

# LA SOCIEDAD CIVIL EN EL GOBIERNO DE LA 4T

ALFONSO LEÓN PÉREZ  
JOEL FLORES RENTERÍA  
[COORDINADORES]



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



# LA SOCIEDAD CIVIL EN EL GOBIERNO DE LA 4T

Primera edición, 2021

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana  
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud, Coyoacán,  
Ciudad de México. C.P. 04960  
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.  
Edificio A, 3er piso. Teléfono 55-5483-7060  
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx  
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>  
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>  
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

ISBN: 978-607-28-1993-1 (epub)

ISBN: 978-607-28-1992-4 (impreso)

Impreso en México / *Printed in Mexico*

LA SOCIEDAD CIVIL  
EN EL GOBIERNO DE LA 4T

*Alfonso León Pérez*  
*Joel Flores Rentería*  
(coordinadores)



Casa abierta al tiempo

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

*Rector general*, Eduardo Abel Peñalosa Castro

*Secretario general*, José Antonio de los Reyes Heredia

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

*Rector de Unidad*, Fernando de León González

*Secretario de Unidad*, Mario Alejandro Carrillo Luvianos

## DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

*Directora*, Dolly Espínola Frausto

*Secretaria académica*, Silvia Pomar Fernández

*Jefa del Departamento de Política y Cultura*, Esthela Irene Sotelo Núñez

*Jefa del Departamento de Relaciones Sociales*, Carolina Terán Castillo

*Jefe de la sección de publicaciones*, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

## CONSEJO EDITORIAL

José Alberto Sánchez Martínez (Presidente)

Aleida Azamar Alonso / Alejandro Cerda García

Gabriela Dutrénit Bielous / Álvaro Fernando López Lara

Jerónimo Luis Repoll / Gerardo G. Zamora Fernández de Lara

Asesores del Consejo Editorial: Rafael Reygadas Robles Gil / Miguel Ángel Hinojosa Carranza

## COMITÉ EDITORIAL

René David Benítez Rivera (Presidente)

María del Pilar Berrios Navarro / Germán A. de la Reza Guardia

Joel Flores Rentería / Abigail Rodríguez Nava / Araceli Soni Soto

Araceli Margarita Reyna Ruiz / Gonzalo Varela Petito

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez

Diseño de portada: Logos Editores / Claudia Pacheco

## ÍNDICE

|  |     |
|--|-----|
| PRÓLOGO . . . . .  | 9   |
| Sociedad civil y democracia<br><i>Joel Flores Rentería</i> . . . . .   | 27  |
| Organizaciones de la sociedad civil: aportes<br>y caracterización en la cuarta transformación<br><i>Israel Palma Cano</i> . . . . .  | 51  |
| La sociedad civil y la 4T: de la transformación<br>retórica a la transformación social<br><i>Gabriel Pérez Pérez y Mario C. Chavarría Suárez</i> . . . . .   | 71  |
| La sociedad civil en la 4T y en el Plan Nacional<br>de Desarrollo 2019-2024<br><i>Raúl Figueroa Romero y Nancy Paola Dávila Fisman</i> . . . . .   | 93  |
| La participación de la sociedad civil en el proceso electoral de 2018<br><i>Alfonso León Pérez</i> . . . . .   | 125 |
| Organizaciones de la sociedad civil en México<br>y contrapesos en la 4T: una lectura a partir<br>de la teoría de los cuerpos intermedios<br><i>Gabriel Pérez Pérez y Oscar Flores Jáuregui</i> . . . . . | 157 |

|  |     |
|--|-----|
| La nueva Ley de Participación Ciudadana<br>y la sociedad civil en la Ciudad de México: retos para la 4T<br><i>Manuel Larrosa Haro, Javier Santiago Castillo</i><br>y <i>Eduardo Eliud Bermúdez Ballesteros</i> . . . . .         | 177 |
| Participación ciudadana y derechos humanos<br>en la definición de las políticas públicas en México<br><i>Abigail Rodríguez Nava, Liliam Itzel Pérez Vázquez</i><br>y <i>Washington Quintero Montaño</i> . . . . .                | 201 |
| La involución del Estado mexicano: sociedad civil<br><i>versus</i> acción de gobierno de la cuarta transformación,<br>el caso del Programa de Estancias Infantiles<br><i>Raúl Hernández Mar y Pablo Castro Domingo</i> . . . . . | 223 |
| Movimiento Campesino y la cuarta transformación:<br>encuentros y desencuentros<br><i>Beatriz Canabal Cristiani</i> . . . . .   | 245 |
| El gobierno de la cuarta transformación ante la migración<br>en tránsito hacia Estados Unidos desde los países<br>del Triángulo Norte de Centroamérica<br><i>Fortino Vela Peón</i> . . . . .                                     | 267 |
| El Centro Histórico como Patrimonio Cultural de la Humanidad:<br>¿qué pasa con el derecho a la ciudad de sus habitantes?<br><i>José Antonio Rosique Cañas y Joaquín Jiménez Mercado</i> . . . . .                                | 295 |
| SEMBLANZAS . . . . .   | 323 |

## PRÓLOGO

La relevancia de escribir sobre la sociedad civil y, principalmente, sobre su quehacer en México se justifica a razón de que hay pocos estudios sobre ese tema en los años recientes. Los investigadores que lo estudian se enfrentan a la enorme red que confluye o converge en el entramado que tradicionalmente se refiere a ciudadanos organizados con una gran variedad de objetivos; su forma de trabajar es mediante organizaciones civiles, las cuales atienden temas con desigual profundidad y alcance. En las siguientes páginas daremos cuenta de algunas aproximaciones teóricas y sobre la participación de la sociedad civil en algunos ámbitos del gobierno.

### APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE *SOCIEDAD CIVIL*

La historia de la sociedad humana comenzó con una forma de organización más horizontal que evolucionó con el paso del tiempo al establecer jerarquías, asignando el papel de jefe a la persona con más poder o sabiduría. Esa tendencia absolutista cambió en la Grecia antigua y dio paso a la democracia como un sistema social en el que los ciudadanos podían elegir y ser elegidos como gobernantes.<sup>1</sup> Siglos después, con sucesos como la Revolución francesa, se impulsó la democracia en los países europeos y, posteriormente, en la mayor parte del mundo.

El concepto de *sociedad* supone la convivencia y actividad organizadas, ordenadas y conjuntas de los individuos que la conforman. Esto implica

<sup>1</sup> La democracia griega excluía a mujeres, niños y esclavos.

un grado de comunicación y cooperación en el que cada individuo cumple determinadas funciones para alcanzar sus intereses comunes. Existen diversas maneras de caracterizar las sociedades según su sistema de organización: sociedad industrial, capitalista, de información, del conocimiento, mercantil, por mencionar sólo algunas.

La *sociedad política* es un concepto de las ciencias sociales que se utiliza para referir una forma de organización con leyes que regulan la convivencia y gobernantes que administran y conducen a la sociedad con el objetivo de cubrir las necesidades de quienes la conforman. En las sociedades modernas, en el Estado descansa el poder supremo, que garantiza la seguridad del individuo y sus posesiones, delimita las libertades individuales al establecer derechos y obligaciones, y garantiza el orden en la vida social. En las democracias actuales, las sociedades han alcanzado mayor complejidad al diversificarse los intereses de sus grupos e individuos, y la unidad Estado-nación refleja las peculiaridades de sociedades pequeñas, con diferentes niveles de autogobierno y unidades supranacionales para el mundo globalizado.<sup>2</sup>

La sociedad política está conformada por gobernantes y gobernados, es un espacio que no es propiamente el ámbito de las decisiones colectivas, pero tampoco de las decisiones privadas. Este término también refiere a la combinación entre las esferas del Estado y de la sociedad civil, las cuales se encuentran en continuo y creciente proceso de interrelación para regular la vida común. El conjunto de los actores que la conforman tiene recursos, intereses y percepciones diversas, por lo que desarrollan estrategias y pautas de interacción más específicas e incluso globales en un espacio donde se negocia y se llega a acuerdos entre los intereses públicos y privados. Uno de los aspectos básicos de la sociedad política es la participación de la ciudadanía, la cual tiene un doble papel al tener el poder de elegir a sus gobernantes y al influir en la toma de decisiones que ellos adoptan, esto último es una de las características principales de la sociedad civil.

La *sociedad civil* se puede definir como el colectivo de ciudadanos de un país organizado socialmente, sujeto a la misma autoridad, a leyes, normas y conductas comunes, y gobernado por entidades que deben velar

<sup>2</sup> Por mencionar algunos ejemplos: Unión Europea, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), etcétera.

por su bienestar. Los conceptos más aceptados acerca de la sociedad civil se alejan de las teorías de algunos autores clásicos que la situaban como una antítesis del Estado.<sup>3</sup> Con el tiempo, la sociedad civil ha sido objeto de estudio desde diferentes disciplinas, por ejemplo, dentro de la teoría política se ha presentado como un pilar importante de la democracia.

Alexis de Tocqueville define la sociedad civil como el conjunto de organizaciones e instituciones cívicas voluntarias que fungen como mediadoras entre los individuos y el Estado; señala que todo tipo de organización social resulta favorable para la democracia en tanto que sirve como escuela de participación y muestra ser el dique que impide al Estado invadir los espacios sociales (Tocqueville, 2000).

Jürgen Habermas (1998) señala que la sociedad civil se compone de dos elementos principales: *a)* el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos, y *b)* el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios, valores y demandas sociales. El primer conjunto posibilita la libre asociación, la capacidad de defenderse de la acción estratégica tanto del poder como del mercado, y la intervención de la ciudadanía en la operación del sistema; el segundo conjunto implica en las democracias modernas la vigilancia de la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados. Estos conjuntos conceden a la sociedad civil dos elementos: *1)* el institucional, que básicamente está definido por la estructura de derechos de los estados de bienestar contemporáneos, y *2)* el elemento activo, que es transformador y se constituye de los nuevos movimientos sociales.

Habermas planteó en la teoría de la acción comunicativa que la racionalidad comunicativa se diferencia de la meramente instrumental al abandonar la esfera individual y situar el foco de acción en la cooperación entre los sujetos. En la acción comunicativa, los actores no persiguen un fin egoísta, sino que aspiran a coordinarse por medio de actos de entendimiento que posibiliten el reconocimiento recíproco como sujetos en una sociedad, cuyos objetivos son reproducir, mantener y mejorar sus

<sup>3</sup> En la teoría clásica, la sociedad civil era la trinchera frente al sistema político; en la teoría contemporánea es un generador o regenerador de la confianza y clave de la integración social en la democracia.

condiciones de vida; se constituye en la integración social y se apoya en la acción coordinada dirigida a fines concretos (Habermas, 1999: 27).<sup>4</sup> De acuerdo con Habermas, la sociedad civil se compone de las organizaciones voluntarias, no estatales ni económicas, que surgen en su mayoría de manera espontánea, en las que los ciudadanos organizados se proponen influenciar y cercar el poder político en búsqueda de dar soluciones a sus problemas (Habermas, 1998: 447).

Ahora bien, con base en el tipo de distancia que guardan con respecto a la política, se distinguen algunos tipos de sociedad civil: las que se orientan básicamente al fortalecimiento de la sociedad; las que pretenden tener una influencia en la esfera política, y algunas más que ejercen una acción principalmente política. La vitalidad y existencia de la sociedad civil sólo es posible en contextos de cultura política con pleno ejercicio de las libertades y una esfera de la vida privada íntegra que no defienda ciegamente contenidos, hechos y acciones sólo por tradición.

En las sociedades democráticas contemporáneas, la sociedad civil se constituye como uno de sus pilares, puesto que los actores inmersos en ella pueden organizarse, sumar voluntades y crear presión suficiente sobre quienes toman las decisiones, de tal modo que pueden influir en la manera en que solucionan los problemas quienes detentan el poder. Lo anterior, sumado a las elecciones periódicas de quienes aspiran a obtener el poder político, ha reconfigurado la lógica del sistema y sitúa a la sociedad civil como un elemento que debe considerarse incluso como apoyo en el marco de sus propuestas en campaña. Esta concepción de la sociedad civil, ya no es limitada en relación con el concepto de *Estado*, es decir, la red de estructuras sociales no depende directamente de éste, ni es un simple espacio para defender la libertad de propiedad y de mercado, sino que adquiere otras connotaciones, como fuente de solidaridad (Cortina, 1998: 361).

Cohen y Arato definen la sociedad civil como “una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la

<sup>4</sup> Habermas llama a esta acción *sistema* y la define como el conjunto funcional, observable y descriptible en el que los miembros de una sociedad orientan y desarrollan sus acciones guiados por criterios racionales y adecuados a las circunstancias propias de la vida humana en sociedad y al medio ambiente donde se desenvuelve.

esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial de las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y la forma de comunicación pública” (2000: 8). Para los autores, la sociedad civil se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización, se institucionaliza mediante leyes y descansa en fuertes dosis utópicas que sólo pueden hacerse reales por medio de los movimientos sociales generadores de acción, los cuales refuerzan la connotación de la sociedad civil no como algo externo a la economía o al Estado, sino que, por el contrario, puede incidir desde la formación y modificación de leyes, y en la posibilidad de influir en el campo de éstos, generando para ambos su legitimidad.

Hacia la segunda mitad del siglo xx, los cambios estructurales en los sistemas políticos de algunos países desarrollados fueron el resultado de una combinación de fenómenos vinculados con los componentes que se enmarcan en la sociedad civil: los movimientos ciudadanos, las organizaciones sociales y los grupos de interés que buscaron contribuir a la solución de problemas públicos o privados generados por las transformaciones que se llevan a cabo en los sistemas políticos, económicos y sociales, consecuencia del reordenamiento de sus modelos y formas de gobierno.<sup>5</sup>

Las crisis fiscales y los problemas administrativos de los Estados generaron críticas por la ineficacia de la gestión y los problemas económicos, lo que decantó en la necesidad de los sujetos de organizarse para defender sus intereses y obtener mejores condiciones por parte de las instituciones políticas y económicas. La idea de que la sociedad civil es un catalizador de los procesos de transición es reforzada por O'Donnell y Schmitter (1991), quienes analizan su función primordial y muestran el potencial que tienen como factor de presión, ya que causan la movilización de la ciudadanía organizada capaz de generar condiciones para negociar e influir en las élites políticas.

Avritzer asocia el resurgimiento de la sociedad civil en el escenario teórico y político a tres momentos: *i*) el agotamiento de las formas de organización política basadas en la tradición marxista, *ii*) el fortalecimiento

<sup>5</sup> El papel político de la sociedad civil no busca el control ni conquistar el poder, sino generar influencia por medio de la acción de las asociaciones democráticas; su función es como mediador sobre los procesos político-administrativos y económicos.

en los países centrales de occidente y la crítica al desempeño del Estado de bienestar, y *iii*) los procesos de democratización (2002: 120).

## LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

Las transformaciones originadas a mediados del siglo xx generaron cambios en la acción colectiva. La cuestión apuntaba a plantearse: ¿cómo respondía la población ante los problemas ocasionados por la creciente globalización? Esta situación no fue distinta en América Latina, región donde se vivieron dictaduras, sus posteriores caídas y el proceso de liberalización política que implicó medios de democratización. El reconocimiento de los derechos ciudadanos en el marco de la consolidación de la democracia se logró por la lucha de los movimientos sociales, que alcanzaron poco a poco espacios públicos para obtener el reconocimiento de los gobiernos.

En América Latina, la sociedad civil logró identificarse como un elemento antiautoritario, apegado a los principios de la izquierda en la búsqueda de la democratización del sistema político (Olvera, 2001), convirtiéndose en un actor de la transición del autoritarismo hacia la democracia. En México el proceso fue semejante: el régimen de partido hegemónico que se instauró después del periodo posrevolucionario, las crisis sociales a partir de la década de 1950 y las posteriores crisis económicas mostraron el agotamiento del modelo político-económico del primero. Las demandas de la sociedad rebasaron al Estado y obligaron al régimen a abrir los espacios que posibilitaran la actividad política organizada, a ampliar los espacios de participación colectiva y a otorgarles garantías individuales. Lo anterior dio paso al surgimiento de grupos como los sindicatos, las asociaciones profesionales y otras organizaciones de base que articulan demandas anteriormente reprimidas o ignoradas por el régimen autoritario.

La existencia en México de las instituciones de asistencia social y de las organizaciones del sector solidario se pueden encontrar desde la época colonial, han operado a lo largo de los años, incluso en los periodos de lucha armada; sin embargo, la gran mayoría de ellas han surgido en las últimas cinco décadas.

El proyecto nacional que surgió después de la Revolución mexicana instauró un Estado fuerte, que “se consolidó entre otras formas por medio de políticas de bienestar social, dirigidas a atender a los pobres, instrumentadas por grandes aparatos gubernamentales responsables de la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda” (Verduzco, 2003: 76).

En el periodo cardenista (1934-1940) se fortaleció la reforma agraria y se impulsó la economía hacia un desarrollo autoconcentrado y democrático. No obstante, fue también en ese periodo cuando el corporativismo se consolidó y expandió, incorporando a obreros, campesinos y sectores populares al partido oficial por medio de privilegios y prestaciones con la finalidad de ejercer control sobre ellos. Ese proyecto nacional funcionó durante los primeros 20 o 30 años, por lo que el desarrollo de cualquier proyecto organizativo de la sociedad civil era, hasta cierto punto, innecesario.<sup>6</sup>

Durante el llamado “milagro mexicano”, el nacimiento y desarrollo de la sociedad civil organizada fue muy débil. Los primeros movimientos nacionales sin carácter gubernamental, partidario o religioso fueron los de los ferrocarrileros y de los estudiantes del Instituto Politécnico Nacional (IPN), motivados por la exigencia de la libertad de organización, la democracia y el mejoramiento de las condiciones de vida (Reygadas, s.f.: 1). Estos movimientos escapaban del control oficial, por lo que desde la lógica del gobierno la única manera de controlarlos era reprimirlos por medio del uso de la fuerza.

La Iglesia católica, en ese tiempo, es la gran constructora de las organizaciones sin fines de lucro; en la década de 1960 fue impulsora de la creación de más organizaciones que trabajaban por el bien de terceros al exaltar e inspirar con principios cristianos de solidaridad; en esta década “se multiplicaron los movimientos de maestros, campesinos, médicos, telegrafistas y estudiantes [...] estas nuevas organizaciones se centraban en la gestión propia y en ser espacios de participación ciudadana” (Reygadas, s.f.: 1).

<sup>6</sup> Al respecto, se puede apuntar que el Estado mexicano mantuvo una presencia hegemónica en toda la vida organizativa de la sociedad al vincular toda iniciativa al partido oficial, por lo que éstas se tornaron partidarias con la finalidad de ganar votos y mantenerse en el poder.

A finales de la década de 1960, se desarrollan revueltas estudiantiles en diversas partes del mundo. México no fue la excepción y en 1968, en el contexto del agotamiento del modelo de desarrollo del “milagro mexicano”, se articularon las demandas estudiantiles con las de carácter social. A las exigencias por mejores condiciones económicas y sociales se suman las que piden el cambio político. La efervescencia del despertar la conciencia social provocó preocupación a las autoridades, por lo que el gobierno, en ese entonces a cargo de Gustavo Díaz Ordaz, respondió el 2 de octubre con represión. No obstante, el movimiento estudiantil dio origen a cambios importantes en la vida del país, como la limitada apertura democrática de fuerzas políticas tradicionalmente ignoradas por el régimen, el nacimiento de corrientes y sindicatos democráticos, el apoyo a la lucha campesina por la tierra, entre otras (Reygadas, s.f.: 2).

Este punto de coyuntura marcó el inicio no sólo de la aparición de grupos diversos de jóvenes universitarios interesados en incidir en cambios estructurales por medio de trabajos de promoción social, sino de otras opciones y vías emprendidas, que iban desde la guerrilla, la creación de nuevos partidos, la fundación de novedosas organizaciones sociales e instituciones para ayudar a los demás; fue el surgimiento de actores sociales que buscaban impulsar el desarrollo de nuevas organizaciones de la sociedad civil, independientes del gobierno y no eran promovidas por la Iglesia católica.

A inicios de la década de 1970 la economía creció, sin embargo, en 1976 se presentó el endeudamiento y la posterior devaluación. El sector más afectado fue el de los trabajadores industriales, por lo que ante la crisis económica que se vivía surgen los movimientos a favor de la autonomía sindical.<sup>7</sup> En esa década se gestó la llamada “guerra sucia” marcada especialmente por la aparición y las acciones del movimiento guerrillero de Lucio Cabañas, Genaro Vázquez y la Liga 23 de septiembre, no obstante, al ser movimientos delimitados de manera regional, no representaron una mayor amenaza para la seguridad y estabilidad del país.

