupciones contra la inseguridad en contextos disímiles.

12 El populismo punitivo implica adoptar una serie de medidas encaminadas al aumento de penas, y al acercamiento de "…los mecanismos de control social, tradicionalmente vinculados a la policía, con la sociedad…" con el fin de "…reducir el crimen, pero además… fortalecer la unidad moral y el consenso social sobre el problema particular de la violencia, con lo que se podría satisfacer a un sector particular del elector" (Arteaga Botello, 2004: 205).

Finalmente, se reconoce que una vez analizada la visibilización como proceso que constituye a la acción colectiva. Queda por explorar los procesos de identificación, recursos y medios a través de los cuales se logra permanecer visibles en la esfera pública, y sostener a lo largo del tiempo las demandas por seguridad.

Bibliografía

Alexander, Jeffrey, 2000, Ciudadano y enemigo como clasificación simbólica: sobre el discurso polarizador de la sociedad civil, En J. Alexander, Sociología cultura. *Formas de clasificación en las sociedades complejas*, Barcelona, Anthropos.

Arellano Ríos, Alberto (2008). "Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco." *Desacatos,* No. 26, pp. 119-134.

Arteaga Botello, Nelson, 2006, *En busca de la legitimidad: violencia y populismo punitivo en México 1990-2000*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.

Chabat, Jorge y Georgina Sánchez, 2009, "El crimen organizado en América Latina y el Caribe: Mapeo de México", En *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2009*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung.

Galar, Santiago, 2009, "Movilización colectiva, acción política y percepción del delito: la justicia y la seguridad como objetos de disputa simbólica y política en la Argentina democrática", *Cuestiones Sociológicas*, Argentina, Núm. 5-6.

Giménez, Gilberto, 1997, "Materiales para una teoría de las identidades sociales", *Frontera Norte*, 9(18), 9-28.

Giménez, Gilberto, 2007, "Cultura política e identidad", En *Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*, México, Conaculta, ITESO.

INEGI, 2001, *Indicadores sociodemográficos de México* (1930-2000), México.

INEGI, 2013, *En 2013 se registraron 26 mil 037 homicidios*, (Comunidado), México, http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/julio/comunica9.pdf

Luna, Matilde, y Tirado, Ricardo, 1993, "Los empresarios en el escenario del cambio. Trayectoria y tendencias de sus estrategias de acción colectiva", *Revista Mexicana de Sociología,* México, UNAM.

Maihold, G., 2012, "La 'política del dolor' ante la (in)acción del Estado en materia de seguridad", *Nueva Sociedad,* Núm. 240.

Melucci, Alberto, 1991, "La acción colectiva como construcción social", *Estudios Sociológicos*, México, Colmex.

Melucci, Alberto, 2010, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, Segunda reimpresión, Fondo de Cultura Económica.

Martínez Salgado, Mario (2012). "El secuestro en México. Niveles, tendencias y distribución espacial entre 1997-2000." En Echarri Cánovas, Carlos Javier, *Panorama Estadístico de la Violencia en México*, México, Colmex-SSP-CIES, pp. 197-235.

Meyer Rodríguez, José Antonio y Carla Ríos Calleja (2004). "Diálogos y desencuentros sobre la seguridad pública." En Meyer Rodríguez José Antonio y Gabriel Miranda Trejo, *Comunicación política y seguridad pública en México*, México, Universidad de la Laguna, Universidad de Alicante, Universidad de Santiago de Compostela, Universidad de Málaga, Sociedad Latina de Comunicación Social, pp. 93-122.

Moore, Barrington, 1996, *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión,* México, UNAM.

Pérez García, Gabriela, 2004, *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*, México, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

Pizzorno, Alessandro, 2008, "Visibilidad y reputación pública", *Sociedad Política,* Núm. 57.

Polanska, Malgorzata y Armando Rodríguez Luna (2012). "Anexo estadístico. Justicia e inseguridad." En Benítez Manaut, Raúl y Sergio Aguayo Quezada, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), pp. 168-174.

Retamozo, Martín, 2009, "Orden social, subjetividad y acción colectiva. Notas para el estudio de los movimientos sociales", *Athenea Digital*, Núm. 16, España.

Rivas, Antonio (1998). "El análisis de los marcos: una metodología de los movimientos sociales." En Tejerina, Benjamín y Pedro Ibarra, *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambios culturales*, de, Madrid, Trotta, pp. 181-213.

Rojo Mendoza, Reynaldo, 2013. "From Victims to Activists: Social Influence and Prosocial Behavior in Mexico's Violent Drug War", trabajo presentado en el Seminario Política y Gobierno en el CIDE, el 22 de mayo de 2013.

Schillagi, Carolina, 2009, "La disputa de las víctimas. "Inseguridad", reclamos al Estado y actuación pública de organizaciones y familiares de víctimas de delitos en la Argentina democrática (2004-2006)", En *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías¿: reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil. Argentina,* Editorial Biblos.

Tamayo Flores, Sergio, 2006, "Critica de la ciudadanía y la democracia sin adjetivos: ocho escenas de un conflicto ciudadano en la Ciudad de México", *Secuencia*, Núm. 66.

Tirado, Ricardo, 1987, *Los empresarios y la política partidaria*, Estudios sociológicos, México, UNAM.

Tirado, Ricardo, 1996, "La elite del empresariado y la estructura de representación de intereses empresariales en México", *Ensaios Fee*, Porto Alegre, Núm. 17.

Villagrán, Lauren (2014). "The Victims' Movement in Mexico." En Shirk, David A., et. al. (Editores), *Building resilient communities in Mexico: civil responses to crime and violence*, Washington, Wilson Center Mexico Institute, pp. 121-141.

Información hemerográfica

Proceso, de 15 de noviembre de 1997 a 15 de diciembre de 1997.

Reforma, de 23 de noviembre de 1997 a 31 de diciembre de 1997.

La Jornada de 20 de noviembre de 1997 a 20 de diciembre de 1997.

Entrevistas

Ricaño, Josefina, 13 de Noviembre de 2012, Inédito: Josefina Ricaño Nava, (Alejandra Puente, Entrevistadora). Recuperado el 21 de Febrero de 2014, de http://efektonoticias.com/cultura/inedito-josefina-ricano-nava

Ricaño, Josefina, 6 de Septiembre de 2013, Entrevista a Josefina Ricaño, fundadora de MUCD, (Perla Myrell Méndez Soto, Entrevistadora).

Morera, María Elena, 20 de Octubre de 2013, "Entrevista a María Elena, Presidenta y fundadora de Causa en Común", (Perla Myrell Méndez Soto, Entrevistadora).

Kuri, Elías. (9 de Septiembre de 2013). Entrevista a Elías Kuri, fundador de Iluminemos México. (P. M. Méndez Soto, Entrevistador).

Páginas de internet

CNA. (s.f.). *Consejo Nacional Agropecuario.* Obtenido de http://www.cna.org.mx/index.php?page=acerca, consultada el 02 de abril de 2014.

Coparmex. (s.f.). http://www.coparmexem.org/Comisiones/C_Vertebracion.pdf. Recuperado el 11 de abril de 2014, de http://www.coparmexem.org/Comisiones/C_Vertebracion.pdf, consultada el 05 de abril de 2014.

MUCD. (s.f.). MUCD AC. Recuperado el 11 de abril de 2014, de http://www.mucd.org.mx/Nuestros-Programas-c14i0.html

El EZLN y la(s) sociedad(es) civil(es) mexicana(s) e internacional(es).

*Rossella Viola**

Resumen. Desde el levantamiento del 1° de enero de 1994 hasta hoy, el movimiento neozapatista ha logrado movilizar a gran parte de la sociedad civil nacional e internacional. El objetivo de este trabajo, es intentar explicar las razones de esta movilización, y por lo tanto, la relación entre el EZLN y la sociedad civil. La particularidad de esta unión, expresada de un lado en los Comunicados y en los Documentos emitidos por el EZLN, y del otro lado en las acciones de la sociedad civil, nos permitirán reflexionar acerca de: 1. El papel de la sociedad civil en la organización de la sociedad, 2. La importancia del movimiento neozapatista como ejemplo de los nuevos modos de resistencia y de luchas, y 3. La centralidad de los movimientos sociales.

Palabras clave: EZLN, Sociedad Civil,Gramsci, Hegemonía, Movimientos Sociales.

Abstract. From the uprising of the January 1, 1994 to today, the neozapatista movement get successfully to provoke the mobilization of the civil society, also national and international. The goal of this article is to try to explain the reasons of this mobilization, and in this way, the relationship between the EZLN and the civil society. The particularity of this relationship as it was expressed, first in the declarations and documents made by the EZLN, and second, in the practical actions of the civil society, will allow us to reflect about: 1. The function of the civil society in the general organization of the society, 2. The importance of the neozapatista movement as example of the new modes of resistance and fight, and 3. The centrality of the social movements.

Keywords: EZLN, Civil Society, Gramsci, Hegemony, Social Movements.

* Doctora en Teoría e Investigación Social
Departamento de Comunicación e Investigación Social, Universidad de Roma Sapienza
rossella.viola@uniroma1.it

"La sociedad civil, el concepto incómodo y la realidad molesta.
Los olvidados de siempre…"
Subcomandante Insurgente Marcos, Comunicado del 19 de septiembre de 1996.

1. Sociedad Civil: Una introducción al concepto

A partir de la constatación de que el hombre es un ser social en su misma estructura personal, podemos afirmar que él nace y se realiza siempre dentro de formaciones asociativas que surgen para perseguir finalidades sociales. De hecho, en la base de la sociedad no está el individuo aislado, sino las agrupaciones sociales.[1] El progresivo deterioro de la democracia y la creciente desconfianza hacia las instituciones (Lipset, 1995; Putnam, 1995) han puesto a la sociedad civil en el centro de los debates públicos y políticos. La sociedad civil es, en efecto, considerada como una fuente importante de integración, de cooperación y de solidaridad social (Putnam, 1992; Wutnow, 1995). En la crisis del Estado, la sociedad civil es concebida entonces como el "lugar" necesario para la regeneración moral de la sociedad (Magatti et al., 1997).

Pero ¿qué se entiende por sociedad civil? El significado del término ha adoptado muchas formas diferentes a lo largo de la historia. Según Locke y Hobbes, aunque desde diferentes lecturas cada uno, la sociedad civil coincide con la sociedad política, ya que ella representa la manera de salir del 'Estado de Naturaleza'. Por el contrario, desde el punto de vista de Rousseau, la sociedad civil no puede coincidir con la sociedad política, porque la primera corresponde a una estructura social definida con base en la propiedad privada, y caracterizada por diferencias sociales muy fuertes, y desde esta óptica, es la defensa de la propiedad privada la que permite el surgimiento de la sociedad política y del Estado.

En oposición a esta concepción, Ferguson argumenta la inexistencia de un Estado de Naturaleza pre-social y la necesidad positiva de la sociedad civil, basada en la división del trabajo. Hegel, por otro lado, concibe a la sociedad civil como un momento intermedio entre la sociedad natural de la familia y la sociedad política encarnada en

1 Cuando afirmamos que en la base de la vida social no está el individuo sino los grupos sociales, no queremos sostener una concepción organicista de la sociedad, sino subrayar una modalidad de la acción humana, es decir su fundamental estructura relacional y cooperativa. Es aquí suficiente citar como ejemplo el "sujeto cultural" de Weber (1922) que se determina, en su individualidad, como representación del grupo.

el Estado, mientras que Marx critica la división, típica de la sociedad burguesa, entre el Estado y la sociedad civil, ya que a la supuesta igualdad jurídico-política del primero, se opone la desigualdad de condiciones materiales típica de la segunda. Finalmente, Gramsci identifica la sociedad civil como un espacio de lucha por la conquista de la hegemonía, y también como el momento del consenso, en contraposición al "Estado-fuerza".

Aunque en este ensayo no es posible reconstruir una genealogía de los diversos significados del concepto de la sociedad civil (ya que no es éste el objetivo del artículo), hemos mencionado brevemente algunas elaboraciones teóricas del concepto, sobre todo para poner en el centro de nuestra discusión, la relación entre sociedad civil y sociedad política-Estado.

A partir de las lecciones de estos grandes autores, y a pesar de las dificultades de definir éste concepto, nosotros entendemos la sociedad civil como una realidad plural y compleja, como el espacio diverso en el que conviven y se confrontan las distintas clases sociales, pero también diferentes grupos, fracciones de clase, actores y sujetos sociales del más diverso orden, y por ende, como un entramado de múltiples 'sociedades civiles', todas presentes y todas actuantes, dentro de ese vasto y complicado conglomerado heterogéneo de la llamada 'sociedad civil'.

De hecho, la sociedad civil representa el espacio donde nacen y crecen los conflictos económicos, políticos, culturales, sociales que se originan a partir de las contradicciones internas del sistema capitalista,[2] y que el Estado no quiere reconocer como problemas, no reconociendo al mismo tiempo las necesidades de la sociedad civil y alejándose cada vez más de los valores constitucionales y sociales.

Efectivamente, como lo explica muy claramente Maritain (2002), el Estado es un aparato institucional que está al servicio de la sociedad política, es decir del cuerpo político, y cuando los objetivos de los gobiernos coinciden solo con la toma y con el mantenimiento del poder, puede a veces llegar a ocurrir que ciertos sectores de la sociedad civil emerjan para asegurar los derechos de las instancias fundamentales de la vida humana. Por este motivo es importante y necesario distinguir la política como activi-

2 Es por ésta razón que diferentes autores sostienen que la sociedad civil se activa sólo en ciertos momentos de tensión y de insatisfacción, mientras que "desaparece" en situaciones de paz social. Para profundizar este tema, véase entre otros, Hengstenberg P., Kohut K., Maihold G., eds, (1999), Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.

dad institucional, de la política como búsqueda del bien común para toda la sociedad. La primera coincide con un pequeño grupo de personas "iluminadas" que se definen y son reconocidos como expertos de la política;[3] mientras que la segunda coincide con el conjunto de todos los ciudadanos, o sea de todos los que animan y constituyen a la sociedad civil.[4]

De hecho, se trata de formas de sociabilidad que nacen desde abajo y como fruto de la organización de los sujetos que comparten y luchan por una misma causa. De todas formas, cuando hablamos de un conjunto de sujetos sociales nos referimos a los grupos sociales, a las organizaciones, a los ciudadanos, a las asociaciones, aunque no incluimos a los partidos políticos, porque a diferencia de la tesis de Bobbio (1989), que afirma que los partidos políticos están en parte en las instituciones políticas y en parte en la sociedad civil, nosotros pensamos que hoy los partidos políticos tienen un lugar y operan solamente dentro de la sociedad política, y en las instituciones estatales.

Ya hemos dicho que la sociedad civil se ubica, en ocasiones, en contraposición a las instituciones estatales. En parte, ella existe porque la búsqueda y la determinación del bien común es y tiene que ser propia de todos los ciudadanos, y no solamente de sus representes políticos. Es decir, que no se puede reducir el ideal de la democracia al derecho de voto, o sea a una total delegación hacia los que se proponen como profesionales y expertos de la política.

En efecto, son los ciudadanos mismos los únicos que pueden decidir respecto de su propio bienestar, y los que deberían elegir las leyes para el bien de la comunidad. Pues

3 Véase sobre esto la lección de Weber, en su obra El político y el científico, México, Premia, 1980.

4 No es casual que el neozapatismo ha abolido esta distinción, con la constitución en el 2003, de los Caracoles y las Juntas de Buen Gobierno, y con la afirmación del "Mandar Obedeciendo", ambos desarrollados con el fin de anular la milenaria división entre la función del mandar (siempre asignada a una pequeña élite de individuos) y la función de la obediencia (destinada a todo el pueblo). A partir de esta división, los neozapatistas cambian radicalmente la visión del mando y de la obediencia e invierten la relación entre las dos, ya que en los Caracoles y en las comunidades es el pueblo el que manda sobre sí mismo, a través de la intermediación de un pequeño grupo, que solo tiene que implementar el respeto y acatamiento de las órdenes colectivas del pueblo. Es el consenso del pueblo el que constituye la única fuente de autoridad legítima: nullum imperium sine pacto. Así, la función del mando es privada de toda su fuerza represiva, y la de la obediencia es privada de toda su pasividad. Mando y obediencia se vuelven entonces herramientas de autodisciplina; una autodisciplina y un autogobierno establecidos exclusivamente por parte del pueblo, el que, como sostiene Rousseau, de esta manera es soberano único y absoluto (Juan Jacobo Rousseau, El contrato social, Madrid, Alianza Editorial, 2012). En este sentido, véanse las similitudes entre el discurso neozapatista y la reflexión de Rousseau sobre la voluntad general, brevemente desarrolladas a continuación. Para profundizar en el tema del Mandar Obedeciendo, véase Carlos Antonio Aguirre Rojas, Mandar Obedeciendo. Las lecciones políticas del neozapatismo mexicano, México, Contrahistorias, 2016.

como nos enseña Rousseau, el pueblo, sujeto a las leyes, debería ser el autor único de estas leyes, y solamente los que se asocian deberían poder regularlas, porque asociados los individuos van a actuar por el bien de toda la sociedad.

El pueblo, según Rousseau, reunido en Asambleas legislativas[5], declara su propia voluntad a través de las leyes, las que se vuelven así expresión de la *voluntad general*. Esa voluntad es general porque representa el interés común que une a los miembros de la asamblea del pueblo. Se trata de una visión muy similar a la desarrollada por los neozapatistas: «Las zapatistas, los zapatistas, decimos que no se le debe tener miedo a que el pueblo manda. Es lo más sano y juicioso. Porque el pueblo mismo va a hacer los cambios que verdaderamente necesita. Y sólo así va a existir un nuevo sistema de gobernar» (Moisés, 2016: 344).

Según Rousseau y según los neozapatistas, entonces, la coincidencia entre fuente y destinatario de las leyes es garantía de una plena justicia. O sea, que cuando se decide colectivamente, el bien de la colectividad coincide con el bien de los sujetos, porque la colectividad representa la unión de todos los miembros. Por estas razones deben ser rechazados todos los sistemas de gobiernos representativos que se basan sobre la delegación, ya que «Las soluciones las hace el pueblo, no los líderes, no los partidistas» (ibidem: 342). De hecho, renunciar a la soberanía significa abandonar la propia cualidad de hombre en cuanto ciudadano, y por ello significa entonces destruir a la sociedad civil.

Para entender más profundamente el concepto de sociedad civil, creemos necesario recuperar algunas reflexiones de Gramsci. Para el autor italiano, la sociedad civil no es ni la estructura marxianamente entendida, ni el hegeliano "sistema de necesidades", sino que ella es, en parte, el conjunto de las asociaciones sindicales, políticas, culturales, generalmente llamadas "privadas", simplemente para distinguirlas de la esfera "pública" del Estado (Gramsci, 2007, Q. 4. Parágrafo 49: 476). Estas asociaciones nacen a través de la iniciativa de los individuos o de los grupos, los que como tales, no pertenecen a la esfera pública del Estado, y funcionan según una praxis de adhesión voluntaria. Esta es una característica fundamental de ciertos sectores de la sociedad civil, ya que

5 La estructura de la asamblea es la que ponen en practica los zapatistas: «Los pueblos se organizan en asambleas, donde empiezan a opinar y de ahí empiezan a salir las propuestas y las estudian las propuestas, sus ventajas y desventajas, y las analizan cuál es la mejor. Y antes de decidir las llevan a todos los pueblos para su aprobación y vuelta la asamblea para la toma de decisión según la mayoría de la decisión del pueblo. Ésta es ya la vida zapatista en los pueblos. Ya es una cultura de verdad» (Moisés, 2016: 344).

aquí la iniciativa es voluntaria y no es impuesta desde lo alto, desde un determinado mando. Por este motivo, Gramsci distingue al Estado de la sociedad civil: el primero coincide con la fuerza y con la represión de las leyes y de las sanciones, mientras que la segunda puede representar, en ciertos de sus sectores y grupos constitutivos, el mundo de la vida cultural, en el sentido de que ella logra a veces producir el consenso de las masas a través de un operación capilar que nace y se desarrolla desde abajo, desde la cultura de la vida cotidiana. La sociedad civil es, entonces, respecto de algunos de sus grupos y sectores, un "lugar del consenso" basado sobre una adhesión sincera de los que participan. Aunque también, lógicamente, es un lugar del conflicto y del continuo choque de intereses, derivado de la clara e insuprimible heterogeneidad que caracteriza igualmente y de modo permanente a esta misma sociedad civil, algo que es también reconocido y teorizado por Gramsci.

Gramsci desconfía completamente del Estado sobre todo por la relación que nace, dentro de él, entre lo económico y lo político, ya que este último redefine sus relaciones con el plano económico a partir de las necesidades del capital, y de su afán constante de superar sus propias crisis. Por esta razón el papel de ciertos sectores de la sociedad civil se vuelve central: «Lo Stato moderno abolisce molte autonomie delle classi subalterne [...] ma certe forme di vita interna delle classi subalterne rinascono come partito, sindacato, associazione di cultura» (Gramsci, 2007, Q 3, Parágrafo 18: 303).

Entonces el conflicto entre la sociedad civil y la sociedad política se da cuando ésta última se identifica con el Estado, el que representa la política del arriba, de los dominadores, volviéndose muchas veces una amenaza para la sociedad civil, porque el Estado desarticula la idea de unión e impone la visión egoísta e individualista propia de este sistema capitalista, que destruye y separa y opone a los individuos y a los grupos sociales: «los pueblos, los dividen, los enfrentan, los hacen pelear entre mismos familiares» (Moisés, 2016: 338).

2. La Sociedad Civil y el EZLN

Una vez aclarado el concepto de sociedad civil, analizaremos ahora un caso específico, es decir la relación entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la sociedad civil

nacional e internacional. El apoyo de grandes sectores de la sociedad civil al movimiento neozapatista ha sido fuerte y la historia de este movimiento está de hecho ligada a la sociedad civil.

Al levantarse el primero de enero de 1994 los neozapatistas pudieron contar con la solidaridad completa de sectores de la sociedad civil que pidieron el cese al fuego en el conflicto entre el EZLN y el ejército mexicano, y exigieron el dialogo entre las partes: «las grandes movilizaciones de la sociedad civil nacional e internacional... obligaron al gobierno a insistir en la vía del diálogo y la negociación» (EZLN, 1997,T. III: 82).

De hecho, a partir de los primeros días del levantamiento armado, muchos grupos sociales, muchas organizaciones, muchas movimientos sociales, es decir un sector considerable y mayoritario de la sociedad civil en general, se movilizaron apoyando la causa neozapatista y actuando con todas las herramientas a su disposición, y a través de varias formas de lucha y de solidaridad (marchas, encuentros internacionales, caravanas, etcétera). En efecto, como explican claramente los neozapatistas en la *Segunda Declaración de la Selva Lacandona*: «La Sociedad Civil asumió el deber de preservar a nuestra patria, ella manifestó su desacuerdo... y obligó a dialogar» (EZLN, 1997, T. I: 33); es decir que la sociedad civil trató de generar las condiciones para el dialogo y para la realización de una paz digna y justa.

El levantamiento zapatista logró entonces estimular a un gran sector de la sociedad civil mexicana, el que ya desde las etapas recientes de la época posrevolucionaria, empezó a organizarse en redes de confianza alternativas, para satisfacer las necesidades que el Estado no lograba satisfacer, constituyéndose en un "movimiento social por la democracia" (Cadena-Roa, 2003). Más adelante, en los años setenta-ochenta, ésta misma sociedad civil empezó a expresar claramente la necesidad de un cambio social, sobre todo respecto a la relación Estado-sociedad,[6] en la búsqueda de una nueva idea de nación, la que el EZLN de hecho le ofrece:

Por un lado el proyecto de país que tiene el poder, un proyecto que implica la destrucción total de la nación mexicana; la negación de su historia, la entrega de su soberanía, la traición y el crimen como valores supremos; la hipocresía y el engaño como

6 Muchos autores hablan al respecto del surgimiento de la sociedad civil. Véase entre otros, Rafael Reygadas (1998), Abriendo Veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles. Editor Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, o Sergio Zermeño (1996), La sociedad derrotada, Siglo XXI, México.

método de gobierno; la desestabilización y la inseguridad como programa nacional, y la represión y la intolerancia como plan de desarrollo. Por el otro lado, el proyecto de la transición a la democracia, no una transición pactada con el poder que simule un cambio para que todo siga igual, sino la transición a la democracia como el proyecto de reconstrucción del país; la defensa de la soberanía nacional; la justicia y la esperanza como anhelos; la verdad y el mandar obedeciendo como guía de jefatura; la estabilidad y la seguridad que dan la democracia y la libertad; el dialogo, la tolerancia y la inclusión como nuevas formas de hacer política (EZLN, 1997, T. III: 85).

Esta participación de la sociedad civil se produjo no solo a nivel nacional, sino también internacional. La constitución del EZLN representó, seguramente, una base de apoyo y un punto de partida muy importantes, que derivan también en las manifestaciones de 1999 en Seattle, y que causan el fracaso del Congreso del World Trade Organization (WTO), así como inspiró muchas de las protestas, de las movilizaciones y de los movimientos de 1999, 2000, 2001, es decir de Génova, Barcelona, Praga e incluso y más recientemente, todos los movimientos y las protestas que nacieron y se desarrollaron en el año de 2011 (los 'Indignados' españoles, la llamada Primavera Árabe, el movimiento Ocupa Wall Street, etc.).[7]

Es complejo intentar explicar las razones del gran éxito que tuvo el neozapatismo en la movilización de la sociedad. Sin embargo, nos parece importante intentar establecer algunos de los elementos que nos puedan permitir entender esa activación excepcional de un buen grupo de sectores e integrantes de la sociedad civil, y la relación que estos y el EZLN logran construir en el curso de los años. En este esfuerzo analítico se encuentran los principales aportes de este trabajo.

Para abordar este argumento, nuestro discurso seguirá varios niveles, que reflejan los discursos y las acciones de los dos sujetos que estamos analizando. Siguiendo esta lógica, analizaremos: a) la capacidad del movimiento neozapatista para construir un grande y relevante consenso social, y para generar un espacio simbólico donde todos los movimientos y los grupos sociales pueden ver reunidas y reconocidas sus demandas

7 Para profundizar este tema cfr. Carlos Antonio Aguirre Rojas (2013), «Raíces, Orígenes e Inicios del Neozapatismo Mexicano», en Contrahistorias, núm. 20, México, pp. 7-37. Para profundizar el tema del impacto del movimiento neozapatista sobre un amplio abanico de sectores de la sociedad civil a nivel internacional véase Guiomar Rovira Sancho (2016), Zapatismo sin fronteras: Las redes de solidaridad con Chiapas y el altermundismo, Barcelona, Icaria Editorial.

de lucha y de reivindicación;[8] b) la forma en que los neozapatistas han definido a la sociedad civil; c) la capacidad de la sociedad civil para responder y movilizarse alrededor de este movimiento.

Los elementos que permitieron al movimiento neozapatista lograr una movilización de vastos componentes de la sociedad civil son múltiples. Sin ninguna pretensión de exhaustividad, analizaremos aquí los principales:

1. La legitimidad de la causa indígena;
2. La decisión de cambiar el mundo, sin organizar toda la estrategia de ese cambio en torno del único objetivo de 'tomar el poder';
3. La concepción del nosotros;
4. La construcción de nuevos sentidos y de una nueva realidad.

1. Con el levantamiento del 1° de enero de 1994, los neozapatistas logran dar vida y voz a los "olvidados,"[9] a los que el gobierno mexicano quería desaparecer, a aquellos que no eran considerados como indígenas sino simplemente como campesinos, en un claro proceso de negación de estos mismos pueblos, y de invisibilización de su propia identidad. "Los indígenas en México no existen", era el mensaje que quería establecer y difundir el gobierno mexicano. Estos actos de negación son evidentes en la construcción de una realidad en donde ninguno de los rasgos de la cultura indígena es admitido: sus lenguas eran calificadas como dialectos, su cultura sólo era sinónimo de folclore, su concepción de la vida era percibida como un arcaísmo del pasado.

La lógica del gobierno mexicano era, en el mejor de los casos, la de asimilar a estos indígenas al supuesto 'progreso' y a la supuesta 'civilización', cancelando radicalmente su propio mundo, y dejando que ellos se volvieran simplemente historia y símbolos del pasado. Y es justo en el momento en el cual, supuestamente, México estaba entrando

8 Como lo explica Carlos Antonio Aguirre Rojas (2013a), el movimiento neozapatista, a través del establecimiento de sus demandas de lucha, logró definir una agenda de los reclamos y de las reivindicaciones del conjunto de los movimientos sociales actuales. De hecho, éstos luchan hoy también por tierra, techo, trabajo, alimentación, salud, educación, información, cultura, independencia, democracia, justicia, libertad y paz, aunque entendiendo a todas estas demandas en un sentido radicalmente anticapitalista y antisistémico.