La década de 1970 culmina con una profunda crisis política y económica, la caída de los precios del petróleo sería uno de los puntos que

<sup>7</sup> Se expropiaron importantes fincas agrícolas en los valles del Mayo y el Yaqui en Sonora, lo que generó una fractura con el sector empresarial y se creó el Consejo Coordinador Empresarial.

la agudizaría. El sexenio de Echeverría estuvo marcado por la crisis del modelo corporativo-clientelar, obligado por los cambios y la modernización del país, trasladó su centro de apoyo de las estructuras corporativas del movimiento campesino a las del movimiento obrero, sin ser capaz de incorporar a los nuevos sujetos sociales a estas estructuras. La reforma político-electoral de 1977 estableció la posibilidad de que nuevos partidos políticos se inscribieran, se reconoció al Partido Comunista, de manera que se garantiza la presencia de las minorías; no obstante, esta apertura política no dejó de ser limitada y controlada.

En ese sexenio las organizaciones de la sociedad civil (osc) se multiplican, y, ante la vida política tan compleja que se estaba desarrollando, el gobierno comenzó a introducirse en los campos de acción creados por ellas, por lo que se ven obligadas a replantear su trabajo.<sup>8</sup> En el periodo de 1983-1988, Miguel de la Madrid ocupó el cargo de Presidente de la República y durante su gestión se realizó una profunda reforma económica<sup>9</sup> que impactó en las osc y puso a prueba su capacidad de luchar en un escenario desfavorable para ellas.<sup>10</sup> No obstante, fue hasta la década de 1980 cuando surgieron novedosas organizaciones, entre ellas destacan los grupos ecologistas y los feministas, cuya finalidad consistía en defender sus intereses relacionados con la lucha por el medio ambiente o por consideraciones de género, sin priorizar una determinada clase social (Lopezllera, 1988: 19).

El sismo de 1985 mostró como nunca antes la capacidad de la sociedad civil. Los ciudadanos salieron a las calles a apoyar en las actividades de rescate, acopio de víveres, medicamentos, cobijas y ropa, entre otras cosas, para ayudar, incluso arriesgando su vida. La tragedia fue el gran aliciente para mostrar la solidaridad, fuerza, autonomía y capacidad de las

<sup>8</sup> En ese periodo las dependencias del gobierno que buscaban controlar el contacto con el sector popular se multiplican, tomando las formas de trabajo de las osc y optan por una estrategia de cooptación y, en algunos casos, de la persecución de las organizaciones autónomas e independientes.

<sup>9</sup> Que no se acompañó de una reforma política, al ser fundamentalmente un problema económico, y en la que se reconstruyeron las relaciones con la iniciativa privada al abrir nuevos espacios a los mercados.

<sup>10</sup> El trabajo de las osc se compone principalmente de trabajo voluntario, y en aquel entonces no podían destinar tiempo a proyectos a largo plazo.

osc al margen de los aparatos estatales, que demostraron su incapacidad para responder a la magnitud de la catástrofe. Ese hecho asentaría una de las causas que marcarían el principio del fin del autoritarismo del régimen posrevolucionario y el fenómeno daría a la sociedad civil un carácter de carta ciudadana y no la expresión informal que hasta ese entonces era la forma en que se percibía.<sup>11</sup>

La efervescente sociedad civil emanada de 1985 sería uno de los precedentes que marcaron las elecciones de 1988, porque nuevas formas de pensar de amplios sectores de la sociedad se expresaron mediante su voto, lo que hizo presuponer que llegaría un nuevo partido al poder, sin embargo, la jornada electoral estuvo marcada por un presunto fraude electoral del que resultaría ganador Carlos Salinas de Gortari, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Las exigencias ciudadanas y de los actores en la política por comicios más transparentes traerían consigo una reforma electoral que dio creación al Instituto Federal Electoral (IFE).

El proyecto de Carlos Salinas de Gortari introdujo cambios profundos en la dinámica de la economía social. Adoptó un modelo neoliberal que en un principio tuvo éxito y le atrajo la simpatía de importantes grupos de la sociedad; en el discurso se decía que México había superado los grandes problemas económicos y estaba listo para enfilarse a ser un país de primer mundo. Estos hechos desconcertaron a las osc, las cuales en un principio se ven fracturadas por el Programa Nacional de Solidaridad que logró organizar a 100 000 comités ciudadanos para trabajar en los ámbitos rural y urbano, dejándoles poco campo de acción. No obstante, con el paso del tiempo la realidad demostró que el proyecto neoliberal no era lo que en el discurso se decía, a la par las osc tuvieron una evolución conceptual y metodológica, y comenzaron a impulsar acciones para mejorar las condiciones de la población, sólo que ahora buscaban influir en el diseño de políticas públicas y convertirse en un contrapeso fuerte de la acción gubernamental.

En 1994 se vivieron dos momentos importantes en México: la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y las elecciones federales. El EZLN salió a la luz pública como un grupo de indígenas

<sup>11</sup> En comparación con los hechos de 1968, la respuesta y apuesta de la sociedad civil no era crear nuevas instancias políticas, sino fundamentar organizaciones de carácter social.

armados que cuestionaron al sistema político mexicano que en ese entonces firmaba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El objetivo de este grupo armado era reivindicar los derechos indígenas, construir un nuevo modelo de nación en el que la democracia, la libertad y la justicia fueran los principios fundamentales de una nueva forma de hacer política, y crear una red de resistencia y rebeldías en nombre de la humanidad y en contra del neoliberalismo. No obstante, en lo mediático, el EZLN se presentaba como una guerrilla que buscaba el derrocamiento del gobierno en turno, lo que condujo a su represión.

En tanto, las elecciones federales se llevaron a cabo con la participación de un grupo de ciudadanos que velaron por el desarrollo de las elecciones,<sup>12</sup> fueron las primeras elecciones federales para el IFE y, aunque en ese momento no era un órgano totalmente autónomo, los resultados de las votaciones fueron prácticamente incuestionables, en parte por la observación electoral.

Durante el periodo de gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se mantuvo el modelo económico de sus dos predecesores. La situación económica del país tuvo una lenta recuperación que repercutió en lo social con consecuencias para el PRI, partido que estaba al frente del poder y que no logró alcanzar la mayoría en la Cámara de Diputados en las elecciones de 1997. A finales de este sexenio, algunas osc tradicionales o históricas fueron desplazadas por su incapacidad de acoplarse a los nuevos tiempos que se estaban gestando, en cambio, el desarrollo de las osc continuó e incluso amplió sus campos de acción, situación que obligó al gobierno a establecer algún tipo de relación con ellas. Los cambios que el país experimentaba facilitaron este tipo de relación; así, las osc ya no sólo trabajaban con personas que compartían problemáticas similares ni asumían un papel como meros canales de transmisión o intermediación con el Estado, sino que comenzaron a participar con el gobierno en la co-gestión de proyectos sociales e intervinieron en el planteamiento de políticas públicas (Verduzco, 2003: 90). Esta relación al principio no fue

<sup>12</sup> La reforma electoral de 1994 instituyó la figura de los consejeros ciudadanos, propuestos por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. El Consejo General del IFE contó en su conformación con seis consejeros ciudadanos.

fácil ni fluida, y los propios cambios en el escenario mundial las obligan de alguna manera<sup>13</sup> a asumir propuestas con las que estas organizaciones tienen desacuerdos de fondo.

En el sexenio del presidente Zedillo se crean algunas osc cuya finalidad es contribuir a mejorar la democracia en el país mediante los procesos electorales, como el caso de Alianza Cívica que surgió en 1994 con el objetivo de colaborar en el proceso de observación electoral a través de campañas de educación ciudadana, monitoreo de los medios de comunicación y observación durante la jornada electoral.

Las elecciones federales del año 2000 tienen una relevancia muy importante al ser la primera vez que gana un partido de la oposición. Vicente Fox, candidato a la Presidencia del Partido Acción Nacional (PAN), llega a la Presidencia de la República, hecho que se percibe como un triunfo no sólo del partido, sino de la ciudadanía y de la sociedad civil, ya que tuvo el impulso de la organización Amigos de Fox y de varias redes de osc, esto último se encuentra ampliamente documentado.

El gobierno panista tenía claro el hecho de que la participación ciudadana no constituye una amenaza al gobierno ni lo exime o suplanta de sus responsabilidades, por ello establece una relación con la sociedad civil, en la que, desde el ámbito de su propia identidad y responsabilidad, ambos se asumen como actores que contribuyen a la construcción de lo público. Es durante el año 2000 que el gobierno articula su política hacia las osc en tres líneas estratégicas<sup>14</sup> y crea la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana (CPAC).<sup>15</sup> Como un hecho trascendental para el país, se aprobó en 2003 la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las osc. Con esta ley, las osc cuentan con un marco legal que las reconoce y otorga el rango de interés social a las actividades que realizan,

<sup>13</sup> La agenda común a nivel mundial busca promover el desarrollo de los países más pobres, y establece en el ámbito nacional de cada país el apoyo financiero a las osc, las cuales deben acatar esta agenda o, de lo contrario, quedan fuera de la ayuda financiera.

<sup>14</sup> Son: *i*) el apoyo del poder ejecutivo para crear la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las osc; *ii*) establecer mecanismos de relación gobierno-sociedad civil, y *iii*) el aumento de los recursos económicos para apoyar los proyectos propuestos por las osc.

<sup>15</sup> El objetivo de la cpon consistió en conducir y fortalecer la relación entre gobierno y ciudadanos. En el discurso del gobierno panista se reconoce la importancia de las osc en el diseño, la ejecución y evaluación de las políticas públicas.

teniendo como resultado que un gran número de organizaciones se inscribieran en el padrón del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) con lo que obtuvieron acceso a los fondos públicos destinados a su apoyo.

En la actualidad las osc se encuentran todavía en algunas de las siguientes circunstancias: como un sector de oposición al gobierno que se ocupa de tareas propias de los partidos políticos, pero no negocian con el gobierno, situación que no sólo es natural sino esencial; las que renuncian a ser independientes y autónomas y establecen una relación de tipo clientelar con el gobierno, y las que se reducen a realizar su trabajo sin comprometerse con las tareas de diseñar, gestionar y evaluar políticas públicas, al menos en el campo específico de su especialidad. Lo importante a destacar es que, sin importar en que circunstancia se encuentren, el papel de las osc es fundamental porque constituyen uno de los actores más importantes en la construcción del Estado moderno por su aportación a la democratización del país.

## LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS EN MÉXICO

Entrando a la tercera década del siglo XXI y ante un nuevo gobierno, es fundamental observar la relación que establecerán las organizaciones civiles con instituciones políticas, probadas y sociales. Es importante realizar un balance sobre sus acciones, principalmente porque estos actores fueron fundamentales en coyunturas políticas de este país; es claro que su aportación a la democracia mexicana se debe al trabajo y empuje que realizaron ciudadanos organizados.

Las referencias de la sociedad civil mexicana se remontan hasta el porfiriato, sin embargo, se trataba de otro momento y otras condiciones. En la medida que fue cambiando por necesidad o por el bloqueo de los derechos fundamentales, la sociedad trastocó el espacio público, primero porque encontramos un sistema político que aglutinó la organización social y la politizó según sus intereses. En otro momento, el ascenso de las clases medias exigió espacios de participación y solución a sus demandas, además de proponer nuevos temas que le eran ajenos al gobierno.

Los datos evidencian que la sociedad civil en México se convirtió en protagonista y en varios casos iba de la mano del gobierno en la resolu-

ción de asuntos públicos, este hecho es inédito visto desde el tradicional sistema político mexicano, donde el sistema presidencial determinaba el desempeño institucional, por decirlo de alguna forma. La ahora extinta Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) puso a disposición recursos monetarios para financiar acciones en un programa cuya lógica era invertir por ambos lados, es decir, el gobierno proporcionaba recursos económicos y las organizaciones civiles la experiencia, así ejecutaban acciones en pro del desarrollo social; en el actual gobierno de la cuarta transformación (4T) han desaparecido estos programas; las razones son diversas, no obstante, una de ellas tiene que ver con la antipatía que le genera la participación de actores ajenos a su visión de gobierno.

En México existen 42 000 osc registradas de acuerdo con la información disponible del gobierno federal. La información se encuentra en un sistema de búsqueda, el cual está a cargo de la Comisión de Fomento. Se puede observar que estas organizaciones se dedican a actividades de: asistencia, apoyo, promoción, cooperación, participación y fomento de desarrollo para toda la población. La información que proporciona el portal de internet no explica casi nada; sería importante contar con datos que den cuenta de las actividades de las osc que describen, por ejemplo, conocer que tipo de proyectos han trabajado con el gobierno, montos asignados, ocasiones en las cuales se les ha apoyado, resultados; es decir, difundir elementos que den cuenta del impacto que han generado socialmente. El gobierno se ha quedado corto al explicar la importancia que tiene la sociedad civil en sus estrategias social, económica, política y cultural.

Es importante destacar que la sociedad civil mexicana no sólo considera a las osc que colaboran con el gobierno, sino también a los grupos que se organizan para defender y atender sus necesidades más inmediatas, ejemplo de ello son los grupos indígenas y campesinos que constantemente han visto atropellados o relegados sus derechos y que buscan involucrarse en la agenda pública con el objetivo de solucionar sus problemas más cercanos e históricos. Mejorar sus condiciones de vida es una meta que se ha traducido desde enfrentamientos directos con autoridades locales, estatales e incluso en el ámbito federal; sólo por citar algunos casos, recordemos el conflicto generado por el proyecto de la presa La Parota en el estado de Guerrero, el gobierno federal y la comunidad originaria acompañada de organizaciones civiles se asesoraron y

defendieron a ejidatarios y comuneros de la región. El conflicto creció a tal grado que se involucró al Ejército, se solicitó en su momento la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) y finalmente, en 2019, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) indicó que el proyecto quedaba cancelado. Otro caso ocurrió recientemente: algunas organizaciones de campesinos y pobladores de Morelos, como la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) y el Movimiento Social por la Tierra, se unieron al EZLN para defender los recursos naturales que se verán afectados por el Tren Maya, este hecho parece un contrasentido del gobierno federal ya que en un principio parecía arropar las causas de estas organizaciones.

Otra población importante que atienden las osc son los migrantes, México ha sido un país de paso para llegar a Estados Unidos, no obstante, la trayectoria no es fácil, principalmente para quienes vienen de los países de Centroamérica. Las problemáticas que rodean a los migrantes han tenido como consecuencia que la sociedad civil fungiera como un medio para paliar algunas necesidades de la población migrante, este fenómeno ha crecido y los recursos que canalizan para mitigar los inconvenientes propios de la travesía para esta población pueden ser los únicos. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (ocde), a partir de 2017 México se convirtió en un país receptor de población migrante muy importante, proveniente de países como Estados Unidos, Honduras, Venezuela y otros de América Latina en menor medida; hasta ese año el flujo de mexicanos rumbo a Estados Unidos había bajado 2.3% en comparación con años anteriores; sin embargo, en los primeros meses de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, el porcentaje de población inmigrante se incrementó, ya que en su discurso invitaba a los migrantes e incluso les daría oportunidad de trabajo, se abrían así las puertas de las fronteras. No obstante, esta política cambio debido a la presión del gobierno estadounidense encabezado por Donald Trump. Aun con estas políticas de bloqueo a los migrantes se puede decir que la ayuda que ofrecen las osc, principalmente albergue, alimentación, medicamentos, se vuelve toral, ya que el gobierno no alcanza a mitigar por sí solo los problemas que conlleva el flujo de migrantes, particularmente en la zona norte del país. Los problemas en los que se circunscribe este fenómeno han trastocado al crimen organizado. La población de migrantes

ha visto sus derechos humanos violados, padecen asaltos, humillaciones, palizas, violaciones, asesinatos, mano de obra esclava; todo esto fue denunciado por organizaciones, destacando el trabajo del padre Solalinde, quien acusó al gobierno de ser cómplice por no atender el atropello del cual eran objeto los indocumentados.

Otro sector de la sociedad civil tiene que ver con organizaciones que se relacionan con el sistema de partidos en México, es decir, las osc que promueven la democracia o al menos sus valores desde distintos espacios. En este tema ya se cuenta con una larga tradición que obedece a la herencia del gobierno autoritario y un sistema electoral poco competitivo hasta mediados de la década de 1990. En un primer momento, se dedicaron a la observación de la jornada electoral a finales de la década de 1980; para 1994 su papel fue fundamental en la elección presidencial, se ponía a prueba el IFE y una serie de premisas legales cuyo objetivo era transparentar y dar certeza de la jornada de elecciones. Los hechos indican que el trabajo que operó la sociedad civil en ese momento garantizó o certificó al proceso electoral, la experiencia generada sirvió para modificar el Código Electoral de ese momento y escalar la democracia electoral en ámbitos desconocidos para un nuevo sistema de partidos, que vislumbraba un nuevo escenario de representatividad democrática. Posteriormente, las osc tuvieron otros objetivos avocados a los procesos electorales y los partidos políticos. Se hicieron alianzas, algunas visibles, otras se quedaron en penumbras. El interés de los ciudadanos por transformar un régimen obligó a configurar estructuras alternas mediante las osc que ayudaron a las causas de los partidos políticos, principalmente a obtener votos. Casos como el de Amigos de Fox son motivo de análisis por inclinar la balanza para posicionar a un candidato y ganar la elección presidencial en el año 2000 y con ello lograr la alternancia política.

Los siguientes capítulos del presente libro dan cuenta de la complejidad de la sociedad civil en México y de las bifurcaciones y los traspiés que se han encontrado en sus quehaceres cotidianos. Avances que consideraron redes de osc se encuentran ante el cuestionamiento del gobierno federal, principalmente por los recursos que se canalizaban mediante programas de coinversión; desde otros ámbitos se encuentran las redes de organizaciones que se oponen a las políticas del gobierno porque les quitan sus tierras, otras redes de ciudadanos organizados ayudan a las poblacio-

nes migrantes ante el atropello de sus derechos, además de, por supuesto, las organizaciones que en los procesos electorales participan en la promoción de derechos políticos y con vigilancia durante la jornada electoral.

*Alfonso León Pérez*

*Joel Flores Rentería*

Profesores-investigadores  
Departamento de Relaciones Sociales  
Departamento de Política y Cultura  
UAM-Xochimilco

## REFERENCIAS

- Avritzer, Leonardo (2002), “Sociedad civil, espacio público y poder local: un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre”, en E. Dagnino (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil, México*: FCE.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México: FCE.
- Cortina, Adela (1998), *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, España: Alianza Editorial.
- Habermas, Jürgen (1998), *Facticidad y validez*, Madrid: Trotta.
- Habermas, Jürgen (1999), *Teoría de la acción comunicativa*, 2 vols, Madrid: Taurus.
- Lopezllera Méndez, Luis (1988), “Las organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo en México”, en *Sociedad civil y pueblos emergentes*, México: Promoción del Desarrollo Popular A.C. / Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.
- O'Donnell, Guillermo y Phillippe Schmitter (1991), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires: Paidós.
- Olvera, Alberto (2001), *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*, México: Universidad Veracruzana (Cuadernos de la Sociedad Civil).
- Toqueville, Alexis de (2000), *La democracia en América*, México: FCE.
- Reygadas, Rafael (s.f.), *Inventario breve sobre la sociedad civil, popular y democrática*, mimeo.
- Verduzco Igartúa, Gustavo (2003), *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México: El Colegio de México / Cemefi.

## SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA

*Joel Flores Rentería\**

El término de *societas civilis* viene desde la antigüedad y guarda un estrecho vínculo con la democracia. En su devenir ha ido incorporando elementos de carácter histórico e ideológico, pero, en esencia, conserva la misma acepción. Desde una perspectiva etimológica remite a la “*societas civilis* romana, que a su vez tenía como modelo terminológico la *koinonia politike* de los griegos” (Koselleck, 2012: 225). *Societas civilis*: comunidad o asociación de ciudadanos, para los romanos; comunidad política para los griegos, que también la designaban con el vocablo *politeia*: gobierno de los ciudadanos; el cual fue traducido al latín como *res populi*, o república en español, entendida ésta como las cosas o los asuntos del pueblo, y el pueblo no como una “agrupación de hombres congregada de cualquier manera, sino como la agrupación de una multitud, asociada por un consenso de derecho y la comunidad de intereses” (Cicerón, 1984: 20); es decir, unidos por un conjunto de leyes aprobadas por los ciudadanos.