9 Aunque es necesario aclarar que cuando los neozapatistas se levantan, explican claramente que su lucha no es solamente por los pueblos indígenas y por las demandas indígenas, sino por las demandas universales de todo el pueblo mexicano, e incluso más allá. Prueba de esto, es su consigna inicial de "para todos todo, para nosotros nada".

en un proceso de modernización a través de su fase neoliberal, y que corresponde a la firma y a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, emblema del neoliberalismo y del imperialismo, que el movimiento neozapatista se levanta para rescatar el derecho de existencia de ese sector del pueblo olvidado, de los pueblos indígenas.[10]

Esta reivindicación fue desde el principio entendida por la mayoría de la sociedad civil, la que reconoció plena legitimidad a la causa indígena; así que si el levantamiento era legítimo no se podía permitir su represión por parte del Estado. Además, el movimiento zapatista aclaró la identificación de la identidad indígena con la identidad nacional: el pueblo indígena es mexicano, y el pueblo mexicano tiene parte importante de sus raíces en el mundo indígena.

2. A partir del siglo XIX, muchos movimientos y grupos sociales empezaron a organizarse para luchar en contra del sistema capitalista que se estaba desarrollando e implantado con una fuerza cada vez más grande. En la mitad del mismo siglo, estas organizaciones empezaron a ganar cierta fuerza y se enfrentaron a una decisión básica acerca de su estrategia: ¿Cómo ubicarse frente al Estado? Se desarrollaron dos respuestas principales: 1. Tratar de tomar el poder del Estado, para después cambiar el mundo; 2. Intentar construir bases de poder externas al Estado. Como la historia nos enseña, ganó la primera posición, aunque sin embargo, y a pesar del éxito que tuvieron estas organizaciones y estos partidos, ellos llegaron a tomar el poder, pero no lograron cambiar el mundo.[11] A partir de estas enseñanzas, el movimiento neozapatista, desde el principio, se pronunció en contra de la idea de que toda la estrategia del movimiento debería estar nucleada en torno de ese objetivo exclusivo de la toma del poder estatal, planteando en cambio que dicha toma era uno más de los objetivos del movimiento, pero no el único, ni el central, ni el que debía estructurar y definir todo el movimiento en su conjunto, y que en su lugar había que impulsar la organización de contrapoderes radicales, y espacios de verdadera autonomía social integral, lo mismo que formas embrionarias pero reales y vivas de múltiples mundos nuevos fuera del poder estatal.

10 El movimiento neozapatista revolucionó el posicionamiento de los pueblos indígenas de toda América Latina, los que «desde ese emblemático año de 1994, han ido pasando desde la tradicional y secular posición defensiva que mantuvieron durante décadas y siglos, hacia una nueva posición ofensiva y reivindicativa» (Aguirre Rojas, 2013b: 7-8).

11 Para profundizar en este tema vale la pena revisar a Immanuel Wallerstein (2008), «Cuatro acercamientos al neozapatismo mexicano», en Historia y dilemas de los movimientos antisistémicos, México, Ed. Contrahistorias, 2008, pp. 214-245.

Para lograr este objetivo, y atendiendo a las demandas de la mayoría de la sociedad civil de dejar la vía armada, el EZLN generó una concepción nueva del poder, que se sintetiza en los principios del "mandar obedeciendo". Este paso de *una estrategia que incluía también de modo importante lo militar, a una estrategia más concentrada en lo propiamente político* permitió al movimiento neozapatista escuchar y satisfacer ciertas demandas de la sociedad civil, la que rechazaba la posibilidad de una cruenta y larga guerra civil, al mismo tiempo en que apoyaba, protegía y legitimaba a ese mismo movimiento (Gilly, 1998).

Para realizar este tránsito antes mencionado, refrendando sus posturas de construir espacios lo más inclusivos posibles, el movimiento neozapatista desarrolló algunos cambios de estrategia y de acciones, pasando de la lucha armada (*Primera Declaración*) a la convocatoria directa a los 'sectores honestos' de la sociedad civil, es decir a los distintos elementos componentes del pueblo mexicano (*Segunda Declaración*), a la propuesta de formación de un vasto y amplio 'frente de oposición' para la constitución de un 'gobierno de transición' (*Tercera Declaración*), a la constitución de una nueva fuerza política, dentro de la cual se convoca nuevamente a ciertos sectores específicos de la sociedad civil (*Cuarta Declaración*), a la lucha por el reconocimiento de los pueblos indios, en donde al convocarla nuevamente, se hace el desglose más amplio de los sectores de la sociedad civil que son interpelados por el neozapatismo (*Quinta Declaración*), hasta el lanzamiento de la Otra Campaña, donde el término de sociedad civil es abandonado y sustituido por el de 'los de abajo' (*Sexta Declaración*).

3. En un mundo en el cual el individualismo es la forma y la filosofía de vida que se quiere imponer, el movimiento neozapatista afirma la fuerza del nosotros sobre el yo; es decir afirma que el nosotros debe siempre prevalecer sobre el yo individual, y que éste último solo tiene sentido como parte integrante del primero. Esto es fundamental, ya que recuerda a cada sujeto su naturaleza social y permite poner en discusión el principio capitalista del crudo individualismo, para una nueva afirmación de la fuerza colectiva.

De hecho, la concepción del sujeto liberal, pensado como hombre solo, lejano y al margen del colectivo, no está presente ni en la cosmovisión indígena ni en la neozapatista. Significa entonces que no existe el concepto del hombre aislado, que lucha para la obtención del éxito económico, político, social, sino que, al contrario, se afirma

el nosotros comunitario, que construyéndose en contraposición al individualismo de la filosofía occidental, logra constituir otra forma de organización social: la vida, los derechos, el sentir y el pensar de las personas son iguales, y no existe una jerarquización de uno sobre el otro, una lucha entre distintos individuos, ya que la realización de cada persona se afirma en cuanto parte del colectivo.

Esta concepción es muy importante, sobre todo porque constituye una alternativa a la lógica dominante del sistema actual y permite que todas las personas que no comparten los valores de esta estructura capitalista pueden encontrar en el neozapatismo, y en particular en esta concepción del nosotros, nuevas formas y maneras de vivir, de actuar, de existir.

4. La fuerza del EZLN reside también en el hecho de que logra poner a disposición de la sociedad civil nuevos sentidos y nuevos discursos, completamente diferentes de los que pertenecen a la lógica dominante, y que permiten acabar con todas las formas del lenguaje estereotipado, con todas las ideas de jerarquías y de falsificaciones, para substituir estas prácticas y significados con nuevos "universos" mentales construidos con el soporte y la colaboración de las personas que viven en ellos, a favor de una "horizontalidad" y en contra del verticalismo que ha inspirado a muchos grupos de izquierda. Uno de los ejemplos más claros de esta capacidad de crear nuevos sentidos está representada por la muerte simbólica del Subcomandante Marcos, ligada el homicidio, ocurrido el 2 de mayo de 2014, de José Luis Solís López, el maestro Galeano. Después de este homicidio, el EZLN organizó una reunión, que tuvo lugar el 24 de mayo de 2014, en el histórico Caracol de La Realidad, para rendir homenaje a Galeano.

Una iniciativa que fue ocasión también para el pronunciamiento de las "últimas palabras públicas" del Subcomandante Insurgente Marcos, quien en su discurso titulado 'Entre la luz y la sombra', ha explicado claramente que él ha sido solamente una suerte de marioneta, *un truco de magia terrible y maravillosa* inventado por la *sabiduría indígena*, para desafiar a *la modernidad en uno de sus bastiones: los medios de comunicación*. El Subcomandante Marcos ha sido, en otras palabras, un medio de comunicación con el que los rebeldes han interactuado, primero con el resto de la realidad mexicana, y luego con el mundo entero.

Ésta ha sido la forma en que los zapatistas han tratado de superar la invisibilidad a la que los condenaba la sociedad mundial. Es decir, que Marcos ha sido solamente la

mediación necesaria para que la multiplicidad de las historias de explotación, de sufrimiento, de despojo, de los indígenas, se volvieran un instrumento de rebelión para los pueblos que estaban desposeídos sistemáticamente de cualquier instrumento (Le Bot, 1997). De esta necesidad colectiva nace el personaje de Marcos, "la botarga o el holograma" detrás del que estuvieron las comunidades rebeldes que nadie quería ver. No líder entonces, sino simple función. Algo que *sirve al colectivo o no sirve*, para citar sus propias palabras. La función ha venido a menos, ya que ahora las comunidades no tienen necesidad de mediadores para explicarse y contarse.

Ésta es la razón por la que Marcos muere, porque ya no es necesario para el colectivo. Es decir que no existe ya la necesidad de este personaje; en cambio hay necesidad de dar espacio al nuevo curso del zapatismo, hay necesidad de que el concepto de "liderazgo" sea reemplazado por el de colectivo y comunidad. Hemos mencionado este discurso, porque ha sido considerado uno de los mejores discursos de teoría política de los últimos 20 años, ya que trasmite significados de democracia, de horizontalidad, a través de la desaparición del líder más conocido del movimiento neozapatista, que tiene también la función de "engañar a la muerte" y de reponer la vida al compañero caído, el que renace como Subcomandante Insurgente Galeano.

Ahora, para analizar como el movimiento neozapatista define a la sociedad civil, tomaremos en cuenta las seis Declaraciones de la Selva Lacandona,[12] en donde la sociedad civil es concebida, en la *Primera Declaración* del 1° de enero de 1994, como el sujeto llamado a asegurarse de que la guerra se desarrolle dentro de las disposiciones legales internacionales, y es llamada a unirse a la fuerza del Ejercito Zapatista de Liberación Nacional[13]; en la *Segunda Declaración* del 12 de junio de 1994, la sociedad civil es llama-

12 No tomaremos en cuenta lo documentos sucesivos a la Sexta Declaración de la Selva Lacandona, porque en junio de 2005 los neozapatistas escriben una carta dirigida a la sociedad civil nacional e internacional, en la cual utilizan por última ocasión este término. En ésta carta que, como lo explican bien los neozapatistas, no es una despedida completa, ellos aclaran, sin embargo, que aunque agradecen el apoyo constante de esa sociedad civil, a partir de ese momento se referirán e interpelaran más bien a "los de abajo" que componen el tejido social nacional e internacional, como aparece claramente en la Sexta Declaración de la Selva Lacandona, porque como es obvio, es diferente ser parte de la sociedad civil ocupando un posición dominante que una posición dominada. Para leer esta carta, véase la página web de Enlace Zapatista: http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2005/06/21/carta-a-la-sociedad-civil-nacional-e-internacional.

13 Aunque en esta Primera Declaración no aparece el término de sociedad civil, y considerando que para el EZLN este término ha sido siempre sinónimo del concepto de 'pueblo', sea mexicano sea internacional, parece ser plausible que el EZLN está dialogando justo con esa sociedad civil, nombrada aquí como el pueblo o como la población civil.

da a interponerse entre las partes en conflicto y a organizarse para la afirmación de la *Democracia, la Libertad y la Justicia*, ya que ella es identificada como una *fuerza superior a cualquier poder político o militar*. En la *Tercera Declaración de la Selva Lacandona* del 2 de enero de 1995, aunque no aparece el término sociedad civil, el EZLN se está dirigiendo a ella como sujeto capaz de luchar por *el fin del sistema del partido del Estado*.

En la *Cuarta Declaración de la Selva Lacandona* del 2 de enero de 1996, la sociedad civil es definida como el conjunto de *las distintas fuerzas ciudadanas* que pueden luchar en contra del sistema de partido de Estado, constituyéndose en *una nueva fuerza política*. En la *Quinta Declaración de la Selva Lacandona* del 19 de julio 1998, la sociedad civil es definida propiamente como una aliada en la lucha, un sujeto necesario para la lucha con el cual compartir objetivos, formas y estrategias de lucha. En la *Sexta Declaración de la Selva Lacandona* de junio 2005, la sociedad civil ya no existe bajo este término, y en su lugar se convoca a varios sectores que la integran, pero ahora enfatizando su condición de ser parte del 'abajo social', parte del conjunto de los sectores, grupos y clases subalternos de la sociedad, cuya tarea es la de llevar a cabo una lucha radical y genuinamente anticapitalista.

En todas la Declaraciones, esta sociedad civil es concebida como opuesta a la sociedad política y militar. Pero nunca se le define como un todo homogéneo, y siempre se subraya la heterogeneidad de los grupos sociales que la componen, por lo cual, siempre se convoca solamente a 'los grupos honestos' que la integran, o se enumeran a los sectores, clases y grupos subalternos que existen en ella y que son los que son interpelados en particular por el neozapatismo mexicano. Y justo aquí encontramos una de las estrategias más logradas del neozapatismo, es decir la decisión de incluir a todos los que se sienten interpelados e involucrados en la lucha.

De hecho, aunque los neozapatistas se dirigen explícitamente a muchos sujetos, como pueden ser los indígenas, los trabajadores, los estudiantes, las mujeres, etc.,[14] a veces recurren al termino de sociedad civil para incluir también a todos los que no se identifican dentro de estas categorías, pero que apoyan y comparten la lucha neozapa-

14 Así podemos leer, por ejemplo, en la Tercera Declaración de la Selva Lacandona: «Llamamos a los obreros de la República, a los trabajadores del campo y de la ciudad, a los colonos, a los maestros y estudiantes de México, a las mujeres mexicanas, a los jóvenes de todo el país, a los artistas e intelectuales honestos, a los religiosos consecuentes, a los militantes de base de las diferentes organizaciones políticas a que, en su medio y por las formas de luchas que consideren posibles y necesarias, luchen» (EZLN, 1997, T. II: 192).

tista, y más generalmente la lucha en contra del mal gobierno y del sistema capitalista. Pasando ahora a lo que corresponde a la capacidad de la sociedad civil para responder y movilizarse alrededor del movimiento zapatista, es necesario enunciar la acciones de lucha social llevadas a cabo por parte de esa sociedad civil, a través de una recapitulación de sus *repertorios de acción* (Tarrow, 1997), o sea del tipo de acción que ha desarrollado, pero también de los medios de la acción colectiva (Melucci, 1976) y de las estrategias desarrolladas, así como de la orientación de la lucha.

En una palabra, intentaremos analizar brevemente el proceso de movilización social llevado a cabo por parte de las redes de la sociedad civil, la que a pesar de su heterogeneidad tiene la particularidad, respecto al pasado, de lograr, en ciertas ocasiones, el hecho de no suponer una subordinación entre los sujetos que en ella participan, asumiendo una lógica más democrática y horizontal (Cadena Roa, 2004).

La sociedad civil ha desarrollado muchos tipos de acciones para apoyar al movimiento zapatista que incluyen acciones: 1. discursivas; 2. legales; 3. organizativas pacíficas. A éstos diferentes tipos de acciones corresponden diferentes instrumentos como son: 1. diálogos, comunicados, declaraciones, etc.; 2. denuncias, amparos judiciales, etc.; 3. bloqueos, plantones, movilizaciones, etc.

Las estrategias, aunque siendo múltiples, pueden ser ubicadas en dos categorías principales: participación y difusión. Para llevar a cabo estos objetivos, la sociedad civil ha organizado muchos momentos de 'compartición' y de apoyo al movimiento, utilizando varios medios como las marchas, los cordones humanos, el envío de víveres para las comunidades neozapatistas, la participación en los encuentros organizados por los neozapatistas, los actos de desobediencia civil, las manifestaciones orales o escritas, etc.

La orientación de la lucha está caracterizada para la definición del enemigo común, que es en primera instancia el mal gobierno, pero a fin de cuentas y en última instancia ese enemigo común es el sistema capitalista, el que permite y exige, por su propia naturaleza, la explotación de las clases dominadas por parte de las clases dominantes (Bourdieu, 1993).Hemos así intentado explicar la relación entre la sociedad civil y el EZLN. Llegados a este punto, consideramos necesario analizar también el papel de un tercer actor que tiene igualmente un lugar central en este espacio: el Estado mexicano.

3. Sociedad Civil y Estado: entre luces y sombras

Como nos muestra Gramsci, el Estado quiere congelar y desmovilizar a la sociedad civil, para que ella pueda satisfacer exclusivamente las exigencias del sistema económico. Así se puede leer en el Cuaderno 10 II: «Tra la struttura economica e lo Stato con la sua legislazione e la sua coercizione sta la società civile […] Lo stato è lo strumento per adeguare la società civile alla struttura economica» (Gramsci, 2007, Q 10 II, Parágrafo 15: 1253-1254).

El Estado entonces quiere desmembrar y absorber a la sociedad civil, quiere imponerle su visión, su pensamiento. De hecho, la sociedad civil es peligrosa para el Estado y su equilibrio, porque ella puede organizarse en formas autónomas, y luchar y construir un sistema paralelo y radicalmente diferente del que conocemos, en el que ahora vivimos. Como explica muy claramente Gramsci, el Estado, que en su visión se identifica con una moderna dictadura, «abolisce anche queste forme di autonomia di classe, e si sforza di incorporarle nell'attività statale: cioè l'accentramento di tutta la vita nazionale nelle mani della classe dominante diventa frenetico e assorbente» (Gramsci, 2007, Q 3, Parágrafo 18: 303).

De hecho lo que espanta al Estado, a cualquier forma de Estado, sea de derecha o de izquierda, es la autonomía, es la auto-organización. Ésta es la razón por la cual muy frecuentemente muchos gobiernos, e incluso los gobiernos 'progresistas' de América Latina, siguen una lógica asistencial, quitando a la sociedad civil, y en particular a las clases de abajo, la fuerza revolucionaria, que es la condición necesaria para que estas clases puedan organizarse y llevar a cabo un cambio radical. Esta lógica asistencial priva a la sociedad civil de su propia autonomía y de su capacidad de iniciativa, volviéndola completamente dependiente del Estado, pasiva y no exigente. Por ese motivo, Gramsci habla de una lucha entre dos hegemonías (Gramsci, 2007, Q 8, Parágrafo 227: 1084), ya que algunos sectores de la sociedad civil intentan resistir a la represión y a ese esfuerzo de absorción por parte del Estado.

En este sentido, se puede afirmar que lo mismo el Estado que la sociedad civil, ambos están determinados por la lucha de clases: el Estado es un herramienta (de una clase) y también un lugar (de lucha por la hegemonía) y de un proceso (de unificación de las clases dirigentes); de otra parte, la sociedad civil está divida en clases, y ella

puede, para enfrentarse en contra del Estado, crear ciertos momentos y elementos de contra-hegemonía (Gramsci, 2007, Q 1, Párrafo 44: 41).

Una de las contribuciones más importantes de Gramsci, se encuentra justo en la teorización de la idea de que es posible conquistar la hegemonía antes de tomar el poder, minando y destruyendo al bloque dominante. Retomando la experiencia del movimiento neozapatista, podemos enriquecer la teoría gramsciana, para sostener que es posible conquistar la hegemonía sin definir toda la estrategia de lucha en torno de esa toma del poder, como nos lo demuestran y enseñan los zapatistas.

Sin embargo, la lucha que se produce entre Estado y sociedad civil está viciada y es desigual, no solo porque el Estado es el único actor que detenta el uso supuestamente 'legítimo' de la fuerza, sino también porque él posee los aparatos y los instrumentos ideológicos para forjar la opinión pública.[15] De hecho, «Ciò che si chiama "opinione pubblica" è strettamente connesso con l'ideologia politica, è cioè il punto di contatto tra la "società civile" e la "società politica", tra il consenso e la forza. Lo stato quando vuole iniziare un'azione poco popolare crea preventivamente l'opinione pubblica adeguata, cioè organizza e centralizza certi elementi della società civile» (Gramsci, 2007, Q 7, Parágrafo 83: 914). Y ésta es la acción que el gobierno mexicano ha llevado a cabo para convencer a la opinión pública de que el neozapatismo es un movimiento que va en contra del desarrollo, y del avance y progreso del Estado mexicano. Para lo cual, lo que el gobierno hace, es destruir y modificar radicalmente el discurso y los mensajes neozapatistas.

Sin embargo, en este proceso, llama mucho la atención el hecho de que, a pesar de las acciones de represión y de control del Estado mexicano, el movimiento zapatista sigue avanzando en su proyecto de construcción de un mundo basado en la autonomía, y sigue teniendo el apoyo de la sociedad civil mexicana e internacional.[16] Este apoyo y

15 Para profundizar en la reflexión sobre los aparatos ideológicos de Estado, véase entre otros: Gramsci A. (1949), Gli intellettuali e l'organizzazione della cultura, Torino, Editore Einaudi; Gramsci A. (1949), Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno, Torino, Einaudi; Althusser L. (1970), Idéologie et Appareils d'Etat, Paris, La Pensée; Bourdieu P., Passeron J. C. (1970), La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement, Paris, Éditions de Minuit.

16 Un proceso vivido en los últimos meses en México nos puede explicar más claramente que cualquier teoría esa fuerte relación que aún existe entre la sociedad civil y el EZLN. Desde mayo de este año (2016), los maestros en México, y en particular en los Estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca, empezaron a oponerse a la aprobación de la reforma educativa. El gobierno, frente a esto, sólo ha respondido con la represión, la mentira y los ataques y descalificaciones constantes del movimiento. Ante esta situación, los maestros

esta solidaridad son una realidad, constituyen un hecho, y por eso no estamos de acuerdo con la tesis de que ahora existe una distancia y/o un alejamiento de la sociedad civil frente al neozapatismo; nosotros creemos, por el contrario, que su unión permanece como algo constante, aunque con diferentes niveles de intensidad según el momento y las circunstancias históricas igualmente cambiantes.

De todas formas y a pesar de todo lo que hemos señalado antes, no podemos entender a la sociedad civil como un sujeto revolucionario, primero, porque como ya hemos dicho ella es esencialmente heterogénea y en ella conviven sectores conservadores, o reformistas, o procapitalistas, con otros sectores progresistas, o insumisos, o incluso radicales y antisistémicos, pero también porque lo que le falta es justo la organización necesaria para ganar la lucha en contra del sistema capitalista.

Es decir, que la sociedad civil representa un espacio no estructurado, donde la movilización se da solamente en caso de crisis y conflictos, mientras que el enfrentamiento en contra del sistema capitalista actual necesita de una organización perenne y continua. También en este caso, la teoría zapatista nos provee de una pista importante: la necesidad de organizarse perennemente para la lucha. Como lo explica claramente el Subcomandante Insurgente Moisés en una de sus participaciones dentro del Encuentro *El Pensamiento Crítico Frente a la Hidra Capitalista*:

> Como zapatistas que somos lo que hacemos, cada que se puede, es decirle a la gente que se organice para resistir, para luchar, para tener lo que se necesita. […] Por eso nosotras y nosotros las y los zapatistas, no nos cansamos de decir, organícense, organicémonos, cada quien en su lugar, luchemos por organizarse, trabajemos por organizarse, pensemos por empezar a organizar y encontrémonos por unir nuestras organizaciones por un Mundo donde los pueblos mandan y el gobierno obedece (Subcomandante Moisés, 2016: 337-348).

---

se dirigieron públicamente al EZLN, el que naturalmente los apoyó en varios comunicados, e incluso de modo práctico, suspendiendo su participación en el Festival 'CompArte por la Humanidad', lo que le ha dado una mayor difusión al movimiento magisterial y le ha permitido continuar su lucha en mejores condiciones (para leer los Comunicados y la acción de suspensión dentro del CompArte como acto de solidaridad con los maestros, puede verse la página web http://enlacezapatista.ezln.org.mx). Por lo que concierne a la relación entre la sociedad civil internacional y el EZLN, es suficiente observar la gran participación de los países de todo el mundo en los Encuentros Internacionales organizados por los zapatistas, así como las acciones de apoyo a la lucha por la autonomía, llevadas a cabo por parte de muchos colectivos que llevan años apoyando al movimiento neozapatista y a su proyecto de construcción de la autonomía.

En este discurso el Subcomandante Moisés se refiere a los distintos actores sociales subalternos, a ciertos segmentos importantes de la sociedad civil, los que al organizarse pueden llegar a constituirse, quizá, en verdaderos movimientos sociales. Y estos últimos son, de hecho, los sujetos del cambio social. Porque si la sociedad civil necesita, para movilizarse y activarse, de una situación de crisis, de una situación anómala, de violación de los derechos y los bienes fundamentales (educación, salud, alimentación, etc.), o sea que para actuar, necesita ser estimulada por factores externos, en cambio los movimientos sociales basan su constitución y su propia existencia en la crítica al sistema capitalista, el que siendo un sistema que se funda en las desigualdades, no puede ser percibido como un sistema justo, y por ello necesita ser transformado radicalmente. Pero para cambiar el sistema se necesita de un empeño constante, de una lucha continua, y de una sólida organización, y es precisamente esto lo que distingue los movimientos sociales frente a la sociedad civil.

Sin embargo ciertos grupos importantes y mayoritarios de la sociedad civil, a través de una organización constante, pueden volverse un sujeto organizado en contra de un sistema que continuamente ataca la vida y el bienestar de las personas. Así que la unión entre los movimientos sociales y esos sectores potencialmente rebeldes y ya referidos de la sociedad civil, o la posible convergencia de estos sectores con esos movimientos sociales, podría permitir tal vez la constitución de una organización profunda y rebelde, en contra de todas las injusticias que se viven hoy diariamente.

4. A modo de conclusión

Esta profundización del concepto de sociedad civil, el análisis específico de la relación entre sectores importantes de ésta y el EZLN, y la importancia de los movimientos sociales, nos permiten entender de forma más completa el papel de cada uno de estos sujetos. Así que no es erróneo afirmar que el EZLN logró hablar y cooperar con muchos mexicanos que no podían continuar aceptando ya más el hecho de ser dirigidos por gobiernos autoritarios y corruptos, que nunca cumplen lo que dicen.

El EZLN logró despertar la conciencia crítica de muchos mexicanos, sobre todo respecto a las decisiones y las intervenciones gubernamentales. De hecho, con el le-

vantamiento del 1° de enero de 1994, los neozapatistas no querían solo dar voz a uno de los grupos del pueblo olvidado, al pueblo indio, sino que el grito de "¡Ya basta!" era también un intento de despertar a una nación entera. La identificación de un adversario común permitió que los sectores referidos de la sociedad civil y el EZLN pudiesen luchar juntos,[17] actualizando la lucha libertaria que caracterizó a México en muchas de las etapas anteriores de su historia. Respecto a la acción de gobernar, el objetivo del EZLN no es el de destituir un poder para afirmar otro. El único poder que postulan los neozapatistas es el que se puede ejercer concretamente dentro y desde las comunidades de hombres y mujeres libres, a través de la lógica política del "mandar obedeciendo", que es ajena a toda forma de dominación.

En este sentido tiene que ser entendido el rechazo de la toma del poder institucional para los propios indígenas o para el propio EZLN, aunque no para todo el conjunto de la sociedad mexicana, a lo que se suma el hecho de que si el EZLN se convirtiera en un partido político, debería de estar sometido a los controles estatales, con lo que no podría ya ofrecer una alternativa verdaderamente radical y transformadora a este sistema capitalista actualmente dominante.

De hecho si el EZLN se hubiese decidido por la vía de la conquista del poder estatal como su estrategia única o central, seguramente no habría logrado todo lo que ha logrado hasta ahora, para las comunidades indígenas, para toda la sociedad mexicana y para el mundo entero.El movimiento neozapatista logró, en efecto, un enorme éxito, y jugó y sigue jugando un papel central dentro de los movimientos realmente antisistémicos de todo el planeta, proyectándose más allá del espacio nacional mexicano y volviéndose central en general a nivel internacional.

Este movimiento representa, de hecho y para todo el mundo, la esperanza viva y activa de una real alternativa anticapitalista, del verdadero cambio social radical, y con ello, del fin de todas las desigualdades que son propias de este sistema. El papel

17 En este sentido, no debemos olvidar que las acciones del EZLN tuvieron un impacto múltiple y profundo sobre la entera sociedad mexicana, y que una de las tantas consecuencias de este impacto fue la pérdida del poder por parte del PRI en el año 2000. En este sentido, se puede afirmar que la lucha indígena ha reanimado los combates reiterados del pueblo mexicano en la búsqueda de la conquista de espacios reales de verdadera democracia, aunque hasta hoy todavía sin grandes resultados. De todas formas, es cierto también que este relanzamiento de dichos combates por la democracia real, se alimentó igualmente de la reactivación y la presencia fuerte de los sectores críticos de la sociedad civil antes mencionados, los que también se opusieron con energía, en ciertas coyunturas específicas, a la corrupción total de la clase dirigente de México.

protagónico que el EZLN jugó a nivel planetario, se puede entender a partir de la caída del Muro de Berlín: después de este acontecimiento, toda la izquierda a nivel mundial vivió una gran crisis, porque el cese de la guerra fría y el fin de la experiencia soviética parecían coincidir con la victoria absoluta del capitalismo y del neoliberalismo, y con la cancelación de cualquier alternativa posible. Y es precisamente dentro de este clima de decepción y de desesperación, que el levantamiento neozapatista irrumpió, para constituirse en escala mundial, como la vía para empezar otra vez una lucha frontal y radical en contra del sistema capitalista y sus políticas neoliberales.