En este sentido, la idea de que los ciudadanos pueden o deben gobernarse a sí mismos es un contenido semántico que no se eliminó, en ningún momento, del concepto de sociedad civil. En la definición teórica de *cives* de una *societas civilis* se alude siempre a la autodeterminación política de quienes ejercen el poder como ciudadanos libres (Koselleck, 2012: 225).

\* Profesor titular c, tiempo completo, adscrito al Departamento de Política y Cultura en la DCSH, de la UAM-Xochimilco.

Desde su aparición, la sociedad civil se diferencia del gobierno y surge para limitar a éste (como más adelante se verá), de ahí su vínculo con la democracia y la ley escrita, la cual aparece a la par de ésta y se deja ver como su fundamento. *Sociedad civil*, en términos etimológicos, significa asociación de ciudadanos, ya que *societas* denota “asociación”, “sociedad” o “comunidad”, y *civilis*, “ciudadanos o relativo a éstos”; en este sentido, es una expresión sinónima a *koinonia politike*. *Koinonia*, generalmente es traducida como comunidad, pero también quiere decir participación (en algo), unión o sociedad, y *politike*, ciudadano, cívico o político. *Sociedad civil* y *sociedad política*, en la antigüedad, eran expresiones sinónimas, ambas referían a una asociación o alianza entre ciudadanos en busca de un fin común. Ahora bien, como ya se indicó, para referirse a la *koinonia politike* también se utilizaba el término de *politeia*, al igual que la *koinonia politike*, puede ser traducida como “Estado”,<sup>1</sup> pero, además, significaba derecho de ciudadanía, relación de los ciudadanos con el gobierno, Constitución y gobierno constitucional. Aristóteles señala que, “cuando es la multitud la que gobierna en el Estado con la mira puesta en el bien común, se denomina con un nombre común a todas las formas de gobierno, el de gobierno constitucional o *politeia*” (1982: 1279a 35). Únicamente los gobiernos regidos por leyes que miran al bien común recibían el nombre de *politeia*, propiamente dicho; los que carecían de leyes escritas o que sus leyes defendían los intereses de una parte del pueblo se les designaba con el nombre de gobiernos despóticos o tiránicos.

## PRECISIONES CONCEPTUALES

Para los fines del presente capítulo se retoman, principalmente, dos significados de *politeia* (república): como gobierno constitucional y como relación entre ciudadanos y gobierno. Antes de abordar el tema propuesto es conveniente señalar algunas precisiones conceptuales; en primer lugar, la acepción de *politeia*, en tanto que sinónimo de Estado, Constitución o gobierno,

<sup>1</sup> El término *Estado* no existe en griego ni en latín, deriva de la palabra *status*. El primero en utilizar el concepto de Estado es Maquiavelo; en la Edad Media y el Renacimiento se utiliza el término de república o comunidad política. Véase Skinner (2003).

es de suma importancia en la concepción moderna de sociedad civil. En las antiguas repúblicas y democracias no había una diferenciación clara entre Estado y gobierno, dado que la *politeia* era la comunidad política; es decir, la asociación o sociedad de ciudadanos unidos por un consenso de derecho y una comunidad de intereses, y como toda asociación implica una organización y normas jurídicas o morales que establecen derechos y obligaciones, al mismo tiempo que regulan las relaciones entre los asociados; por lo tanto, Estado y gobierno eran tomados como sinónimos.

Antonio Gramsci señala que “la identificación de Estado y gobierno [...] es una representación de la confusión entre sociedad civil y sociedad política, porque hay que observar que en la noción general de Estado entran elementos que deben conducirse a la noción de sociedad civil (podría decirse que Estado = sociedad civil + sociedad política)” (1984: 76). Para Gramsci, la separación entre Estado y gobierno como entre sociedad civil y sociedad política es producto de las transformaciones históricas, políticas y culturales que dan paso al surgimiento del Estado liberal. En los Estados anteriores, se consideraba que Estado y gobierno eran lo mismo:

[en] “las estructuras de gobierno no liberales (o sea aquellas donde la sociedad civil se confunda con la sociedad política) sean estas despóticas o democráticas (o sea en aquellas en las que la minoría oligárquica pretende ser toda la sociedad, o en aquellas otras en las que el pueblo indiferenciado pretende y cree ser verdaderamente el Estado) (1984: 53).

En efecto, la distinción entre Estado y gobierno es producto de diversos acontecimientos históricos. Los conceptos, en su devenir, recogen la experiencia histórica para dar cuenta de los fenómenos actuales. En el concepto, la historia se transforma en conocimiento del fenómeno estudiado, razón por la cual permite conocer la realidad en su historicidad misma y no únicamente de manera empírica o descriptiva, esto es posible porque el concepto tiene su propia historicidad, por más que se transformen sus significados, todos ellos permanecen unidos por la categoría (acepción más genérica del concepto). La sociedad civil moderna es muy diferente de la antigua, no obstante, en una y otra época, en términos genéricos, se conserva la misma significación: asociación de ciudadanos cuyo fin principal es limitar la arbitrariedad de los gobernantes. La *democracia*

continúa significando “dominio” o “gobierno del pueblo”, pero los diversos conceptos de democracia comunican realidades sociales, económicas y políticas muy diferentes.

La identificación del Estado con el gobierno se mantendrá sin alteración hasta el Renacimiento. Jean Bodino es el primero en diferenciarlos a partir del concepto de *soberanía*, el cual, tal como lo entendemos actualmente, tampoco existía en la antigüedad. En la obra de Maquiavelo –autor más identificado con el pensamiento grecolatino–, puede observarse con claridad: “Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son repúblicas y principados” (2008: 57). Nótese que “Estado” equivale a “república” o a “principado” y también que el término utilizado por Maquiavelo es “imperio”, no soberanía; *imperium* significa “potestad suprema”, no hay nada por encima de un mandato imperativo, de ahí que frecuentemente *imperium* es traducido por “soberanía”, pero son dos conceptos diferentes, histórica y conceptualmente.

El concepto de *soberanía* surge en el siglo xvi, en plenas guerras de religión, guerras que, en esencia, eran de carácter político; lo que estaba en juego no era la religión, propiamente dicha, sino el proyecto de la cristiandad, es decir, la conservación y expansión de una monarquía universal, regida por un Dios, un imperio y una Iglesia, en la que Dios aparece como la fuente de todo poder: *Dei Gratia Rex*, y en el rey por gracia de Dios quedaba inscrita la teoría del derecho divino de los reyes. El proyecto de la cristiandad había sido restaurado en Occidente en el siglo viii, mediante el ritual de la coronación y el unguimiento del emperador. “El Papa León III, coronando a Carlomagno en la Navidad del año 800, veía solidificar la alianza entre Trono y Altar” (Piñón, 1995: 56). El *Dei Gratia Rex* se erigía en el fundamento de la doctrina del derecho divino de los reyes y despojaba al pueblo de su antiguo carácter de ciudadano para convertirlo en un sujeto de dominación. De esta manera, se instauraban y justificaban las monarquías regidas por la arbitrariedad de los príncipes, pues éstos no debían nada al pueblo, dado que habían sido nombrados rey por voluntad divina y no del pueblo. Como representantes o lugartenientes de Dios en la tierra ejercían el poder divino y no el propio. Este argumento legitimaba todo tipo de atropellos y arbitrariedades, pues los príncipes quedaban convertidos en instrumentos de la voluntad divina;

ante el pueblo no eran responsables de sus actos, pues no habían sido realizados por voluntad propia y porque la responsabilidad es un principio que relaciona a personas que de alguna manera son iguales y libres. Libertad y responsabilidad son indisociables, pues la libertad implica la posibilidad de actuar de una u otra manera o no hacerlo; el autor es responsable porque está en él efectuar o no determinadas acciones. Asimismo, la responsabilidad existe únicamente entre personas que de alguna manera son iguales porque participan en algo que es común. Por ejemplo, en la democracia los gobernantes son responsables ante el pueblo, porque unos y otros participan en una empresa común, los gobernantes ejercen, por representación o delegación, un derecho que pertenece al pueblo. En este sentido, con la doctrina del derecho divino de los reyes se instauraba el reino de la irresponsabilidad y la arbitrariedad de los gobernantes.

La armonía entre los poderes espiritual y temporal en la práctica se ve transformada, con frecuencia, en cruentas guerras por la supremacía política y económica. La Iglesia y el imperio son al mismo tiempo instituciones políticas y religiosas, cada una con intereses propios. El papa, por un lado, se ve a sí mismo como guía espiritual de todo cristiano, consideraba que el acto de la coronación y el ungimiento del emperador denota su superioridad, pues éste, al aceptar la corona, se asume como cristiano y, como tal, debe someterse a la autoridad del pontífice. Por otro lado, el emperador creía que su poder le era dado por Dios, el papa era únicamente el medio de transmisión. El emperador es el vicario de Cristo y rey de reyes, detenta el poder divino; Dios gobierna a través de él, razón por la cual los sacerdotes y el papa deben someterse a sus designios.

La cristiandad instituye dos poderes paralelos, dos instituciones políticas más que religiosas, Iglesia e imperio, las cuales disputan por la posesión de ese poder divino: absoluto y perpetuo, que legitima los anhelos y las pretensiones de dominar sobre el orbe todo. Esta disputa se desdobra en dos planos: uno universal y otro regional. En el primero, el papa y el emperador compiten por el título de amo y señor del mundo; en el segundo, los poderes locales, los reinos y feudos, resisten al proyecto de la cristiandad. Después de casi 150 años de guerras religiosas la contienda se decide a favor de los poderes locales para dar paso a los Estados soberanos. El poder soberano se desplaza de Dios a los príncipes y conserva los mismos atributos que el poder divino.

La paz de Westfalia de 1648 simboliza el tránsito de la soberanía de Dios a la soberanía de los Estados territoriales. “El modelo de Westfalia de la soberanía estatal garantizó a cada Estado el derecho a gobernar en sus propios territorios” (Held, 1997: 126), derecho de autogobierno que esboza las características esenciales de la soberanía. “La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república” (Bodino, 1973: 46), señala Bodino. Absoluto y perpetuo como el poder de Dios, su atributo principal es la facultad de “dar leyes a todos en general y a cada uno en particular [...] sin consentimiento de superior, igual o inferior” (Bodino, 1973: 66); puede incluso derogar las costumbres, pues “la costumbre sólo tiene fuerza por tolerancia y en tanto que place al príncipe soberano. [...] En consecuencia, toda la fuerza de las leyes civiles y de las costumbres reside en el poder del príncipe soberano” (Bodino, 1973: 67).

El soberano, sea éste el rey o la nación, es dueño de las tierras, el aire, las aguas, los yacimientos minerales y los individuos que habitan en sus tierras, la flora, la fauna y los espacios aéreos y marítimos.

El desarrollo de la soberanía se puede interpretar [...] como parte de un proceso de reconocimiento mutuo por medio del cual los Estados se garantizan unos a otros los derechos de jurisdicción sobre sus respectivos territorios y comunidades. De este modo, la soberanía implica la aceptación estatal de la independencia; es decir, cada Estado afirma poseer derechos exclusivos de jurisdicción sobre un territorio y una población particular (Held, 1997: 101).

A partir de esta concepción de soberanía, Bodino puede diferenciar claramente al Estado del gobierno. El Estado es el titular de la soberanía, de aquí deriva la identificación entre Estado y soberano, la cual puede ser ilustrada con la conocida frase de Luis XIV: *L'état c'est moi*, y el gobierno es el ejercicio de la soberanía. En una monarquía, el Estado es el rey, y en una república, el pueblo o la mayoría es el Estado.

La monarquía real o legítima es aquella en la que los súbditos obedecen las leyes del monarca y el monarca las leyes naturales, gozando los súbditos de la libertad natural y de la propiedad de sus bienes. La monarquía señorial es aquella en la que el príncipe se ha hecho señor de los bienes y las personas por derecho de las armas y en buena lid, gobernando a sus súbditos como un

padre de familia a sus esclavos. La monarquía tiránica es aquella en la que el monarca, menospreciando las leyes naturales, abusa de las personas libres como esclavos y de los bienes de los súbditos... La misma diferencia se da en los Estados aristocrático y popular, cada uno de los cuales puede ser legítimo, señorial o tiránico (Bodino, 1973: 82).

A partir de la diferenciación entre Estado y gobierno, Bodino abre la posibilidad para que un Estado pueda tener un gobierno diferente e incluso opuesto a la forma de Estado; por ejemplo, que un Estado aristocrático sea gobernado democráticamente. “Debe diferenciarse claramente entre el Estado y el gobierno, regla política que nadie ha observado. El Estado puede constituirse en monarquía y, sin embargo, ser gobernado popularmente si el príncipe reparte las dignidades, magistraturas y oficios igualmente entre todos, sin tomar en consideración a la nobleza, las riquezas o la virtud” (Bodino, 1973: 82). La distinción entre Estado y gobierno es la base para que, posteriormente, se diferencie a la sociedad civil de la sociedad política, esta última será identificada más con el gobierno (conjunto de personas que participan en el ejercicio o la disputa de los cargos públicos) y la primera con los ciudadanos.

En los planteamientos de Bodino, el Estado adquiere una connotación orgánica debido a que está identificado con la persona que detenta el poder soberano. En los Estados monárquicos y aristocráticos se identifica con el monarca o con los nobles como corporación; en el republicano, con el pueblo o la mayoría, pero no como asociación, sino como un cuerpo colectivo compuesto por la suma de individuos. De esta manera, la idea de asociación desaparece, pues ésta es un conjunto cualquiera de personas, unidas por la búsqueda o preservación de un bien común; el número no importa, sino el fin que permite la asociación. El Estado planteado por Bodino no puede ser visto como una comunidad política, ni siquiera el republicano, pues lo que determina la forma de Estado es el número de personas que detenta la soberanía. Si consideramos que uno de sus atributos fundamentales es dar ley sin consentimiento de superior o inferior alguno, resulta entonces que es un poder arbitrario, dado que no sigue otro principio más que la voluntad del soberano. En los Estados monárquicos es evidente, aun cuando en las repúblicas resulta más tolerable por tratarse de la voluntad de la mayoría, la arbitrariedad es la misma.

Desde los planteamientos de Bodino, la sociedad civil es perfectamente diferenciable del Estado y del gobierno, asimismo, en ella se encuentra la base para que, posteriormente, se incorporen elementos ideológicos en sus diversas concepciones, pues, en los Estados monárquicos o aristocráticos, la sociedad civil adquiere un carácter progresista o democrático, pues su función es limitar la arbitrariedad del monarca o de los oligarcas, que se ven a sí mismos como el Estado; mientras que en los Estados populares las asociaciones oligárquicas son las que se oponen a la voluntad y a las leyes de la mayoría, razón por la cual, en este caso, adquiere un carácter conservador u oligárquico. No obstante, uno y otro caso guardan un estrecho vínculo con la democracia, afianzado en la sociedad civil que intenta limitar el poder y la arbitrariedad de los gobernantes mediante la ley.

#### LA DEMOCRACIA Y EL GOBIERNO DE LAS LEYES ESCRITAS

Si no hubiera ley no habría derechos, ni comunidad política y ningún acto podría ser considerado injusto, porque “donde no hay ley no hay justicia... propiedad, ni dominio, ni distinción entre tuyo y mío; sólo pertenece a cada uno lo que puede tomar y sólo en tanto que puede conservarlo” (Hobbes, 1982: 104). Sin ley, estaríamos condenados a vivir en un estado de guerra de todos contra todos o en una tiranía, en la cual una persona o un reducido grupo de individuos dominaría sobre los demás por el derecho (si es que puede ser llamado así) que otorga la fuerza.

Ley y fuerza constituyen una dicotomía inseparable. Toda ley establece cierto ordenamiento, prohíbe y sanciona determinadas acciones y permite otras, determina lo que es justo o injusto. En este sentido, la ley y la violencia se encuentran en el origen de la comunidad política y la acompañan a lo largo de toda su existencia. Podría afirmarse, siguiendo a Maquiavelo, que todo Estado es una dominación por el simple hecho de tener leyes, sin importar que sean justas o injustas. En determinadas circunstancias, cuando las costumbres normalizan y justifican la dominación de un grupo sobre el resto de la comunidad o de ciertos individuos sobre otros, las leyes justas son vistas como una imposición, un intento de favorecer a ciertos grupos en detrimento de otros. La ley crea el delito y la sanción, antes de la ley no existe delito; en este sentido, las leyes que fun-

dan un nuevo orden político y social prohíben lo acostumbrado, y la fuerza de las costumbres llevan a violentar las nuevas leyes.

Pablo, en la *Epístola a los romanos*, explica de la siguiente manera la función creativa y destructiva de la ley:

La ley es aquello que a un mismo tiempo produce el pecado y su cura, que, al oponérsele, lo refuerza. Ella inyecta en su propio interior la muerte que aquel trae a la vida; y así da vida a la muerte y muerte a la vida: porque sin ley el pecado está muerto y yo vivía sin ley en un tiempo. Mas sobrevino aquel mandamiento, el pecado revivió y yo morí. La ley, que debía servir para la vida, fue causa de muerte para mí (7.8-10) (Esposito, 2005: 92).

El conflicto es inherente a la ley, da vida a un nuevo orden al tiempo que destruye el antiguo ordenamiento. De esta manera, el conflicto queda introyectado en el seno de la comunidad y se manifiesta en la disputa entre los partidarios de uno y otro ordenamiento. “La ley apareció, pues, cuando [...] los ciudadanos accedieron a la vida política [...]. A partir de ese momento, la ley, fundamento y emanación de la democracia, se vuelve ley política. Se vuelve *nomos* [...] Pues la palabra *nomos*, que designa *ley* en griego, solo fue aplicada al dominio político a partir de esa época” (Romilly, 2004: 14-15). Dicho de otro modo, del 508 al 322 a.C., *nomos* significaba también costumbre, y la costumbre, aunque la mayoría de las veces es el fundamento de la ley y tiene más fuerza que ésta, propiamente dicho, no es una ley, ya que no requiere ser promulgada ni es capaz de fundar un nuevo orden social y político, por el contrario, tiende a conservar el ya establecido. La ley escrita “encarnó para los griegos la lucha contra la tiranía a favor del ideal democrático” (Romilly, 2004: 18-19).

En una democracia, el poder político encuentra su fundamento en la ley escrita, que faculta y determina el ámbito de acción de los gobernantes. La democracia y la ley escrita se dejan ver como las dos caras de una misma moneda; esta última es concebida como un límite a la arbitrariedad de los monarcas y, al ser una norma escrita, es garante de la libertad ciudadana. La ley escrita, para los griegos, fue el símbolo de la lucha contra la tiranía. Eurípides, en las *Suplicantes*, lo muestra en la respuesta que Teseo da al heraldo enviado para comunicar a los atenienses el mensaje de Creonte sobre la entrega de los cadáveres de los guerreros argivos para

sus honras fúnebres, después del fracaso de la expedición de los Siete contra Tebas. El heraldo llega a Atenas preguntando por el tirano que gobierna esas tierras:

Te equivocas al buscar aquí un tirano. Esta ciudad no la manda un solo hombre, es libre.

El pueblo es soberano mediante magistraturas anuales alternas y no concede poder a la riqueza, sino que también el pobre tiene igualdad de derechos...

No hay más enemigo de un Estado que el tirano. Pues, para empezar, no existen leyes de la comunidad y domina sólo uno que tiene la ley bajo su arbitrio. Y esto no es igualitario.

Cuando las leyes están escritas tanto el pobre como el rico tienen una justicia igualitaria. El débil puede contestar al poderoso con las mismas palabras si le insulta, vence el inferior al superior si tiene de su lado la *justicia*... ¿Qué puede ser más democrático que esto para una comunidad? (Eurípides, 2015: 405-435).

La ley escrita y la igualdad de derechos fueron el fundamento de la democracia. “La escritura se transformaría rápidamente en un medio de emancipación política” (Romilly, 2004: 14), gracias al cual fue posible que la ley fuera conocida por todos y tuviera un alcance universal al interior de la *polis*. La ley escrita limitó la arbitrariedad del monarca y dio paso a la instauración de la democracia, pero, una vez instaurada, generó una intensa polémica sobre los fundamentos de la ley y la justicia. Abrió la puerta a una nueva forma de arbitrariedad, fundada en la interpretación de la ley.