El EZLN se volvió entonces un claro ejemplo de que sí era posible enfrentar seriamente y con éxito al capitalismo, y por ende, de que si existía un camino o quehacer posible que podía ser seguido y recreado por muchos otros y en cualquier parte del planeta, para la construcción de *un mundo donde quepan muchos mundos*.

En efecto, el EZLN ha sido capaz de mostrar a su nación y a todo el mundo, por un lado, las tragedias provocadas por el neoliberalismo, y por otro lado, fue también capaz de sensibilizar a muchas personas respecto de los graves problemas del racismo, de la desigualdad, de la deshumanización de la vida, y de la escasez dramática en la cual viven muchas personas, invitando todos a luchar por un mundo de vida y en contra del actual mundo de muerte y de guerras, de destrucción y explotación en el que todavía vivimos en escala mundial.

A estas propuestas, aunque en formas diferentes, un vasto conjunto de grupos y elementos de la sociedad civil, respondieron y siguen respondiendo positivamente.

Entonces los neozapatistas siguen adelante, construyendo un proyecto autónomo verdadero, y ganando no solo la *guerra de maniobras* a través de la resistencia en los territorios recuperados, sino también *la guerra de posición* a través de la formulación de una Otra Política.[18]

18 Como nos explica Gramsci: «Avviene nell'arte politica ciò che avviene nell'arte militare: la guerra di movimento diventa sempre più guerra di posizione e si può dire che uno Stato vince una guerra in quanto la prepara minutamente e tecnicamente nel tempo di pace. La struttura massiccia delle democrazie moderne, sia come organizzazioni statali che come complesso di associazioni nella vita civile costituiscono per l'arte politica come le "trincee" e le fortificazioni permanenti del fronte nella guerra di posizione» (Gramsci, 2007, Q 13, Parágrafo 7: 1566-1567). Desde esta óptica, sería también interesante analizar la supuesta "guerra de baja intensidad", que en realidad es una guerra de alta intensidad, que el gobierno está llevando a cabo en los territorios neozapatistas.

De hecho, si es cierto que, como hemos visto, el movimiento zapatista logró una reactivación importante de amplios segmentos de la sociedad civil, y si es cierto que esta fue acompañada por una reactivación también muy fuerte y muy violenta de la acción contraria del Estado, el movimiento neozapatista logró sin embargo, y gracias a su inteligencia y agudeza estratégica y política, seguir adelante hasta hoy en la construcción de otro mundo posible.

Los aportes del movimiento neozapatista coinciden también con el desarrollo de la teoría social. Pues como ya lo hemos visto, estas contribuciones nos permiten avances muy importantes no sólo en términos políticos, sino también en términos teóricos, animando e impulsando el desarrollo de un pensamiento crítico complejo, articulado, que contrasta radicalmente con la afirmación de una reflexión unidimensional (Marcuse, 1968).

Por lo que concierne al papel del sector crítico y radical de la sociedad civil, podemos decir que él es responsable de la defensa de los bienes comunes y del bienestar colectivo, lo que en las condiciones capitalistas actuales sólo se puede lograr a través de un cambio social general y radical, el que debe coincidir con la construcción de las condiciones sociales que permitan a todos los individuos el despliegue libre y absoluto de sus propias capacidades.

Pues si el bien común coincide con el conjunto de las condiciones estructurales que permiten una vida buena y digna, entonces este es un objetivo que debe ser asumido y resuelto por esos sectores críticos mencionados de la sociedad civil, ya que ellos poseen el poder de organizarse desde abajo y de redistribuir los recursos para anular, mediante transformaciones radicales y profundas, las actuales desigualdades, porque una vida "buena" impuesta desde lo alto no podría ser, por su definición, verdaderamente buena. Por esta razón es importante que esos sectores radicales de la sociedad civil sean conscientes de su carácter político y sepan distinguirlo del Estado y de las instituciones públicas.

La politización de esos grupos y sectores críticos de la sociedad civil es necesaria, entonces, para la construcción de un *ethos común*. Dentro del Estado esta base de unión, de comunión, está ausente, porque una minoría manda y toma decisiones sobre la mayoría. Sin un *ethos común* la política institucional se vuele el lugar de un conflicto crudo y directo, donde la aplicación del criterio de mayoría no deja espacio para una verdadera

'compartición' y para que la sociedad civil pueda elegir por sí misma. De hecho, sin la presencia y la acción de la sociedad civil, la política institucional pierde cada vez más su dimensión moral. En esta lógica, no se debe olvidar el hecho de que el sentido último de la humanización y de la civilización se encuentra en la unión, en la solidaridad y en la cooperación considerados como un bien en sí mismo, porque la sociabilidad, el estar juntos, el compartir, no son sólo maneras para conseguir los bienes que necesita una sociedad, sino que son también un lugar, un entorno indispensable para que la subjetividad humana pueda florecer.

Y esto significa que es imprescindible luchar en contra del sistema capitalista, que quiere pensar a los individuos como solos y aislados, fomentado y recreando un mundo de *homo homini lupus*. Y justo para contraponerse a esta concepción individualista, egoísta y capitalista del mundo, los neozapatistas están organizando otra realidad, otro mundo donde, como ya hemos mencionado y retomando la cosmovisión indígena, el nosotros se vuelve el *sujeto central* en la organización de la vida individual y social.

En este proceso de unión, de 'compartición', juegan un papel central los movimientos sociales, que son los únicos verdaderos sujetos sociales que llevan a cabo una fuerte crítica al sistema económico liberal, o sea, que quieren proponer una real alternativa antisistémica al sistema actual, tratando de hacer valer los principios de la justicia global (Chomsky 1978, 1987; Sen, 2009). De hecho sólo los movimientos sociales parecen convertirse en protagonistas de la escena social y en actores fundamentales del cambio; un cambio que intentan desarrollar a través de la realización de la *acción social*, de la *acción común* (Blumer, 1969), es decir, de la organización social de acciones desarrolladas por diferentes participantes que se constituyen en colectivos organizados, y que son caracterizados por una presencia y una organización constante en la crítica y en la lucha en contra del sistema actual. Esta lucha tendría que ser difundida hacia el mayor número de personas posible, las que de esta manera pueden comprometerse más estrechamente en la lucha en contra del sistema capitalista.

Este lugar de unión, de encuentro y de dialogo, puede ser representado por una parte de la sociedad civil, la que puede ser el espacio simbólico que una a muchas personas sin distinción de sexo, de etnia, de religión, etcétera. Eso significa que, como nos enseñan los neozapatistas, la sociedad civil no puede y no debe ser entendida como una

realidad unitaria, porque si no el riesgo es el de afirmar el predominio de un grupo sobre el otro. Y es por eso que una de las consignas centrales del neozapatismo es la de luchar *por un mundo donde quepan muchos mundos*.

Aquí también se demuestra la agudeza profunda de los neozapatistas, en su defensa absoluta de la diversidad. Al contrario de lo que está pasando en todo el Mundo, que se afirma de manera múltiple en contra de la diversidad (un ejemplo al respecto, es lo que ahora sucede en Europa con la inmigración, y las miles de muertes en sus fronteras o en los mares que la circundan), los zapatistas afirman la diversidad como una riqueza absoluta. Y eso significa que nadie se puede imponer sobre los otros, y que todos están al mismo nivel. De hecho, el neozapatismo no quiere para nada ni hegemonizar ni tampoco homogeneizar a la sociedad. Al contrario, como ya hemos planteado antes, una gran parte del éxito de este movimiento deriva del hecho de que, conforme pasó el tiempo y él fue desarrollando sus miradas, sus estrategias, sus mensajes, se fue abriendo y diversificando hasta volverse un espacio diverso, tolerante y universal en el que cada sujeto, cada grupo, cada categoría social puede participar desde sus propias modalidades y especificidades, y en donde se reconoce la importancia y las diferencias de todas las formas de luchas, sin ninguna jerarquización.[19]

A esta centralidad del reconocimiento de la diversidad como riqueza, se une el principio del *mandar obedeciendo*, el que revolucionando la relación entre gobernantes-gobernados, afirma una igualdad de todos y la necesidad de que sea el pueblo el que mande sobre sí mismo, sin interlocuciones y sin intermediación de representantes.

El reconocimiento de la importancia y de la identidad de estas distintas formas de lucha, y el rechazo de una organización de tipo vertical, al modo institucional, amplió de manera significativa la participación de los diferentes sujetos sociales, los que ven en el movimiento zapatista el espacio para encontrarse, para compartir experiencias; un espacio de unión y de 'compartición'.

Esta dimensión sigue estando presente, y a pesar de lo que difunde el discurso oficial, crece cada vez más. Es también por esta razón, entre muchas otras, que el movimiento neozapatista sigue siendo el movimiento más importante a nivel global, y la referencia central de todas las movilizaciones y protestas construidas desde abajo y a

19 Para profundizar este tema, puede verse el texto del EZLN, «Ellos y nosotros. V- La Sexta», en el libro Ellos y nosotros, Ed. del Equipo de Apoyo a la Comisión VI del EZLN, México, 2013.

la izquierda.[20] Y eso significa también que el EZLN puede contar con la protección de la comunidad nacional e internacional, ya que los segmentos críticos referidos de la sociedad civil nacional e internacional estarían listos para organizarse para la defensa de este digno movimiento.

Bibliografía

Aguirre Rojas C. A. (2016), *Mandar Obedeciendo. Las lecciones políticas del neozapatismo mexicano*, México, Contrahistorias.

Aguirre Rojas C. A. (2014), «El significado del neozapatismo mexicano dentro de los movimientos antisistémicos actuales», en *Contrahistorias*, núm. 22, México, pp. 57-78.

Aguirre Rojas C. A. (2013a), *Antimanual del Buen Rebelde*, México, Ed. Contrahistorias.

Aguirre Rojas C. A. (2013b), «Raíces, Orígenes e Inicios del Neozapatismo Mexicano», en *Contrahistorias*, núm. 20, México, pp. 7-37.

Althusser L. (1970), *Idéologie et Appareils d'Etat*, Paris, La Pensée.

Bobbio N. (1989), *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económico.

Bourdieu P. (1993), *La misère du monde*, Seuil, Paris.

Bourdieu P., Passeron J. C. (1970), *La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Éditions de Minuit.

Cadena-Roa J. (2004) ed, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM.

Cadena-Roa J. (2003), "State Pacts, Elites, and Social Movements in Mexico's Transition to Democracy",in Goldstone J. ed., *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press. , pp. 107-143

Chomsky N. (1978), *Human Rights and American Foreign Policy*, Nottingham, Spokesman Books.

Chomsky N. (1987) *On Power and Ideology: The Managua Lectures*, New York: Black Rose Books.

EZLN (2013), «Ellos y nosotros. V- La Sexta», en el libro *Ellos y nosotros*, Ed. del Equipo de Apoyo a la Comisión VI del EZLN, México, 2013.

20 Para profundizar este tema, véase Aguirre Rojas C. A. (2014), «El significado del neozapatismo mexicano dentro de los movimientos antisistémicos actuales», en Contrahistorias, núm. 22, México, pp. 57-78.

EZLN (1997), Documentos y comunicados I, México, Era.

EZLN (1997), Documentos y comunicados II, México, Era.

EZLN (1997), Documentos y comunicados III, México, Era.

Gilly A. (1998), *La razón ardiente*, México, Era.

Gramsci A. (2007), Quaderni dal carcere, Torino, Einaudi Editore.

Gramsci A. (1949), *Gli intellettuali e l'organizzazione della cultura*, Torino, Editore Einaudi.

Gramsci A. (1949), *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno*, Torino, Einaudi.

Hengstenberg P., Kohut K., Maihold G., eds, (1999), *Sociedad civil en América Latina: representación de interes y gobernabilidad*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.

Le Bot Y. (1997), *El subcomandante Marcos, el sueño zapatista,* México, Plaza y Janés.

Lipset (1995), *The encyclopedia of democracy (Vol. 1)*, Congressional Quarterly, Washington, DC.

Magatti M., a cura di, (2007), *Per la società civile. La centralità del "principio sociale" nelle società avanzate*, Milano, Franco Angeli.

Marcuse H. (1968), *El hombre Unidimensional*, Barcelona, Editorial Ariel.

Maritain J. (2002), *El hombre y el estado*, Madrid, Ediciones Encuentro.

Melucci A., a cura di, (1976), *Movimenti di rivolta. Teorie e forme dell'azione collettiva*, Milano, Etas.

Putnam R. (1995), «The National Endowment for Democracy», in *Journal of Democracy*, 6:1, Jan 1995, 65-78.

Putnam R. (1992), "Democracy, Development, and the Civic Community: Evidence from an Italian Experiment", in Serageldin I, Taboroff J. eds) *Culture and Development in Africa*, Washington, DC, pp. 33-74.

Reygadas R. (1998), *Abriendo Veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles,* México, Editor Convergencia de organismos civiles por la democracia.

Rousseau J. J. (2012), *El contrato social*, Madrid, Alianza Editorial.

Rovira G. (2016), *Zapatismo sin fronteras: Las redes de solidaridad con Chiapas y el altermundismo*, Barcelona, Icaria Editorial.

Sen A. (2009) The Idea of Justice, Cambridge, Harvard University Press.

Subcomandante Moisés, "Organizarse", en *El Pensamiento Crítico Frente a la Hidra Capitalista*, I. *Participación de la Comisión Sexta del EZLN*, 2016, pp. 337-349.

Tarrow S. (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza editorial.

Zermeño *S. (1996), La sociedad derrotada, México, Siglo XXI.*

Weber M.(1980), *El político y el científico*, México, Premia.

Wallerstein I. (2008), Historia y dilemas de los movimientos antisistémicos, México, Ed. Contrahistorias, 2008.

Wallerstein I. (2008), «Cuatro acercamientos al neozapatismo mexicano», en Historia y dilemas de los movimientos antisistémicos, México, Ed. Contrahistorias, 2008, pp. 214-45.

Wuthnow R. (1995), *Learning to care: Elementary kindness in an age of indifference*, Oxford University Press, New York.

La Puerta a la Participación Ciudadana y a la Legitimidad de un Estado Democrático: "El Pacto por México"

*Alejandra Mata Larre**
*Felipe Carlos Betancourt Higareda***

Resumen. El objetivo de este artículo es una reflexión sobre la necesidad de impulsar la gobernabilidad democrática en México, de tal manera que reduzca el descontento social y la desconfianza de los ciudadanos, a través de un análisis crítico del "Pacto por México", como forma de fortalecer el sistema democrático de México, a la luz de la teoría de la legitimidad de David Held. Se analiza si este Pacto cumplió con los requisitos de gobernabilidad democrática, principalmente de impulso a la participación ciudadana e inclusión social, si ha sido un mecanismo adecuado para acreditar dicha participación y si ha sido capaz de incidir en el desarrollo democrático de este país, al generar más confianza en la población.

Palabras clave: Gobernabilidad Democrática, Pacto por México, Legitimidad, Participación Ciudadana, Desarrollo Democrático.

Abstract. This paper is focused on the need to enhance democratic governance in Mexico, through carrying out an analysis of the so called "Pacto por Mexico", in reference to the theory of legitimacy by David Held, in order to reduce social discontent and the culture of distrust, and as a way to improve the democratic system. In fact this article intends to assess whether the "Pacto por Mexico" has encouraged the elements for democratic governance, such as promoting citizen participation and social involvement, and whether it has contributed to the democratic development of this country, through improving the trust of the people on their government.

Keywords: Democratic Governability, Pacto por México, Legitimacy, Citizen´s Participation, Development of Democracy.

*Maestra en Derecho Constitucional y candidata a Doctora en Estudios Jurídicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx).
**Doctor of Philosophy por la Universidad Metropolitana de Manchester, y Master of Arts in Political Theory por la Universidad de Manchester, ambas del Reino Unido, y profesor investigador de tiempo completo adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx).

Introducción

El Pacto por México fue un acuerdo entre las principales fuerzas políticas partidistas para fortalecer el sistema democrático en México y resolver temas de la agenda nacional que por años habían quedado pendientes.

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la gobernabilidad democrática en México ante la realidad innegable del descontento social y la desconfianza ciudadana.

Analizaremos el "Pacto por México" a la luz de la teoría sobre la legitimidad de David Held para argumentar sobre la calidad de su respectiva legitimidad. Para ello, abordaremos el análisis conceptual de la gobernabilidad y legitimidad. Este trabajo nos permitirá dilucidar si existe legitimidad democrática cuando se toman decisiones políticas transcendentes con una escasa participación de la ciudadanía, o cuando la ciudadanía desconoce el contexto en el que se toman las decisiones políticas de nuestro país.

Por otra parte, intentaremos sostener la necesidad de un gran acuerdo político nacional, el cual comenzó a gestarse desde el año 2000, con la entonces Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), la cual no obtuvo logros trascendentes en materia política. Aunque reconocemos que existen varios trabajos de investigación relacionados con el "Pacto por México", los mismos no fueron analizados bajo la perspectiva de este marco teórico conceptual, lo cual proporciona originalidad al presente trabajo de investigación.

1. Condiciones políticas que permitieron construir acuerdos

A partir del año 2000, los partidos políticos se concentraron en la necesidad de impulsar una Reforma del Estado, que implicara construir un nuevo andamiaje institucional para conducir las grandes transformaciones que consolidaran la nueva etapa democrática en México (Alvarado, 2015: 6).

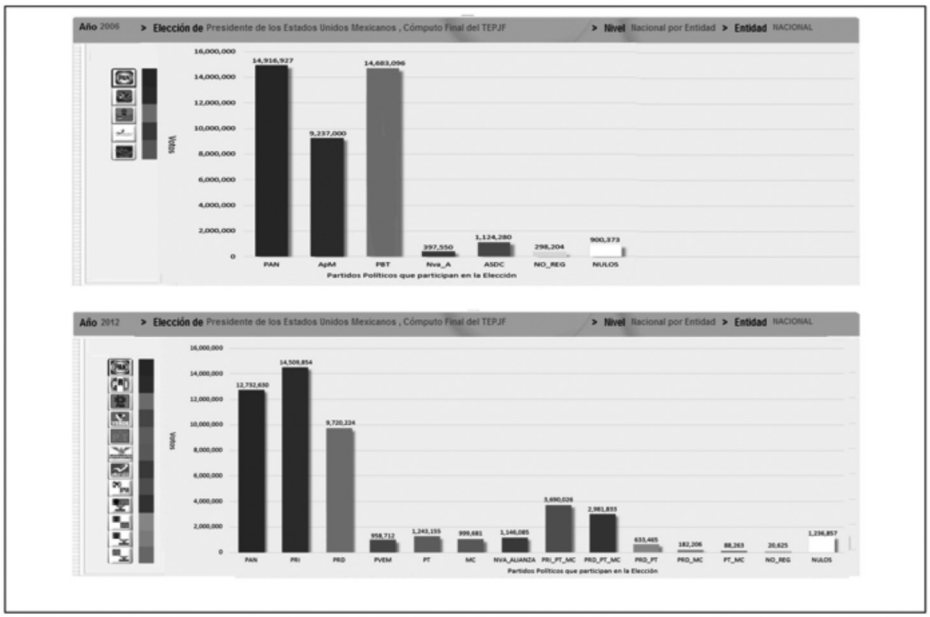
Era evidente que la pluralidad política se reflejó en cuatro partidos políticos en el 2006 a doce para el proceso electoral de 2012, aunado al descontento de la sociedad que demandaba rendición de cuentas y mayor responsividad de las instituciones. Lo cierto, es que ningún partido político lograría mayoría en el Congreso de la Unión, por lo tan-

to estarían forzados a construir alianzas que les permitieran reestablecer una mayor representatividad y legitimidad política.

El carácter democrático de un régimen como aduce Held está garantizado por la existencia de múltiples grupos o múltiples minorías y como argumentaba Dahl el valor del proceso democrático reside en el gobierno de múltiples oposiciones minoritarias más que en el establecimiento de la soberanía de la mayoría (Held, 2006: 237).

Como se aprecia en el gráfico siguiente el poder se fragmentaría en la toma de decisiones lo que abriría primordialmente el debate público de los temas y la necesidad de coaligarse entre partidos políticos. En apariencia, el ganador de esta fragmentación serían los ciudadanos y en específico la sociedad civil organizada que fueron partícipes en demandar la incorporación de las candidaturas independientes, mecanismos de participación ciudadana y la iniciativa ciudadana.

Gráfico 1. Resultados electorales de la elección 2006 y 2012 para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos



Fuente: Atlas de Resultados Electorales 1991-2012.
Disponible en http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#

Por ello no resulta casual, como lo reconoce Francisco Alvarado (2015: 6), que desde diversos ámbitos del quehacer nacional se perfiló a la democracia como el factor prioritario y como el elemento fundamental para resolver y guiar el cambio que el país requería para el logro de diversos y amplios objetivos bajo el supuesto de un proceso de reforma del Estado, concebida esta como la vía para redefinir las relaciones de la clase gobernante con la sociedad.

La contienda electoral presidencial de 2006 entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), un proceso ríspido entre ideologías distintas, por un lado, el PAN con una posición clara en contra del aborto o el matrimonio igualitario, mientras el PRD abiertamente a favor de estos temas, además de la reñida competencia cuyo cómputo final lo determinó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), declarando a Felipe Calderón Hinojosa Presidente electo, con una diferencia aproximada de doscientos treinta y seis mil votos como se aprecia en Gráfico 1.

1.1. La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, antecedente de "El Pacto por México"

Lo que finalmente trajo como consecuencia este proceso electoral, fue la expedición de la Ley para la Reforma del Estado (LRE), publicada el 13 de abril de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, la cual convocó a la sociedad civil y comprometió a la clase política a establecer mecanismos de análisis, negociación y construcción de acuerdos para concretar, en un término pactado de doce meses, la reforma del Estado Mexicano (Alvarado, 2015: 6). Dicha Ley creó a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, como el órgano rector de la conducción del proceso de la reforma del Estado en México, conformada de la siguiente manera:

a) Comisión Ejecutiva:

- Los Presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados.
- Coordinadores de grupos parlamentarios en ambas Cámaras.
- Las Presidencias de las Comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras. Además de un representante suplente por cada uno de los titulares.

b) Participantes:

- Los representantes del Poder Ejecutivo Federal.
- Los presidentes de los partidos políticos nacionales, quienes asistirán a las sesiones y reuniones de trabajo con derecho a voz, pero sin derecho a voto.
- Un representante del Poder Judicial, exclusivamente en cuanto al tema de la reforma de este poder.

Este órgano rector fue criticado principalmente por dos razones: primera, la convocatoria estaba abierta no sólo a legisladores sino a otros actores del poder, y segunda, las reuniones de Comisión Ejecutiva se llevarían a cabo en distintos foros a los recintos parlamentarios. Es decir, que este órgano rector legislaría sin contar con la competencia o facultad jurídica al efecto.

Cabe señalar que la Ley en comento, intentó convocar a la sociedad civil, pues el artículo 4 dispuso que la Comisión Ejecutiva contara con la Subcomisión de Consulta Pública y la Subcomisión Redactora, integradas de la siguiente manera:

a) Subcomisión de Consulta Pública:

- Por seis representantes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, los cuales eran miembros de las comisiones ordinarias competentes y relacionadas con los temas de la Reforma del Estado (artículo 6 de la LRE).

b) Subcomisión Redactora:

- Los presidentes de las comisiones ordinarias competentes de ambas cámaras del Congreso de la Unión, relacionadas con los temas de la Reforma del Estado, y hasta ocho especialistas en materia de derecho constitucional o ciencias políticas y sociales, de nacionalidad mexicana. (artículo 7 de la LRE).

Se desprende de estos artículos el primer acercamiento a la sociedad por dos vías a través de la consulta pública y por medio de la selección de especialistas o académicos para redactar las eventuales reformas que se consensuaran.

Entre las atribuciones de la Comisión Ejecutiva resaltaron (artículo 4 LRE):

I. Conducir y coordinar el proceso nacional de diálogo, análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción de la Reforma del Estado.

II. Integrar e instalar las subcomisiones previstas en el presente ordenamiento y los grupos que sean necesarios para la realización de los trabajos y la consulta.

III. Expedir el reglamento interno, las convocatorias y otros instrumentos norma-

tivos necesarios para garantizar la mayor participación posible de organizaciones políticas y sociales, expertos en la materia y ciudadanos.

La legislación expresamente obligó a los actores políticos a privilegiar el diálogo y, como consecuencia, que las decisiones de preferencia se tomarán por consenso; se esperaba provocar la más amplia participación ciudadana y debido a ello, se volvía más complejo lograr acuerdos, ya que la multiplicidad y diversidad de actores y opiniones alejaron la discusión y el consenso en las reformas trascendentales.

Entre las funciones principales de la Subcomisión de Consulta Pública destacaron (artículo 6 LRE):

II. Recabar y analizar la información derivada de los foros y consultas realizadas con anterioridad, relativas a los temas para la Reforma del Estado.

IV. Organizar la consulta pública nacional para la Reforma del Estado, en los términos de la convocatoria que al efecto emita la Comisión Ejecutiva y conforme a las indicaciones que ésta formule.

La oportunidad de incluir a la sociedad por medio de estos foros de consulta quedó restringida por el plazo de un año al número limitado de cinco foros en distintos estados de la república que hicieron imposible su correcta difusión y promoción de la participación.

Por su parte, la Subcomisión Redactora tuvo como función elaborar los documentos de trabajo y las propuestas de iniciativa de ley que derivaran del acuerdo político que se alcanzara, a solicitud de la Comisión Ejecutiva, conforme a las indicaciones y orientaciones que expresamente recibiera de la misma.

Ahora bien, los temas sobre los que debían pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales fueron (artículo 12 LRE):

I. Régimen de Estado y Gobierno;

II. Democracia y Sistema Electoral;

III. Federalismo;

IV. Reforma del Poder Judicial, y

V. Garantías Sociales.

El proceso de negociación y construcción de acuerdos para la Reforma del Estado constó de las siguientes etapas (artículo 9 LRE):

I. Presentación de propuestas;
II. Consulta pública;
III. Negociación y construcción de acuerdos;
IV. Redacción de los proyectos, y
V. Aprobación, firma y presentación de iniciativas.

A pesar de que se realizó todo el proceso de negociación y se determinaron como sedes de los foros Veracruz, Guadalajara, Zacatecas, Monterrey y Oaxaca (Arámbula, 2007: 20), para la consulta sobre la Reforma del Estado, fue un procedimiento simultáneo a las funciones del poder legislativo y que por la cantidad de actores involucrados, hizo más compleja la negociación además de que un año no fue suficiente para realizar las adecuaciones legales que se necesitaban, en este tenor, como ya lo anticipaba el politólogo italiano Giovanni Sartori, quien puso en duda la promesa de legisladores mexicanos de lograr en un año la reforma del Estado, aduciendo que concretarla "sería un récord y ameritaría una medalla olímpica" (Merlos, 2007: s.p.).

Luego de que las expectativas de la reforma no fueron alcanzadas, se partió del supuesto de que la gobernabilidad democrática se lograría impulsando un equilibrio entre las demandas del ciudadano y la respuesta de las instituciones de gobierno. Igualmente, se buscó instaurar, como mecanismo de gobernabilidad democrática, que la acción de gobierno fuera más inclusiva en la toma de decisiones (Alvarado, 2015: 6).

En resumen, la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, fue un órgano que promovía el diálogo entre los Poderes de la Unión y el respaldo de la sociedad civil organizada para legitimar las eventuales reformas que pretendían lograr. Teniendo en cuenta la pluralidad política en la Legislatura 2006 – 2009 del Congreso de la Unión, el consenso en la Reforma del Estado no sería fácil de alcanzar.

Este fue el antecedente inmediato de lo que años más tarde se concretaría en un pacto nacional que las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD) firmarían para mantener la estabilidad política del país y mejorar su credibilidad ante la ciudadanía; sin embargo, el llamado a tal convocatoria lo haría ahora el titular del Poder Ejecutivo Federal, el Presidente Enrique Peña Nieto.

2. "El Pacto por México"

El pronunciamiento del entonces candidato a la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto, el 21 de mayo de 2012, con el *Manifiesto por una Presidencia Democrática,* a favor de un decálogo de temas a los que se comprometía si resultaba electo, entre los que destacan el reconocimiento de la pluralidad política y la búsqueda del diálogo con la sociedad civil, expresó lo siguiente:

> [...] No pretendo gobernar en la unanimidad: quiero que construyamos un México unido y fuerte a partir del reconocimiento y respeto de la diversidad de nuestras convicciones e ideas. [...] Convoco a intelectuales, académicos, políticos de todas las militancias, organizaciones no gubernamentales, jóvenes universitarios y a la ciudadanía en general a dialogar sobre este Manifiesto, enriquecerlo y definir mecanismos que aseguren su vigencia. Les propongo que vayamos juntos a ganar el futuro. Convoco a los mexicanos a construir una presidencia democrática a la altura de nuestras esperanzas.

De esta forma, el 2 de diciembre de 2012, el ya titular del Poder Ejecutivo Federal, Enrique Peña Nieto, encabezó la firma del acuerdo político *"El Pacto por México",* al que se adhirieron por unanimidad Cristina Díaz,[1] Gustavo Madero y Jesús Zambrano, presidentes nacionales del PRI, PAN y PRD respectivamente.

El documento político tenía una extensión de cinco capítulos en el que se comprometía a las tres fuerzas políticas y al gobierno a garantizar la estabilidad política del país, estos apartados se titularon de la siguiente forma:

I. Visión
II. Acuerdos
III. Acuerdos presupuestales
IV. Método de trabajo
V. Compromisos para las reformas

1 Presidenta Interina del Partido Revolucionario Institucional

Esta básica estructura, concretizó los noventa y cinco acuerdos de este Pacto, los cuales se alcanzaron con la plena conciencia de que no sería una tarea fácil alcanzarlos, se requería de voluntad política, consenso y apertura a múltiples voces que coadyuvaran en construir la reforma del sistema político que permitiera el tránsito a una democracia participativa.

2.1. Visión de "El Pacto por México"

Este capítulo hizo referencia al contexto político-social que vivía el país y bajo el cual se circunscribía la firma del pacto en cuestión, de igual forma reconoció una sociedad plural, por tanto, el hecho de que ninguna fuerza política podía, por sí sola, imponer un programa de gobierno, y que la reforma del Estado no podía salir adelante sin un acuerdo ampliamente mayoritario. Asimismo precisaba que las diferencias políticas no debían impedir que las diversas fuerzas políticas lograran acuerdos que colocaran los intereses del pueblo mexicano por encima de cualquier interés partidario (Pacto por México, 2012: 1).

Estas afirmaciones, por lo menos en el discurso dieron cuenta de la necesidad de poner encima los intereses y demandas de los ciudadanos de los intereses partidistas, a fin de fortalecer la democracia en el país, de tal suerte, que literalmente se reconoció el siguiente principio en dicho acuerdo:

> El país requiere un pacto integral, profundo, de largo alcance que consolide a México como una democracia política y socialmente eficaz.
>
> Por ello, los que suscribimos el Pacto por México, hemos acordado profundizar el proceso de democratización del país con base en tres ejes rectores:
>
> 1. El Fortalecimiento del Estado Mexicano.
> 2. La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.
> 3. La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas
>
> (Pacto por México, 2012: 1)

En este contexto, de construir una sociedad de derechos y libertades e impulsar el crecimiento económico para disminuir la pobreza, la desigualdad social y generar bienestar en la población, *"El Pacto por México"* comprendía cinco líneas temáticas (Pacto por México, 2012: 2):

1. Sociedad de Derechos y Libertades.
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.
3. Seguridad y Justicia.
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.
5. Gobernabilidad Democrática.

Estas líneas temáticas se subdividieron a su vez en noventa y cinco compromisos, que asumieron los presidentes nacionales de los tres principales partidos políticos, y que se convertirían en futuras reformas. Para nuestro propósito, me enfocaré en los Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática que darían paso a la expedición de la Ley Federal de Consulta Popular como el primer paso hacia la participación ciudadana. El quinto rubro del pacto reconoce la pluralidad política en los siguientes términos:

> Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática.
> La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Esta pluralidad muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas. Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático (Pacto por México, 2014: 19).

Se desprende de este párrafo la necesidad del diálogo y la negociación entre las fuerzas políticas mexicanas para alcanzar la gobernabilidad democrática, por ello, la propuesta de Reforma del Estado se concentró en los siguientes temas (Pacto por México, 2014: 19-21):

1. Gobiernos de Coalición. Para otorgar al Presidente de la República la facultad constitucional de gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno (Compromiso 87).
2. Ley General de Partidos. Para otorgar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los partidos políticos tanto dentro de los procesos electorales como fuera de los mismos. (Compromiso 89).
3. Reforma Electoral. Para proporcionar mayor transparencia al gasto de los partidos políticos, disminuir los montos de los topes de campaña, entre otros temas (Compromiso 90).
4. Leyes reglamentarias de la reforma política. Para instrumentar plenamente la nueva reforma política, se reconoció la necesidad de las siguientes leyes (Compromiso 93):
   a) Ley reglamentaria de candidaturas independientes.
   b) Ley reglamentaria de iniciativa ciudadana.
   c) Ley reglamentaria de iniciativa preferente.
   d) Ley reglamentaria de la consulta popular.
5. Revisión de la conveniencia de la re elección inmediata y consecutiva de legisladores en el orden federal y el orden estatal (Compromiso 94).

Sobre las coaliciones cabe distinguir entre una *coalición electoral*, una *coalición parlamentaria* y un *gobierno de coalición*. La primera es una fusión entre dos o más partidos para competir en una elección bajo una candidatura común. La segunda se refiere a las alianzas que llevan a cabo las fracciones parlamentarias en el congreso para alcanzar la mayoría requerida para sancionar leyes. El tercero implica que el titular del Ejecutivo deberá repartir carteras de gobierno a miembros de la oposición, formando un gabinete compuesto por más de un partido (Escamilla, 2014: 4). Estos tres tipos de coalición se evidenciaron en la política con los cambios y reformas que trajo la elección de 2012.

En relación con la Ley General de Partidos, resultaba necesario se democratizaran con arreglo a principios y procedimientos de democracia directa y operaran dentro de la estructura parlamentaria con una base participativa (Held, 2006:303).

Efectivamente, el sistema de partidos debe reformarse para hacer a sus líderes responsables ante los ciudadanos miembros de las organizaciones políticas que representan (Held, 2006: 287).

Ahora bien, por primera vez en el orden federal se propusieron reformas que promovían la participación ciudadana y al ciudadano en diversos ámbitos, como candidato independiente, como legislador y finalmente como legitimador de temas de trascendencia nacional.

2.2. Método de Trabajo de "El Pacto por México"

Se planteó en este capítulo la estructura de los órganos de decisión, las reglas de procedimiento para el debate y el calendario de las eventuales reformas. Se determinó el nombramiento de un Consejo Rector como responsable de articular las negociaciones centrales, definir objetivos, determinar mesas de trabajo por materia y/o reforma, establecer un calendario de trabajo y elaborar las iniciativas de ley que se requieran, para someterlas a la discusión del Congreso de la Unión integrado por (Pacto por México, 2012: 24): Tres representantes designados por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto; tres representantes designados por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PAN, Gustavo Madero; tres representantes designados por la Presidenta del CEN del PRI, María Cristina Díaz; y tres representantes designados por el Presidente del CEN del PRD, Jesús Zambrano.

Asimismo, se previó la existencia de una Coordinación Técnica que tendría la responsabilidad de dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Rector y de las mesas de trabajo por materia, así como instrumentar las acciones de comunicación y difusión a la opinión pública. Los miembros que la integrarían serían designados como representantes por cada firmante (Pacto por México, 2012: 24).

Además se contaría con la inclusión de mecanismos de seguimiento y evaluación, a los que se invitarían a personajes destacados de la Sociedad Civil Organizada. Por lo que hace a las reglas de procedimiento -que más bien se refirieron a la publicidad de los acuerdos- se establecieron dos (Pacto por México, 2012: 24):

1. La comunicación de avances y/o acuerdos a la opinión pública se realizaría siguiendo un procedimiento acordado por las cuatro partes. Los voceros también tendrán que ser autorizados por las cuatro partes.
2. El Consejo Rector tendría la página web: www.pactopormexico.org como ins-

trumento de comunicación e interacción con la población, la cual sería administrada por la Coordinación Técnica.

En el apartado de calendario inmediato se propuso invitar a otras fuerzas políticas a sumarse al Acuerdo y presentar tres iniciativas:

a) Reforma Educativa;
b) Reforma en Telecomunicaciones; y
c) Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios.

Una vez finalizada esta etapa, se acordó el calendario y mesas de trabajo para la preparación de una segunda ronda de reformas.

El acuerdo con una extensión de treinta y cuatro cuartillas en la que además de lo anterior, se incluían *Acuerdos Presupuestales 2013* que correspondían a las acciones, programas y proyectos que requerían la asignación de mayores recursos fiscales, los cuales dependerían de la propuesta e implementación de una reforma hacendaria y la eventual calendarización de los noventa y cinco compromisos para llevar a cabo las reformas.

El método de trabajo fue concreto, pero poco claro y sin adecuarse a las reglas constitucionales del procedimiento legislativo, pues se estableció un procedimiento paralelo al propio del Constituyente Permanente y del Congreso de la Unión. Por lo mismo, también se cuestionó que los partidos minoritarios representados en el Congreso de la Unión no formaran parte del órgano rector y de las negociaciones políticas.

Ante las expectativas del acuerdo y la novedad del mismo, se cuestionó tanto la integración del órgano rector como la legitimidad de éste para presentar iniciativas. Así, el investigador Roberto Niembro (2013) en su artículo *"El Pacto por México frente al Congreso. Una lectura constitucional"*, realizó un análisis pertinente de citar:

> El problema se puede dar si es que el Consejo Rector termina discutiendo y redactando las iniciativas de ley para que éstas sean sólo aprobadas por el Congreso. Es decir, si se vacía de sentido a la función que tiene éste en una democracia. ¿Cuál es esa función? Ser un espacio en el que todas las fuerzas políticas -y no sólo unas cuantas- puedan deliberar siguiendo ciertas reglas y decidir a través de la regla de la mayoría sobre la forma más adecuada -desde su punto de vista- de cumplir con los principios y reglas establecidos en la Constitución. Ahora bien, la diferencia con el Consejo Rector es que en el Congreso existen reglas sobre el pro-

> cedimiento de discusión y votación, en el que las minorías pueden hacer valer su punto de vista aun cuando su voz no sea la que al final obtenga el mayor número de votos (2013: s.p).

Al contrario, el punto vista del jurista Miguel Carbonell (2013) recalca lo positivo de que el acuerdo lo hayan firmado las tres principales fuerzas políticas:

> Que haya sido además firmado por el Presidente de la República y por los Presidentes de los tres principales partidos políticos nacionales nos permite ser optimistas respecto de su viabilidad. Juntos, esos tres partidos y el poder ejecutivo pueden impulsar con éxito las reformas constitucionales, legales e institucionales que propone el texto del Pacto ya que tienen el número de votos necesarios para hacerlo a través del Congreso de la Unión, los congresos estatales, la Asamblea de Gobierno del DF[2] y la administración pública tanto a nivel federal como local (2013: s.p.).

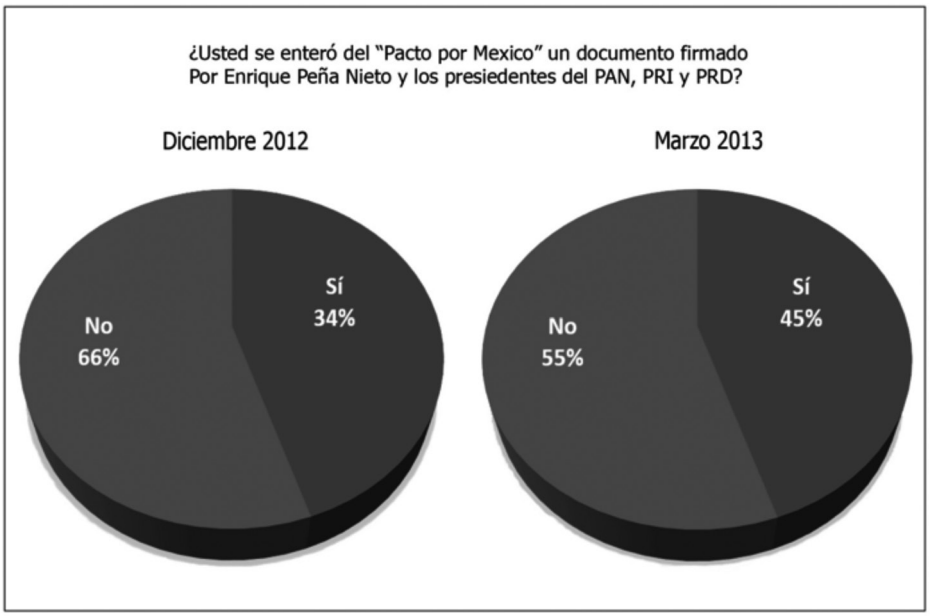
La diversidad de opiniones en torno al órgano rector de *"El Pacto por México"*, a las mesas de debate que se establecieron para la redacción de las iniciativas legislativas que se presentarían, y la falta de pluralidad política por no incluir a los partidos minoritarios, fueron los temas que causaron escozor en la opinión pública. Sin embargo, a diferencia de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión instalada por vía legal, en la que no se pudieron establecer temas comunes, *"El Pacto por México"*, fue iniciativa del gobierno; y junto con la voluntad política para consensuar, se constituyeron en los dos elementos que permitieron llevar a cabo este acuerdo, que intentó re establecer la confianza ciudadana en los partidos políticos.

Ante la exclusión de los partidos minoritarios en este acuerdo político nacional, no podemos negar que esta circunstancia es contradictoria al marco teórico de la democracia participativa, la cual promueve la participación de las minorías para mejorar la calidad de un sistema democrático.

2 El 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, se publicó la reforma política de la Ciudad de México, por lo que toda referencia al Distrito Federal será entendida como Ciudad de México.

Ahora bien, para evaluar la aceptación de "El Pacto por México", según encuestas de Parametría (2013), únicamente tres de cada cuatro entrevistados se había enterado de la firma del documento (2 de diciembre 2012), pero para Marzo de 2013, el 45% de los entrevistados estaban enterados del mismo, once puntos más de lo registrado tres meses antes, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Porcentaje de personas que se enteró de la firma de "El Pacto por México"



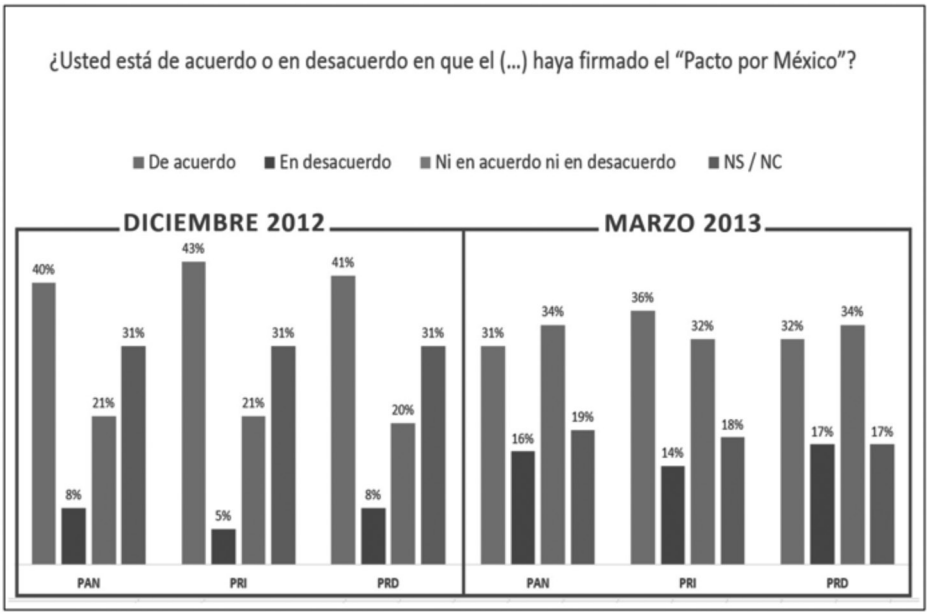
Fuente: "El Pacto por México se Desgasta" (Parametría, 2013:1).
Disponible en http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4523

Es de considerar, que hay una diminución en las opiniones que están de acuerdo con que los tres principales partidos políticos del país hayan firmado de "*El Pacto por México*", esto puede deberse a un desgaste del mismo acuerdo, en diciembre de 2012, alrededor del 40% de los entrevistados apoyaba la firma del pacto, en marzo de 2013 el porcentaje de apoyo llegó a niveles de 30%, además que la opinión ciudadana que no

está de acuerdo ni en desacuerdo ha crecido considerablemente (Parametría, 2013: 1) como se aprecia en el gráfico 3.

Concluye el análisis hecho por Parametría (2013: 2) que los ciudadanos se muestran escépticos al considerar que este acuerdo se traduzca en beneficios para la población. Si bien, en los medios de comunicación el impacto de este tipo de acuerdos es bien evaluado, entre la población se observa menos entusiasmo, posiblemente cuando estos acuerdos se traduzcan en acciones visibles, la opinión de "*El Pacto por México*" será mejor evaluado.

Gráfico 3. Porcentaje de personas que estaban de acuerdo o descuerdo que se haya firmado "El Pacto por México"



Fuente: "El Pacto por México se Desgasta" (Parametría, 2013: 2).
Disponible en http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4523

Las gráficas representan el desconocimiento o la indiferencia ciudadana respecto al Pacto por México, lo cual nos lleva a compartir con Cohen (1989) que los ciudadanos no pueden simplemente manifestar sus preferencias si no están preparados para justificarlas en público, y que la democracia deliberativa solamente puede avanzar mediante la deliberación libre entre ciudadanos iguales (Held, 2006: 341).

¿Cómo podemos hablar de un diálogo entre gobierno y sociedad cuando existen bajos niveles de participación social, apatía política y desconfianza en los partidos políticos? Lo cierto es que en México existe una sociedad heterogénea, multicultural y desigual que hace imposible la uniformidad de pensamiento, sin embargo esto no significa un impedimento para la participación ciudadana, más bien representa un desafío para las instituciones democráticas de este país. Por ello, no es casualidad que los argumentos que respaldaron "El Pacto por México" estuvieran basados en la gobernabilidad democrática.

3. Las expectativas de "El Pacto por México"

La Fundación Colosio A.C., editó la "*Colección de Análisis y Debate de las Reformas del Pacto por México*", en la que se recabó la opinión de algunos actores políticos y especialistas sobre este gran acuerdo político y sus reformas calificadas como "estructurales". Por la amplitud de los análisis hechos por la Fundación, soló nos concentraremos en aquellos que tratan aspectos relativos a la pluralidad política, la democracia, la ingobernabilidad y la participación ciudadana.

En este sentido, el entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI, César Camacho Quiroz, en su capítulo de libro *Presidencia y Pacto por México hacen un Estado eficaz* expresó:

> Enrique Peña Nieto ejerce una presidencia democrática; una forma de gobernar basada en los valores de la democracia y el constitucionalismo contemporáneo, que persigue la consolidación de nuestro Estado social y democrático de derecho. Otra forma de ponderar el Pacto consiste en mirar a esta "incubadora de acuerdos" en perspectiva, como una aportación a la práctica -y consecuentemente a la teoría- de la política, en un clima democrático.

> Está resultando lo que podríamos llamar la puesta en marcha del Estado eficaz, sobre el que teorizó Pierre Rosanvallon, pero "a la mexicana". Una forma de responder al aparente dilema que, en la búsqueda de la efectividad de los diversos regímenes, los científicos sociales han planteado, entre parlamentarismo y presidencialismo (Camacho, 2014:48).

Bajo esta premisa, el sociólogo Pierre Rosanvallon, quien ha dedicado su obra al estudio de diversos temas relacionados con la historia de la democracia y el Estado, señala en su obra *"La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia",* que entrábamos al mismo tiempo en una nueva era social y política; por ello, deberán ir necesariamente a la par la refundación de la solidaridad y la redefinición de los derechos, las cuales implicaban también una mejor articulación entre la práctica de la democracia y el progreso social (Rosanvallon, 1995:12).

Como se apreciará más adelante, *"El Pacto por México"* adquiere para cada persona un matiz distinto, para unos se traduce en el fortalecimiento de las instituciones y por lo tanto, en la gobernabilidad del país, mientras que para otros, los intereses de los ciudadanos por encima de los partidos. Es decir, la coincidencia de quienes participaron en este proceso de acuerdo político y en su análisis, fue que las condiciones socio-políticas ameritaban la búsqueda del consenso entre los partidos y la ciudadanía.

Por su parte, en el texto *"La necesidad Histórica del Pacto por México",* el entonces Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República, Aurelio Nuño resaltaba:

> México tiene una sociedad diversa que se ve reflejada en la pluralidad del Poder Legislativo, así como en los distintos gobiernos de sus entidades federativas y municipios. Hoy, ninguna fuerza política puede pretender imponer por sí sola su visión de gobierno, pero las diferencias políticas y la legítima aspiración de acceder al ejercicio del poder mediante el voto, no deben impedir que se generen acuerdos que coloquen los intereses de los ciudadanos por encima de cualquier interés partidario (2014: 43). Por ello, consciente del momento histórico que vive nuestro país, el presidente Enrique Peña Nieto construyó los consensos necesarios para reformar las instituciones económicas y sociales de México. […] Este Pacto fue el acuerdo político de mayor envergadura en las últimas décadas, similar en su alcance al de los célebres Pactos de la Moncloa de la transición española (2014: 44).

Aunque las circunstancias de México no fueron las mismas que las de España, se muestra la coincidencia del acuerdo político en aras de la democracia ya que los Pactos de la Moncloa, en opinión de Mercedes Cabrera (2011:107), son considerados un hito en la transición española hacia la democracia, ya que fortalecieron el consenso político para aprobar la Constitución, y vinieron apremiados por la urgencia de resolver las peores consecuencias de la crisis económica, que amenazaban con desestabilizar el proceso político. Por lo que en ambos casos, la primordial similitud entre estos acuerdos políticos fue la necesidad del consenso partidario a favor de la estabilidad política, ideal que prevaleció en voz de los principales actores políticos. En concordancia con lo anterior, el Secretario de Gobernación Miguel Ángel Osorio Chong, señaló sobre *"El Pacto por México"*:

> El diagnóstico mostraba que el sistema político mexicano debía ser más dinámico, transparente y competitivo; que era necesario transitar de una concepción democrática limitada a las formas de acceso al poder, a una que atendiera también las formas en que éste se ejerce. Así, se incluyó un apartado en la agenda del Pacto por México que contempló un conjunto de "Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática". El punto de partida era que: "La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Esta pluralidad muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas. Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático (Osorio, 2014: 16).

Como afirma Camou (2001: 51), el logro de la gobernabilidad se basa en una serie de acuerdos básicos institucionales, previsibles y aceptados entre las elites dirigentes y una mayoría significativa de la población, orientados a resolver y aceptar ciertas soluciones a los problemas de gobierno. Lo anterior se resalta para darnos cuenta de la importancia de que una mayoría ciudadana "significativa" se involucre en los asuntos públicos bajo la premisa de la confianza.

A partir de las elecciones presidenciales de 2006, la contienda electoral entre el PAN y el PRD incrementó la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones políticas. Aunado a esta circunstancia, ante una izquierda escindida y con serias complicaciones en sus elecciones internas, Jesús Zambrano Grijalva, presidente del PRD aseguró:

> La firma del Pacto por México ha sido un gran aliento para forjar escenarios de confianza entre los diferentes partidos políticos. Por primera vez, se abrió ante la sociedad y el mundo entero esta oportunidad histórica para construir acuerdos entre fuerzas políticas nacionales representativas de nuestra pluralidad (Zambrano, 2014: 57).

Al respecto, sobre las democracias pluralistas, Dahl argumentaba que si un sistema electoral competitivo se caracteriza por una multiplicidad de grupos o minorías, que defienden con suficiente intensidad diversas posiciones, entonces los derechos democráticos estarán protegidos y evitarán las desigualdades con mayor garantía que las solas disposiciones legales y constitucionales (Held, 2006: 236). Sin embargo, cita como ejemplo los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña, países que cuentan con condiciones económicas y sociales distintas a las de México.

A pesar de las condiciones diferentes de nuestro país a las de países desarrollados, nuestra pluralidad política permitió incorporar demandas de la izquierda, como la promoción de la participación ciudadana y la reforma al entonces Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral.

Como era de esperarse, el partido de izquierda se centró en la materia electoral dentro de la reforma política, por ello recalcó lo siguiente:

> Y un gran tema es el de la necesidad de una autoridad electoral nacional. A juicio nuestro como PRD, este tema que tiene que ver con el papel de los órganos electorales locales, se ha constituido como el principal obstáculo para el desarrollo y consolidación de la transición democrática en el momento actual, dado el control que sobre estas instituciones han ejercido los distintos gobernadores, sobre todo después de la alternancia política nacional del año 2000. Tengo la convicción de que el desarrollo democrático nacional se entrampó en los estados de la República. Y que hoy, la República Federal paradójicamente, para dar un salto

> hacia adelante, debe concentrar la totalidad de las elecciones federales y locales en una sola autoridad nacional electoral.
>
> Allí está hoy el nudo de la transición para responder al reto de reforma o regresión. Apuesto, desde luego, a que podamos seguir construyendo acuerdos por el bien de la gobernabilidad democrática de México (Zambrano, 2014: 59).

En el mismo tenor, Gustavo Madero (2014: 355), presidente del PAN, expresó: *Luego de 15 años de gobiernos divididos, sin mayorías legislativas, se ha venido acumulando un preocupante rezago de cambios institucionales que permitan superar nuestros desequilibrios, nuestros lastres y, al mismo tiempo, aprovechar nuestras oportunidades y nuestro potencial al máximo posible.*

En efecto, "*El Pacto por México"*, y particularmente su numeral cinco "Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática", reconoció que la pluralidad ideológica era una realidad innegable de nuestro sistema político contemporáneo, y por ello, como mencionó el entonces Secretario de Acción Social del CEN del PRI, Samuel Aguilar (2014:168): *La clase política debe ser generadora de una mejor y mayor cultura política de participación, y también de confiabilidad. Además de reformas que actualicen mecanismos e instituciones, la actuación tanto de la clase gobernante como de los ciudadanos y de la oposición, se ajustan no solo con reformas, sino con nuevas prácticas y una cultura democrática*. Para este autor (Aguilar, 2014:166), la gobernabilidad, representación y confiabilidad, son valores que debemos de tener siempre como objetivos del sistema electoral, ya que facilitan:

1. La formación de gobiernos legítimos.
2. La representación auténtica de las preferencias del electorado (que en un régimen democrático de respeto a los derechos humanos tiende a la pluralidad).
3. La generación de un sistema de partidos vinculados y transparentes con la sociedad.
4. Brindar a los votantes instrumentos de control y de rendición de cuentas sobre sus representantes.
5. La confianza de los ciudadanos, que los lleva a ejercer su derecho de voto, y que ha sido respetada en términos de equidad y justicia en la contienda.

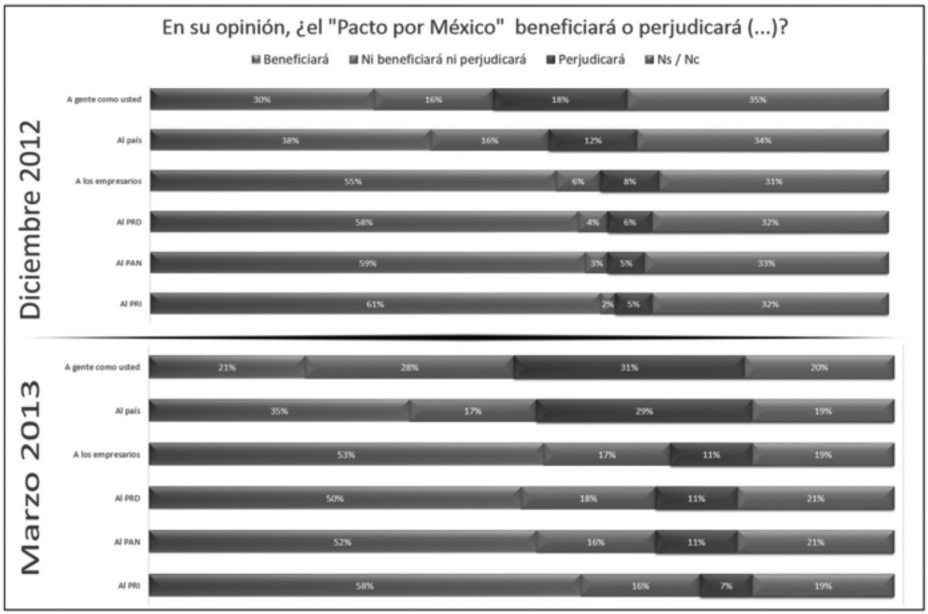
Es un hecho que, dado el estudio de los regímenes democráticos, se desprendan cada vez más componentes teóricos; por ello, no por casualidad autores como Larry Diamond, Marc Plattner y Duhem (en Duhem, 2006: 60-61) retoman a la rendición de cuentas y a la participación ciudadana como dimensiones de la calidad de la democracia. En este sentido, la democracia para Schumpeter es importante porque legitima la posición de aquellos con autoridad puesto que asumía que la votación implicaba la creencia de que las políticas o las instituciones políticas eran aceptadas, esto es, legitimadas (Held, 2006: 223).