En Atenas los ciudadanos tenían el derecho a proponer leyes y decretos, y de oponerse a las leyes aprobadas. En el año 416 a.C. se había instituido el *graphe paranomon* o derecho ciudadano a interponer una demanda por considerar que se atentaba contra la democracia. “Esta regla hizo posible cuestionar toda ley propuesta o aprobada por la asamblea. El asunto podía llevarse a un jurado, el cual tenía el poder para bloquear o anular la ley e incluso sancionar a quien la hubiera propuesto inicialmente” (Kaene, 2018: 79). El *graphe paranomon* había sido pensado como un recurso legal para salvaguardar la democracia, pero pronto se transformó

en un arma jurídica utilizada por los adversarios políticos para atacarse mutuamente. Cualquier ciudadano podía hacer uso de él.

La arbitrariedad de los gobiernos tiránicos era sustituida ahora por la arbitrariedad en la interpretación de la ley, la cual, en cierta medida, derivaba de la ambigüedad del vocablo *nomos*. Los griegos no contaban con una palabra específica para designar la ley. *Nomos* significa “costumbre” o “norma” y en tiempos de la democracia denotaría “ley”; pero en un principio refería sólo a una regla o norma emanada de la costumbre, vinculada por igual a cuestiones religiosas o sociales; en este sentido, su significado era muy próximo al de *ethos* como moral. De aquí su relatividad, pues los usos y las costumbres cambian, no sólo de una comunidad a otra, sino también en una misma comunidad con el devenir del tiempo, ya que la experiencia histórica es atesorada en los usos y las costumbres. De ahí la relación ineludible entre ley y costumbre que siglos más tarde retomaría Montesquieu cuando sostiene que la fuerza de las leyes reside en la costumbre; en consecuencia, los principios políticos de un gobierno, de los cuales emanan sus leyes, son “las pasiones humanas que lo ponen en movimiento” (Montesquieu, 2007: 30). “*Nomos*, siendo una costumbre, es también una manera de ver establecida; y si el verbo *nomizein* quiere decir a veces ‘tener por costumbre’, su significado normal en griego es ‘pensar, tener por establecido’. La opinión pertenece, si se quiere, al área de las costumbres” (Romilly, 2004: 55). La opinión o interpretación es indispensable para plasmar la costumbre en ley escrita. De esta manera, la ley comienza a ser asimilada por la opinión de quienes gobiernan y adquiere una relatividad mayor que la costumbre.

El *nomos*, como costumbre y opinión, pronto daría paso a una crisis moral que alcanza su máxima expresión en los planteamientos sofistas. La justicia es lo que conviene al más fuerte y la ley es un acto de fuerza; toda ley escrita, por tratarse de una convención, es contraria a la naturaleza. Para los sofistas, la fuerza es lo que prevalece en la naturaleza: el más fuerte domina al más débil, el amo al esclavo, el hombre a la mujer, los padres a los hijos; pero los débiles apelan a la justicia con la idea de oprimir a los más fuertes mediante leyes, producto de la convención humana y, por ello, contrarias a la naturaleza. No quieren darse cuenta de que la ley es un acto de fuerza en beneficio de quien la instituye. La guerra otorga derechos a quien obtiene la victoria. Los amos gobiernan sobre los esclavos.

vos en beneficio propio. En una oligarquía los ricos dominan a los pobres y en una democracia el pueblo impone su ley para beneficiarse a sí mismo porque es el más fuerte. La justicia es lo que conviene al más fuerte, siempre han ocurrido las cosas de esta manera.

La argumentación sofista no carece de sentido y en cierta manera la experiencia le da la razón: la historia y las leyes son escritas por los victoriosos; en la primera ensalzan sus acciones y en las segundas plasman sus intereses. Todo se encamina al beneficio del vencedor. Sin lugar a duda, lo anterior es una de las formas que adopta la vida política y es también la realidad que con mayor facilidad puede observarse en el acontecer histórico. La ambigüedad del *nomos* terminó por aniquilar la justicia y la democracia: todo se volvió relativo. Tan justa es la tiranía como la república o la democracia. Todo está permitido a condición de obtener la victoria. Bien sabemos, señalan los atenienses de Tucídides, “que naturalmente por necesidad, el que vence a otro ha de mandar y ser su señor, y esta ley no la hicimos nosotros, ni fuimos los primeros que usaron de ella; antes la tomamos al ver que otros la tenían y usaban, y así la dejaremos perpetuamente a nuestros herederos y descendientes” (Tucídides, 1968: 1193).

En esta relatividad de la justicia y de la ley escrita impera la fuerza, la cual será identificada como la única ley natural, razón por la cual debe ser el principio de todas las leyes positivas. En una democracia es justo que se gobierne por leyes que favorezcan los intereses del pueblo, porque el pueblo es el más fuerte. Si los sofistas apelan al imperio de la fuerza para justificar toda clase de injusticia, los poetas y filósofos acuden a otra ley no escrita, divina y natural para reivindicar la justicia y la libertad. Antígona transgrede las leyes de Creonte con base en la ley divina:

Es que no fue Zeus, ni por asomo, quien dio esta orden, ni tampoco Justicia... No, no fijaron ellos entre los hombres estas leyes. Tampoco suponía que tus palabras tuvieran tal fuerza que tú, un simple mortal, pudieras rebasar con ellas las leyes de los dioses anteriores a todo escrito e inmutables...

Tienes que saber que nací no para compartir con otros odios, sino para compartir amor.

Creonte: Entonces ve allá abajo y, si tienes que amar, ámalos a ellos, que, mientras viva, en mí no ha de mandar una mujer (Sófocles, 1988: 148-150).

En este pasaje Sófocles ilustra que la injusticia puede cometerse con la ley en mano cuando ésta no tiene otro principio más que el arbitrio del soberano. La injusticia cometida violenta la ley natural, común a todo ser humano, que considera la libertad como un atributo inherente a la existencia del hombre, razón por la cual Antígona no se somete a la voluntad del tirano. Plantea la universalidad de la libertad. No es gratuito que Sófocles elija a una mujer para protagonizar el drama de la libertad, ni que Creonte termine diciendo “mientras viva, en mí no ha de mandar una mujer”. No obstante, se impone la voluntad de Antígona: hace lo que debía hacer, dar sepultura a su hermano, y tiene una vida digna y libre hasta el momento de su muerte. Creonte, por su parte, se muestra impotente ante la decisión de Antígona, nada puede contra ella: “¡que había de morir lo sabía bien [...] aunque tú no lo hubieras advertido en tu comunicado [...] obtener este destino fatal no me hace sufrir en lo más mínimo, en cambio, si hubiera tolerado que el nacido de la misma madre que yo, fuera, una vez muerto, un cadáver insepulto, por esos si hubiera sufrido!” (Sófocles, 1988: 148). En la tragedia de Sófocles se impone la voluntad de Antígona, y Creonte nada puede hacer para evitarlo.

La ley natural a la que apela Antígona aparecerá como una constante a lo largo de la historia y se erigirá en un criterio para juzgar las leyes de los Estados. Heráclito sostiene que “todas las leyes se nutren de una sola ley, la divina, que prevalece sobre todas las demás sin cortapisas ni epiqueyas, y se basta a sí misma, sin someterse a nadie ni a nada” (Heráclito, 2010: fragm. 14 [A 11]). En Heráclito no existe el menor atisbo de relatividad, la justicia y sus leyes son comunes para la humanidad en su conjunto, porque el mundo que habitamos es uno y el mismo para todos. “El mundo que tenemos enfrente –el mismo para todos los mundos– no lo hizo ningún Dios y ningún hombre, sino que existió desde siempre y así existe y existirá” (Heráclito, 2010: fragm. 14 [A 112]). La ley natural y el mundo como morada es lo común en todos los tiempos. También Aristóteles señala la diferencia entre ley natural y ley escrita, afirma que se comete injusticia cuando voluntariamente se actúa contra la ley. “Y la ley es, una particular, otra común. Ahora bien, llamo particular a la escrita conforme a la cual son ciudadanos; común, en cambio, cuantas cosas no escritas son admitidas por todos” (Aristóteles, 2002: 1368b 5). La ley escrita o positiva se encuentra relacionada con los usos y las costumbres

y, en consecuencia, con la forma de gobierno existente en la *polis*. De esta manera, la justicia se torna relativa, lo que se considera justo en una democracia no es lo justo en una oligarquía ni en una monarquía; mientras que la ley común o natural existe en función de la naturaleza humana.

La ley natural, entendida a la manera de Heráclito, Sófocles y Aristóteles, así como los derechos naturales que emanan de ésta, deriva de la concepción que el hombre tiene de sí mismo: un ser racional capaz de autodeterminarse y, por lo tanto, libre e igual. Esta concepción viene desde la antigüedad y se instala en la modernidad, razón por la cual no puede ser considerada histórica porque es común en todos los tiempos.

Los que ahora llamamos “derechos humanos” corresponden al menos en parte a los que, anteriormente, se llamaron “derechos naturales” del hombre. Así los encontramos en Santo Tomás. Todavía en la Declaración de derechos del pueblo de Virginia, de 1776, se dice que todos los hombres “tienen ciertos derechos innatos”, esto es, connaturales, ínsitos en su propia naturaleza, derechos naturales, por lo tanto. Asimismo, en la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, en la Revolución francesa de 1789, se habla de derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre (Beuchot, 2014: 49-50).

Lo mismo podemos decir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: aun cuando no existe un consenso en cuanto a su fundamento racional, existe un acuerdo en considerarlos como derechos inherentes a la persona humana y tienen como finalidad la dignidad de la vida de los seres humanos; surgen como una respuesta al imperio de la fuerza y como un medio para evitar y sancionar la arbitrariedad de los gobernantes. Razón por la cual se encuentran unidos indisociablemente a la historia de la democracia y la sociedad civil.

#### DERECHO NATURAL Y SOCIEDAD CIVIL: ENTRE LA IDEOLOGÍA Y LA DEMOCRACIA

La ley y los derechos naturales fueron concebidos como el fundamento de la justicia y como un límite al poder de los gobernantes, en consecuencia, opuestos a la moderna concepción de soberanía. Al proponer que son

inherentes a la existencia de la persona humana, se da por supuesto que son anteriores a la existencia del Estado, por ende, ningún gobernante tiene derecho a violentarlos, por el contrario, deben ser considerados fundamento de toda ley positiva.

En tiempos de la cristiandad, el ritual de la coronación y el unguimiento del emperador simbolizó el despojo del pueblo de todo derecho. No obstante, la resistencia a los poderes locales se llevaba a cabo desde el derecho divino, que si bien planteaba que el rey lo era por gracia de Dios, también contemplaba los derechos de libertad y propiedad para el pueblo. En la Edad Media existía lo que se denominaba *lex fundamentalis*, que tenía un rango superior a las demás leyes, el mismo rey estaba obligado a respetarla,<sup>2</sup> porque se pensaba que ésta derivaba de la naturaleza humana y de la voluntad divina, que había creado al hombre con libre albedrío; la ley fundamental encuentra su justificación en una especie de derecho natural: *jus naturalis*; anterior a cualquier reino, el cual permitía juzgar si las leyes del Estado eran justas o injustas. Si la justicia estuviera reducida a las leyes promulgadas por el rey, todo Estado sería justo, incluso aquel en el cual sus leyes pisotean la dignidad humana. “Por tanto, si la ley escrita contiene algo contrario al derecho natural es injusta” (Aquino, 1985: 145).

Desde el derecho natural comenzaba a recuperarse la libertad como un derecho inherente a la naturaleza humana. Sobresale Giovanni Pico della Mirandola (1463-1494), escritor renacentista autor del primer discurso sobre la dignidad del hombre, en el que universaliza la libertad y hace de ella el principio de dignidad de la vida humana. Señala que Dios creó la naturaleza de cada uno de los animales de una manera definida, por ello se repite siempre de igual manera y se rige siempre por las mismas leyes; pero a los humanos no les dio una naturaleza definida, sino indeterminada: “colocó en el hombre, al momento de nacer, una semilla múltiple y un germen de vida de todo género; lo que cada quien cultive crecerá y dará sus frutos” (Pico della Mirandola, 2016: 15). La naturaleza humana, según Pico Della Mirandola, no fue definida por Dios, pues al hombre le fue obsequiado el libre albedrío para que construya su propia naturaleza según su voluntad y

<sup>2</sup> Cf. “La Grande Charte accordée par le roi Jean, l’an 1215”, en Ardant (1990: 5). La Carta de Juan Sin Tierra de 1215, donde el rey garantiza los derechos de propiedad de las personas libres de Inglaterra, es un ejemplo de *lex fundamentalis*.

mediante el ejercicio de su libertad forme sus hábitos y su carácter. En ello consiste la dignidad humana: no estar sometido a la voluntad de otro, es decir, en la capacidad de determinarse a sí mismo.

El concepto de *libertad*, como un atributo inherente a la existencia humana y como principio de dignidad derivado del derecho natural, fue concebido en el Renacimiento; a partir de entonces, y hasta nuestros días, la libertad de los ciudadanos constituye el límite impuesto por el pueblo al poder de los gobernantes. John Locke, en su *Ensayo sobre el gobierno civil*, recupera y reelabora este planteamiento para colocar nuevamente a la libertad individual como límite del poder político. Locke es uno de los últimos pensadores que utiliza los conceptos de *sociedad civil* y *sociedad política* como equivalentes y, a su vez, como sinónimos de “comunidad política”, en consecuencia, no recupera el concepto de soberanía, en su lugar coloca al imperio de la ley emanado de la leyes naturales: “siempre que cierto número de hombres se une en sociedad renunciando cada uno de ellos al poder de ejecutar la ley natural, concediéndolo a la comunidad, entonces, y sólo entonces, se constituye una sociedad política o civil” (Locke, 1983: 66), es decir, el Estado, entendido como sociedad o comunidad de ciudadanos. “Debe quedar bien claro que siempre que empleo la palabra *Estado* no me refiero precisamente a una democracia, ni a ninguna forma concreta de gobierno. Entiendo con esa palabra la comunidad independiente que los latinos llamaban *civitas*, que es la que mejor corresponde a nuestro vocablo inglés *commonwealth*” (Locke, 1983: 98). En este sentido, si bien Locke no recupera el concepto de *soberanía*, diferencia claramente Estado y gobierno, el primero entendido como una asociación o comunidad de ciudadanos unida por un fin común: la preservación de la libertad, la vida y la propiedad; el segundo como el ejercicio de los poderes legislativo, federativo y ejecutivo<sup>3</sup> para la búsqueda y preservación de dichos bienes. El poder político es entendido como “el derecho de hacer leyes que estén sancionadas con la pena capital, y, en su consecuencia, de las sancionadas con las penas menos graves, para la reglamentación y protección de la propiedad;<sup>4</sup> y el de emplear las fuerzas

<sup>3</sup> En el planteamiento de Locke el poder federativo se corresponde con el ejecutivo y el ejecutivo, con el judicial.

<sup>4</sup> Locke nunca utiliza el término de propiedad privada, dado que es una tautología, el uso de dicho vocablo comenzará a darse a partir de los postulados de Hegel y Marx.

del Estado para imponer la ejecución de tales leyes... todo ello con miras al bien público” (Locke, 1983: 4). Locke emplea el término de *propiedad* en un sentido amplio para referirse, por un lado, a lo que pertenece a la persona humana en cuanto tal: la vida, la libertad, su cuerpo y el trabajo entendido como el ejercicio de las facultades intelectual y motriz; por otro, a los bienes materiales o artículos de intercambio (Locke, 1983: 5-12). En el trabajo se fusionan la libertad y la propiedad, para decirlo en términos de Sieyès: “la libertad del ciudadano consiste en la seguridad de no ser estorbado en el ejercicio de su propiedad personal ni en el ejercicio de su propiedad real” (Sieyès, 1993: 66).

Locke afirma que “cada hombre tiene la propiedad de su propia persona. Nadie, fuera de él mismo, tiene derecho alguno sobre ella. Podemos también afirmar que el esfuerzo de su cuerpo y la obra de sus manos son también auténticamente suyos... Siendo, pues, el trabajo o esfuerzo propiedad indiscutible del trabajador” (1983: 22). La propiedad del cuerpo de uno es crucial en el planteamiento de Locke, pues, a partir de esta premisa universaliza la libertad y, al mismo tiempo, le pone límites. Para ello se ve obligado a recurrir a la idea de Dios: “siendo los hombres todos la obra de un Hacedor omnipotente... son propiedad de ese Hacedor y Señor que los hizo para que existan mientras le plazca a Él y no a otro” (1983: 7). El ser humano aparece como propiedad de Dios y como la ley natural prohíbe una sola cosa (atentar contra la propiedad de otro), entonces, limita la libertad humana. Si el ser humano fuera dueño absoluto de su vida y de su persona, podría suicidarse, venderse u obsequiarse a otro, pues el derecho de propiedad, también de origen natural, faculta al propietario para hacer uso de su propiedad como mejor le plazca; de esta manera, se legitimaría la esclavitud que Locke considera la prolongación del estado de guerra, porque el tirano, al apropiarse del trabajo del esclavo, de su cuerpo y de su vida, violenta la ley natural. De ahí nace el derecho de resistencia a la opresión que faculta, en este caso, a los esclavos para resistir al dominio de sus amos, e incluso a privarlos de la vida, con el único fin de restablecer la ley natural.

La propiedad se desdobra en dos: la personal o de la persona en cuanto tal, y la real, que remite a los bienes materiales y artículos de intercambio. La primera contempla la vida y el cuerpo de la persona de uno, en primer lugar; luego, a la libertad en sus diferentes manifestaciones: pen-

samiento, expresión, imprenta, cátedra, conciencia y de asociación, esta última posee un carácter eminentemente político, pues es el origen de la sociedad civil y de la comunidad política. El trabajo es concebido como el límite que separa y une, al mismo tiempo, a la propiedad personal y la real. Aquello que es límite entre una y otra cosa, por el hecho de separar y unir a un mismo tiempo, contiene a ambas, razón por la cual Locke define el trabajo como la industriosisidad humana, es decir, el uso de las facultades intelectivas y motrices para transformar la naturaleza y crear bienes que hagan más confortable la vida humana. El trabajo tiene una connotación creativa. El arte, la ciencia y la técnica son trabajo, y los artículos de intercambio, así como cualquier otro bien material, son producidos por éste.

La ley natural tiene como finalidad salvaguardar la propiedad, pero si desglosamos el concepto de propiedad tal como aparece a lo largo de la obra de Locke, tenemos entonces que la ley natural defiende la vida, el cuerpo de cada persona, la libertad en sus diferentes manifestaciones, el trabajo y los bienes y artículos de intercambio producto del trabajo. En consecuencia, en la ley natural se encuentran los fundamentos del Estado de derecho y las bases de la resistencia a la opresión a las que puede recurrir legítimamente la sociedad civil. “Allí donde acaba la ley empieza la tiranía” (Locke, 1983: 154).

En los planteamientos de Locke, tal como los desarrolla, no se encuentran los fundamentos del liberalismo, sino del Estado de derecho. Se requiere una pequeña alteración para convertirlo en el padre del liberalismo, la cual consiste en agregar el adjetivo “privada” al concepto de propiedad. Si en los planteamientos de Locke sobre la propiedad, leemos y entendemos propiedad privada encontramos los fundamentos del liberalismo, pero ello impide comprender su argumentación. Locke no utiliza *propiedad privada* por la sencilla razón de que, en su tiempo, se trataba sólo de una tautología, sobraba el adjetivo “privada”, ya que se repetía dos veces la misma idea: ambos términos implican pertenencia.

El concepto de *propiedad privada* comienza a utilizarse en el siglo XIX, Hegel es uno de los primeros en usarlo. En *Principios de la filosofía del derecho*, cuando desarrolla la voluntad objetiva señala: “Puesto que en la propiedad de mi voluntad deviene objetiva en cuanto voluntad personal y por lo tanto del individuo, aquélla adquiere el carácter de *propiedad privada*” (Hegel, 2005: 129). *Propiedad privada* adquiere el significado de propiedad

del individuo, para diferenciarse de propiedad común y de la propiedad pública. En Locke no existe esta diferenciación, pero una vez que el término de propiedad privada se universaliza, el concepto de propiedad de Locke termina por ser borrado; de ahí en adelante Locke será considerado uno de los fundadores del liberalismo, en consecuencia, sus nociones de sociedad civil y sociedad política se entrelazan con la ideología.