> Cabe destacar que, sobre la confianza, valor fundamental de la democracia, el *Adéndum* al pacto, que se firmó el 7 de mayo del 2013, Samuel Aguilar (2014:168) reitera: *Vale la pena rescatar que en la firma del Adéndum al Pacto por México, se habla de "preservar" el entorno político de "confianza" y se establecen 4 principios para ello: 1) Sobreponer el interés del país y de los mexicanos a cualquier interés partidario o individual, 2) Cumplir la palabra empeñada, 3) Profundizar la transparencia y 4) Actuar bajo estricto apego a la Constitución y a las leyes que de ella emanan.*

Resulta interesante este refrendo de sobreponer el interés del país y los mexicanos por el partidario pues Held afirma que si los políticos se apartan del consenso o persiguen activamente sus propios objetivos, sin tener en cuenta las expectativas del electorado, fracasarán casi con toda seguridad en cualquier tentativa de permanecer en el poder (Held, 2006: 238).

A pesar de que al *Adéndum* se le calificara como un blindaje electoral, puesto que se firmó antes de las elecciones del 7 de julio de 2013, éste reforzó la idea de la confianza entre los actores políticos y la ciudadanía, reavivó el consenso entre los partidos firmantes, y los planteamientos sobre la participación ciudadana. Lo anterior, debido a que tres meses antes, la empresa Parametría (2013) realizó encuestas en las que detectó que el acuerdo político que recién se había firmado, sólo el 30% de los ciudadanos se sentía benefactor del mismo, sin embargo, para marzo de 2013 ésta percepción disminuyó a 21%, como se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico 4. ¿A quién beneficiará el Pacto por México?



Fuente: "El Pacto por México se Desgasta" (Parametría, 2013 : 3). Disponible en http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4523

Por su parte, el autor Jesús Silva Elizalde advierte que la democracia directa solo será efectiva e incentivará la participación, mientras las reglas sean claras, ofrezcan fácil acceso al ciudadano, y esté confiado en la estructura y operatividad de sus instituciones resguardadas por el pleno Estado de Derecho (2014: 212); y sobre *El Pacto por México* pronunció (2014:208):

> México cuenta hoy con una sociedad plural, que comienza a organizarse en la búsqueda de vías para una participación ciudadana que vaya más allá de lo electoral, alternativas que ofrezcan una interacción dinámica para la generación de las respuestas y los resultados que los ciudadanos no han encontrado en la democracia representativa. En este sentido, ha comenzado el debate para la implementación de mecanismos de democracia directa que permitan a la sociedad, influir en los procesos políticos incentivando la participación en los

> mismos. La importancia de estas herramientas democráticas, se advierte al enunciarlas en el compromiso 93 del Pacto por México. El contenido del compromiso 93 radica en la creación de las leyes reglamentarias de la Reforma Política, en particular, sobre los instrumentos de democracia directa, como las iniciativas ciudadanas y la consulta popular, además de la iniciativa preferente y las candidaturas ciudadanas adheridas, el texto constitucional en 2012.

La consulta popular, verificará si se establecieron reglas precisas y claras para ejercer el derecho a participar, si no fue así, de entrada ya hay un elemento que resta a la participación y por lo tanto, a la confianza.

Por lo que hace a este tema, en su aportación *Cartas ciudadanas,* la senadora Cristina Díaz (2014:203), señala:

> La consulta popular, un mecanismo de participación democrática, que debe verse no solo como una opción que tienen los ciudadanos para participar en la toma de decisiones (que sí lo es), sino como un mecanismo de comunicación continua entre los representantes y representados para legitimar esa toma de decisiones.
>
> Las consultas populares, no deben ser entendidas como mecanismos que sustituyan las instancias de representación política en los procesos de decisión colectiva, sino como una figura complementaria de la democracia representativa.

Así, consecuentes con la realidad, se reconocieron y asumieron riesgos desde el Poder Ejecutivo para lograr por unanimidad reformas que durante años quedaron pendientes o simplemente se evitaba el debate, en particular, resaltó la reforma constitucional que permitió incorporar la consulta popular como un mecanismo de participación democrática.

"El Pacto por México" a la luz de la Teoría de la Legitimidad del Estado

Una vez que ya quedó descrita en breve, la crónica de lo que fue el Pacto por México y la expectativa de los firmantes encaminada a la gobernabilidad democrática resulta complejo aseverar que cumplió con esta premisa ya que el concepto implica varios

factores. En este sentido, una gobernabilidad democrática aceptable debe contar las características siguientes (Anderlini y Naraghi, s.a.: 1):

1. Participativa: Alienta una amplia participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas.
2. Orientada al consenso: Busca obtener decisiones basadas en el acuerdo general.
3. Transparente: El proceso de toma de decisiones políticas está abierto a examen.
4. Receptiva: Escucha y responde a las necesidades de los ciudadanos.
5. Efectiva y eficiente: Suministra servicios básicos.
6. Equitativa e inclusiva: No excluye sectores de la población, en especial los más vulnerables o marginados.

Por su parte el Banco Mundial, identifica seis indicadores de una "buena gobernabilidad" democrática para ayudar a los países a identificar sus áreas de debilidad y volver más eficaces la construcción de sus capacidades y estrategias de asistencia (Anderlini y Naraghi s.a.: 2):

1. Participación y obligación de rendición de cuentas.
2. Estabilidad política y ausencia de violencia.
3. Eficacia del gobierno.
4. Calidad reglamentaria.
5. Estado de Derecho.
6. Control de la corrupción.

Se desprende de estos indicadores que una buena "gobernabilidad democrática'' es la clave para el desarrollo democrático a largo plazo en las naciones que incluya iniciativas encaminadas a la democratización y la descentralización, la introducción de elecciones libres e imparciales, una política de participación, el desarrollo de una sociedad civil independiente, garantías constitucionales de una prensa libre e independiente, y el respeto por el Estado de Derecho.

El debate conceptual de la gobernabilidad se dio en los setenta, al igual que la teoría denominada "crisis de la legitimidad" desarrollada principalmente Habermas (1976)

y que pareciera que ha perdido vigencia pero algunas de las premisas son coincidentes con la realidad política de nuestro país, en concreto en lo que atañe a la descrecimiento del sistema político y el desbordamientos de los conflictos sociales.

Utilizando la categorización de Held, podemos estar en presencia de una "crisis de potencial transformador", en donde se observa un claro desgaste del centro o principio organizativo de una sociedad, la erosión o destrucción de aquellas relaciones sociales que determinan el ámbito y los límites del cambio de la actualidad política y económica (Held, 2006).

Las dos teorías que explican la crisis del Estado democrático moderno son:

a) La teoría del "Gobierno Sobrecargado"
b) La teoría de la "Crisis de Legitimidad"

a) La teoría del gobierno sobrecargado. Sustentada por pensadores de la denominada corriente pluralista -Brittan, King, Norhaus, Rose- (Held, 2006: 276) asume:

- Las relaciones de poder en términos de fragmentación (una plural confluencia de actores sociales se distribuye los espacios de poder).
- Los resultados políticos están determinados por presiones. Los gobiernos median y deciden entre distintas demandas.
- Aumentan las expectativas, unidas a niveles de vida más elevados.
- Las aspiraciones son reforzadas por una "menor diferencia" producto de una creciente riqueza y de una asistencia social, sanidad y educación gratuita.
- En esta circunstancia los diferentes grupos presionan fuertemente a los dirigentes políticos y a los gobiernos para que satisfagan sus intereses y ambiciones particulares.
- Los políticos prometen demasiado, a menudo más de lo que pueden cumplir.
- Los gobiernos ejecutan políticas de apaciguamiento.
- Crece el número de organismos estatales de grandes proporciones
- El Estado pierde la capacidad de gestionar eficazmente (centralismo ineficaz).
- El crecimiento del Estado termina por asfixiar a la iniciativa privada.

b) La teoría de la crisis de legitimidad del Estado. Sustentada fundamentalmente por -Habermans (1976) y Offe (1984)- (Held, 2006: 276) sostiene que:

- Parte de un punto de vista marxista: se produce una competencia entre partidos por el poder político; la acción del Estado está limitada por la acumulación privada de capital.
- La economía se organiza mediante la apropiación privada de recursos que se producen socialmente.
- La economía es inestable y en consecuencia el crecimiento se ve interrumpido por la crisis.
- El Estado intenta regular la economía y mantener el orden político.
- El Estado se ve obligado a cargar con una parte creciente de los costos de producción y asistencia social.
- Aumenta la complejidad del Estado, al igual que sus gastos sociales (centralismo - paternalismo).
- Aparece la recurrente crisis fiscal, colapsa la hacienda pública, alta inflación (crisis del Estado del Bienestar).
- Se presentan permanentes dificultades al tratar el gobierno de aplicar políticas coherentes, lo que se traduce en: políticas expansivas, políticas restrictivas, variaciones en el uso de las políticas de renta. "Crisis de Racionalidad" o "Crisis de la Administración Racional".
- Decrece la confianza en el sistema político, creciendo, por el contrario, las demandas sobre él.
- Aparece la crisis de legitimidad y motivación. Los conflictos sociales pueden desbordar a las instituciones de dirección y control político existentes.
- Pueden presentarse intentos autoritarios de control de las demandas ("Estado Poderoso"), con la subsecuente represión política.

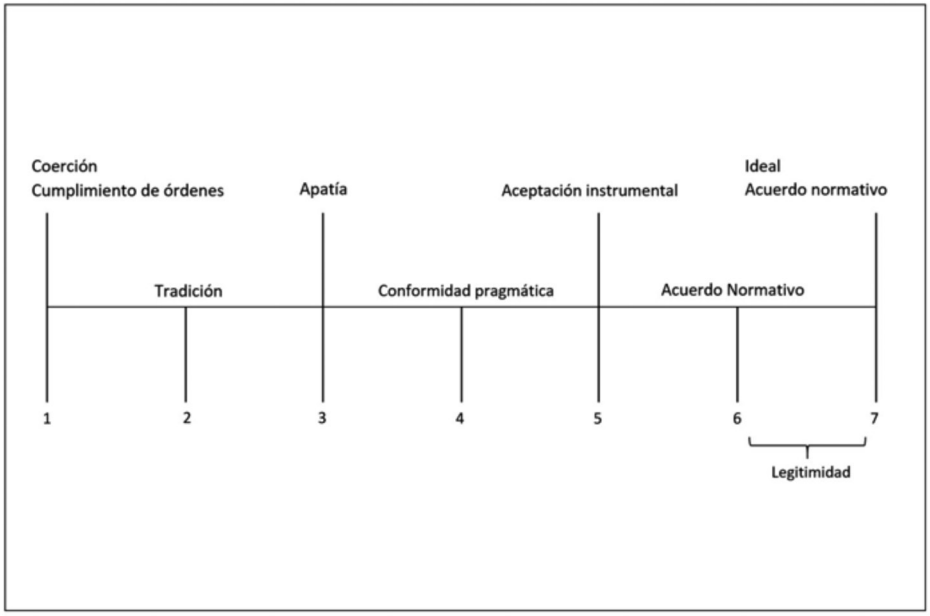
Ambas teorías, coinciden en ciertos aspectos claves pero nos parece que la segunda encaja con las circunstancias similares que dieron origen al Pacto por México, además por lo equivoco que resulta el concepto de legitimidad, Held (2006: 223) ofrece un listado de lo que podemos consentir o aceptar porque:

1. No hay otra elección (siguiendo órdenes o la corrección)
2. Nunca se ha pensado sobre ello y se hace como se hizo siempre (tradición)
3. Nos da igual una cosa que otra (apatía)
4. A pesar de que no nos gusta la situación, no podemos imaginar realmente las cosas de otro modo y aceptamos lo parece ser el destino (consentimiento pragmático)
5. Estamos a disgusto con las cosas tales como son, pero a pesar de ello, las acatamos, con el fin de garantizar un fin porque a largo plazo nos conviene (aceptación instrumental o acuerdo condicional).
6. Por las circunstancias y con la información disponible en el momento, llegamos a la conclusión de que es bueno, correcto o adecuado para nosotros como individuos o miembros de una colectividad: es lo que nosotros genuinamente debemos o deberíamos hacer (acuerdo normativo)
7. Es lo que en circunstancias ideales habríamos aceptado hacer (acuerdo ideal normativo)

El gráfico siguiente, muestra de manera esquemática los tipos de motivación que conducen a la legitimidad, el Pacto por México, fue un acuerdo que produjo varias reformas constitucionales y legales que avalaron las principales elites políticas con la poca anuencia ciudadana como lo acreditan los gráficos, pero es el primer paso para hacer compatible una democracia representativa con una democracia participativa con la consulta popular.

Existe un amplio consenso en el sentido de que la democracia directa sólo es practicable en pequeñas comunidades y que su aplicación a sociedades complejas y de gran escala es materialmente imposible, aunque no impide que algunos instrumentos como el plebiscito, referéndum o iniciativa popular se utilicen para enriquecer la democracia representativa (Camou, 2001: 48).

Gráfico 5. Tipos de motivos de Legitimidad



Fuente: (Held, 2006: 284)

Reflexiones finales

El Pacto por México era un vía necesaria para reestablecer primero, el diálogo entre los partidos políticos a fin de consensuar sus intereses, segundo, la confianza ciudadana en el sistema de partidos y finalmente contener las manifestaciones sociales comenzaron a gestarse por el descontento social de las elecciones presidenciales del 2006 y 2012.

Siguiendo a Dahl, en el sentido de que el poder está disperso y no es acumulativo, pues numerosos grupos de la sociedad que representan intereses diversos, lo comparten e intercambian (Held. 2006: 236), este acuerdo político nacional produjo ese intercambio de temas para cada partido político y sustancialmente la incorporación al andamiaje jurídico de los mecanismos de democracia directa.

Si bien en el discurso político lo que buscaban los actores que abanderaron el Pacto por México, era la gobernabilidad democrática, concepto que es muy amplio y que hay estudios que amplían su campo de acción, para nosotros solo se legitimaron las acciones a emprender por el gobierno entrante con el respaldo de los otros partidos políticos.

Cabe señalar que no es el Estado o gobierno lo que permite gobernar una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable, sino la relación compleja entre ambos términos lo que permite hablar de condiciones de gobernabilidad (Camou, 2001: 31).

El descontento social era tan evidente que se percibía un ambiente hostil que amenazaba el regreso del PRI a la presidencia, pero fue un acierto pactar para ganar, porque como bien afirma Camou, es necesario que las instituciones clásicas de la democracia representativa sean complementadas con una serie de agregación de intereses, de mecanismos de toma de decisiones, de acuerdos y pactos que doten al gobierno, a los grupos estratégicos y a los propios ciudadanos, de instrumentos eficaces y legítimos de intervención política en los problemas de la sociedad (Camou, 2001: 51).

En este contexto se dio la incorporación de los mecanismos de participación ciudadana, para gozar de legitimidad y cumplir con uno de los tantos requisitos de la gobernabilidad democrática que es la participación ciudadana o democratización de la democracia. Ahora queda pendiente evaluar el funcionamiento de dichos mecanismos que nos permitan acreditar la participación real de los ciudadanos y su influencia en la toma de decisiones.

Bibliografía

Arámbula Reyes, A. (2007). Ley para la reforma del Estado. De la presentación de la iniciativa a la publicación de la Convocatoria de la Consulta Pública. Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura.

Escamilla, A. (2014). "Los gobiernos de coalición y la ratificación del gabinete en México", XXV Congreso Internacional de Estudios Electorales, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, San José, Costa Rica. 17 de julio.

Anderlini, Elizabeth Powley y Sanam Naraghi, (s.a), Democracia y Gobernabilidad, Recuperado de http://botmaster.ru.caucasusbusiness.net/sites/default/files/library/TKDemocracySpanish.pdf, (Consultado el 27 de mayo de 2016).

Aguilar Solís, S. (2014). ¿Otra Reforma Electoral? En A. Gallardo y J. Silva (coords.). *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp. 165-170). México: Miguel Ángel Porrúa.

Alvarado Arce, F. (2015). *Balance del Pacto por México*. G. Flores Velasco (coord.), México, D.F.: Literatura y Alternativas en Servicios Editoriales S.C. Recuperado de http://www.prd.org.mx/portal/documentos/Balance_Francisco_Alvarado.pdf (consultado el 09 de enero de 2016)

Cabrera, M. (2011). Los Pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis. *Historia y Política: Ideas, procesos y movimientos sociales,* 81-110. Recuperado de https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj0ruzn1MLOAhVLSCYKHaRnAf4QFggaMAA&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3741463.pdf&usg=AFQjCNFyoBOSIQXEO5zIbN2opbDPG2JGow&bvm=bv.129422649,d.eWE (consultado el 27 de enero de 2016).

Calderón, F. (2001). Gobernabilidad, competitividad e integración social. En: A. Camou (coord.). *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 261-277). México, D.F.: Plaza y Valdés.

Camacho, C. (2014). Presidencia por democrática y Pacto por México hacen al Estado eficaz. En: A. Gallardo y J. Silva (coords.). *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp. 47-49). México: Miguel Ángel Porrúa.

Díaz, C. (2014). Cartas ciudadanas. En: A. Gallardo y J. Silva (coords.). *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp. 199-206). México: Miguel Ángel Porrúa.

Duhem, M. (2006). La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia. *El Cotidiano*, 21(140), 58-66. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/325/32514006.pdf (consultado el 15 de enero de 2016).

Held, D. (2006). Modelos de democracia. Madrid: Alianza Editorial.

Madero, G. (2014). La Reforma Político Electoral: triunfo histórico de los mexicanos. En: A. Gallardo y J. Silva (coords.). *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp. 335-340). México: Miguel Ángel Porrúa.

Nuño, A. (2014). La necesidad histórica del Pacto por México. En: A. Gallardo y J. Silva (coords.). *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp. 39-46). México: Miguel Ángel Porrúa.

Osorio, M.A. (2014). Presentación. En: A. Gallardo y J. Silva (coords*.). Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp. 15-21.). México: Miguel Ángel Porrúa.

Rosanvallon, P. (1995). La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.

Silva, J. (2014). Mecanismo de democracia directa. En: A. Gallardo y J. Silva (coords.). *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp. 207-212). México: Miguel Ángel Porrúa.

Zambrano, J. (2014). Reforma Política o regresión. En: A. Gallardo y J. Silva (coords.). *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno* (pp.57-59). México: Miguel Ángel Porrúa.

Legislación, jurisprudencia y material jurídico

Atlas de Resultados Electorales 1991-2012, Instituto Federal Electoral. Recuperado en http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html# (consultado el 17 de febrero de 2016).

Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación 2016. Recuperado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016 (consultado el 19 de febrero de 2016).

Ley para la Reforma del Estado, Diario Oficial de la Federación. Recuperado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lre/LRE_abro.pdf (consultado el 13 de febrero de 2016)

Manifiesto por una Presidencia Democrática. Recuperado en http://pri.org.mx/JuntosHacemosMas/Saladeprensa/Nota.aspx?y=6781 (consultado el 29 de enero de 2016).

Pacto Por México. Recuperado en http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf (consultado el 29 de enero de 2016).

Hemerografía

Carbonell, M. (14 de enero de 2013). Pacto por México: hacia una sociedad con plenos derechos. *Este País*. Recuperado de http://www.miguelcarbonell.com/articulos_periodicos/Pacto_por_M_xico_hacia_una_sociedad.shtml (consultado el 19 de enero de 2016).

Merlos, A. (11 de abril de 2007). En México la democracia no es sinónimo de igualdad: Sartori. *El Universal*. Recuperado en http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/150048.html (consultado el 22 de enero de 2016).

Niembro, R. (15 de febrero de 2013). El Pacto por México frente al Congreso. Una lectura constitucional". *Nexos*. Recuperado en http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=239 (consultado el 05 de febrero de 2016).

Ugalde, L.C. (04 de noviembre de 2014) ?Por qué fracasó la consulta popular? *El Financiero*. Recuperado en http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/por-que-fracaso-la-consulta-popular.html (consultado el 18 de febrero de 2016).

Información Estadística

Encuesta El Pacto por México se desgasta, (Parametría 2012). Recuperado en http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4523 (consultado el 09 de enero de 2016).

Planificación y gestión del desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca: un análisis desde la gobernanza

*Arturo Venancio Flores**

Resumen. El artículo tiene como objetivo analizar formas en que la gobernanza puede mejorar las condiciones de coordinación entre los actores metropolitanos para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT). Desde el 2005, la implementación del Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca (CECMVT), se ha centrado en las dificultades de coordinación entre los actores metropolitanos que conforman un tipo distintivo de ciudad como es la zona metropolitana, para la que no logran conformar una visión integrada de desarrollo. Para ello se han analizado instituciones políticas sobre lo urbano-metropolitano en México, situación que pone de manifiesto la crisis de la ZMVT en las dimensiones económica, social y ambiental, de modo que afrontarla no es responsabilidad de un sólo gobierno municipal, lo que plantea nuevos retos en materia de gobernanza por la necesaria inclusión de los tres ámbitos de gobierno y de los actores sociales en la toma de decisiones sobre el desarrollo metropolitano.

Palabras clave: estudios territoriales, metropolización, planificación y gestión, desarrollo metropolitano, gobernanza metropolitana y actores metropolitanos.

Abstract. The aim is to analyze how the governance model contributes to improve planning and management coordination among metropolitan actors within Toluca Valley Metropolitan Area (ZMVT); to that purpose different metropolitan institutions in Mexico are reviewed. It focusses on the coordination problems among metropolitan municipalities and social actors who have to face the metropolis as a different kind of city. Regretedly, all of them have neglected an integrated perspective which reduces the possibility of metropolitan planning and management. This situation highlights the economic, social and environmental crisis in the ZMVT which can not be solve solely by any one of the municipalities composing the metropolis, but by all of them, posing new challenges, particularly in the field of governance because it is necessary, on the one hand, an integrated and coordinated vision of all tiers of government acting on the metropolitan zone, particularly the local one, and on the other, the inclusion of social actors within the decision-making process regarding metropolitan development.

Keywords: territorial studies, metropolization, plan and manage, metropolitan development, metropolitan governance and metropolitan actors.

* Dr. en Ciencias Sociales y profesor de El Colegio Mexiquense, AC.
e-mail: arturo_venancio@hotmail.com.

Introducción

El artículo tiene como principal interés explicar las dificultades de gobernar la zona metropolitana[1], misma que se caracteriza por rebasar los límites político-administrativos municipales. Esta situación, donde los problemas de planificación y gestión metropolitana ya no son responsabilidad de un sólo gobierno municipal y plantea nuevos retos en materia de gobernanza.

La gobernanza, como una forma nueva y distinta de gobernar, en la que los contenidos, las formas y la política en general, se adaptan a nuevas condiciones, destaca el nuevo papel de la sociedad organizada y el de las políticas territoriales (Pascual, 2006: 28). Ante este contexto, es relevante la inclusión de actores distintos al gobierno en la toma de decisiones de la zona metropolitana, donde la principal explicación de la no aceptación de esta escala de atención para la toma de decisiones se relaciona con la estructura tradicional del Estado mexicano.

En la mayoría de los casos se trata el tema metropolitano para referirse a la estructura o funcionamiento de la zona metropolitana. Sin embargo, el artículo se centra en el papel del gobierno en la zona metropolitana; lo que aquí interesa no es ese sentido de gran tamaño, sino cómo la configuración de la zona metropolitana –conformada por distintos municipios– es resultado de las decisiones gubernamentales y, por lo tanto, constituye una unidad de planificación y gestión.

Gobernanza metropolitana

La gobernanza es un modo de gobernar basado en la horizontalidad y el acuerdo (Pascual y Godàs, 2010). Como lo señala Pascual (2008), la gobernanza tiene su origen durante la década de los noventa cuando hacía referencia al campo de cooperación internacional, y con el paso del tiempo, se ha usado como noción donde las decisiones públicas

1 Entendemos por zona metropolitana o metrópoli a la unidad socioespacial, conjunto de dos o más municipios, donde el área urbanizada, las funciones y actividades de la ciudad central rebasan los límites de su municipio, conurbando físicamente o incorporando a su área de influencia a municipios vecinos, predominantemente urbanos pero con intensas relaciones con lo rural, manteniéndose un alto grado de integración socioeconómica, no así en lo institucional gubernamental (Gámez, 1972; Iracheta, 2009; GEM, 2011).

no corresponden a decisiones aisladas por parte del gobierno, sino que son resultado de la participación de una red de actores interdependientes, una relación de acción pública, los cuales incluyen organizaciones no gubernamentales y gubernamentales.

De acuerdo con Porras (2007: 165), la gobernanza[2] se define como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social, institucional y territorial duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

De esta manera, Pascual, Iracheta, Porras, Lefèvre y Aguilar, coinciden en que la gobernanza explica el creciente rol de actores no gubernamentales en el diseño de políticas públicas y servicios. Por lo tanto, la gobernanza no debe entenderse como la subordinación o reducción del Estado, sino como una forma de recuperación de éste, al que le corresponde conducir la construcción democrática del desarrollo metropolitano; donde los logros sean objetivos colectivos entre los actores metropolitanos.

Así, según Porras (2007) y Lefèvre (2005, 2010), la atención teórica y práctica se desplaza del tema de la capacidad gubernativa, hacia la forma en que el gobierno puede facilitar las condiciones de coordinación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la complejidad metropolitana.

De esta manera, el término gobierno no es apropiado para referirse a la organización y administración de los problemas territoriales, bajo un contexto donde la participación privada y la sociedad civil se incrementa; así, el término gobernanza define mejor el proceso de cómo los ciudadanos participan en la resolución de problemas metropolitanos, usando al gobierno como el instrumento (ver: Porras, 2007; Pascual, 2008; Iracheta, 2009; Aguilar, 2006; 2007; 2010; Lefèvre, 2010).

Por lo tanto, a partir de la gobernanza metropolitana se entiende cómo los gobiernos, grupos organizados y residentes en una zona metropolitana pueden asociarse con el propósito de controlar o regular su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios públicos para el área en su conjunto.

Complementariamente, los esfuerzos por conformar autoridades metropolitanas, usando el término gobernanza, son descritos por Lefèvre (2005), donde la gobernanza metropolitana destaca los valores de negociación, asociación, participación voluntaria

2 Se utiliza gobernanza como la traducción al español del termino governance. En lugar de gobernancia y gobernación, entre otras razones, es aceptado por la Real Academia de la Lengua Española (Porras, 2007: 163).

y flexibilidad en la constitución de nuevas estructuras. Al hacer esto, se presenta una idea radicalmente distinta, donde la gobernanza implícita en el gobierno metropolitano se presenta como el punto de inicio, creada y lista para usarse; sin embargo, no sólo se trata de un proceso constitutivo donde debiera preestablecerse la institución, sino todo lo contrario, se buscan mecanismos para el diálogo entre actores metropolitanos sin la necesidad de instaurar el gobierno metropolitano.

Así, la gobernanza representa un enfoque alterno para la gestión de las zonas metropolitanas de forma democrática y colectiva (Frey, 2007; Pascual, 2008). Entonces, la gobernanza implica coordinación en red entre una variedad de actores con diferentes intereses y objetivos, a causa de la incapacidad del Estado por resolver los problemas metropolitanos, ya que es evidente la fragmentación institucional en la toma de decisiones, no sólo en el ámbito público, sino también entre actores distintos al gobierno.

De esta forma, la gobernanza de base territorial aparece como respuesta al hecho social metropolitano. Según Pascual (2006), se caracteriza por cuatro procesos de colaboración: "colaboración entre diferentes niveles político-administrativos (gobernanza multinivel), colaboración entre entidades municipales (gobernanza/cooperación horizontal), colaboración para el desarrollo económico y colaboración para la participación ciudadana".

Por lo anterior, la gobernanza se entiende como la colaboración de actores plurales en el marco de redes plurales y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, lo que significa la adopción de nuevos roles e instrumentos (Pascual, 2004: 40).

Para el caso de la ZMVT, la gobernanza representa un modelo alterno para la planificación y gestión del desarrollo metropolitano, porque basa la estrategia de desarrollo en la coordinación en red ante la diversidad de actores con diferentes intereses y objetivos, y parte del reconocimiento de la incapacidad de las instituciones políticas por resolver de forma colectiva los problemas económicos, sociales y ambientales, dimensiones en los que se ha centrado la crisis de la zona metropolitana.

Planificación y gestión del desarrollo metropolitano

La gran mayoría de los países latinoamericanos no sólo tienen tasas de urbanización muy altas, "sino que también presentan un crecimiento relativo que en las últimas dos décadas ha sido más importante en las ciudades de tamaño mediano que en las grandes ciudades" (Balbo, 1998: 109). Ante la metropolización, los conceptos de planificación y gestión del desarrollo señalan la importancia que tiene la acción de los actores gubernamentales, sociales e inversionistas para lograr una coordinación entre los municipios que integran la zona metropolitana. Por ello, es importante comprender que la suerte de ésta depende de los esfuerzos que los actores sociales hagan por superar las limitaciones del entorno y aprovechar sus oportunidades, dando valor a sus propios recursos a favor de un proyecto metropolitano concertado. Es el caso de la ZMVT, que no ha logrado una concertación amplia y de largo plazo para superar la crisis en que ha estado envuelta desde hace varias décadas.

El caso de la ZMVT se caracteriza por un centro urbano que se expande y conurba con otros de menor tamaño, ocupando diversas jurisdicciones político-administrativas; el proceso no se detiene y ha entrado en una expansión regional como tránsito hacia regiones metropolitanas (Iracheta, 2008). La zona metropolitana presenta problemas de seguridad, equipamiento regional e infraestructura; los cuales se han agravado y su incorporación a la agenda gubernamental depende de la voluntad política.

Como lo señalan Dockendorff, 1994; García, 2001; Iracheta, 2003, 2009; Venancio, 2008 y Cuervo, 2010, la falta de coordinación entre los actores metropolitanos en materia de planificación y gestión del desarrollo metropolitano se manifiesta a través de un crecimiento industrial desordenado, un crecimiento habitacional periférico, la variación a la alza y dominada por la especulación inmobiliaria del precio de suelo, y la aceleración de los procesos económicos formales e informales, ampliando desordenadamente la concentración demográfica, social y económica.

Planificación metropolitana

En este sentido, la planificación metropolitana se entiende como la intervención de lo político para atender el proceso de configuración socioespacial, resultado de la relación

compleja entre la sociedad y la naturaleza, así como las diversas formas y mecanismos de intervención para su transformación (Iracheta, 1997; Castells, 2004; Venancio, 2008). A partir de la planificación metropolitana se garantizan las dotaciones adecuadas en servicios, infraestructuras y equipamiento urbano-metropolitano que permitan tanto una elevada calidad de vida de la población residente como el desarrollo eficiente de las actividades económicas que se localizan en su territorio (Pujadas y Font: 1998; Contreras, 2008), para lo cual, como lo señala Iracheta (2001), la planificación requiere integrar las siguientes características:

1) Una planeación que parta de acuerdos sociopolíticos entre los actores.
2) Que se enfoque centralmente a la ejecución y no sólo a la elaboración de planes.
3) Que corresponda a un proceso de planeación que permita actuar integralmente, tomando en cuenta todos los elementos y fenómenos que se encuentran en el entorno.
4) Que se oriente a largo plazo y con una mayor presencia y participación de todos los actores involucrados.

Sin embargo, en numerosas entidades y zonas metropolitanas del país, el marco de planeación y el de gestión se conciben frecuentemente por las autoridades como dos tareas desvinculadas entre sí. En el caso de la planeación, con frecuencia sólo se considera útil para llenar el expediente político-administrativo y para beneficiarse de inversiones federales inmediatas o, en el caso de la gestión, para incrementar de inmediato la recaudación fiscal mediante la aplicación de derechos en el otorgamiento de permisos, con lo que el crecimiento económico y el cambio social en ciudades y zonas metropolitanas queda siempre en segundo término (García, 2001).

A estas limitaciones de la planificación metropolitana se debe agregar que el plan, en lo general, tiene problemas de formulación o de coordinación entre los actores metropolitanos, haciendo más difícil su aplicación. Es decir, son las instituciones y sus representantes los que han fallado y no la disciplina de la planificación (Borja y Castells, 1997; Friedmann, 1999).

Gestión del desarrollo metropolitano

Por otro lado, la gestión se entiende como la complejidad organizada y la diversidad integrada para llevar a la realidad los acuerdos y los proyectos concertados a nivel social (Negrón, 1996, citado en Contreras, 2008: 51).

De acuerdo con Pascual, la gestión estratégica de una zona metropolitana es la que promueve y canaliza la cooperación entre los actores metropolitanos (2001: 13). Es decir, se refiere a la capacidad para sumar a los actores sociales con mayor poder de transformación de la metrópoli y con capacidad para definir una estrategia compartida y sobre todo sinérgica, que cuenten con la fuerza para impulsar la realización de los principales proyectos motores o estructurantes de la estrategia metropolitana y lo que es más importante, que se compartan los criterios de actuación y el conocimiento sobre sus principales oportunidades, la gestión estratégica de una zona metropolitana (ibíd).

Pascual señala que los componentes de la gestión estratégica son los siguientes:

1) La finalidad y la estructura de la estrategia metropolitana.
2) El modelo de gestión de redes de actores.
3) El desarrollo de una política metropolitana.

Ante la complejidad metropolitana, la gestión requiere de un comportamiento muy activo, capaz de conducir, optimizar y replantear prioridades, roles y responsabilidades con base en finalidades.

Éstas no provienen de la concepción técnica particular de los funcionarios, sino de la elaboración de un proyecto político, consensual y participativo, en diálogo con la sociedad civil (Medina, 2000; Contreras, 2008).

Por consiguiente, la gestión del desarrollo metropolitano debe ser interactiva, en la que la red de actores sea capaz de llevar a cabo diferentes proyectos bajo una visión regional, integral y de largo plazo.

De esta forma, el tema no es el tamaño de la zona metropolitana, sino el papel del gobierno en ésta, a falta de coordinación entre los actores metropolitanos para planificar y gestionar el desarrollo metropolitano.

El papel del Estado y la planificación metropolitana

La reforma del Estado en México exige revisar los conceptos de planificación y gestión, porque la realidad del país enfrenta problemas que no coinciden con el discurso político y con las orientaciones gubernamentales, como los siguientes: a) la persistencia y agudización de los problemas de marginación y pobreza, que se agudizan en el campo y se concentran en las ciudades, b) la falta de coordinación intergubernamental e interinstitucional entre los actores metropolitanos y c) la crisis territorial y ambiental de ciudades y zonas metropolitanas en México, destacando el caso de la ZMVT (Cfr. Lcazuriaga, 1992; Iracheta, 1997; 2007; 2009).

La evolución de los problemas mencionados implica replantear las funciones del Estado. No se trata de eliminar atribuciones al mismo, sino de fortalecer mecanismos institucionales que permitan la participación de actores sociales y empresariales, para contribuir a que el Estado logre los programas y proyectos metropolitanos de forma concertada, dejando atrás un discurso político complejo y difuso, así como recuperando la responsabilidad del Estado de dirigir el desarrollo del país en sus distintas dimensiones, como la territorial.

En este contexto adquiere fuerza la gobernanza, que no evita atribuciones, sino que fortalece las redes de coordinación entre los actores metropolitanos, aprovechando los nodos de poder localizados en el territorio. Por la estructura de gobierno y sustento constitucional, es complicado para México consolidar un gobierno metropolitano; no obstante, la coordinación metropolitana es necesaria para formular políticas claras que encaminen un proceso de planificación y gestión ampliamente participativo, con visiones integradas de cada zona metropolitana y con enfoques y acciones de largo plazo.

A partir de estas premisas, las orientaciones para una Reforma del Estado que incorpore la dimensión territorial podrían ser: 1) el gobierno no es el único actor, por lo que debe reconocer la participación de los actores sociales en la formulación de programas y proyectos metropolitanos, 2) impulsar la gobernanza metropolitana para fortalecer la participación social y empresarial en mecanismos institucionales descentralizados y 3) el Estado debe propiciar las condiciones jurídicas e instrumentales para generar un desarrollo democrático y sustentable, así como para garantizar la colaboración, coordinación y concertación en las decisiones de desarrollo metropolitano.

No obstante, la amplia legislación relacionada con el fenómeno metropolitano (cuadro 1), ninguna norma establece la necesaria integralidad de visiones y acciones entre los tres ámbitos de gobierno para garantizar una metropolización coordinada y participativa. No existe el largo plazo en la legislación mexicana y tampoco hay claridad en cuanto a las competencias intergubernamentales para promover un desarrollo metropolitano acorde con las necesidades actuales.

Cuadro 1. Leyes aplicables a la planeación urbana y metropolitana

Federales	Distrito Federal	Estado de México
• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos • Ley de Planeación • Ley General de Asentamientos Humanos	• Estatuto de Gobierno del Distrito Federal • Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	• Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México • Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México • Ley Orgánica Municipal del Estado de México • Ley de Planeación del Estado de México y sus Municipios • Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México • Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México • Ley de Vivienda del Estado de México • Ley de Agua del Estado de México • Ley de Fomento Económico para el Estado de México

Fuente: elaboración propia.

Instituciones políticas sobre lo metropolitano en México

Se ha visto que en México existen programas y leyes, así como instituciones que tienen como fin el cumplimiento de la planificación, es decir, el proceso de configuración socioespacial, aunque en la realidad se han observado fallas dentro de los mismos; pues se persiguen objetivos distintos, además de las diferencias en los procesos de planificación sectorial entre entidades federativas y municipios. Los avances en planificación

y gestión del desarrollo metropolitano han sido mínimos, ya que se percibe una baja efectividad en el cumplimiento de dichos instrumentos.

En principio, se observa una desarticulación en cuanto a los instrumentos de planificación urbana y metropolitana de nivel federal y estatal. Tal desarticulación refleja la ausencia de una política integral que los guíe como plan y proceso, donde la zona metropolitana como unidad socioespacial sea planificada desde una perspectiva holística.

En relación con lo anterior, las dependencias y organismos gubernamentales integran en sus normas y manuales de organización la obligatoriedad para las tareas en la planificación metropolitana (Rivero y Aguilar, 2009), aunque se debe reconocer que de manera muy limitada, ya que como señalan estos autores (ibíd.), una característica común de las dependencias responsables de la planificación metropolitana (federales y estatales) es que carecen de coordinación, por lo que sus alcances se limitan al territorio administrado por cada gobierno aunque compartan una dinámica metropolitana.

Evidentemente, como lo señalan Iracheta (2003, 2009) y Venancio (2008), entre los tres ámbitos de gobierno no existe coordinación de los sistemas de planeación mencionados, por lo que en la situación particular de los territorios metropolitanos y sus regiones no existe una base jurídica e institucional para ejercer planes, programas o proyectos que los contemplen como totalidades (ver cuadro 2).

Zona Metropolitana del Valle de Toluca

Es importante hacer notar que históricamente la ciudad de Toluca surge como un asentamiento con actividad fundamentalmente agrícola, que ha transitado en las últimas décadas hacia un modelo metropolitano basado en la industrialización y posteriormente en un conjunto de servicios diversificados de impacto regional.

Su metropolización inicia en 1970, desenvolviéndose de manera muy dinámica y desordenada, por lo que se han llevado a cabo algunas acciones importantes en los últimos años. Fue identificada como zona metropolitana hasta 1993, mediante el decreto 176 de la H. "LI" Legislatura del Estado de México publicado el 18 de marzo de 1993 en el Periódico Oficial *Gaceta de Gobierno*. En éste se publicó también la aprobación del Plan Regional Metropolitano de Toluca, que establecía la coordinación y participación

Cuadro 2. Instrumentos aplicables a la planificación urbana y metropolitana

Federales	Estado de México
• Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 • Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 • Programa Nacional Hídrico 2007-2012 • Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 • Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 • Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 • Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012 • Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 • Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012 • Programa Sectorial de Economía 2007-2012 • Programa Sectorial de Energía 2007-2012 • Programa Sectorial del Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012	• Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 • Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2008 • Modelo de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México 2006 • Programas de Desarrollo Regional Macro Región I Centro Toluca: Regiones VII (Lerma) y XIII (Toluca) 2006-2011 • Programa Hidráulico del Estado de México 2008-2030 • Programa para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial del Estado de México 2009 • Programa de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de México 2005-2025 • Plan Maestro para la Restauración Ambiental de la Cuenca Alta del Río Lerma 2010 • Programa Sectorial de Desarrollo Urbano Sustentable 2006-2011 • Programa Sectorial de Seguridad Económica 2006-2011 • Programa de Desarrollo de Infraestructuras de Comunicaciones 2005-2011 • Programa Sectorial de Coordinación Metropolitana 2006-2011

Fuente: elaboración propia con base en: Gobierno del Estado de México, 2011.

conjunta en el desarrollo urbano de los municipios colindantes y conurbados (20) con la capital del estado (Iracheta, 2009). Más recientemente (2005), se amplió su delimitación a 22 municipios y se estableció la integración del CECMVT como instrumento de apoyo para alinear las políticas de los tres ámbitos de gobierno.

La consideración del número de municipios corresponde a dos ámbitos: "1) el de la Zona Metropolitana Conurbada de Toluca (ZMCT) que concentra el mayor porcen-

taje de la población de la región en el menor número de municipios (9), que contiene la mayor cantidad de unidades económicas, y 2) la periferia metropolitana regional, caracterizada por albergar una zona conurbada, zonas rurales y agropecuarias en un amplio territorio (13 municipios) y que contiene la mayor problemática de desarrollo urbano" (GEM, 2011: 26).

Con base en lo anterior, el 19 de noviembre de 2009 se publicó en la *Gaceta de Gobierno* el decreto número 13 de la H. "LVII" Legislatura del Estado de México, por el que se aprobó la Declaratoria de zona metropolitana, "cuyo objeto es la coordinación de los planes, programas y acciones de los 22 municipios entre sí o de nivel estatal y sus municipios con planes federales o de entidades federativas colindantes" (GEM, 2011: 26).

Actualmente, la ZMVT es la quinta metrópoli del país. Su concentración de fuentes de empleo y servicios –salud, educación–, así como las relaciones de intercambio comercial entre los municipios céntricos (conurbados) y los municipios periféricos se han traducido en un crecimiento de su área de influencia que alcanza una basta región.

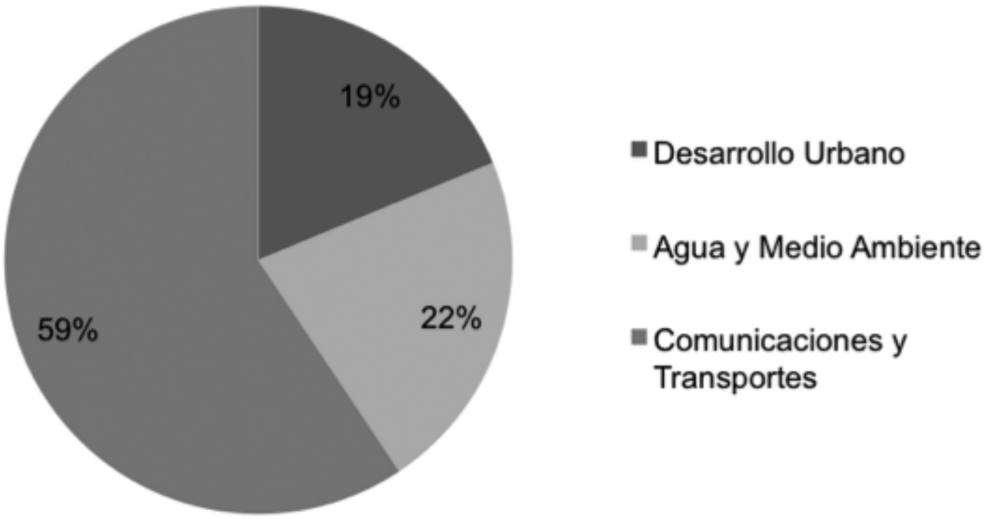
En términos urbanísticos, su crecimiento se ha caracterizado por cuatro grandes procesos: 1) la ocupación con usos urbanos a lo largo de las vialidades e infraestructuras importantes, 2) el crecimiento de los asentamientos humanos, particularmente en las cabeceras municipales con bajas densidades de población, 3) la construcción de conjuntos urbanos de vivienda y asentamientos irregulares y 4) por la construcción hormiga de todo tipo de edificaciones e instalaciones en todo el entorno de la zona metropolitana (ver gráfica 1).

Este proceso ha ocurrido al margen de un proyecto metropolitano consensuado que permita saber dónde sí y dónde no se debe urbanizar, y ha sido conducido por acciones de gobierno sin concierto (construcción y ampliación de vialidades, aprobación de conjuntos urbanos, centros comerciales, etcétera) y, principalmente, por las acciones de los mercados inmobiliarios, formal e informal.

Como consecuencia, esta zona metropolitana enfrenta una severa crisis en al menos tres dimensiones: 1) la social, 2) la económica y 3) la territorial-ambiental.

En términos sociales y con respecto a la densidad de población, los municipios de San Mateo Atenco y Metepec son los más densos. El primero por la actividad de la industria del calzado que no concentra su planta industrial en un área definida, ya que son talleres pequeños localizados de manera dispersa en su área urbana; el segundo ha concentrado una importante actividad económica a partir de las tiendas departamen-

Gráfica 1. Proyectos metropolitanos de la ZMVT



Fuente: elaboración propia con base en los programas y planes sectoriales de la ZMVT.

tales, logrando la localización de asentamientos humanos por dicha actividad y por su cercanía con las principales vialidades regionales; esto lo ha convertido en el subcentro más dinámico de la ZMVT con alta competitividad frente al centro metropolitano de Toluca (ver mapa 1).

La distribución porcentual de la población permite identificar a los municipios de Toluca (37.73%), Metepec (9.86%), Zinacantepec (7.72%), Almoloya de Juárez (6.80%), Lerma (6.21%), Temoaya (4.14%), Otzolotepec (3.60%), Tenango del Valle (3.59%), San Mateo Atenco (3.34%) y Tianguistenco (3.25%) como los que más contribuyen al volumen poblacional de la zona metropolitana. Por razones geográficas sobresalen en la concentración de la población metropolitana los municipios de Toluca, Metepec, Zinacantepec, Almoloya de Juárez y Lerma, que son los de mayor expansión urbana. Esta distribución y magnitud de la población metropolitana se ha convertido en un reto adicional para la gobernanza, porque implica planificar y gestionar la infraestructura y el equipamiento urbanos para zonas que crecen sin concierto, con bajísimas densidades y que agreden cotidianamente el ambiente y las áreas de producción agrícola, con lo que se dificulta aplicar acciones de preservación ambiental.

En la estructura territorial de la ZMVT destaca el conjunto de municipios periféricos eminentemente rurales (Temoaya, Almoloya de Juárez, Xonacatlán, Lerma, Ocoyoacac, Xalatlaco, Tianguistenco, Mexicalcingo, Calimaya, Rayón y Atizapán con 80-95% de población rural) en los que existe una amplia disponibilidad de suelo que los hace atractivos para la localización de viviendas e industrias principalmente. También presentan un índice de marginación mayor que el promedio de las localidades de la ZMVT, lo que se manifiesta en acceso limitado a los servicios educativos, viviendas inadecuadas, ingresos insuficientes y localidades pequeñas con pocas oportunidades de desarrollo personal y comunitario. Destaca Temoaya por tener un alto grado de marginación y estar considerado como zona de atención prioritaria" (GEM, 2011) (ver mapa 2).

En términos económicos, en la década de 1940 se inicia una transformación importante en la estructura productiva y territorial de la ciudad de Toluca. Para 1970, se presenta el acelerado proceso de urbanización e industrialización, localizándose la mayoría de las fábricas sobre el "Paseo Tollocan" (Iracheta, 2012a; 2012b). Su metropolización se aceleró por el sismo de 1985 en la ciudad de México, causando mayor dinámica poblacional por la intensa emigración del Distrito Federal hacia el Valle de Toluca. Este proceso impactó la demanda de vivienda y suelo en los municipios de Toluca, Metepec, Zinacantepec y Lerma, a lo que se sumó la construcción del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Toluca "José María Morelos y Pavón" en 1982.

Aunado a lo anterior, Arteaga y Alfaro (2001) señalan a las grandes obras de infraestructura vial y de transportes (vialidades de cuota: México-Toluca; carretera libre Naucalpan-Toluca; construcción del aeropuerto) y la urbanización sin límites de los espacios naturales, desde Santa Fe y Cuajimalpa hasta Huixquilucan, como causas suficientes para la expansión del área urbanizada de la zona metropolitana y la localización de la industria maquiladora en el Valle de Toluca fuertemente ligada a la ciudad de México por su intenso intercambio comercial. En este sentido, la distribución de la población ocupada por sector económico se ha concentrado en el terciario, secundario y primario respectivamente desde la década de los noventas a la fecha (ver mapa 3).

La periferia metropolitana regional se integra con los 13 municipios menos urbanizados de la zona metropolitana; está conectada y en constante interacción con los nueve municipios restantes de la ZMVT. Aproximadamente 70% de la producción agrícola es para autoconsumo (avena, cebada, frijol, maíz), predominando por su pro-

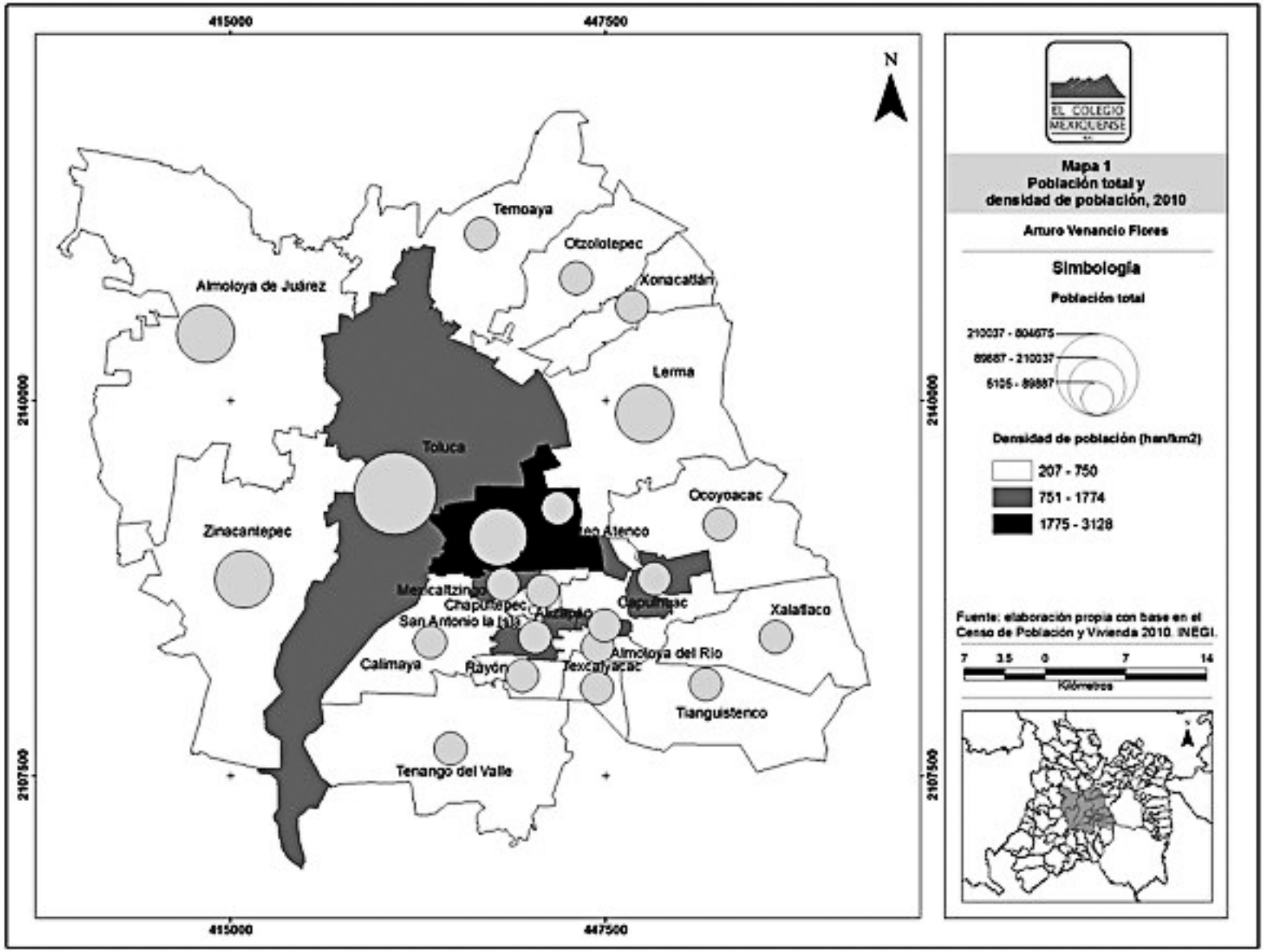
ducción (en toneladas) los municipios de: Tenango del Valle con 65,687, Almoloya de Juárez 54,807, Xalatlaco 40,482, Zinacantepec 38,027, Calimaya 35,419, Toluca 32,834, Temoaya 21,257 y Tianguistenco 20,342. Su tendencia, sin embargo, es a la baja, por la constante presión debido al cambio del uso de suelo rural en favor del urbano. Desde la perspectiva ambiental, conforme se reducen las posibilidades de siembra, se incrementa la invasión de zonas forestales.

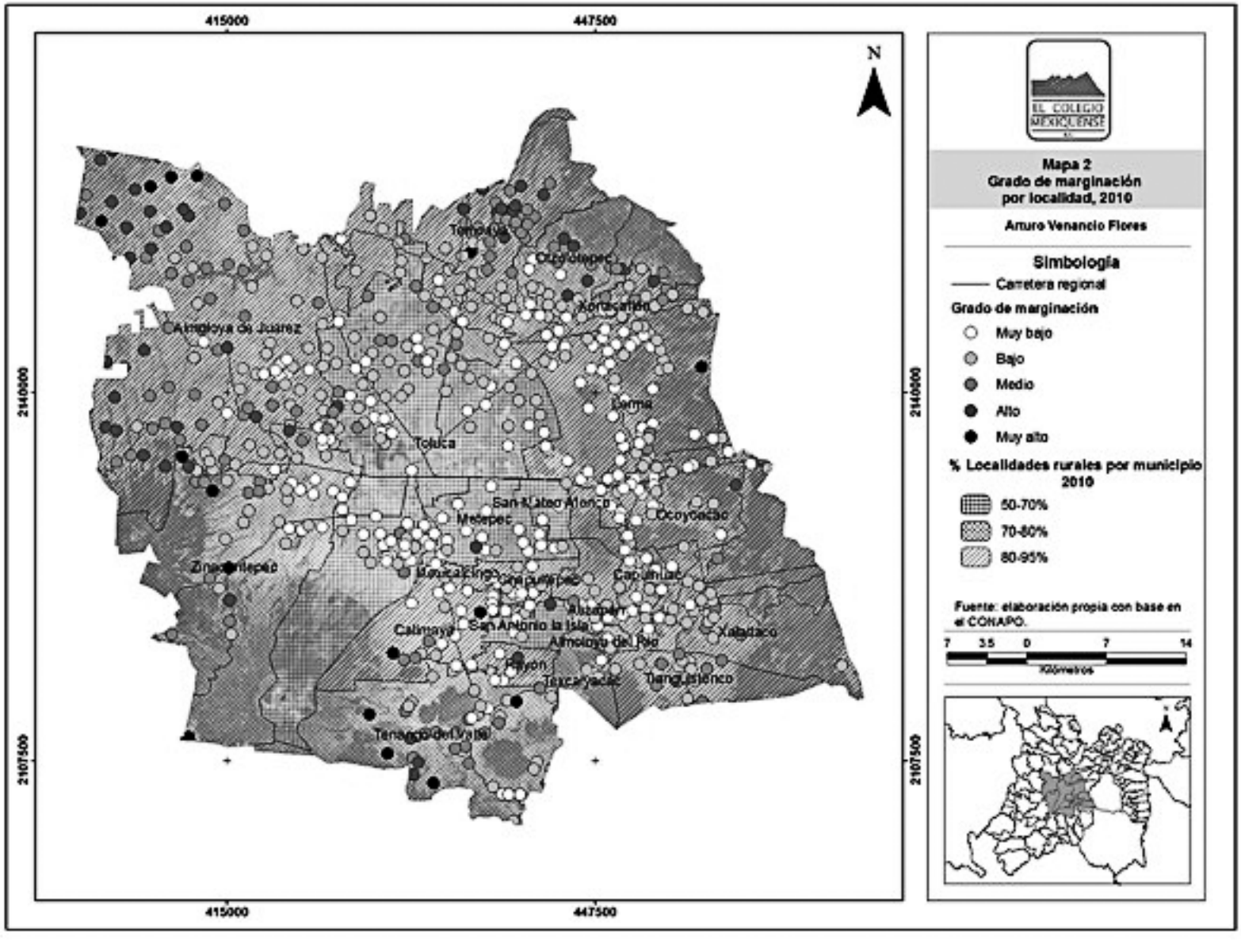
En términos ambientales, el proceso de urbanización en México tiende a destruir los recursos naturales, lo que se acelera y agudiza con la metropolización por la falta de coordinación entre las autoridades responsables de preservarlos en cada municipio.