Hegel será uno de los autores que en mayor medida contribuyen a la ideologización del concepto de *sociedad civil*, no porque sea un ideólogo, sino porque en la lengua alemana *sociedad civil* y *sociedad burguesa* son equivalentes. “La sociedad civil (*bürgerliche Gesellschaft*) se constituye por el conjunto de personas (familias, individuos) en una comunidad de origen natural, formando un sistema de dependencia universal en el cual se fundan y articulan los intereses, el bienestar y los derechos de todos (n. 181. 183). Los individuos en la sociedad civil son ciudadanos o burgueses” (Urdánóz, 2001: 370). Posteriormente, Marx, en su *Introducción para la crítica de la Filosofía del Derecho de Hegel*, identifica sociedad civil con sociedad burguesa (Marx, 1980), pero ya en el contexto de la lucha de clases; en consecuencia, la sociedad civil se identifica con la clase burguesa y se aleja de la democracia y de las luchas de los trabajadores que pertenecen a la clase del proletariado.

La sociedad civil adquirió un carácter conservador desde el siglo XIX, no sin razón, pues el modelo de ciudadanía que se construye es el del varón propietario. El caso de Francia es muy ilustrativo. Después de la revolución, los derechos de ciudadanía se dividen en dos: civiles y políticos, y se crean dos tipos de ciudadanos: activos y pasivos; los primeros eran aquellos que podían pagar cuando menos tres jornadas de trabajo. El derecho al voto tenía un precio que oscilaba entre una libra y media, y tres libras. De los 26 millones de franceses únicamente cuatro podían pagar tal cantidad. En la cúspide de la pirámide social se encontraban los electores, aproximadamente 50 000 ciudadanos activos, eran los únicos que podían participar del ejercicio de los cargos públicos, derecho que habían ganado por poder pagar una contribución igual al valor local de 10 jornadas de trabajo: entre 5 a 10 libras. Pero, por si esto fuera poco, aquellos que habían sido electos diputados debían poseer una propiedad territorial cualquiera y pagar un marco de plata: 52 libras (Soboul, 1989: 137-145). De esta manera, se confeccionaba la figura del ciudadano varón y propietario; las mujeres no

eran consideradas ciudadanas. La aristocracia de sangre era sustituida por la aristocracia del dinero. En el siglo XIX y hasta el sufragio universal, sólo los burgueses eran ciudadanos. En ese contexto histórico y político, *societad civil* era equivalente a *societad burguesa*.

Tocqueville hará otro planteamiento en el que la sociedad se vincula estrechamente a la democracia a partir de la libertad de asociación. Para Tocqueville, de la libertad, elevada al plano del pensamiento, deriva la igualdad democrática. La razón: en tanto que atributo innato del individuo, es el elemento a partir del cual se concibe la igualdad. Si todo ser humano tiene uso de razón, difícilmente se reconocerá la grandeza o superioridad indiscutible de otro individuo, pues la razón es la fuente más visible y próxima de la verdad. Cada uno tiene su propia verdad y la verdad de uno es tan válida como la de otro. La verdad se relativiza, pero la igualdad se universaliza y “predispone a los hombres a juzgar por sí mismos” (Tocqueville, 1980: 30). Esta forma de igualdad desencadena en el hombre el deseo de juzgarlo todo por sí mismo. Con ello comienza un proceso de atomización social, porque los valores, las creencias y las leyes serán sometidas a examen individual y subordinadas al beneficio particular, pues si cada individuo puede discernir cuál es su propio beneficio y si todas las opiniones tienen el mismo valor, entonces, lo que prevalece es el bien particular. De ahí nace el individualismo y la contradicción entre el individuo y la comunidad que caracteriza a las sociedades democráticas modernas, y se encuentran también los elementos que evitan que la sociedad se autodestruya por la atomización generada por esta forma de igualdad. Si bien es cierto que:

ningún hombre fía en otro a causa de su equivalencia [...] esta misma equivalencia les da una confianza casi ilimitada en el juicio público, ya que no les parece verosímil que, siendo todos de igual discernimiento, la verdad no se encuentre de lado de la mayoría. [...] En las épocas de igualdad cabe prever que la fe en la opinión pública será como una religión cuyo profeta vendría a ser la mayoría (Tocqueville, 1980: 16).

Las opiniones compartidas de manera mayoritaria devienen criterio de verdad. Sólo así se logra la identidad entre el individuo y la comunidad, pues el interés particular coincide con el interés general. Aparece

entonces la *voluntad general* de Rousseau, la única que “puede dirigir las fuerzas del Estado según el fin de su institución, que es el bien común” (Rousseau, 1980: 32).

En una democracia, la opinión mayoritariamente compartida, es decir, la opinión pública es del pueblo, y deviene principal mecanismo en la toma de decisiones y en el actuar político. Es imprescindible que todos renuncien a su derecho de actuar por sí mismos y se subordinen a este principio. “Pues, dado que el libre juicio de los hombres es sumamente variado y que cada uno cree saberlo todo por sí mismo [...] no podrían vivir en paz si cada uno no renuncia a su derecho de actuar por exclusiva decisión de su alma (*mens*)” (Spinoza, 1986: 411). Pero, por ningún motivo, podría renunciar a su derecho de razonar y juzgar, ya que, por un lado, estaría renunciando a su esencia humana y, por otro, la democracia se paralizaría y terminaría por desaparecer, pues la opinión pública, si bien consiste en las opiniones mayoritariamente compartidas y se pone de manifiesto mediante una votación, se construye a través del acuerdo y la persuasión. Un número cualquiera de hombres puede ponerse de acuerdo en algo y hacer mayoría. En la democracia moderna, el consenso (acuerdo) legitima el actuar político y la opinión pública es el único criterio de verdad. De ahí deriva que la libertad de expresión y de enseñar lo que uno piensa (la libertad de cátedra y de imprenta) son necesarias e indispensables en la sociedad civil y, en consecuencia, en la democracia.

Ahora bien, en la medida en que la opinión pública se convierte en el único criterio de verdad y en el único principio que legitima el actuar político y social, el ciudadano, tomado individualmente, se vuelve más débil e incapaz de defender sus intereses particulares y su libertad. La igualdad hizo del individuo un ente capaz de juzgarlo todo por sí mismo, destruyó de raíz la potestad de los tutores del pueblo, pero también condenó a los individuos a vivir en una especie de anonimato que los lleva a la incapacidad de actuar por sí solos: nadie puede detentar poder o autoridad a título personal. “En los pueblos democráticos las asociaciones deben reemplazar a los individuos poderosos que la igualdad de condiciones ha hecho desaparecer” (Tocqueville, 1980: 99). La libertad de asociación deviene ley de vida en las democracias. Un individuo aislado tiene voz, pero es como si no existiera porque nadie le escucha; si quiere ser escuchado, es inevitable que se asocie con sus semejantes, porque la asociación

implica formar una mayoría. Por esta razón es necesario que los asalariados se asocien y formen sindicatos para defender sus intereses; también es ineludible que los empresarios y los comerciantes se asocien y formen cámaras empresariales y comerciales si desean defender sus intereses; es necesario e imprescindible que los ciudadanos se unan con fines políticos y formen partidos para poder defender su libertad y participar en la vida pública.

Si no existiera la libertad de asociación, no tardaría en surgir una tiranía que en nombre de la igualdad niegue toda forma de libertad. Por ello, la libertad de asociación deviene ley de vida: la asociación de ciudadanos (sociedad civil) resguarda el principio democrático del mayor número y, al mismo tiempo, permite al individuo ejercer su libertad, pero siempre en compañía de sus semejantes, o al menos con la aprobación de éstos. Razón por la cual el periódico se erige como el símbolo que representa a la sociedad civil. “Un periódico no puede subsistir más que a condición de reproducir una doctrina o un sentimiento común a un gran número de personas. Así pues, un diario representa siempre una asociación cuyos miembros son sus lectores habituales” (Tocqueville, 1980: 102). Un diario representa, simultáneamente, la opinión pública, que en las democracias es considerada el principal criterio de verdad, también representa el ejercicio de las libertades inherentes a la vida ciudadana. Tocqueville hace de la libertad de asociación el principio que anima y da vida a las democracias. Si tiene razón, entonces la sociedad civil, en tanto que asociación de ciudadanos unidos por un fin común, es condición indispensable para la existencia y el buen funcionamiento de la democracia, con independencia de la ideología.

## REFERENCIAS

- Aquino, Tomás de (1985), *Tratado de la justicia*, México: Porrúa.
- Ardant, Philippe (1990), “La Grande Charte accordée par roi Jean, L’an 1215”, en *Les textes sur les droits de l’homme*, París: Presses universitaires de France.
- Aristóteles (1982), *Política*, en *Obras*, Madrid: Aguilar.
- Aristóteles (2002), *Retórica*, México: UNAM, Bibliotheca Scriptorvm Graecorvm et Romanorvm Mexicana.

- Beuchot, Mauricio (2014), *Filosofía y derechos humanos*, México: Siglo XXI.
- Bodino, Jean (1973), *Los seis libros de la república*, Madrid: Aguilar.
- Cicerón, Marco Tulio (1984), *De la república*, México: UNAM, Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana.
- Esposito, Roberto (2005), *Immunitas, protección y negación de la vida*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Eurípides (2015), *Suplicantes*, en *Tragedias II*, Madrid: Gredos.
- Gramsci, Antonio (1984), *Cuadernos de la cárcel*, tomo 3, México: Era.
- Hegel, Georg Wilhelm (2005), *Principios de la filosofía del derecho*, Barcelona: Libros de Sísifo.
- Held, David (1997), *La democracia y el orden global*, Barcelona: Paidós.
- Heráclito (2010), *Fragmentos*, en Giorgio Colli, *La sabiduría griega III. Heráclito*, Barcelona: Trota (edición bilingüe).
- Hobbes, Thomas (1982), *Leviatán*, México: FCE.
- Kaene, John (2018), *Vida y muerte de la democracia*, México: FCE.
- Koselleck, Reinhart (2012), *Historia de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*, Madrid: Trota.
- Locke, John (1983), *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid: Aguilar.
- Maquiavelo (2008), *El príncipe*, México: UACM (edición bilingüe).
- Marx, Karl (1980), *Introducción para la crítica de la Filosofía del Derecho de Hegel*, en G. W. F. Hegel, *Filosofía del Derecho*, México: Juan Pablos Editor.
- Montesquieu (2007), *Del espíritu de las leyes*, Madrid: Tecnos.
- Pico della Mirandola, Giovanni (2016), *Discurso de la dignidad del hombre*, México, UNAM.
- Piñón, Francisco (1995), “Iglesia-Estado: dos visiones de poder en confrontación”, en Álvaro Matute, Evelia Trejo y Brian Connaughton (coords.), *Estado, Iglesia y sociedad en México. Siglo XIX*, México: Miguel Ángel Porrúa / UNAM.
- Romilly, Jaqueline de (2004), *La ley en la Grecia clásica*, Buenos Aires: Biblos.
- Rousseau, Jean-Jacques (1980), *Del contrato social*, Madrid: Alianza Editorial.
- Sieyès, Emmanuel-Joseph (1993), *Consideraciones sobre los medios de ejecución de los cuales los representantes de Francia podrán disponer en 1789*, en David Pantoja Morán, *Escritos políticos de Sieyès*, México: FCE.

- Skinner, Quentin (2003), *El nacimiento del Estado*, Buenos Aires: Gorla.
- Soboul, Albert (1989), *La revolución francesa*, Madrid: Tecnos.
- Sófocles (1988), *Antígona*, en *Tragedias completas*, México: Rei.
- Spinoza, Baruch (1986), *Tratado teológico-político*, Madrid: Alianza Editorial.
- Tocqueville, Alexis de (1980), *La democracia en América*, vol. II, Madrid: Alianza Editorial.
- Tucídides (1968), *Historia de la guerra del Peloponeso*, en *Historiadores griegos*, Madrid: Aguilar.
- Urdániz, Teófilo (2001), *Historia de la filosofía IV*, Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.

## ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: APORTES Y CARACTERIZACIÓN EN LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

*Israel Palma Cano\**

### LA SOCIEDAD CIVIL Y EL TERCER SECTOR

La conformación de ciudadanos en pequeñas organizaciones con objetivos en la esfera pública, reconocidas como organizaciones de la sociedad civil (osc), ha sido objeto de interpretación por diversas disciplinas, conformando a grandes rasgos dos grandes perspectivas teóricas: el tercer sector y la teoría de la sociedad civil.

A partir de nociones más estructuradas, el tercer sector subraya la voluntad de los ciudadanos que las conforman, los cuales no buscan realizar acciones antisistémicas ni subvertir la acción estatal (*primer sector*), sino complementar su fundamental tarea en la proveeduría de bienes y servicios a los ciudadanos. Evitan la promoción y el compromiso partidista, al tiempo que las anima una sólida cultura ciudadana de espíritu liberal. Respetan al mercado (*segundo sector*), no buscan suplirlo sino participar activamente en él, ofreciendo productos de alta calidad en múltiples materias, como salud y educación, subrayando su carácter no lucrativo. Así, se deslinda del mundo de los negocios y del poder, pero complementa sus acciones con estos dos sectores en la atención de necesidades sociales, ya sea en la corresponsabilidad de las acciones, o bien en la cercanía y promoción de la responsabilidad social empresarial (Verduzco, List y Salamon, 1999).

\* Profesor-investigador adscrito al Departamento de Relaciones Sociales en la DCHS, de la UAM-Xochimilco.

Las osc son generadoras de empleo, contribuyentes tributarias, respetuosas de los marcos legales al buscar su constitución formal como generadora de identidad frente a lo público y lo privado. Conformadas por recursos humanos de alta calidad, han devenido en importantes opciones de empleo para egresados universitarios. Suelen constituir estructuras organizativas, administrativas y de representación híbridas, entre lo formal y lo impersonal, lo solidario y lo eficiente. Las osc son versátiles y adaptables a entornos complejos.

Estas organizaciones, al ser caracterizadas como formalmente constituidas, con estructuras organizativas formales y eficientes, realizadoras de acciones de corresponsabilidad social y complementarias del mundo de los negocios y del poder, son valoradas como un fenómeno legal, formal, moral y socioeconómico más que político y comercial. Al participar en la esfera pública, provocan que ésta no se identifique con la estatal, haciendo una distinción entre sociedad política y sociedad civil. Al participar en el mercado, sin lucrar, provocan otra distinción entre sociedad económica y sociedad civil.

Según esta perspectiva, el origen se encuentra en la demanda heterogénea de los ciudadanos hacia el Estado y el mercado de bienes y servicios. Al no cubrirse cabalmente, los ciudadanos se organizan constituyendo asociaciones civiles mediante las cuales ofertan nuevas opciones. Estos organismos funcionan como nuevos vehículos en los que se actualizan los derechos de reunión y asociación pacífica, libertad de expresión y participación en asuntos públicos, así como participación en la vida cultural, artística y científica.

Por el contrario, la segunda perspectiva interpretativa del sector, la teoría de la sociedad civil, subraya la forma en que la sociedad civil se organiza, evoluciona y opera como una red de movimientos sociales (Cansino y Ortiz, 1997). Con una visión menos estructurada y más interpretativa, menos funcionalista y más cercana a la acción social, las osc son sujetos sociales que interpelan, cuestionan, exigen y acotan el poder del Estado (Cohen y Arato, 2001).

Con amplios antecedentes histórico-políticos (el derrumbe del socialismo en Europa oriental, la lucha contra el autoritarismo, la crisis del Estado benefactor en Europa occidental, y más recientemente el fortalecimiento de regímenes populistas de derecha e izquierda en Europa y

América), los ciudadanos buscan diferenciarse de la sociedad política y promover un principio de autonomía de lo social frente al poder.

Bajo esta perspectiva, estos organismos promueven frente a la racionalidad del poder y del dinero sus propios derechos y formas de vida de manera autocontrolada, es decir, respetando su naturaleza y la del Estado. Así, mediante la representación y el movimiento social, buscan promover necesidades, derechos y reconocimientos que impacten en el poder legislativo a fin de ser admitidos formalmente, posibilitando su acción de defensa frente al poder del Estado y del mercado. Su acción implica el cuestionamiento del *statu quo*, la visibilidad de ciudadanos no visibilizados, la reinterpretación de las normas dominantes y la lucha por el reconocimiento.

En este marco, los organismos son unidades de representación civil que expresan la promoción de la democracia, o bien su ampliación hasta el reconocimiento de nuevas minorías. Con su acción se definen y defienden los derechos sociales, políticos y culturales por medio de la apropiación del espacio público. Cuestionan el orden social, económico, cultural y político al poner en marcha programas de acción pública que promuevan normas y valores nuevos.

Así, los dos marcos más amplios de interpretación establecen, por un lado, su discurso desde aspectos estructurales y funcionales, y, por otro, aspectos interactivos y de acción social; uno prioriza los valores liberales en cuanto al ánimo de los ciudadanos y las estructuras sociales en cuanto a la composición de su forma organizacional; el otro hace énfasis en el papel autónomo del ciudadano frente al poder y la movilización social como vocación democratizadora. Sin embargo, ambos aspectos son las caras de una misma moneda, estas posturas teóricas son clásicas en las ciencias sociales, en las que se observan cuerpos teóricos con predominio estructural, o bien con preponderancia en la acción de los sujetos sociales.

Los dos marcos tienen en común que reivindican al ciudadano frente al Estado y el mercado al proveerlo con facultades más activas, ya sea de complementariedad o de promoción y defensa. Se reconoce que su papel es ineludible en la construcción de un espacio propio y autónomo, sin embargo, no busca sustituir a ninguno de estos dos actores. La lucha por los derechos de los ciudadanos y la oferta de bienes y servicios públicos, como canales de representación y promoción ciudadana, más allá de los

programas de los tradicionales actores políticos, contribuye a una participación ciudadana más horizontal lejos de los canales convencionales del poder (Diamond, 1997).

Estos dos amplios marcos teóricos buscan interpretar las causas y los propósitos de la conformación de pequeñas osc por parte de los ciudadanos. Pertenecen a un fenómeno moderno, no exclusivo de las sociedades abiertas o liberales, pues también han tenido una fuerte presencia en la caída del socialismo.

## LAS OSC EN MÉXICO

A pesar de que la historia de las osc en México esté por escribirse, los diversos autores que se han aventurado a tratar sucintamente el tema (Aguilar, 1997a, 1997b, 2000; Méndez, 1997; Villalobos, 2000; Verduzco, 2003; Reygadas, 2005) coinciden en reconocer el fenómeno siguiendo las etapas convencionales en el estudio de la historia del país. Por ejemplo, durante la época colonial se insiste en el sector como un apéndice de la Iglesia católica, que desarrolló sus acciones asistenciales a través de hospitales, dispensarios y escuelas. Durante los trescientos años de vida colonial, la sociedad se estructuró a partir de un sistema particularmente autoritario y bipolar: por un lado, la Corona española y, por otro, la Iglesia, ambas estructuras se caracterizaron por su verticalidad y rigidez en cuanto a formas de autoridad.

En el siglo XIX, con las Leyes de Reforma (1859), los bienes de la Iglesia pasaron a manos del gobierno federal. Así, el gobierno liberal tomó parte de las instituciones de beneficencia y creó la Dirección de Fondos de la Beneficencia Pública, con ese acto se dio un doble fenómeno: por un lado, surgió la división entre beneficencia pública y privada, y con ella se abrió paso a particulares para que fundaran sus propias organizaciones; por otro, se inició un proceso de secularización de la vida política y cultural del país, así como de la promoción y distribución de los servicios públicos. A finales del mismo siglo, familias grandes y empresas establecieron instituciones asistenciales (por ejemplo, Mier y Pesado) y organizaciones internacionales se fincaron en México, principalmente para brindar servicios a sus conciudadanos (España, Francia, Bélgica, Ingla-

terra, Suiza, Estados Unidos). Dichas instituciones filantrópicas fueron pensadas no sólo como instrumentos de ayuda y protección a las clases desfavorecidas, sino como medios para transformar sus hábitos y normas de vida. Con esto, sus acciones estuvieron estrechamente ligadas a la tarea prioritaria de hacer surgir al individuo-ciudadano susceptible de integrar, bajo una óptica liberal, la nación y el Estado modernos (Martínez, Greaves y García, 2002).

Finalmente, el siglo xx es analizado a partir del fortalecimiento del Estado posrevolucionario (Aguilar, 1997), su crisis a finales de la década de 1960, las crisis económicas y de legitimidad de la década de 1980, la alternancia del poder en el año 2000 y el triunfo de la izquierda en 2018. Las osc, prácticamente hasta la década de 1960, desempeñaron un papel marginal, debido a la hegemonía del Estado en la procuración de bienes y servicios públicos. Sus actividades seguían siendo asistencialistas, continuando una añeja tradición desde la Colonia, o bien sujetas a los lazos coactivos del Estado en aras de tener presencia en la vida pública.