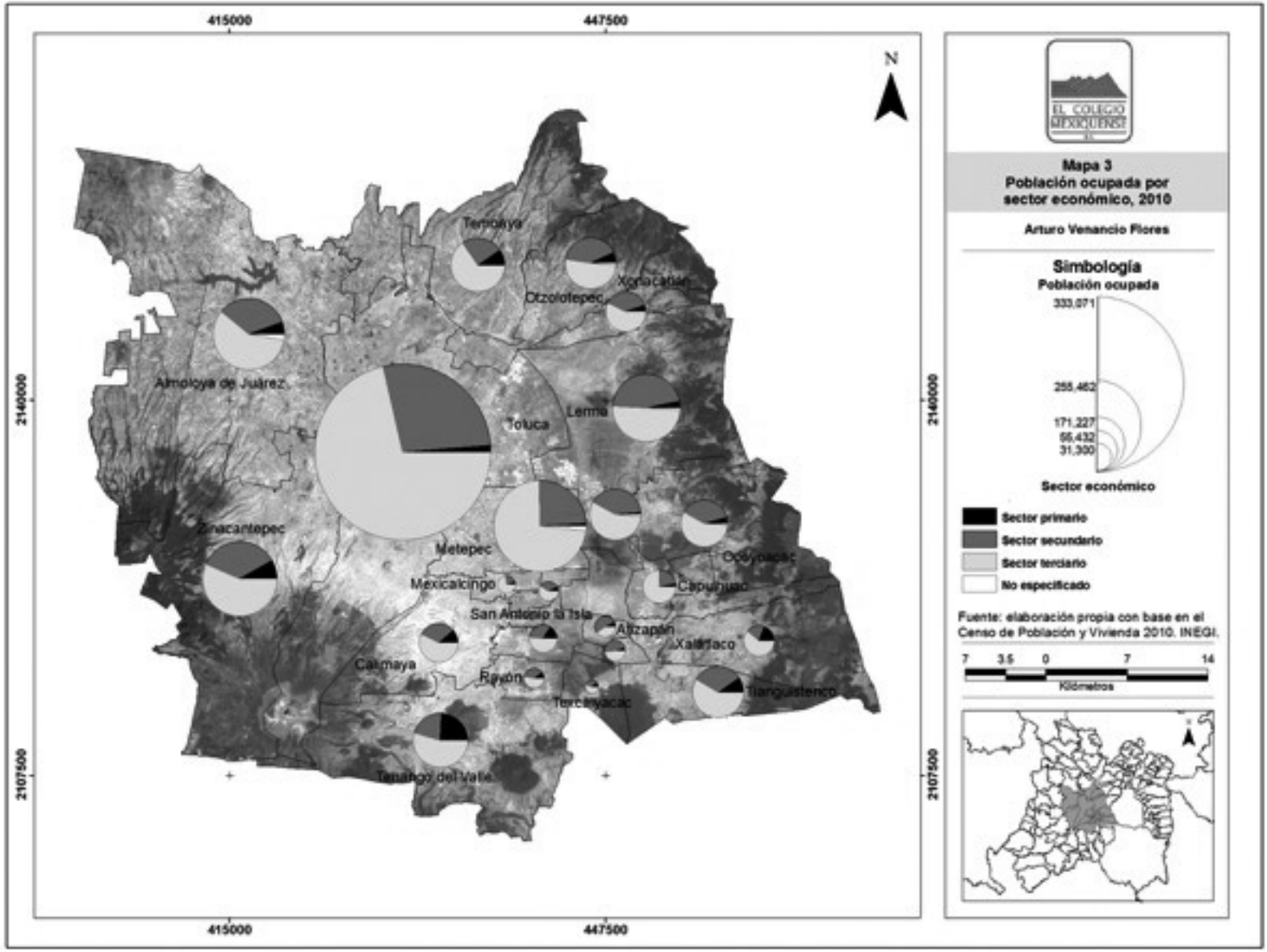
En la ZMVT este problema es más agudo por el creciente deterioro del bosque, del suelo y del agua. Las áreas forestales son importantes por la captación de agua (la Sierra de las Cruces aporta 40% de las aguas subterráneas a la cuenca, mientras que el Nevado de Toluca aporta 60%) (GEM, 2011), no obstante, se ha permitido su ocupación con usos urbanos provocando la conurbación entre la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la ZMVT en todo el ancho de la sierra, provocando la reducción de oferta de agua (Iracheta, 2000). A dicho problema debe agregarse la sobreexplotación del agua en el Valle de Toluca por la pérdida de biodiversidad en el Valle y en el nevado de Toluca, lo que ha provocado daños ambientales evidentes y la reducción de la oferta general de agua, todo ello en apenas una generación.

A partir de la inclusión de actores distintos al gobierno en defensa de sus recursos naturales y en contra de los proyectos metropolitanos autoritarios impulsados desde el Estado (ver gráfica 2), se puede suponer que la política territorial en la que interactúa un sistema de actores ha dejado de ser un espacio monopolizado por las instituciones públicas estatales, ya que éstas han perdido fuerza en beneficio de actores locales, favoreciéndose sólo la relación entre los distintos niveles de gobierno con los inversionistas.

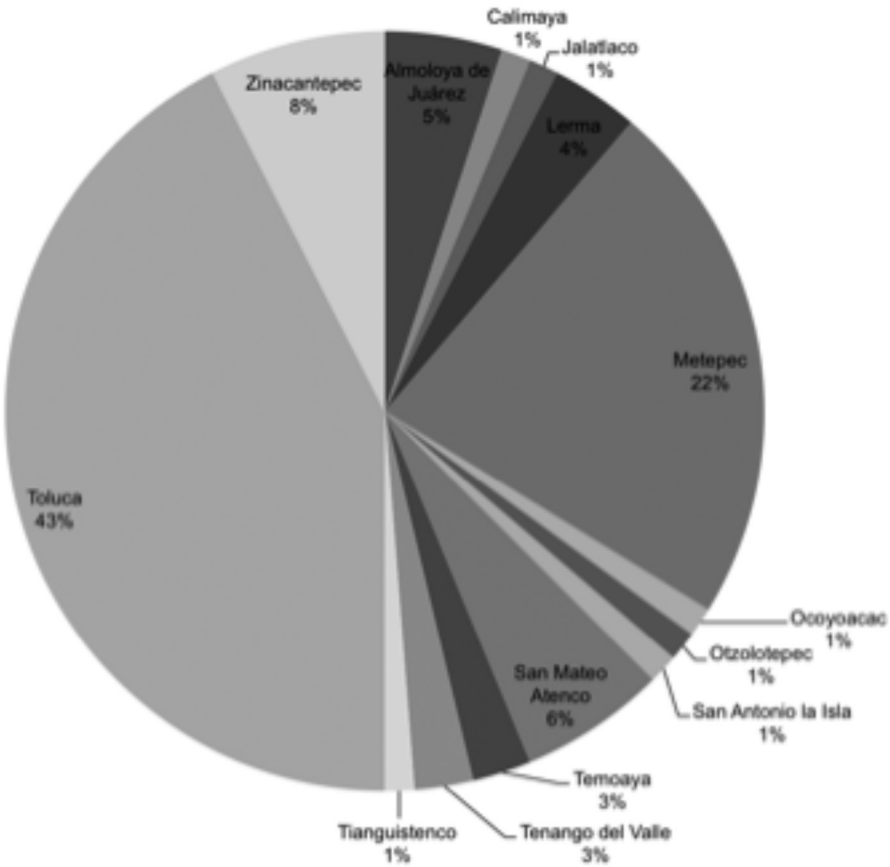
Por lo tanto, es necesario avanzar en el conocimiento sobre mecanismos organizacionales para coadyuvar en el diálogo y fortalecer la coordinación voluntaria como respuesta metropolitana para mejorar la planificación y gestión del desarrollo metropolitano. Un organismo en el cual se desarrollen los arreglos de coordinación entre actores públicos, sociales y privados con visión de largo plazo y continuidad.


415000
447500
2140500
2107500
N
Temoaya
Otzolotepec
Xonacatlán
Almoloya de Juárez
Lerma
Toluca
Ocoyoacac
Zinacantepec
Mexicaltzingo
Chapultepec
San Antonio la Isla
Calimaya
Rayón
Texcalyacac
Almoloya del Río
Xalatlaco
Tianguistenco
Tenango del Valle
EL COLEGIO MEXIQUENSE
Mapa 1
Población total y
densidad de población, 2010
Arturo Venancio Flores
Simbología
Población total
210037 - 804675
89687 - 210037
6105 - 89687
Densidad de población (hab/km2)
207 - 750
751 - 1774
1775 - 3128
Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI.
7 3.5 0 7 14
Kilómetros


415000
447500
2140000
2107500
N
Temoaya
Otzolotepec
Xonacatlán
Almoloya de Juárez
Lerma
Toluca
San Mateo Atenco
Metepec
Ocoyoacac
Zinacantepec
Mexicaltzingo
Capulhuac
Atizapán
San Antonio la Isla
Calimaya
Almoloya del Río
Xalatlaco
Rayón
Tenango del Valle
Tianguistenco
Mapa 2
Grado de marginación
por localidad, 2010
Arturo Venancio Flores
Simbología
Carretera regional
Grado de marginación
Muy bajo
Bajo
Medio
Alto
Muy alto
% Localidades rurales por municipio 2010
50-70%
70-80%
80-95%
Fuente: elaboración propia con base en el CONAPO.
7 3.5 0 7 14
Kilómetros


415000
447500
2140000
2107500
N
Temoaya
Xonacatlán
Otzolotepec
Almoloya de Juárez
Toluca
Lerma
Zinacantepec
Metepec
Ocoyoacac
Mexicalcingo
Capulhuac
San Antonio la Isla
Atizapán
Xalatlaco
Calimaya
Rayón
Tenango del Valle
Tianguistenco
Tenango del Valle
Mapa 3
Población ocupada por sector económico, 2010
Arturo Venancio Flores
Simbología
Población ocupada
333,071
255,462
171,227
55,432
31,300
Sector económico
Sector primario
Sector secundario
Sector terciario
No especificado
Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI.
7 3.5 0 7 14
Kilómetros

Gráfica 2. Distribución de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la ZMVT



Fuente: elaboración propia con base en el SIRFOSC/SEDESOL.

Conclusión

La política de vivienda y la ausencia de política metropolitana, son causantes de la metropolización fragmentada e insustentable, existiendo también una gran responsabilidad del sector privado inmobiliario, principalmente; esto se evidencia al observar que entre los municipios que presentan mayor inversión en programas de vivienda (Toluca,

Almoloya de Juárez, Calimaya, Temoaya, Metepec, Zinacantepec y San Antonio la Isla), el deterioro del área forestal y agrícola es muy evidente, lo que tiende a persistir, porque los conjuntos de vivienda están sujetos a la disponibilidad del área urbanizable en los municipios que, como se señaló, es exagerada, ello implica que se seguirán asentando en áreas agrícolas y forestales, de no adoptar una estrategia colectiva para decidir el desarrollo metropolitano.

Para superar estos problemas se requiere un verdadero avance en la planificación y gestión del desarrollo metropolitano como instrumento social para alcanzar un acuerdo sobre el desarrollo de la ZMVT, lo que depende del trabajo coordinado entre los actores metropolitanos para lograr un proyecto integrado y de largo plazo.

En este sentido, resalta la gobernanza como nuevo arte de gobernar que, como se ha expuesto, no elimina atribuciones del Estado, sino que fortalece las redes de coordinación entre los actores metropolitanos, aprovechando los nodos de poder localizados en el territorio. Es decir, la gobernanza mediante el enfoque de redes incentiva la participación de los actores distintos al gobierno, sin embargo, en los planes y programas no son claras las formas de participación social.

Por la estructura del Estado Mexicano y la ausencia de sustento constitucional al fenómeno metropolitano, resulta complicado consolidar un proyecto metropolitano coordinado con amplias expectativas sobre la administración metropolitana. Por lo que es necesario fortalecer la construcción de nuevas estructuras institucionales descentralizadas para la participación social.

En resumen, las limitaciones de coordinación entre los actores metropolitanos en la ZMVT persisten por la falta de voluntad política para generar mecanismos de coordinación metropolitana, siendo ésta más una aspiración que un proceso establecido y operativo. Por ello, las instancias creadas –como el CECMVT– para coordinar los esfuerzos de planificación y gestión del desarrollo de la ZMVT han carecido de fuerza y compromiso de los gobiernos municipales involucrados y del gobierno estatal, lo que se agudiza par la inexistencia de obligatoriedad de la base jurídica.

Finalmente, la diversidad partidista de las autoridades estatales y municipales que comparten responsabilidades en la zona metropolitana y las diferencias de organización institucional de los gobiernos municipales, se han convertido también en retos a superar para avanzar hacia un proyecto metropolitano democrático.

Bibliografía

AGUILAR, L.F. (2010), *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

_____ (2007), *La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte* (XII Congreso Internacional del CLAD) tema: Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre-2 de noviembre 2007.

_____ (2006), *Gobernanza y gestión pública,* México, Fondo de Cultura Económica.

ARTEAGA, N. y ALFARO, C. (2001), *Disparidades regionales en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca,* Toluca, UAEM.

BALBO, M. (1998), "La planificación y gestión urbana local", en JORDAN, R. y SIMIONI, D. (Comps.) *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 107-126.

BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información,* Madrid, Taurus.

CASTELLS, M. (2004), *La cuestión urbana,* México, Siglo XXI.

CONTRERAS, H.N. (2008), "La planificación y gestión urbana. En escalas local-metrópolis-global", *Revista de Arquitectura*; Bogotá, vol. 10, pp. 49-55.

CUERVO, L.M. (2010), *América Latina: metrópolis en mutación*, Santiago de Chile, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas.

DOCKENDORFF, E. (1994), "Metropolización y gestión urbana", en BOLÍVAR, A. y COULOMB, R. (Coords.) *Gestión metropolitana y política*, México, UAM-A, pp. 31-52.

FREY, K. (2007), "Gobernanza Electrónica Urbana e Inclusión Digital. Experiencias en ciudades europeas y brasileñas", *Nueva Sociedad*; Venezuela, núm. 196, pp. 109-124.

FRIEDMANN, J. (1999), "El reto de la planeación en un mundo sin fronteras", *Ciudades*; México, vol. 10, núm. 42, pp. 3-6.

GÁMEZ, V. (1972), "Notas para un marco teórico sobre el proceso de metropolización en Chile y América Latina", en PARISI, L. (Ed.) *Modo de producción y metropolización en América Latina*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Santiago de Chile, pp. 21-42.

GARCÍA, R. (2001), "Planificación y gestión del desarrollo urbano metropolitano en el noreste fronterizo de México. El caso del área metropolitana de Monterrey, 1995-2000", en GARCÍA, R., IRACHETA, A. y DUHAU, E. (Comps.), *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México*, México, Colef-Colegio Mexiquense, pp. 21-51.

GEM (GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO) (2011), *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca*, México, Centro Eure.

IRACHETA, A.X. (2012a), *Metrópolis en crisis. Una propuesta para la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala,* México, El Colegio Mexiquense-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

_____ (2012b), "Estado de México: el reto de la urbanización descontrolada", en JARQUÍN, M.T. (Comp.), *25 Años de investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, pp. 1-33.

_____ (2009), *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas,* México, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio Mexiquense.

_____ (2008), "El fenómeno metropolitano en México", en GARCÍA, R. e IRACHETA, A.X. (Comps.), *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano. Memorias del X seminario-taller internacional de la red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad*, México, El Colegio Mexiquense, pp. 29-108.

_____ (2007), *El distrito federal en su contexto metropolitano: retos y oportunidades* (Trabajo presentado en el taller: El Distrito Federal en su contexto metropolitano y regional: Rumbo a una reforma posible), Distrito Federal, 24 de octubre de 2007.

_____ (2003), "Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México", *Papeles de Población*; México, vol. 9, núm. 36, pp. 211-239.

_____ (2001), "Hacia una planeación de la Zona Metropolitana del Valle de México en el contexto de la globalización", en GARCÍA, R., IRACHETA, A.X. y DUHAU, E. (Comps.), *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México*, México, Colef-Colegio Mexiquense, pp. 127-164.

_____ (2000), "El agua y el suelo en la zona metropolitana del Valle de México", *Sao Paulo em* Perspetiva; Sao Paulo, vol. 14, núm. 4, pp. 63-69.

_____ (1997), *Planeación y desarrollo: una visión del futuro,* México, Plaza y Valdés.

LCAZURIAGA, C. (1992), *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, México, CIESAS.

LEFÈVRE, C. (2010), "¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas", *Política y Sociedad*; Madrid, vol. 47, núm. 3, pp. 131-143.

_____ (2005), "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas", en ROJAS, E., CUADRADO-ROURA, J.R. y FERNÁNDEZ, J.M. (Eds.), *Gobernar las metrópolis*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 195-262.

MEDINA, J. (2000), *Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

PASCUAL, J.M. (2008), "La gobernanza democrática: un arte de gobernar para el progreso económico y social en ciudades y regiones", en ESCRIBANO, L. (Dir.), *Regiones y ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo: la gobernanza democrática,* España, Consejería de gobernación. Dirección General de Administración Local. Junta de Andalucía, pp. 17-38.

_____ (2006), "Nuevos Enfoques al Gobierno de las Metrópolis: El Gobierno Red o Gobernanza Metropolitana", en Feria, J.M. (coord.), *Los Procesos Metropolitanos: Materiales para una Aproximación Inicial,* Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, pp. 171-180.

_____ (2004), "La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial", en AA. VV., *Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades*, Sevilla, Consejería de Gobernación (Junta de Andalucía).

_____ (2001), *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*, Barcelona, Elements de debate territorial.

PASCUAL, J.M. y GODÀS, X. (2010), "Qué es la gobernanza", en PASCUAL, J.M. y GODÀS, X. (Coords.), *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial,* Valencia, Aeryc, Ajuntament de Barcelona, tirant lo Blanch, pp. 19-33.

PORRAS, F. (2007), "Teorías de la gobernanza y estudios regionales", *Secuencia Revista de Historia y Ciencias Sociales*; Distrito Federal, núm. 69, pp.161-185.

PUJADAS, R. y FONT, J. (1998), *Ordenación y planificación territorial*, España, Síntesis.

RIVERO, M. y AGUILAR, A. (2009), "Organizaciones gubernamentales para la planeación urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)", *Espacios Públicos*; México, vol. 12, núm. 26, pp. 243-260.

VENANCIO, A. (2008), "Análisis teórico-metodológico de los instrumentos de ordenación territorial: el caso del Estado de México, 2006", en OROZCO, M.E., SUÁREZ, G.M., CALDERÓN, J.R., CAMPOS, H. y HERNÁNDEZ, N. (Coords.), *Escenarios de gestión del espacio urbano y regional en México,* México, Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Metropolitano, pp. 35-55.

Ciudadanía
ACTIVA

ENSAYO

Iniciativas ciudadanas y la Ley 3 de 3

*Johan Jahtzir Gordillo García**

Resumen. Este texto trata de responder la pregunta: ¿Cómo fue que la iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas, también conocida como "Ley 3 de 3," fue aprobada por el Congreso de la Unión y promulgada por el Poder Ejecutivo? Para responder, se hace un rastreo del proceso que siguió esta propuesta mediante un relato descriptivo que va desde la reforma constitucional de mayo de 2015 hasta la aprobación de las observaciones presidenciales al proyecto de decreto en julio de 2016, para después plantear consideraciones analíticas sobre las implicaciones de esos hechos.

Palabras clave. Corrupción, rendición de cuentas, grupos de presión, iniciativa ciudadana, Ley 3de3.

Keywords. Corruption, accountability, pressure groups, citizen initiatives, 3 out of 3 law.

* Maestro en Ciencia Política por El Colegio de México.
jgordillo@colmex.mx

¿Por qué importa la iniciativa "3 de 3"?

La noche del 16 de junio de 2016, en el Pleno de la Cámara de Diputados se aprobó la minuta con proyecto de decreto para expedir las leyes *Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, *General del Sistema Nacional Anticorrupción*, y *General de Responsabilidades Administrativas*. Para efectos de este trabajo, me enfoco sólo en la tercera.

Mediáticamente, la propuesta de *Ley General de Responsabilidades Administrativas* se conoció como "Ley 3 de 3" por la obligación que establecía para que servidoras y servidores públicos presentaran sus declaraciones fiscal, de intereses y patrimonial, como mecanismo para identificar hechos de probable corrupción. "Pero la '3 de 3' no es lo que aparenta. La corrupción no se va a resolver con declaraciones a modo", escuché decir a varios colegas. En ese sentido, compartía el escepticismo; no así, la idea sobre la importancia de la propuesta.

La reforma al artículo 71 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012 dio facultades a los ciudadanos para iniciar leyes o decretos siempre que la propuesta se respalde por "un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes". Con datos actualizados al 22 de julio de 2016, en la lista nominal hay 81 millones 282 mil 300 ciudadanos mexicanos (INE, 2016); es decir, para presentar una propuesta ciudadana ante el Poder Legislativo Federal, se requieren más de 106 mil firmas de apoyo. El 12 de abril de 2016, mediante el oficio INE/DERFE/492/2016, el Instituto Nacional Electoral certificó que la iniciativa "3 de 3" superó el requisito de 0.13% —de las 29 cajas con firmas que se recibieron, bastaron 15 para cumplir con 164 mil 61 firmas, 0.16% de la lista nominal. Es decir, quienes promovieron la iniciativa lograron influir en la opinión pública de tal forma que consiguieron el apoyo de un conjunto social más amplio del que exige la ley. En esto precisamente radica la importancia de la "3 de 3".

Al revisar el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, se encontrará que, hasta hoy, sólo hay cuatro iniciativas ciudadanas: una con dictamen negativo en la Cámara de origen, otras dos pendientes en comisiones en la Cámara de origen —una de ellas, desde 2014— y una más aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. En otras palabras, la "3 de 3" no sólo fue la primera iniciativa

ciudadana discutida en el Senado y la Cámara de Diputados, sino la primera que derivó en legislación.

Cerrando el punto: la importancia de la "3 de 3" radica en que por primera vez una iniciativa ciudadana se discutió en ambas Cámaras, lo que inevitablemente sentó precedente para el tratamiento que podrían recibir las sucesivas. No digo que es la primera legislación en que hay participación ciudadana, sino que es la primera que legalmente proviene de la ciudadanía. "Pero ve qué ciudadanía", me dijo otro crítico; "sea la ciudadanía que fuere, 160 mil suscriptores la están legitimando", tuve que responder. Para futuras propuestas de este tipo, es importante analizar lo que los poderes Legislativo y Ejecutivo hicieron con la "3 de 3"; tal tarea me propongo, aunque de forma general, en este ensayo.

Es importante aclarar que no es objeto de mis reflexiones analizar si los contenidos de la propuesta o de la ley, finalmente aprobada, funcionan para combatir la corrupción; mi objetivo es ofrecer algunas reflexiones sobre la participación ciudadana en la formulación de esta legislación, así como la respectiva respuesta estatal.

El proceso de la ley

En materia de transparencia en México, el llamado "Grupo Oaxaca" tuvo una incidencia decisiva en la agenda pública para la promulgación de la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública* en 2002 (Escobedo, 2003). Tres años después, en 2005, 28 entidades federativas contaban con una ley de acceso a la información (Zaldívar, 2006); para 2007, todos los estados habían promulgado sus legislaciones, aunque sus criterios variaran considerablemente (López Ayllón, 2012). El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública pasó a ser el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y con el paso de los años el amplio tema de la transparencia cada vez se asoció más al combate a la corrupción.

El 27 de mayo de 2015, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de combate a la corrupción. En particular, la fracción XXIX-V del artículo 73 dio al Congreso la facultad de expedir una *Ley General de Res-*

ponsabilidades Administrativas (*Diario Oficial de la Federación,* 27 de mayo de 2015). Sin embargo, ya en 2013 y 2014, senadores del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) habían presentado cinco iniciativas de ley relativas a acciones administrativas y anticorrupción. Luego de la reforma, y hasta abril de 2016, se presentaron 10 iniciativas más, incluidas otras de los partidos ya mencionados y una del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en conjunto con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) (Dictamen de las comisiones unidas, 2016).

En este contexto, el 17 de marzo de 2016, asegurando contar con un total de 291 mil 467 firmas, Juan Pardinas Carpizo, del Instituto Mexicano para la Competitividad, entregó en el Senado la iniciativa ciudadana de *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. En la misiva se leía "LEY3DE3.MX Iniciativa ciudadana contra la corrupción" e incluía la lista de personas que participaron en el proyecto y la propuesta de ley con su exposición de motivos. La redacción fue trabajada desde mayo de 2015 (IMCO, 2016), y la recolección de firmas comenzó con la presentación al público el 2 de febrero de 2016 (Canal Ley3de3, 2016). En realidad, la exigencia de las declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal venía desde inicios de 2015, o un poco antes, cuando el Instituto Mexicano para la Competitividad y Transparencia Mexicana la plantearon para candidatos a elección popular.[1]

Roberto Gil Zuarth, panista, presidente de la Mesa Directiva del Senado, señaló en la entrega formal de la iniciativa que se trataba de "un esfuerzo sin precedentes de participación de la sociedad" y aseguró (¿bromeó?) que no iban a "descafeinar" ninguna reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Por su parte, Eduardo Bohórquez, director de Transparencia Mexicana, consideró que "el debate y la resolución legislativa de la iniciativa de ley '3 de 3' [...] permitirán comprobar si las iniciativas ciudadanas son un instrumento para incrementar la confianza hacia los políticos o para profundizar la actual crisis de credibilidad" (Canal del Senado de México, 2016).

La Mesa Directiva del Senado designó tres comisiones para dictaminar las propuestas: Anticorrupción y participación ciudadana, Justicia, y Estudios legislativos. Del 22 al 24 de febrero, las comisiones realizaron foros de discusión con representantes de la academia, organizaciones civiles interesadas en el tema y autoridades que en el

1 Véase http://3de3.mx/#/

futuro estarían vinculadas al Sistema Nacional Anticorrupción. Para el documento de trabajo producto de estos diálogos, se recibieron comentarios de la Auditoría Superior de la Federación y los grupos parlamentarios del Senado; posteriormente, el 11 de abril los integrantes de las comisiones se reunieron con promotores de la iniciativa "3 de 3" para acordar "que el eje de la discusión de la Ley General de Responsabilidades Administrativas sería la iniciativa ciudadana" (Dictamen de las comisiones unidas, 2016: 216). Entre el 19 y 27 de abril, senadores del PRI, PAN y PRD entregaron sus propias sistematizaciones de información a las comisiones dictaminadoras. El 28 de abril, Eduardo Bohórquez envió una misiva a las comisiones para señalar que:

> En efecto, coincidimos con los contenidos sustantivos de los proyectos que se han elaborado a lo largo de esos diálogos y reconocemos el esfuerzo realizado para recuperar nuestras observaciones en cada uno de ellos, incluido el que se haya tomado como base nuestra iniciativa ciudadana de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. […] Si bien hemos sido testigos de que su construcción se basó en las iniciativas presentadas previamente […], así como en la iniciativa ciudadana que promovimos las organizaciones sociales […], también consideramos de la mayor relevancia que los proyectos cuenten con el mayor respaldo posible de las fuerzas políticas […]. Nos consta que la autoría de estos proyectos es el resultado de las deliberaciones que han ocurrido durante varios meses […] y por ello creemos que es indispensable concluir formalmente este proceso […] (Dictamen de las Comisiones Unidas, 2016:328-329).