La mediación por excelencia entre el Estado y la sociedad civil era el partido político; para ser parte de éste o tener representación a través de este organismo, se tenía que estar integrado a uno de los sectores sociales: campesino, obrero, popular o militar. Cada uno tenía una representación en el Consejo Nacional del organismo político, el cual tenía la facultad de nombrar a los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional. La estructura organizativa del partido y la estructura sectorial corporativa se reprodujeron en los ámbitos nacional, estatal y en las secciones electorales.

El sector obrero fue organizado por medio de un organismo nacional, la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la cual está constituida por sindicatos nacionales agrupados en federaciones regionales, locales o estatales. En cada empresa afiliada a la CTM existe un sindicato con su cuerpo administrativo, su líder y sus respectivos delegados. En un nivel más alto, este liderazgo opera como representación en instancias superiores, como una federación regional o estatal, que están igualmente estructuradas verticalmente; esto es, cada una cuenta con un líder y sus respectivos delegados, la dinámica se repite hasta llegar a la representación nacional. De este modo la clase obrera fue organizada de forma vertical, jerárquica, piramidal; partía desde el obrero de la empresa hasta el dirigente nacional. Así, el líder de la confederación contaba con el poder

asignado por cientos de miles de obreros, un capital político que siempre fue puesto al servicio del Estado revolucionario y del presidente en turno. La relación presidente-CTM se construyó a partir de normas no formales, tácitas y de convivencia. El poder presidencial protegió la hegemonía del organismo obrero y garantizó un mínimo de servicios sociales a la clase trabajadora en términos de contratos colectivos de trabajo, seguridad social, vivienda, entre otros. Por su parte, el organismo obrero contribuyó con el voto corporativo en elecciones populares, apoyo en actos rituales, como el desfile del Día del Trabajo, y, ante todo, un apoyo a las políticas públicas de la Presidencia, incluso más allá de sus facultades o en detrimento del sector.

De igual manera, el sector campesino fue organizado a través de la Confederación Nacional Campesina (CNC), la cual está estructurada en cuatro niveles: local, regional, estatal y nacional. Con base en el artículo 27 constitucional, cada ejido elige a un comisariado ejidal, que cuenta con el poder asignado de los ejidatarios, los representa legalmente y ejecuta los acuerdos alcanzados en asamblea. En el regional, dichos representantes ejidales reproducen la organización, de forma que se eligen nuevos representantes a nivel regional y estatal; como último paso es la conformación de la Convención Nacional de la CNC que elige al grupo directivo del organismo campesino. Al igual que con la CTM, la relación presidente-CNC configuró una serie de normas informales de convivencia e intercambio. El presidente hizo repartición de tierras, otorgó insumos al campo, programas de reactivación productiva, entre otros. Por su parte, la confederación otorgó el voto corporativo campesino y su estructura contribuyó también a evitar levantamientos ante las políticas implementadas por el gobierno que dejaban cada vez más empobrecido el campo mexicano a cambio de una redistribución de recursos materiales.

La clase media y popular también fue organizada corporativamente a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), en su interior se encontraban sindicatos, como la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), el magisterio, comerciantes, artesanos, profesionistas, organizaciones juveniles y de mujeres, pequeños propietarios y organizaciones de comerciantes informales. Por medio de su Comisión Organizadora del Sector Popular se incorporaron trabajadores no asalariados, boleros, mariachis, vendedores

de revistas, fotógrafos, cilindrerros, ambulantes, entre otros. La estructuración al interior de la CNOP no fue diferente a la de la CTM y a la CNC, abarcaba la generación de liderazgos locales, estatales y nacionales mediante una red vertical de poder que vinculaba al comerciante ambulante con el líder nacional del organismo.

En la relación corporativa de los tres sectores con el poder presidencial, se resolvieron los problemas que atrae la movilización social colectiva en aras del logro de beneficios de clase, de los cuales destaca el salario mínimo, los contratos colectivos de trabajo, la repartición de tierras, el seguro social, los programas de vivienda, las zonas de tolerancia y la evasión en el pago de impuestos al comercio informal. Por su parte, estos sectores otorgaron corporativamente su voto electoral y prácticamente renunciaron, en fuertes periodos de inestabilidad, a hacer uso de su movilización y presión social hacia el sistema político.

Hay un consenso entre los analistas acerca de que esta estructura de poder se ha visto afectada por diversos fenómenos sociales, destaca el movimiento estudiantil de 1968, el sismo que afectó al centro del país en 1985, la alternancia en el poder en el año 2000 y, recientemente, se habla de los sismos de 2017; eventos en los que importantes sectores de ciudadanos han salido a la calle a conquistar el espacio público, a colocar importantes demandas en la palestra pública, o bien en cubrir urgentemente demandas de atención como lo ocurrido por los movimientos telúricos y otras catástrofes naturales.

Además, cabe siempre agregar el entorno global, particularmente los fenómenos de fin de siglo; los ciudadanos han puesto en la agenda política nuevas preocupaciones, que antes parecían ser sólo privadas: la defensa del medio ambiente y de los derechos humanos de tercera generación (derechos económicos, sociales y culturales, DESC), las demandas del feminismo, entre otros. Un elemento adicional fue la ley de fomento que se amparaba en el artículo 9º constitucional, consagrado a la libertad de asociación, donde se da cuerpo a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las osc, publicada por el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2004 y con rúbricas del presidente, Vicente Fox Quesada, y el secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda. Esta última busca fomentar las actividades de las osc, establecer los órganos públicos que coadyuvarán a ello y en general instituir los derechos y las

obligaciones de estos actores. Esta ley ha sido uno de los grandes logros del sector, aunque aún quedan años de trabajo, de exposición y de presión para alcanzar la meta. Pero no sólo esto, sino que además se ha reconocido la presencia del sector en otros logros, como la creación y el fortalecimiento de algunos de los organismos público federales, por ejemplo, el Instituto Federal Electoral (ahora INE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (ahora INAI); así también se destaca su presencia en la creación de leyes, como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General de Víctimas, entre otras.

Mientras sucedían las reformas al Estado, la presencia organizativa de diversos sectores de la sociedad civil fue en aumento. Las preocupaciones que orientaron sus acciones se diversificaron, no sólo se han presentado las que observan comicios electorales, protegen el medio ambiente y la fauna salvaje o las que benefician a determinados gremios sociales. Ya sea en una clara disputa contra diversos niveles de gobierno, o en franco apoyo, han ganado cierta presencia frente a las crisis económicas y de legitimidad del Estado, y se han expresado como partícipes y críticas en diversas arenas de las acciones convencionales de participación social expresadas en la historia reciente del país.

En el año 2018, la candidatura a la Presidencia de la República de Andrés Manuel López Obrador triunfa electoralmente con el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena). Buena parte del triunfo se ha explicado por el hartazgo de la ciudadanía ante los partidos políticos convencionales, la corrupción y la inseguridad pública. Sin embargo, con su triunfo han sucedido algunos acontecimientos que han encendido las luces de alerta, ya que no se han caracterizado por su apertura y apoyo al sector civil.

En el presupuesto federal para 2019, se canceló el recurso asignado al Programa de Coinversión Social (PCS) operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Durante 2018, el PCS gozó de una suma de 187 millones de pesos; a través de diversas convocatorias, las OSC se beneficiaron con recursos para el logro de sus objetivos y el servicio a la población. El PCS se había erigido como el programa público idóneo mediante el cual las OSC conseguían apoyo federal para el logro de sus metas. En el año 2000, se profesionaliza el programa y se orienta con

criterios más claros y transparentes en aras de que las osc participen públicamente por los mencionados recursos. Por otro lado, el Indesol se constituyó como la subdependencia de mayor cercanía y trabajo con el sector, mediante la cual se desarrollaron diversas acciones con el propósito de profesionalizarlo.

El revés no fue menor, ya que meses antes de las elecciones federales, en la Agenda de la Tercera Cumbre Ciudadana, López Obrador, en plena campaña electoral, signó un compromiso de aumentar el presupuesto destinado al sector. Finalmente, con presión ciudadana, se destinó un monto mucho menor al habitual. Aun así, la señal ya se había dado, para 2020 prácticamente se había cancelado el pcs. El argumento fue que las osc estaban allegadas a los “potentados” del país. No es la primera vez que adjetiva negativamente al sector, lo ha llamado “representantes del conservadurismo”, que pertenecen “a la derecha”, que son “fifís”, siguiendo un discurso polarizador entre la ciudadanía.

Así, el 14 de febrero de 2019 López Obrador envía la “Circular Uno” al gabinete legal y ampliado, donde se dice no transferir recursos del presupuesto a ninguna organización social, civil ni sindicato. El propósito es evitar a los intermediarios entre el gobierno y la sociedad, pues, según este político, es el origen de la corrupción, opacidad y discrecionalidad que padece el país. De esta forma se cancelaron todos los programas en los que el gobierno se articulaba con osc en aras de generar un bien o un servicio a una población particular. Lo anterior, de acuerdo con los analistas, es ilegal, pues contraviene la Ley Federal de Fomento, que precisamente busca mantener y normar el flujo de apoyos y estímulos del gobierno hacia el sector civil.

## ALGUNAS CONTRIBUCIONES DE LAS OSC

Después de su triunfo electoral, López Obrador empezó a hablar del “Pueblo feliz”, una idea de un pueblo bueno, el pueblo que lo apoya, que votó por él, que está satisfecho de acabar con los fraudes electorales, que le tiene confianza; por el contrario, está la mafia, los de “derecha”, “los fifís”, aquellos que critican sus decisiones, que ponen en tela de juicio sus actos, que no están satisfechos con los magros logros de su administración. Las

osc pertenecen a ese sector ciudadano cercano a los “potentados”, a los “conservadores”, que se oponen a sus reformas, pues los anteriores gobiernos los habían beneficiado discrecionalmente.

Por su parte, diversas osc han criticado las acciones del presidente López Obrador entre las cuales se destaca la consulta antidemocrática para la cancelación de la construcción del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en el oriente de la zona metropolitana, los lineamientos del Plan de Seguridad y la conformación de la Guardia Nacional, las consultas a mano alzada propias para legitimar decisiones, la vulnerabilidad a la autonomía de algunos organismos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y la Fiscalía General.

Comparadas con otros países, como Estados Unidos o Alemania, las osc en México son pocas, pero el número no debe ser desvalorizado, se estiman actualmente un número cercano a 40 000 osc en el país. Aun así, el sector hace contribuciones que deben valorarse, veamos algunas de ellas, por ejemplo, su producto interno bruto (PIB) por clasificación funcional.

Se presenta un aumento del PIB de 2012 a 2018, de 206 462 a 312 924, es decir, una diferencia de 106 463 millones de pesos. Desde 2012, los casos más altos se presentan en los rubros de Religión, Enseñanza e investigación y Asociaciones empresariales, profesionales y sindicatos, también se destaca la presencia de los Servicios sociales. Los productos más bajos se encuentran en Derechos, promoción y política, y Cultura y recreación (cuadro 1).

Respecto al personal remunerado, se ha presentado un aumento paulatino, de 693 189 en el año 2016 a 725 266 para 2018, es decir, un aumento de más de 32 077 personas en dos años. Los rubros donde se encuentran los volúmenes más amplios de personas remuneradas son Enseñanza e investigación, Religión y Salud; entre los rubros con volúmenes más bajos se encuentran Servicios sociales y Derechos, promoción y política. Además, sobresale la presencia de las mujeres: tanto en el año 2016 como en 2018 constituyeron el género más remunerado en el sector; particularmente se destacan en los rubros de Enseñanza e investigación, Salud—donde prácticamente son el doble de los hombres—, y Servicios sociales; en los rubros donde es menor su presencia son Religión y Asociaciones empresariales, profesionales y sindicatos (cuadro 2).

*Cuadro 1. Valores corrientes/ Instituciones sin fines de lucro.  
Privadas/ Por clasificación funcional/ PIB  
de las instituciones sin fines de lucro privadas por clasificación funcional*

| Concepto  | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Millones de pesos a precios corrientes</b>             |         |         |         |         |         |         |         |
| Total   | 206 461 | 210 441 | 225 929 | 247 388 | 259 270 | 280 733 | 312 924 |
| 1. Cultura y recreación                                   | 10 483  | 10 944  | 11 112  | 11 661  | 12 149  | 12 861  | 14 749  |
| 2. Enseñanza e investigación                              | 57 590  | 59 226  | 63 269  | 68 104  | 71 032  | 74 992  | 81 197  |
| 3. Salud  | 15 317  | 15 752  | 16 714  | 17 953  | 18 410  | 19 981  | 21 538  |
| 4. Servicios sociales                                     | 17 417  | 16 821  | 18 945  | 19 899  | 19 938  | 22 637  | 24 806  |
| 5. Desarrollo y vivienda                                  | 14 825  | 15 946  | 16 738  | 17 423  | 17 719  | 19 152  | 26 164  |
| 6. Derechos, promoción y política                         | 11 714  | 8 256   | 8 290   | 11 484  | 7 719   | 11 357  | 15 911  |
| 7. Religión   | 59 577  | 66 513  | 73 414  | 80 334  | 90 259  | 95 287  | 102 177 |
| 8. Asociaciones empresariales, profesionales y sindicatos | 19 212  | 16 696  | 17 147  | 20 210  | 21 702  | 24 093  | 25 985  |
| 9. Sin clasificación                                      | 325     | 287     | 300     | 319     | 341     | 373     | 396     |

Fuente: Inegi. Sistema de Cuentas Nacionales de México: Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro de México, 2018.

*Cuadro 2. Personal remunerado/ Instituciones sin fines de lucro. Privadas/ Por clasificación funcional/ Personal remunerado de las instituciones sin fines de lucro privadas por clasificación funcional, según sexo*

| Concepto  | 2016   |         |         | 2017   |         |         | 2018   |         |         |
|---|--------|---------|---------|--------|---------|---------|--------|---------|---------|
|   | Total  | Hombres | Mujeres | Total  | Hombres | Mujeres | Total  | Hombres | Mujeres |
| <b>Número de personas</b>                                 |        |         |         |        |         |         |        |         |         |
| Total   | 693189 | 338929  | 354260  | 696409 | 349395  | 347014  | 725266 | 361001  | 364265  |
| 1. Cultura y recreación                                   | 48170  | 28190   | 19980   | 48386  | 29011   | 19375   | 48639  | 28383   | 20256   |
| 2. Enseñanza e inversión                                  | 312638 | 117805  | 194833  | 317183 | 120696  | 196487  | 322634 | 126482  | 196152  |
| 3. Salud  | 76296  | 23227   | 53069   | 77156  | 23345   | 53811   | 78013  | 24110   | 53903   |
| 4. Servicios sociales                                     | 20783  | 7714    | 13069   | 20749  | 8004    | 12745   | 20612  | 7962    | 12650   |
| 5. Desarrollo y vivienda                                  | 53538  | 28295   | 25243   | 50235  | 27391   | 22844   | 53030  | 28058   | 24972   |
| 6. Derechos, promoción y política                         | 19363  | 10225   | 9138    | 19346  | 10400   | 8946    | 37888  | 18927   | 18961   |
| 7. Religión   | 100448 | 88505   | 11943   | 101447 | 95232   | 6215    | 102422 | 92679   | 9743    |
| 8. Asociaciones empresariales, profesionales y sindicatos | 60273  | 33762   | 26511   | 60190  | 34088   | 26102   | 60284  | 33163   | 27121   |
| 9. Sin clasificación                                      | 1680   | 1206    | 474     | 1717   | 1228    | 489     | 1744   | 1237    | 507     |

Fuente: Inegi. Sistema de Cuentas Nacionales de México: Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro de México, 2018.



*Cuadro 4. Trabajo voluntario/ Instituciones sin fines de lucro. Privadas/ Por clasificación funcional/ Trabajadores voluntarios de las instituciones sin fines de lucro privadas por clasificación funcional, según sexo*

| Concepto  | 2016      |           | 2017    |           | 2018      |         |           |           |           |
|---|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|-----------|
|   | Total     | Hombres   | Mujeres | Total     | Hombres   | Mujeres |           |           |           |
| <b>Número de personas</b>                                 |           |           |         |           |           |         |           |           |           |
| Total   | 1 978 388 | 1 015 133 | 963 255 | 1 946 626 | 1 027 702 | 918 924 | 2 300 100 | 1 220 534 | 1 079 566 |
| 1. Cultura y recreación                                   | 62 348    | 39 860    | 22 488  | 63 024    | 40 647    | 22 377  | 72 435    | 46 935    | 25 500    |
| 2. Enseñanza e inversión                                  | 82 752    | 30 809    | 51 943  | 81 069    | 30 691    | 50 378  | 86 148    | 33 936    | 52 212    |
| 3. Salud  | 164 848   | 97 392    | 67 456  | 165 098   | 98 773    | 66 325  | 175 989   | 106 573   | 69 416    |
| 4. Servicios sociales                                     | 363 257   | 222 998   | 140 259 | 364 513   | 226 129   | 138 384 | 398 129   | 249 404   | 148 725   |
| 5. Desarrollo y vivienda                                  | 238 290   | 131 318   | 106 972 | 232 944   | 129 662   | 103 282 | 326 924   | 188 769   | 138 155   |
| 6. Derechos, promoción y política                         | 38 553    | 19 143    | 19 410  | 54 340    | 27 377    | 26 963  | 87 945    | 45 100    | 42 845    |
| 7. Religión   | 846 227   | 345 644   | 500 583 | 803 472   | 345 188   | 458 284 | 963 038   | 413 939   | 549 099   |
| 8. Asociaciones empresariales, profesionales y sindicatos | 180 733   | 127 367   | 53 366  | 180 793   | 128 630   | 52 163  | 188 117   | 135 254   | 52 863    |
| 9. Sin clasificación                                      | 1 380     | 602       | 778     | 1 373     | 605       | 768     | 1 375     | 624       | 751       |

Fuente: Inegi. Sistema de Cuentas Nacionales de México: Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro de México, 2018.

Respecto a los puestos de trabajo considerados de tiempo completo y remunerados, los datos nos informan que prácticamente se habían mantenido de 2016 a 2018, con un leve decremento en 2017. Sin embargo, en los tres años señalados las mujeres son en términos globales quienes ocupan dichos puestos de trabajo. Los rubros con mayor presencia femenina son Enseñanza e investigación, Salud y Servicios sociales; por el contrario, los rubros donde menos se encuentran son Religión y Asociaciones empresariales, profesionales y sindicatos (cuadro 3).

El sector también se destaca como un generador de trabajo voluntario, en 2016 se reportó a poco más de 1 978 000 voluntarios y para 2018 fueron poco más 2 300 000 de ellos. Los rubros con mayor volumen de trabajadores voluntarios son Religión, Servicio sociales y Asociaciones empresariales, profesionales y sindicatos. Los rubros que menor presencia tienen de trabajadores voluntarios son Derechos, promoción y política, y Cultura y recreación. En cuanto al sexo, las mujeres cuentan con mayor trabajo voluntario en los rubros de Religión y Enseñanza e investigación, ambos por encima de los hombres (cuadro 4).

De manera paulatina y consistente, el sector se ha convertido en un fuerte productor de bienes y servicios, generador de riqueza en la medida que aumenta su PIB, creador de empleo y de trabajo voluntario, y en algunos rubros el papel de las mujeres es destacado, incluso mayor en términos cuantitativos al de los hombres. En este sentido, el sector dista mucho de ajustarse a una realidad dicotómica y unidimensional, en la que sólo se le pueda reconocer como a favor o en contra de los proyectos del presidente en turno; posee una riqueza más compleja que la que le atribuye el discurso del presidente López Obrador. Son espacios donde día a día hombres y mujeres, profesionistas y profesionales generan bienes y servicios para múltiples sectores poblacionales, tributando a la economía y fortaleciendo el mercado.

## LAS FUNCIONES DE LAS OSC

Las osc tienen múltiples funciones entre las que se destacan las siguientes:

- *Opinión pública.* Las osc tienen la particularidad de devenir en pequeñas ágoras donde se exponen problemas de índole pública, a través de

las interacciones establecidas que dan vida a la organización civil se construyen, socializan y aportan conocimientos, información, valoraciones, normas y reglas que constituyen la opinión sobre temas de interés. Ésta se puede construir cotidianamente, mediante la deliberación en sus tareas recurrentes, o bien a partir de posicionamientos públicos sobre las acciones de los gobiernos en turno; estas mismas posiciones pueden encontrarse, además, en sus documentos normativos o contenidos programáticos de la organización.

- *Integración y representación.* Al respecto, las osc realizan dos acciones sustantivas: una vertical y otra horizontal. En la primera, buscan estructurar una representación ciudadana, llevar a la esfera pública alguna preocupación privada; en el aspecto horizontal, buscan generar la integración de sus miembros y de sus representados; es decir, llevan a efecto un doble movimiento que integra horizontalmente preocupaciones, causas, acciones y, además, representa dichos aspectos. Este doble movimiento lo efectúan tanto al interior de la organización como al exterior, en la representación ante diferentes niveles de gobierno y ante otros actores, como el mercado y otras organizaciones de ciudadanos.
- *Formación y profesionalización.* Las osc funcionan como espacios de formación en el aspecto administrativo, legal, fiscal y social. Los ciudadanos que las integran aprenden y se capacitan en cuestiones referentes a la constitución legal del organismo, a la participación en convocatorias públicas y privadas para el acceso a recursos, a la tributación fiscal y al cumplimiento de sus obligaciones hacendarias. Además, se profesionalizan en la procuración de bienes y servicios para una población objetivo a tal grado que suelen reconocerse grados de profesionalización mayores que los servicios prestados por las instituciones públicas. Lo anterior les permite funcionar como vehículos de profesionalización y movilización de recursos humanos; desde el año 2000 se ha presentado una fuerte tendencia: que los recursos humanos transiten del sector al gobierno.
- *Generadores de ciudadanía.* No sólo son espacios donde se deliberan asuntos privados y públicos, se integran demandas y expectativas, se profesionalizan, sino que al socializar normas, valores, conocimientos e información a sus miembros, y al generar opinión pública, se fomenta una noción particular de ciudadanía.

- *Participación.* Las osc devienen en mediaciones entre los ciudadanos y los gobiernos a través de su operación. Sin buscar el acceso al poder defienden y representan intereses ciudadanos por medio de acciones de presión, observancia, monitoreo y contraloría al poder público. Son, por decirlo de alguna manera, canales de expresión de una amplia gama de ciudadanos y actores sociales. Norman la participación ciudadana de los grupos o sectores que representa; en ese sentido, ciudadaniza la participación y genera contrapesos ciudadanos al observar el quehacer de los gobiernos.
- *Capital social.* Articulan redes compuestas por diversos actores sociales, como empresas, iglesias y movimientos sociales, en aras de lograr acuerdos, consensos y metas. En este sentido, la conjunción y participación social reducen los costos de la participación y aumentan las probabilidades de alcanzar objetivos más altos, complejos, difíciles e importantes.
- *Productoras de bienes y servicios.* Producen una amplia gama de bienes y servicios para sectores poblacionales, muchos de ellos de gran calidad, con recursos provenientes de instituciones públicas y privadas, así como de donaciones. Convierten recursos económicos en acciones de bienestar material, como la salud, y simbólico, como la generación de ciudadanía.

## CONCLUSIÓN: SIMPLIFICACIÓN Y FORTALECIMIENTO

Las acciones emprendidas hasta hoy en día muestran una simplificación del sector a ojos del gobierno federal. Al tomar la decisión de realizar las transferencias monetarias directas a la población beneficiaria, sin intermediación de las osc, estima que el combate a los problemas sociales puede ser atendido con una solución monetaria. Lo que muestra un desconocimiento de las acciones de las osc. Se envía el mensaje de que la población beneficiaria y su familia pueden hacerse cargo ellos mismos de sus problemas sociales con sólo un monto económico o material. La problemática deviene así en un problema económico que disuelve lo social y cultural en una variable monetaria.

De esta manera se evapora la idea de la complementariedad de tareas entre el gobierno y la sociedad civil. Al recibir un monto económico, se fortalecen las acciones del gobierno y el mercado, pero el papel de la sociedad civil se ve desplazado, y legitimado por un combate a la corrupción como justificación gubernamental ante la suspensión de las políticas públicas orientadas al fortalecimiento del sector. La construcción del Estado deja de ser una labor compartida por los tres sectores, tal y como se presenta en los países con mayor fortaleza democrática.

Así, se convierte en reto establecer una base de cooperación con el Estado, donde los bienes y servicios puedan ser procurados a los ciudadanos con una relación de complementariedad entre el Estado y las osc; hacerse un sitio en el espacio público, esto es, permitir e incentivar la participación del sector en la formulación de iniciativas públicas; y, establecer una base filantrópica, es decir, fomentar e incentivar las donaciones privadas con el fin de resguardar y garantizar la autonomía en el funcionamiento del sector.

## REFERENCIAS

- Aguilar, Luis F. (1997), "Las organizaciones civiles y el gobierno mexicano", *Sociedad civil, análisis y debates. Perfiles de la sociedad civil en México*, vol. II, núm. 1, pp. 83-102 (México: Foro de Apoyo Mutuo / Demos / Instituto de Análisis y Propuestas Sociales).
- Aguilar, Rubén (1997a), "Apuntes para una historia de las organizaciones de la sociedad civil en México", *Sociedad civil, análisis y debates*, vol. II, núm. 1, pp. 9-32 (México: Foro de Apoyo Mutuo / Demos / Instituto de Análisis y Propuestas Sociales).
- Aguilar, Rubén (1997b), "Las ONG de desarrollo y la democracia interna: una aproximación", en Jorge Alonso y Juan Manuel Ramírez Sainz, *La democracia de los de abajo*, México: La Jornada Ediciones / Consejo Electoral del Estado de Jalisco / UNAM, pp. 293-315.
- Aguilar, Rubén (2000), "ONG rompen el cascarón. El reto: ganar la interlocución", *Bucareli*, domingo, 9 de abril, México, pp. 16-17.
- Cansino, César y Sergio Ortiz (1997), "Nuevos enfoques sobre la sociedad civil", *Metapolítica*, vol. 1, núm. 2, abril-junio.

- Cohen, Jean y Andrew Arato (2001), *Sociedad civil y teoría política*, México: FCE.
- Diamond, Larry (1997), “Repensar la sociedad civil”, *Metapolítica*, vol. 1, núm. 2, abril-junio.
- Martínez, Alejandro, Patricia Greaves y Sergio García (2002), *Recursos privados para fines públicos: las instituciones donantes mexicanas*, México: Cemefi / The Synergos Institute / El Colegio Mexiquense.
- Méndez, José Luis (1997), “El Tercer Sector y las organizaciones civiles en México. Evolución reciente y perspectivas”, *Sociedad civil, análisis y debates. Perfiles de la sociedad civil en México*, vol. II, núm. 1, pp. 103-124 (México: Foro de Apoyo Mutuo / Demos / Instituto de Análisis y Propuestas Sociales).
- Reygadas, Rafael (2005), *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, México: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.
- Verduzco, Gustavo (2003), *Organizaciones civiles no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México: El Colegio de México / Cemefi.
- Verduzco, Gustavo, Regina List y Lester Salamon (1999), “México”, en Lester Salamon, Helmut Anheier, Regina List, Stefan Toepler, Wojciech Sokolowski *et al.*, *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo. Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins*, Bilbao: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies / Fundación BBVA, pp. 517-533.
- Villalobos, Jorge (2000), “Las organizaciones de la sociedad en México: visión general”, ponencia presentada el 30 de junio, en el diplomado Organización y Desarrollo de Instituciones No Lucrativas, organizado por el Indesol y el INAP, celebrado del 28 de junio al 13 de octubre.



# LA SOCIEDAD CIVIL Y LA 4T: DE LA TRANSFORMACIÓN RETÓRICA A LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

*Gabriel Pérez Pérez\**

*Mario C. Chavarría Suárez\*\**

## INTRODUCCIÓN

Hacia finales del siglo xx, Alain Touraine (1987) debatía en su libro *El regreso del actor*, si los movimientos sociales debían constituirse sólo como objeto de estudio o como problema central de la sociología para comprender los acelerados procesos de cambio durante los siglos xix y xx. Su tesis principal argumenta que los movimientos sociales, ya sea como iniciadores o destinatarios del cambio social, son la fuerza transformadora de las relaciones de dominación ejercidas no sólo por el Estado, sino por las formas de interacción sociocultural. Las conductas colectivas son para el autor acciones conflictivas que buscan defenderse, reconstruirse o adaptarse a partir de su realidad concreta. El regreso del actor, entonces, se refiere al movimiento social como sujeto, capaz de oponerse al poder del Estado, y por lo tanto, de modificar su propio orden social.

Sin embargo, a dos décadas del siglo xxi, la idea de movimiento social en México aparece debilitada por el resabio de un régimen presidencialista autoritario, sostenido con el voto clientelar y corporativo que perduró por

\* Profesor-investigador y Jefe del Departamento de Ciencias Sociales en la DCSH de la UAM-Cuajimalpa.

\*\* Profesor-investigador titular de tiempo completo, adscrito al Departamento de Ciencias Sociales en la DCSH, de la UAM-Cuajimalpa.

lo menos de 1930 a 1976. De manera posterior, el motor de la transformación social se concentró en la configuración de un régimen electoral que permitiera condiciones democráticas para la competencia por el poder y la participación política de la sociedad civil a partir de 1977 hasta el año 2000. Esto permitió, en ese mismo año, la alternancia en el ejercicio del poder de la Presidencia de la República después de haber estado ocupada por el mismo partido político durante más de setenta años (Pérez y Chavarría, 2018).

Es justo en ese periodo —del régimen presidencialista autoritario a la democracia electoral en México— que la teoría sobre los movimientos sociales como los grandes transformadores de la realidad evolucionó hacia la construcción de una nueva teoría sobre la sociedad civil. Gunder Frank y Marta Fuentes (1988) sostienen en sus diez tesis sobre los movimientos sociales que se componen de elementos viejos, propios de la fase del capitalismo industrial, pero que responden a necesidades nuevas generadas por el desarrollo mundial; que los movimientos contemporáneos pueden ser espontáneos, mutables y adaptables, pero que siguen movilizando a la mayoría de la gente en torno a intereses o preocupaciones comunes; que no buscan el poder estatal, sino su autonomía para llenar espacios donde el Estado y sus instituciones son incapaces de actuar; pero, sobre todo, que los movimientos sociales propiciaron nuevas formas de articulación y vinculación entre las esferas de lo público y de lo privado para concebir a la sociedad contemporánea no como una masa uniforme, sino a partir de grupos heterogéneos portadores de un conjunto de derechos. Muchos movimientos han surgido y se han movilizad para reescribir las reglas sobre el acceso y la distribución del poder, dando paso al regreso del gran actor: la sociedad civil.

Una sociedad civil que, después del año 2000 mantuvo una incidencia relevante en los tres siguientes procesos federales para elegir Presidente de la República en 2006, 2012 y 2018. Después de un gran movimiento de protesta social por la posibilidad de un fraude electoral en 2006,<sup>1</sup> la

<sup>1</sup> Con Andrés Manuel López Obrador como candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el papel del Instituto Federal Electoral (IFE) fue severamente cuestionado por omitir las irregularidades que, de acuerdo con la ley electoral, debieron ser suficientes para anular la elección presidencial a partir de tres circunstancias: la elección cerrada y el rechazo del resultado, pusieron en entredicho la credibilidad y los alcances de la democratización del sistema político mexicano: Felipe Calderón como rival electoral obtuvo 35.89% de los votos y López Obrador

preocupación fundamental del Estado ya no se concentró en la eficiencia técnica para realizar elecciones limpias, competitivas y transparentes, sino en los niveles de legitimidad del resultado, es decir, en la capacidad de reflejar la voluntad ciudadana con el voto para un candidato ganador. Eso fue lo que sucedió en la elección de 2012,<sup>2</sup> cuando a pesar de las denuncias por inequidad en la contienda, los resultados electorales fueron ampliamente aceptados y defendidos por la mayoría ciudadana que votó por Enrique Peña Nieto para presidente.

En 2018, Andrés Manuel López Obrador, como candidato a la Presidencia por tercera vez consecutiva, pero bajo las siglas del partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), obtuvo 53.19% de la votación; frente al segundo lugar de Ricardo Anaya Cortés, del Partido Acción Nacional (PAN), con 22.27%; una diferencia de más de 30 puntos porcentuales y con una participación ciudadana de 63.42% del padrón electoral, es decir, con una gran legitimidad por parte de la sociedad civil.

En ese contexto, las tesis de Touraine (1987) y Gunder y Fuentes (1988) sustentan dos argumentos centrales: 1) el tránsito de un régimen presidencialista autoritario hacia la consolidación de la democracia electoral en México no hubiera sido posible sin la existencia de movimientos sociales que se organizaron y pugnaron para modificarlo, y 2) a partir de esa apertura democrática, los derechos adquiridos permitieron la configuración de lo que actualmente se conoce como sociedad civil, con intereses que rebasan el ámbito de lo político y de lo electoral. Las recientes protestas sociales en torno al feminismo como instrumento para atender y denunciar la violencia de género en todas sus dimensiones dan cuenta de ello. En este sentido y considerando el triunfo de López Obrador como presidente de la República en 2018, nos preguntamos: ¿cómo se define el gobierno de la cuarta transformación?, ¿cómo se concibe a la sociedad civil en ese proceso de cambio? y ¿cuáles son los retos fundamentales de la sociedad civil en este nuevo gobierno?

---

35.31% (diferencia de 0.58%) (INE, 2019a), y se criticó la autonomía y legitimidad del IFE por denuncias de fraude.

<sup>2</sup> Nuevamente con Andrés Manuel López Obrador como candidato del PRD, obtuvo 31.59% de la votación total para Presidente de la República en 2012, frente a 38.21% de la votación total obtenida por Enrique Peña Nieto, del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Una diferencia de más de seis puntos porcentuales (INE, 2019b).

## ¿CÓMO SE DEFINE EL GOBIERNO DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN (4T)?

La candidatura de López Obrador para la Presidencia de la República se construyó a partir de un largo proceso que inició en el año 2000, cuando ocupó la Jefatura de Gobierno del entonces Distrito Federal (actual Ciudad de México). De manera sucesiva, contendió en los comicios federales de 2006, 2012 y 2018. Además de un amplio respaldo de su base electoral —que le permitió formar su propio partido político en tan sólo dos años—, su liderazgo carismático encontró en sectores sociales tradicionalmente opositores el apoyo necesario para ganar su última elección. De acuerdo con los datos de una encuestadora nacional (Parametría, 2018), la composición sociodemográfica de los más de treinta millones de votos con los que ganó se integró por un porcentaje mayor de votantes varones que de mujeres (65% *vs.* 49%). Respecto de la escolaridad, 65% de las personas cuentan con estudios universitarios y el 59% con preparatoria.

Personas de entre 26 y 35 años de edad, con mayores niveles de escolaridad e ingresos, hicieron posible su triunfo indiscutible. El voto ganador de la contienda electoral provino de la clase media en México y no de la gente con menores ingresos. Los resultados comiciales fueron ampliamente aceptados y son ahora conocidos por las grandes implicaciones que tuvieron no sólo en el poder ejecutivo, sino en la conformación de un nuevo poder legislativo, con la mayoría necesaria para implementar reformas constitucionales en cualquier materia conforme a sus atribuciones y facultades. Pero ¿qué es el gobierno de la 4T?

La percepción general alrededor de la figura de López Obrador como candidato presidencial durante 18 años se fundamentó en la idea de *cam-bio*. No sólo por la promesa incumplida de Vicente Fox, como el primer presidente de la alternancia en el año 2000, sino por la insatisfacción social generada por los gobiernos posteriores tanto de Felipe Calderón (2006-2012) y el fantasma del fraude electoral como de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y las acusaciones de corrupción.<sup>3</sup> La principal oferta

<sup>3</sup> A partir de la alternancia política en la Presidencia de la República del año 2000, los gobiernos en turno no mejoraron el apoyo a la democracia, pasando de 46% en 2001 a 38% en 2017 y 2018. En dos años, cuando el apoyo a la democracia en México era de 48% en 2016,

programática de la candidatura de López Obrador se cimentó en contra de los resultados negativos de sus opositores y sobre la necesidad de generar cambios radicales en la forma de gobernar. El perfil sociodemográfico de la mayoría que votó por su plataforma electoral puede confirmar que la expectativa general era dar la oportunidad a un nuevo tipo de gobierno.

De manera complementaria a su retórica y a la oferta programática de *cambio*, se tiene registro de que la idea de *transformación* se utilizó por primera vez durante la campaña electoral de 2012 (AMLO, 2012), aludiendo a la necesidad de “transformar al país”. Sin embargo, fue hasta 2018 cuando incluyó en su discurso el referente histórico a las tres etapas que configuraron el Estado mexicano en un sentido moderno y pueden considerarse fundacionales durante los siglos XIX y XX:

- i) La Independencia de México (1810-1821), en contra de la dominación de la Corona española.
- ii) La implementación de las Leyes de Reforma (1858-1861), impulsadas por Benito Juárez para consolidar el Estado laico.
- iii) La Revolución mexicana (1910-1917), principalmente en contra de la dictadura de Porfirio Díaz y a favor de la no reelección.

Cada uno de estos procesos implicó modificaciones profundas en las relaciones de poder y en los principios ideológicos de la sociedad mexicana, acompañados por grandes movimientos sociales que se opusieron al orden político, social y cultural de su época y pugnaron por el surgimiento de uno nuevo. Los cortes de la historia marcaron de manera clara un periodo, al término del cual se pudo confirmar la *transformación*. El actor principal como agente de cambio en cualquiera de ellos es el movimiento social que buscó modificar su realidad concreta. Comparar el inicio de un gobierno con etapas históricas de verdadera transformación muestra la carencia de una base teórica que sustente el contenido que se le pretende dar tan sólo a

---

descendió 10 puntos porcentuales: 38% en 2018 (la mayor pérdida de apoyo a la democracia en la región latinoamericana); desperdiçando un bono de credibilidad en 2002, cuando la satisfacción con la democracia fue de 63%, el más alto porcentaje que el país había tenido desde 1995. En 2002, la aprobación del gobierno contaba con un nivel de aprobación de 47%, mientras que para 2017 su aprobación descendió a un porcentaje histórico sin precedente: a tan sólo 20%. En 2018, descendió dos puntos más: a 18% (Latinobarómetro, 2018).

partir de un triunfo electoral. Los procesos de cambio tanto en los sistemas como en los regímenes políticos se explican mediante categorías de análisis (como se explica en los siguientes apartados), no con ideas de gobierno.

No obstante, el 12 de julio de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024” (Segob, 2019). Su presentación se deriva de la obligación constitucional del Presidente de la República en turno para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, con el objetivo de lograr solidez, competitividad y equidad en el crecimiento de la economía del país y para fortalecer su independencia, democratización política, social y cultural (H. Congreso de la Unión, LXIV Legislatura, 2020). En dicho documento, el gobierno federal se asumió de manera oficial como el “gobierno de la cuarta transformación” (Presidencia de la República, 2019).

En la elección del 1 de julio de 2018 el pueblo de México determinó un cambio de rumbo en la vida pública y en las instituciones. Fue una sublevación legal, pacífica y democrática fruto de una paulatina toma de conciencia; el pueblo se unió y se organizó para enterrar el neoliberalismo.

Hemos llamado a este mandato popular y social la cuarta transformación, porque así como a nuestros antepasados les correspondió construir modelos de sociedad para remplazar el orden colonial, el conservadurismo aliado a la intervención extranjera y el Porfiriato, a nosotros nos toca edificar lo que sigue tras la bancarrota neoliberal, que no es exclusiva de México, aunque en nuestro país sea más rotunda y evidente (Presidencia de la República, 2019: 8).

De manera formal, a partir de una visión institucionalizada del país, el PND es el único documento oficial en donde el programa de gobierno de López Obrador se asume como la cuarta transformación, ya no en contra del imperialismo, del poder de la Iglesia o de la dictadura, sino, bajo su propia perspectiva: para construir lo que sigue después del neoliberalismo. La propuesta es ambigua y nos remite necesariamente al mundo de las ideas, al campo de los discursos ideológicos y al ejercicio de liderazgos carismáticos, pero no a las acciones conflictivas de los movimientos que buscan defenderse, reconstruirse o adaptarse a nuevas realidades. El papel de la sociedad civil como agente de cambio se ha dejado de lado e incluso

se ha menospreciado después del proceso electoral –mandato popular y social– que lo llevó a la Presidencia.

La proclamación de un documento oficial y la difusión cotidiana de un discurso que alude a la transformación no son suficientes para generar cambios en el entramado social. Por el contrario, pueden generar mayores inconformidades respecto a las respuestas institucionales del gobierno, como lo muestra el crecimiento constante del descontento social con la democracia en México a partir del año 2000.

La idea de *cambio*, como categoría de análisis, implica todo un marco conceptual para comprender las realidades en las que se desarrollan distintas sociedades, así como para identificar nuevas formas de organización social y de interrelación cultural, económica o política. Si hablamos de transformación, ya sea del sistema político o de la sociedad, se debe tener claridad sobre qué es lo que se modifica y cómo se modifica.