Un mes después, el 30 de mayo, las comisiones aprobaron el dictamen final —para el que sólo se consideraron las iniciativas presentadas luego de la reforma constitucional— que contenía el proyecto de decreto para la expedición de la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, *Ley General de Responsabilidades Administrativas* y *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa*. Al día siguiente, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó convocar a un periodo extraordinario de sesiones del 13 al 17 de junio.

El 15 de junio, el dictamen de las tres comisiones quedó de primera lectura, con dispensa de segunda. La Mesa Directiva informó que las Comisiones dictaminadoras hicieron llegar una propuesta de modificación relativa a las tres leyes del dictamen y a

un artículo transitorio, misma que se autorizó integrar (*Gaceta del Senado*, 2016:8). La parte más controvertida giró alrededor de una de las 15 reservas que propuso el senador Manuel Cárdenas, con las que se extendía la obligación de presentar las tres declaraciones a absolutamente todo particular que recibiera recursos públicos. El cuadro 1 compara la redacción del dictamen de comisiones unidas y el texto que finalmente aprobó el Senado para el artículo 32; producto de ese cambio, se modificó una serie de artículos para mencionar a "los particulares".

Cuadro 1. Comparativo del artículo 32

Dictamen	Texto aprobado
Artículo 32. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano interno de control, a través del sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la presente ley.	Artículo 32. Están obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración de situación de patrimonial y de intereses ante las Secretarías u Órganos internos de control de conformidad con lo previsto en la presente Ley: a) Los Servidores Públicos; b) Cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o contrate bajo cualquier modalidad con Entes Públicos de la Federación, de las Entidades Federativas y los Municipios; c) Las personas físicas que presten sus servicios o reciban recursos de las personas morales a que se refiere la fracción anterior. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia. Los particulares deberán presentar las declaraciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo, ante el órgano interno de control del Ente Público que le haya asignado los recursos o con el que haya contratado.

Fuente: Elaboración propia con base en *Dictamen de las comisiones unidas…*, p. 734 y *Minuta con proyecto de decreto…*, p. 48.

La mañana del 16 de junio, en una acción sin precedente, empresarios afiliados a la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) se plantaron durante 30 minutos en las escalinatas del Ángel de la Independencia en la Ciudad de México manifestando su rechazo a lo aprobado por el Senado. Ya por la tarde, la Cámara de Diputados inició la discusión de la minuta, misma que observé desde el espacio conocido como "corralito" —lugar donde permanecen las asesoras y asesores legislativos,

así como parte de la prensa, cuando hay sesiones en el Pleno. Los rumores de cómo se votaría eran contrastantes: que si el PAN votaría con la izquierda, que si el PAN votaría con el PRI y sus aliados, que si el Partido Encuentro Social (PES) votaría con Morena, PRD y Movimiento Ciudadano… lo único claro era que el PRI votaría en los términos aprobados por el Senado.

Mientras se presentaban las reservas —minutos siempre aprovechados para hacer posicionamientos políticos—, un grupo de legisladores priístas se dedicó a abuchear, nada discretamente, a cada orador y oradora: "¡buh!", "¡ya bájate!", "¡fuera!" y "¡tiempo!" fueron de las expresiones más gritadas, hasta que una legisladora de Movimiento Ciudadano se acercó para enfrentarlos y pedir respeto. **¿**Estábamos en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión o en la Arena Coliseo**?**[2] Pese a su solicitud, los abucheos continuaron y, aunque los diputados deberían dedicarse a discutir durante el proceso parlamentario, en cada reserva la votación fue negativa para su discusión, incluso cuando se señaló que la redacción del artículo 32 obligaría a becarios del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y a beneficiarios de programas sociales a presentar sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal.

El Partido Encuentro Social (PES) se posicionó en contra de la minuta, pero justo cuando su diputada abandonó la tribuna, los nueve integrantes de su grupo parlamentario abandonaron el Pleno. En ese momento, cerca de las 22:00 horas, cuando faltaban minutos para la votación final, la bancada del PRI comenzó a entrar y llenar el salón; decenas de legisladores, que durante horas se mantuvieron ausentes, llegaron para ganar la votación que tendría como consecuencia enviar el proyecto de decreto al Poder Ejecutivo para su promulgación. Al cerrarse el sistema, alegando haber tenido una reunión importante, reingresaron los diputados del PES, acción que le valió el unánime abucheo de Movimiento Ciudadano, Morena y PRD. Al final, diputadas y diputados de este último partido *tomaron* la tribuna y se dedicaron unos minutos a gritar "tres de tres". Soy consciente de que los antropólogos sociales criticarán mi lectura reduccionista de Turner, pero puede decirse que todo esto es un drama social, un ritual de paso en el que los actores no sólo realizan una secuencia compleja de actos simbólicos, sino que tratan de mostrar a otros lo que hacen (Geist, 2002).

2 Arena para lucha libre y boxeo ubicada en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

Luego de que la Cámara de Diputados aprobó las iniciativas de ley en los términos enviados por el Senado, el martes 21 de junio, el jefe del Ejecutivo, Enrique Peña Nieto, tuvo una reunión de tres horas con empresarios del Consejo Coordinador Empresarial, el Consejo Mexicano de Negocios, la Canacintra, Canaco y la Concamín, que se oponían a la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* (Vargas, 2016); al día siguiente, se canceló "hasta nuevo aviso" la promulgación de las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción (Urrutia y Ballinas, 2016).

Mientras la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República analizaba las legislaciones, el coordinador del PRI en el Senado, Emilio Gamboa, aseguró que había sido una equivocación la modificación que obligaba a empresarios a presentar sus declaraciones (Saldierna, 2016). El jueves 23 de junio, Peña Nieto envió al Senado sus observaciones a la ley, enfocadas en los artículos 3, 4, 27, 30, 32, 33, 37, 46, 73 y 81. Según el documento, con los incisos b) y c) del artículo 32, se restringirían o limitarían derechos humanos al realizar una "intromisión indebida en la esfera jurídica de las personas físicas y morales" (Peña, 2016:11); además, aseguró que la exigencia de las tres declaraciones a empresarios "no es necesaria, ya que el que la autoridad conozca la situación patrimonial de los particulares *no constituye el único mecanismo efectivo* para combatir la corrupción" (Peña, 2016:14)[3] —es decir, reconoció que era un mecanismo efectivo y aun así lo rechazó— y que para ese fin ya había una sección de faltas de particulares en los capítulos III y IV del Título Tercero de la legislación. Así, para evitar afectar "la vida privada" y poner "en peligro otros derechos como la vida, la seguridad, la salud y la libertad personal" (Peña, 2016:15), el jefe del Ejecutivo decidió regresar al texto del dictamen original elaborado por las comisiones del Senado.

Por cuestiones de espacio, omito comentar el segundo periodo extraordinario del 5 y 6 de julio, convocado sólo para la votación de las observaciones; basta señalar que la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión aprobó sin cambios las propuestas del Ejecutivo federal.

3 Las itálicas son mías.

Declaración de cierre

De los 94 artículos incluidos en la iniciativa ciudadana, sólo uno, el 92, se relacionaba directamente con las declaraciones; no obstante, estoy convencido de que gran parte del éxito en la recolección de firmas se debió a cómo se construyó discursivamente la utilidad que tendrían las declaraciones para combatir la corrupción. En absoluto juzgo el valor de los otros tantos ordenamientos, simplemente señalo la importancia que tiene el enmarcamiento del discurso. Las y los promotores de la "3 de 3" presentaron un diagnóstico y pronóstico efectivos: con el primero, problematizaron y enfocaron la atención del público en un tema para definir quién y qué era culpable de la situación; con el segundo, se plantearon remedios y metas, con sus respectivos medios para alcanzarlas (Cress y Snow, 2000).[4] Es importante también considerar, para entender el éxito del discurso, el contexto político del momento, en el que estaba presente el tema de la "casa blanca", presuntamente adquirida por la esposa del presidente de la República a un contratista del gobierno federal en condiciones que configurarían conflicto de interés.

Es cierto que en la iniciativa no se señalaba a particulares como sujetos obligados a presentar declaraciones, pero no puede ignorarse la relevancia que podría haber tenido incluirlos. Los argumentos que el poder Ejecutivo presentó, y que las mayorías en el Congreso se limitaron a replicar, sostenían que la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* causaba una suspensión de derechos; sin embargo, en el caso de los artículos reservados, no había absolutamente nada que restringiera garantías individuales. En realidad, lo que se planteba eran obligaciones que conllevaría el manejo de dinero público por parte de personas físicas.

El artículo 6 constitucional establece, en la fracción I del apartado A, que cuando se hace uso de recursos públicos debe prevalecer el principio de máxima publicidad. Los artículos 1, 81, 82 y 140 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* también señalan responsabilidades de los sujetos obligados, incluidas las personas físicas y morales.

4 El planteamiento de estos autores es relativo a los grupos de protesta y movimientos sociales, pero resulta útil y efectivo para analizar otros tipos de participación política dirigida a influir en los procesos legislativos, como es el caso que aquí atañe.

A la par, sugerir, como hizo el titular del Poder Ejecutivo, que las declaraciones patrimoniales y de intereses contienen información que invade la esfera privada implica hacer caso omiso de la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*, que define en el artículo 3 los datos personales sensibles como aquellos que "afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual". En el mismo sentido, era importante que el artículo 29 de la ley aprobada señalaba que "Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución […]".

El Ejecutivo indicó también que el proyecto de decreto aprobado por el Congreso de la Unión el 16 de junio no distinguía a beneficiarios de programas sociales, becarios o trabajadores de empresas con contratos gubernamentales. En efecto, la redacción aprobada por el Congreso habría obligado a millones de personas en situación de vulnerabilidad a presentar las tres declaraciones, pero una mejor solución era que, en lugar de eliminar la obligación para todo particular, se estableciera claramente quiénes sí tenían esa obligación, para efectos del objetivo anticorrupción de la iniciativa. Habría sido deseable, por ejemplo, que los empresarios que resultaran beneficiados por los contratos millonarios con el gobierno, muchas veces producto de adjudicaciones directas, estuvieran obligados a presentar las declaraciones.

Lo que ocurrió con la "3 de 3" sienta precedente para el posible tratamiento que recibirán las iniciativas oficialmente ciudadanas: si mantenemos todo constante, al texto propuesto se harán modificaciones imprevistas, sin cuidado en cuanto a su redacción; después, predominará en la mayoría de ambas cámaras el voto irreflexivo y, si éste afecta directamente a grupos influyentes, bastará con que protesten unos 30 minutos en el Ángel de la Independencia para que el Ejecutivo Federal recule; finalmente, las mayorías que hayan votado sin analizar las propuestas acatarán el mandato y se sujetarán a los términos fijados por la Presidencia. Ahora, hay que considerar que la propuesta de *Ley General de Responsabilidades Administrativas* comprometía, al menos en el campo de lo simbólico, a las élites económicas y políticas. ¿Acaso recibirán la misma atención

aquellas propuestas en temas que no afecten sus privilegios o serán simplemente enviadas al olvido en las comisiones dictaminadoras?

Bibliografía

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. *Diario Oficial de la Federación*. 27 de mayo de 2105.

Dictamen de las comisiones unidas de Anticorrupción y participación ciudadana, de Justicia, y de Estudios legislativos, Segunda, que contiene Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Dictamen_Anticorrupcion_07062016.pdf [acceso el 19 de agosto de 2016].

Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.. *Gaceta Parlamentaria*, Anexo I. 16 de junio 2016.

Canal Ley 3de3. (2016). *Presentación de la Iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas: Ley ....* [en línea] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=nUD1Wal6rjk [consultado el 19 de agosto de 2016].

Canal Senado de México (2016). *Entrega de firmas para la iniciativa de la Ley "3 de 3", que recibió el Senador Roberto Gil*. [en línea] Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=Y5c0ziZniYw [consultado el 19 de agosto de 2016].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cress, D. y Snow, D. (2000). The Outcomes of Homeless Mobilization: The Influence of Organization, Disruption, Political Mediation, and Framing. *American Journal of Sociology*, 105(4), pp. 1063-1104.

Escobedo, J. (2003). Movilización de la opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública. *Derecho Comparado de la Información*, 2, pp. 63-92.

Gaceta del Senado, jueves 16 de junio de 2016.

Geist, I. (2002). *Antropología del Ritual, Victor Turner.* México: INAH.

IMCO, (2016). *Presentación Ley 3de3*. [en línea] Disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/2016-Ley3de3-Boletin.pdf [consultado el 19 de agosto de 2016].

INE (2016). Estadísticas lista nominal y padrón electoral. [en línea] Disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral [consultado el 19 de agosto de 2016].

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

López Ayllón, S. (2012). "El marco normativo de la transparencia y el acceso a la información en México", pp. 27-86 en Cejudo, G., López Ayllón, S. y Ríos, A., *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos.* México: CIDE. entro de Investigación y Docencia Económicas.

Peña Nieto, E. (2016). Observaciones a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Saldierna, G. *et al.* (2016). "Consejería Jurídica de Los Pinos analiza si procede promulgar la ley anticorrupción", *La Jornada*, 23 de junio.

Urrutia, A. y Ballinas, V. (2016). "Cancelan la ceremonia del sistema anticorrupción". *La Jornada*, 23 de junio.

Vargas, R. (2016). Recibe Peña a empresarios inconformes con la *ley 3 de 3*. *La Jornada*, 22 de junio.

Zaldívar, A. (2006). *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Reseñas

*Karina Guadalupe González Arroyo**

Reseña
Becerra Pozos, Laura, Luis Pineda y Norma Castañeda. 2014. El ambiente en el que se desarrollan las Organizaciones de la Sociedad Civil en México. México: La Mesa.

* Pasante de la Licenciatura en Psicología Social, Universidad Autónoma Metropolitana.

Al menos desde del inicio de este sexenio, nuestro país se ha visto inmerso en una continua agitación social desencadenada por hechos que han afectado a múltiples sectores de nuestra vida social, generando así que la participación ciudadana se haga cada vez más visible haciendo uso de diversas vías, algunas más institucionalizadas que otras. La organización se ha convertido en un factor clave para promover la protección de los derechos individuales y sociales, así como la creación de políticas públicas que garanticen el bienestar de la ciudadanía.

El ambiente en el que se desarrollan las Organizaciones de la Sociedad Civil en México,[1] de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de Organizaciones de América Latina y el Caribe (La Mesa), nace como resultado de muchos años de discusión y postulación de alternativas en torno a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs). Su propósito es estudiar el ambiente en el que éstas se desarrollan, y lo hace a través de seis ejes de análisis bien articulados que concluyen ofreciendo una serie de recomendaciones para fortalecer su desarrollo en México.

En el capítulo uno se realiza un esbozo de la situación actual del país, poniendo especial énfasis en la crisis económica que atraviesa, la cual se ha traducido en un crecimiento de la pobreza, del desempleo y de la inflación, generando un importante desequilibrio en el régimen y una deficiente calidad en los espacios consultivos que imposibilitan lograr una incidencia efectiva en la vida pública, lo que complica el buen funcionamiento de las OSCs.

El capítulo dos gira en torno al posicionamiento de las OSCs en México, se afirma que su nacimiento y desarrollo se logra desenvolver en un contexto político y social caracterizado por la implementación de políticas gubernamentales fallidas y deficientes, que ha llevado a las organizaciones a construir sus agendas de acción en torno a problemáticas diversas y de gran alcance, como la equidad, el reconocimiento a la diversidad, la defensa de derechos, la democracia participativa, la perspectiva de género, entre otras. Posicionándose como instancias generadoras de modelos o formas de intervención alternativas que buscan actuar conjuntamente con la ciudadanía. Siempre poniendo énfasis en la dificultad de mantener dicho posicionamiento, ya que, deben enfrentarse a más de un factor que dificulta o frena su labor.

1 El libro se puede descargar de manera gratuita de: http://adocmexico.org.mx/Descargas/AMBIENTE%20osc%20final.pdf

El apartado tres se centra en analizar el rol de las OSCs en el panorama socioeconómico de nuestro país. El argumento principal es que un gran porcentaje de las OSCs se han visto perjudicadas ya que la falta de capital las ha llevado a modificar o acotar sus misiones de origen, privilegiando el trabajo práctico y dejando en segundo plano la producción de pensamiento crítico, debido a que tienen que combinar sus actividades con otras que ayuden a garantizar su permanencia. Aseguran que en muchos casos, los miembros de una OSC mantienen un trabajo independiente de su participación porque las organizaciones no cuentan con la capacidad de otorgarles un salario digno y prestaciones que aseguren su bienestar individual y familiar, por lo que su colaboración en ellas pasa a convertirse en una actividad complementaria y no principal, lo que termina mermando su desempeño.

Los autores apuntan a una categorización de las OSCs en función de la cual pueden recibir apoyos o no: de promoción y de desarrollo. Las primeras se ocupan de efectuar propuestas claras y oportunas en torno a problemáticas muy específicas, cuentan con un mayor apoyo de parte del gobierno federal y sus diversas instancias, en tanto que funcionan como una especie de "interlocutoras oficiales." Por su parte las OSCs de desarrollo fomentan la organización de la ciudadanía y la construcción colectiva de soluciones que favorezcan el ejercicio pleno de sus derechos; éstas trabajan en condiciones poco favorables y son consideradas como actores que sólo observan y critican, ante los que hay que tomar una actitud defensiva que se traduce en la escasa entrega de recursos, lo que puede llevar a la desaparición de esas OSCs.

En el capítulo cuatro se reflexiona sobre los marcos jurídicos bajo los cuales realizan su trabajo, que en gran medida se determinan en función de la postura del partido que se encuentre en el poder. Destacan el hecho de que sólo 10 de las 32 entidades federativas han aprobado la Ley de Fomento a las Actividades que realizan las OSCs y resaltan los beneficios de contar con estas leyes, aunque, con base en una encuesta a diversos especialistas y miembros de OSCs, sostienen que esta ley no ha sido muy favorable para el desarrollo de las organizaciones.

En el apartado cinco centran el análisis en torno a los mecanismos de financiamiento y sostenibilidad de las OSCs. El argumento principal es que las organizaciones trabajan actualmente en condiciones económicas muy duras y explican todas las modalidades de financiamiento que les faciliten recursos suficientes para mantenerse activas,

mismas que pueden provenir de instituciones gubernamentales, organismos internacionales, fundaciones o instancias privadas.

El capítulo seis es complemento del anterior ya que en él se explican el escenario actual y la sustentabilidad de las OSCs. Mientras que en el apartado anterior hacen visibles aquellas vías mediante las que una OSC puede obtener recursos económicos, en éste ponen énfasis en las fallas que esas vías pueden tener, proponiendo como solución la alianza entre organizaciones.

En el apartado siete plantean catorce recomendaciones para favorecer el desarrollo de las OSCs en México como resultado de múltiples consultas con miembros y especialistas en este tema. Del mismo modo plantean recomendaciones en cinco planos: el socio-cultural, el político, el legal y normativo, el de la cooperación internacional y el de desempeño propio.

Este libro es una importarte aportación para comprender y reflexionar en torno a la forma en que las OSCs se posicionan y mantienen en nuestro país, nos ofrece una visión de los retos que se enfrentan desde su origen hasta su consolidación. El libro es el resultado de la investigación y experiencia de diversas personas relacionadas con las OSCs. Cuenta con un anexo en el que presentan gráficas que reflejan los datos recabados a través de una encuesta electrónica administrada vía internet con una batería de reactivos diseñados para profundizar en tres temas eje y aplicada a sectores de población especializada como: integrantes de OSCs, académicos/as, consultores, funcionarios de gobierno y miembros de fundaciones de apoyo nacionales y extranjeras. Esos datos fueron validados en una sesión presencial con especialistas en la materia.

*Carlos Chávez Becker**

Reseña
Martínez Sánchez, Rubén. 2015. *Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo.*

* Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Email: c.chavez@correo.ler.uam.mx.
Es candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales y Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM. Es actualmente representante del sector académico, profesional, científico y cultural en el Consejo Técnico Consultivo de la Comisión Intersecretarial de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Gobierno Federal. Sus líneas de investigación son gobernanza, sociedad civil, acción colectiva y procesos de democratización en América Latina.

El libro *Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo* de Rubén Martínez Sánchez, forma parte de un cuerpo de literatura amplio que hoy puebla con creciente abundancia las ciencias sociales, pero más particularmente una interfase en la que, por un lado, la Ciencia Política contemporánea pone cada vez mayor atención y en la que numerosos pensadores de la Administración Pública han trabajado durante ya algunas décadas.

Este cuerpo de literatura, genéricamente hablando, ha sido denominado como el de los estudios sobre la gobernanza. Es un campo en el que a decir de Sorensen y Torfing (2007), al menos dos generaciones de académicos han trabajado profusamente para crear un nuevo paradigma de análisis del Estado. En la primera generación, señalan los autores, se puso énfasis en la existencia creciente de mecanismos de coordinación social y política que diferentes redes o estructuras de gobernanza, compuestas por actores sistémicamente diferenciados, pueblan el entramado normativo e institucional para lograr avances en la atención de las más diversas problemáticas sociales y asuntos públicos. La proliferación y diseminación de estos nuevos mecanismos de deliberación pública y participación ciudadana en múltiples países y en diferentes niveles de gobierno generó una expectativa importante que, en parte, originó diversos análisis e investigaciones a lo largo y ancho del planeta. Estos trabajos hacían énfasis en lo novedoso de la política colaborativa y la participación de actores ajenos al Estado en las cuestiones públicas.

El punto es que hoy, ni en los países desarrollados, ni en Latinoamérica, la gobernanza como temática teórica y los espacios colaborativos de coordinación como su cristalización, "representan nada nuevo ni exótico." Por el contrario, las redes de gobernanza son "algo con lo que debemos vivir y de las que habrá que sacar el mayor de los provechos" (Sorensen y Torfing 2007: 14, traducción propia).

Hay avances en el análisis de estos mecanismos de participación. Hay nuevos retos explicativos ante la creciente crítica y cuestionamiento que se ha hecho a muchos de ellos, en la medida en que poco han conseguido para la consolidación y afianzamiento de las instituciones estatales y no han sido determinantes en la profundización de la gobernabilidad democrática, particularmente en Latinoamérica (Peruzzotti y Selee 2009, Olvera 2010). La nueva generación de estudios sobre la gobernanza se ha abocado a indagar aspectos relacionados con el adentro organizacional, las razones de su éxito o su buen funcionamiento, formación y desarrollo y su potencialidad democrática.

En esta línea se inscribe el libro de Rubén Martínez quien describe la creación, trabajo y desempeño del Consejo Técnico Consultivo (CTC) de la Comisión de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en México en el periodo 2005-2012. Se trata de una investigación documental, mezclada con elementos recuperados de observación participativa en las actividades del órgano. Para el autor, el CTC es una estructura de gobernanza, ya que está compuesto por representantes de organizaciones de la sociedad civil y del sector académico, profesional, científico y cultural y tiene la función de hacer recomendaciones al gobierno federal en materia de fomento a las actividades de las OSC, así como evaluar dicha política pública, responsabilidades que con altibajos ha logrado cumplir el organismo.

El libro consta de cinco capítulos sobre diferentes áreas temáticas que paulatinamente se van bordando para dar un todo integrado y correctamente estructurado. En el primer capítulo, el marco teórico, Martínez recupera uno de los referentes obligados en el estudio de la gobernanza, Jan Kooiman (2003), quien en su libro *Governing as Governance*, propone tres distintos niveles de cogobernanza: micro, meso y macro. Lo interesante del trabajo de Martínez es que con este esquema teórico logra hacer un ensamblaje teórico-empírico que le permite operacionalizar estas variables para analizar las actividades desarrolladas del CTC.

En el segundo capítulo se ofrece una síntesis del proceso histórico de la formación y reconocimiento de la sociedad civil en México a través del cual se ha configurado y modelado la relación entre el Gobierno Federal y las OSC. Se contextualizan y explican algunos momentos clave, como las manifestaciones estudiantiles en la capital del país en 1968 o los sismos de septiembre de 1985. Este apartado es útil para explicar la manera en que dicha relación tomó la fisonomía que hoy tiene y para ofrecer algunos datos sobre las dimensiones, características, distribución del sector de OSC en el país, así como el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en la administración pública federal.

La creación, promulgación, puesta en marcha y análisis de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) es el contenido que se ofrece en el siguiente capítulo. Aquí se explica la movilización social, el activismo ciudadano y el cabildeo legislativo que estuvo detrás de la aprobación de dicha ley. Para el autor este proceso es significativo y relevante, en la medida en que en

1997, 1998 y 2000 fueron desechadas por el Congreso de la Unión tres iniciativas que pretendían normar los mecanismos de apoyo y fomento y, más en general, la relación del Estado con las OSC, pero que al final, determinaron la configuración de LFFA-ROSC, publicada en enero de 2004. El análisis de esta ley, vigente hoy en día y mínimamente reformada, permite reconocer sus alcances y contradicciones y también es útil para hacer un examen pormenorizado del trabajo y desempeño de la Comisión. Esto a su vez, ayuda a hacer un balance de los avances y retrocesos del marco institucional encargado de la política de fomento a las actividades de las OSC que se ha impulsado en el país en el nuevo milenio.

El capítulo cuarto está dedicado a la reconstrucción de la historia y la trayectoria del CTC, así como la recuperación y sistematización de la información de los actores que han sido parte de su membresía. El autor propone un corte en el desarrollo del CTC en el periodo analizado. Por un lado, opina que entre 2004 y 2008 el órgano vivió un proceso de arranque y de institucionalización. Por el otro, entre 2009 y 2012 uno de conflicto y continuidad. Este capítulo es descriptivo y funciona para comprender de manera agregada y sistematizada la información documental sobre el CTC.

En el último capítulo el autor busca analizar al CTC como un órgano promotor de gobernanza. Por un lado, como un mecanismo que genera la gobernanza macro, es decir a nivel institucional, pero también como una alternativa en el nivel meso, es decir, en la relación CTC-Comisión y en el nivel micro, o sea, al interior del propio consejo. Para ello analiza la capacidad de incidencia del Consejo en las políticas públicas y las acciones de fomento gubernamentales, argumentando que ésta ha sido más o menos importante. Pero esto no se logra demostrar del todo, debido a que las pruebas documentales que se ofrecen son muy limitadas e insuficientes, lo que nos hace ver que la capacidad del CTC en este aspecto es mucho más una asignatura pendiente que una realidad materializada. En el apartado, otro punto relevante es el estudio de la relación entre el CTC y la Comisión de Fomento. En este aspecto se concluye que ésta se ha fortalecido, pero todavía presenta áreas de oportunidad que podrán ser superadas con la puesta en marcha del Plan de Trabajo conjunto con el CTC. La crítica al proceso de evaluación de la política de fomento, así como la falta de claridad sobre la suficiencia de los recursos para el funcionamiento y la operación del órgano constituyen algunos otros de los temas que se examinan en esta sección.

Como cualquier investigación, ésta es una que no se puede dar por concluida con la publicación del libro. Quedan pendientes varios temas. Uno de ellos, es el análisis posterior al 2012 en el desarrollo del CTC, periodo en el que el PRI recuperó a la presidencia de la República. Otro tema importante para futuros estudios es observar al consejo en perspectiva comparada. Es decir, frente al desempeño y resultados de otros consejos consultivos similares. Un tema más que propone el libro tímidamente y que deja abierto, es una valoración sobre la democracia interna del órgano. En este sentido, la idea de una gobernanza democrática parece ser una sugerente veta de análisis que permitirá repensar al consejo de una forma menos formal y más como el resultado de la percepción que tienen del mismo sus miembros y la sociedad en general.

Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo es un libro obligado para quien pretenda conocer la manera en la que se llevan a la práctica procesos de coordinación social más colaborativos e incluyentes. Es también una fuente muy vasta de información sobre uno de los consejos consultivos paradigmáticos en la administración pública federal hoy en día y un referente para el análisis de la política en materia de fomento a las actividades de la sociedad civil en México. Por todo ello, una obra altamente recomendable para su lectura y discusión.

Bibliografía

Kooiman, Jan (2003), *Governing as Governance*, London: Sage, 259 pp.

Olvera, Alberto (coord.) (2010), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y participación ciudadana en México*, México: CIESAS-Universidad Veracruzana, 545 pp.

Peruzzotti, Enrique y Selee, Andrew (2009), *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, Washington D.C: Johns Hopkins University Press, 184 pp.

Sorensen, Eva y Jacob Torfing (2007), "Introdution", en Eva Sorensen y Jacob Torfing (eds.), *Theories of Democratic Network Governance*, EUA: Palgrave-Macmillan, 1-21.

Mexiquenses mejor preparados

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

UAEM

GENTE QUE TRABAJA Y LOGRA enGRANDE