Una de las aportaciones de este capítulo es demostrar que existen distintos tipos de cambio que afectan la totalidad de un sistema político o sólo algunas de sus partes; que impactan de manera distinta tanto a la sociedad como a las formas políticas de organización, y que no siempre lo que cambia se transforma. Así que la retórica utilizada no sólo por el gobierno en turno, sino por diversos medios masivos de comunicación en torno a la cuarta transformación debe ser analizada con mucho más detenimiento y con herramientas teóricas propias de las ciencias sociales.

En el siguiente apartado se atiende la definición de sistema político como condición para conocer sus componentes y explicar cómo y bajo qué modalidades pueden modificarse. Se explica la mecánica del cambio mediante los distintos tipos de transformaciones que se pueden originar, ya sea bajo la forma de desarrollo, de modernización, de crecimiento o decadencia (Morlino, 1985).

## CONCEPTOS DE SISTEMA POLÍTICO Y DE CAMBIO POLÍTICO

Un *sistema político* se puede definir como el conjunto de interacciones que se da entre distintos componentes: la comunidad política, el régimen y las autoridades que, en general, norman criterios y asignan valores en una sociedad determinada. Sobre la base de esta definición, Morlino (1985)

define el *cambio político* como cualquier transformación que acontezca en el sistema político o en sus componentes. Puede ser objeto de estudio sólo a través de la relación entre un antes y un después, lo cual permite la valoración de la magnitud y el tipo de cambio una vez que ha sucedido. Llamar “cuarta transformación” a un ejercicio de gobierno sin saber cuáles son sus resultados también representa un error metodológico en el campo de la investigación.

Tenemos, por un lado, a los sistemas políticos como un conjunto de interacciones en la realidad social buscando la asignación de valores y de principios para normar su organización; por otro, la susceptibilidad permanente de que dichos sistemas puedan modificarse en su totalidad o en parte sus componentes para regular la organización, convivencia e interacción, ya sea entre personas o entre personas e instituciones del sistema. Ambas definiciones, tanto del sistema como del cambio, son útiles si se desea conocer cuál ha sido el antes y el después de un proceso, su situación actual o, en su caso, el tipo de sistema que se quiere construir. Los siguientes tres apartados tienen como finalidad describir las categorías de análisis pertinentes.

### *Componentes de los sistemas políticos*

Los elementos que componen los sistemas políticos son los siguientes (Morlino, 1985):

- 1) La *comunidad política*: conformada por las personas o los grupos que son activos y que pueden llegar a incidir en el sistema.
  - a) Las doctrinas, las ideologías o las creencias dominantes (incluidas las religiosas).
  - b) Las estructuras intermedias, que tienen como función la conversión o la canalización de demandas, como los partidos políticos y los sindicatos, así como las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil.
- 2) El *régimen*: que también incluye las doctrinas, las ideologías o las creencias, pero que afectan específicamente a las reglas del juego o a las estructuras de autoridad. Existe también la diferencia entre las nor-

mas y los procedimientos, las reglas del juego formalizadas y las reglas del juego, las reglas no formales y las admitidas tácitamente.

- a) Las estructuras de decisión, que pueden incidir en cuanto a los costos y beneficios dentro de la sociedad.
  - b) Las estructuras impositivas, orientadas a la ejecución de las decisiones, fuerzan a la obediencia y extraen recursos de la sociedad.
- 3) Las *autoridades*: personas encargadas de ejercer los roles.

Una vez identificados los componentes del sistema político se puede entender que el cambio en alguno de ellos no significa un cambio del sistema; al contrario, el sistema puede sufrir cambios en cualquiera de sus partes, sin que ello implique una transformación del sistema. En este caso, hay que diferenciar entre cambio en el sistema y cambio del sistema; cuestión importante porque así se puede identificar si el sistema en realidad cambia, o si sólo se adecua de cierta manera para garantizar su continuidad.

### *Magnitud de los cambios en los sistemas políticos*

La magnitud del cambio en los sistemas políticos se puede explicar a partir de categorías como el tipo de cambio fundamental o marginal; ambos se refieren a la profundidad del cambio y pueden afectar elementos del sistema (Morlino, 1985). Cuando hablamos de *profundidad del cambio*, nos referimos al impacto que éste tiene sobre las respuestas del sistema a las demandas de la sociedad civil y, por lo tanto, sobre el mejoramiento de sus condiciones.

El cambio *marginal* es una transformación limitada pero apreciable del sistema o de cualquiera de sus partes. El cambio *fundamental*, por el contrario, implica una transformación profunda; cambia el carácter del sistema e incluye de manera previsible el paso a un sistema distinto al precedente.

En el nivel de comunidad política, los cambios fundamentales pueden originar la afirmación de ideologías contrarias a las preexistentes y generar modificaciones en las reglas del juego y en las estructuras de decisión; por ejemplo, un cambio relevante en la extensión del derecho a voto, la formación o el surgimiento de grupos sociales que adquieren un papel protagónico y decisivo en el sistema político, o el surgimiento de nuevos partidos.

En el nivel de régimen, los cambios fundamentales pueden afirmar nuevos ideales de distribución de los recursos, motivar el cambio de un sistema no competitivo a uno competitivo, modificar las relaciones y las atribuciones de poder entre las instancias legislativas o ejecutivas, propiciar la transformación del Estado, de un sistema federal descentralizado o viceversa, así como cambiar las competencias del gobierno respecto a la actividad económica (Morlino, 1985).

La relación que se puede encontrar entre los componentes del sistema y las categorías que indican la profundidad de sus cambios pueden señalar algunas prioridades sobre las funciones del sistema, por ejemplo, la preferencia a mejorar la competitividad electoral, ampliar el derecho al voto, delimitar la relación entre poderes o mejorar el desempeño de la economía por encima de la atención a problemas como la impartición y administración de justicia, el trato igualitario ante la ley, la libertad de expresión o la atención y sanción de la violencia de género.

### *Tipo de cambios en los sistemas políticos*

Conceptos como los de *desarrollo*, *modernización*, *crecimiento* o *decadencia* representan algunos tipos de cambio que se pueden generar en los sistemas políticos. Un sistema político se desarrolla cuando tiene la capacidad de atender, canalizar y solucionar de manera total o parcial las demandas de la sociedad civil. Por el contrario, un sistema no desarrollado es aquel que no las puede superar y, por lo tanto, carece de estabilidad.

La modernización se refiere a un tipo de desarrollo, pero con transformaciones temporalmente definidas y de menor alcance en ámbitos precisos, por ejemplo, en cada uno de los componentes del sistema. De manera que se puede hablar de la modernización de los mecanismos y de los instrumentos electorales del sistema, de la modernización del sistema de partidos, de una estructura administrativa modernizada, o de la aplicación de un marco jurídico moderno, pero sin impactos sustantivos en el conjunto del sistema. No obstante, también se puede utilizar para señalar cambios en regímenes autoritarios, cuando cuentan con mecanismos modernos para mantener su control y permanencia en el poder.

El crecimiento político supone un tipo de cambio marginal del sistema. Es un tipo de cambio continuo que se desarrolla dentro de las reglas y las estructuras del sistema político existente, supone la ausencia de innovaciones apreciables (Morlino, 1985). Se trata de un cambio mínimo, que puede ser imperceptible y que tiende más hacia la continuidad del sistema que hacia su transformación.

Por último, la decadencia de un sistema político se refiere siempre a la incapacidad absoluta o relativa para dirigir las transformaciones dentro del sistema. Se origina cuando existe una saturación total de demandas imposibles de atender, o cuando la parálisis del sistema obstaculiza la generación de nuevas estructuras o impide la articulación de las ya existentes; esto refleja problemas de gobernabilidad.<sup>4</sup>

De acuerdo con la intención de este apartado, explicamos los conceptos de sistema político y de cambio político; hemos identificado los elementos que pueden modificarse a partir de su interacción y de su contexto sociohistórico, y clasificamos sus principales características a partir de su magnitud y tipo. Ahora bien, corresponde señalar la utilidad de este marco teórico para la elaboración de un modelo de análisis que permita aclarar si nos encontramos frente a un proceso de transformación al inicio de este nuevo gobierno federal o simplemente frente ante una oferta programática que involucra, por supuesto, una serie de reformas institucionales, pero sin conocer con certeza hacia qué tipo de cambio nos dirige. La comparación obligada se hace con respecto a las tres etapas históricas que se aluden como previas.

## MODELO DE ANÁLISIS PARA LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

En torno a la propuesta de un modelo de análisis, en el cuadro 1 se incorporan sólo algunos de los elementos más significativos de cada periodo que se contempla. Es importante recordar que una condición para ana-

<sup>4</sup> La gobernabilidad se refiere a la capacidad del gobierno frente a las demandas políticas de la sociedad. Hace referencia a la tensión entre las dos partes y cuestiona al sistema de gobierno como productor de decisiones políticas y como encargado de su ejecución, asimismo, por su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver (Nohlen, 1922).

lizar los procesos de cambio en los sistemas políticos es su delimitación clara con respecto a su inicio y conclusión.

En el caso de la 4T, el inicio del nuevo gobierno federal, ya sea a partir de la aceptación oficial de los resultados electorales o de la toma de protesta constitucional el 1° de diciembre de 2018, no son suficientes.

Como etapas históricas fundacionales, la Independencia de México, las Leyes de Reforma y la Revolución mexicana se lograron a partir de movimientos armados y violentos, con todas las consecuencias de lo que ello implica. La ideología dominante en cada una de esas etapas estuvo claramente definida en torno a uno o varios objetivos de unidad nacional.

En contraste, en lo que se considera la etapa cuatro, la sociedad en México no se encuentra cohesionada por una ideología de esa magnitud, sino altamente dividida entre aquellos que se declaran a favor del gobierno de López Obrador, quienes lo hacen en contra y a quienes no les interesa la política.

En el nivel de régimen, el gobierno actual se estructura y organiza prácticamente bajo las mismas reglas heredadas de la Constitución de 1917, con el respectivo cúmulo de reformas establecidas, por lo menos hasta antes de 2018, pero que no marcan una diferencia radical en cuanto al orden jurídico o marco constitucional. López Obrador ganó la Presidencia de la República por la vía electoral y pacífica, con las normas establecidas en el campo de la democracia.

En cuanto a las autoridades como elemento del sistema político, es claro que de la distribución de liderazgos regionales, para lograr las etapas de transformación, se ha retrocedido hacia su concentración en una sola persona a partir de su personalidad carismática, tal como sucedió durante el periodo del presidencialismo autoritario, el corporativismo y los movimientos sociales en México de 1930 a 1976 (Pérez y Chavarría, 2018).

En las tres etapas previas se puede apreciar que, de acuerdo con su magnitud, el cambio en el sistema político mexicano fue fundamental, en razón de que cambiaron drásticamente su carácter y marcaron de manera indubitable el paso a uno distinto al precedente: de la Colonia a la Independencia; del poder de la Iglesia a la soberanía del Estado, y de la dictadura al régimen democrático. Mientras que, en lo que va del gobierno actual, el cambio se clasifica como marginal, en virtud de que sólo

se aprecian ciertos cambios en la forma en que la comunidad política se relaciona con el régimen y las autoridades.

La definición de políticas públicas para la designación y el ejercicio del presupuesto público; la implementación de programas y becas para la población en situación de vulnerabilidad como jóvenes y adultos mayores, mecanismos de atención y sanción de la corrupción y la realización diaria de conferencias de prensa, entre otras acciones, buscan marcar una diferencia en la forma de gobernar frente a sus antecesores, pero, de acuerdo con el marco teórico propuesto, no significan un cambio *del* sistema, sino de manera limitada, son cambios *en* el sistema.

Respecto al papel de los movimientos, con la intención de comprender y explicar una nueva relación entre los diferentes componentes del sistema político mexicano a partir de la 4T, necesitamos un referente en común sobre la definición de sociedad civil y, en consecuencia, de ciudadanía.

### *Sociedad civil*

Una de las líneas argumentativas expuesta al inicio de este capítulo es que el regreso del gran actor, para referirnos a los movimientos sociales como fuerza motora de las transformaciones sociales, ha evolucionado hacia el concepto de *sociedad civil* como agente de cambio en las sociedades contemporáneas. En este sentido, retomamos la idea del sociólogo Claus Offe (1988), quien propone que ya no es posible estudiar el cambio político a partir de las acciones del Estado, sino que es necesario estudiar las acciones de la sociedad civil para entender los cambios en el Estado. Bajo un nuevo paradigma de la sociedad civil en las democracias liberales, se encuentra en pugna la búsqueda de autonomía e identidad, con respeto a la diferencia y la diversidad. Los nuevos sujetos ahora son personas individuales agrupadas según el papel que desempeñan en su sociedad: estudiantes, desempleados, jóvenes, adultos mayores, mujeres y cualquier otro sector que busque la interpelación de las instituciones de gobierno. De esta manera, llamamos la atención sobre la secuencia entre movimientos sociales, sociedad civil y ciudadanía.

*Cuadro 1. Modelo de análisis para la cuarta transformación*

| Etapa de cambio                                | Comunidad política   | Régimen   | Autoridades   |
|--|--|---|---|
| I<br>Independencia<br>de México<br>(1810-1821) | Ideología: en contra de la dominación de la Corona española, abolición de la esclavitud.<br>Estructuras intermedias: movimiento armado a nivel nacional, sociedad mexicana dividida en clases sociales.  | Estructuras de decisión: sin estructuras para la toma de decisiones.<br>Campañas militares.<br>Estructuras impositivas: Ejército.<br>Reglas formales: Constitución de Apatzingán, Plan de Iguala, Constitución de 1824.   | Liderazgos regionales: Miguel Hidalgo, José María Morelos, Josefa Ortiz de Domínguez, Vicente Guerrero, Agustín de Iturbide, entre otros. |
| Magnitud del cambio: fundamental               |  | Tipo de cambio: desarrollo  |   |
| II<br>Leyes de Reforma<br>(1858-1861)          | Ideología: separación del poder de la Iglesia y del poder del Estado (Estado laico), defensa de la soberanía nacional en contra del intervencionismo extranjero.<br>Estructuras intermedias: movimiento armado nacional, sociedad mexicana polarizada entre liberales y conservadores. | Estructuras de decisión: posiciones de gobierno a nivel federal y liderazgos regionales.<br>Estructuras impositivas: militares.<br>Reglas formales: Plan de Ayutla, Plan de Tacubaya y otros ordenamientos legales que dieron origen a la Constitución de 1857. | Gobiernos de Juan Álvarez, Ignacio Comonfort, Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada.  |
| Magnitud del cambio: fundamental               |  | Tipo de cambio: desarrollo  |   |

|   |  |  |   |
|---|--|--|---|
| <p>III<br/>Revolución mexicana (1910-1917).</p> | <p>Ideología: en contra de la dictadura de Porfirio Díaz, sufragio efectivo, no reelección.<br/>Estructuras intermedias: movimientos sociales agrupados a favor de la propiedad rural y de la tenencia de la tierra para los más pobres y desposeídos, a favor de la institucionalización del régimen político mexicano.</p> | <p>Estructuras impositivas: reorganización y reestructuración del Ejército mexicano y de grupos revolucionarios.<br/>Reglas formales: Constitución Política de 1917, reconocimiento de derechos y garantías sociales, definición del régimen mexicano como democrático, elecciones periódicas.</p>   | <p>Francisco I. Madero, Emiliano Zapata, Francisco Villa, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, entre otros que impulsaron la creación de nuevas instituciones.</p> |
| <p>Magnitud del cambio: fundamental</p>         |  | <p>Tipo de cambio: desarrollo</p>  |   |
| <p>IV<br/>Cuarta Transformación (2018-????)</p> | <p>Creencia dominante: a favor o en contra de López Obrador.<br/>Estructuras intermedias: Morena, partidos políticos de oposición, sociedad civil organizada, distintas agendas de derechos individuales y colectivos, en contra del feminicidio y de la violencia de género, por ejemplo.</p>                               | <p>Estructuras de decisión: poder legislativo y judicial a nivel federal, gobiernos locales.<br/>Estructuras impositivas: Ejército, Guardia Nacional, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<br/>Reglas formales: Constituciones políticas federal y estatales, instrumentos internacionales.</p> | <p>Presidencia de la República, López Obrador.</p>  |
| <p>Magnitud del cambio: marginal</p>            |  | <p>Tipo de cambio: crecimiento</p>   |   |

Fuente: elaboración propia con datos de las referencias bibliográficas al final de este capítulo.

## *Ciudadanía*

El concepto de *ciudadanía* o el ejercicio de prácticas ciudadanas tiene que ver no sólo con los límites establecidos entre las esferas pública y privada enmarcadas por la democracia liberal, sino con el proceso de definición de las relaciones Estado-sociedad-ciudadanía y ciudadanía-sociedad-Estado. En parte, se considera lo que Benjamín Arditi (1995) llamó la política después de la política: 1) la pérdida del monopolio estatal de lo político, 2) la mediación política a través de la iniciativa popular y los esquemas corporativos (que llamaríamos neocorporativos), y 3) los movimientos sociales como puentes entre la sociedad civil y los partidos políticos.

Desde la caída de los regímenes socialistas hasta el surgimiento de los Estados neoliberales se resaltaba en algunos casos el papel de la sociedad civil, pero no de la ciudadanía como tal. A partir de las décadas de 1950 y 1960, la política tradicional comenzó a mostrar signos de cambio. Durante las décadas de 1970 y 1980, el agotamiento de los estados de bienestar trajo como consecuencia la usurpación del modelo económico neoliberal y, con ello, la democracia liberal. Los límites establecidos entre lo público y lo privado tuvieron que redefinirse, pero también, la relación entre Estado, sociedad y ciudadanía.

Es a finales de 1980 y durante la de 1990, cuando el concepto de *ciudadanía* cobró relevancia. La definición más utilizada es la de T. H. Marshall, quien la definió como “un estatus conferido a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos quienes poseen este estatus son iguales con respecto a los derechos y deberes a través de los cuáles éste es conferido” (Marshall, 1965: 92). Sin embargo, aquí entendemos el concepto de ciudadanía en un sentido más amplio e incluyente que abarca tres dimensiones:

- 1) Como un conjunto de derechos cívicos, políticos y sociales, en el que su ejercicio, su defensa o su omisión constituyen la práctica ciudadana.<sup>5</sup> Que no han sido estáticos ni permanentes a lo largo de la historia,

<sup>5</sup> Ciudadanía *cívica*: igualdad ante la ley, libertad de la persona, libertad de palabra, pensamiento y culto, derecho a la propiedad y de concluir contratos. Ciudadanía *política*: derecho de asociación, de participación política y de elección (votar y ser votado). Ciudadanía *social*: derecho de compartir el bienestar económico y social (vivienda, educación, salud) (Ramírez, 1998).

sino que se han modificado de acuerdo con los contextos sociopolíticos definidos en gran medida por la conclusión o el inicio de determinada etapa histórica; en la democracia liberal, es donde han tenido su mayor auge.

- 2) Como factor de integración social y creadora de identidades a partir de procesos de diferenciación al interior de grupos, sociedades, Estados e incluso de comunidades internacionales (Tamayo, 2003). No sólo la libertad individual como principio, sino la desigualdad como condición, permiten la construcción de ciudadanía. En la medida en que los individuos logran diferenciarse a través de criterios, como por ejemplo la sexualidad, la educación, la raza, el género y el país, se van constituyendo los tipos de ciudadanía.
- 3) Como conjunto de valores y principios normativos de las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno. Las reglas del juego o del intercambio entre los individuos y los Estados también son importantes para asegurar la estabilidad de la correlación.

A partir de este sentido amplio del concepto de ciudadanía, se identifica un cambio radical en cuanto al papel de la sociedad civil y su interacción con la comunidad política, el régimen y las autoridades en el marco de la cuarta transformación. Mientras que en los procesos de Independencia, de las Leyes de Reforma y de la Revolución mexicana los movimientos sociales, la sociedad civil o en este siglo XXI la ciudadanía han sido partícipes de los intereses del Estado, ahora se asumen como sujetos de derechos, críticos de las funciones de gobierno y con altos índices de participación en temas de su interés, que no siempre corresponden a los del Estado. El regreso del gran actor se ha dado bajo la forma de ciudadanía crítica y participativa.

#### ¿CÓMO SE CONCEBE A LA SOCIEDAD CIVIL EN LA 4T?

En seguimiento al contenido del cuadro 1, mención aparte se merece el cambio que se identifica en el papel de los movimientos sociales. En tanto que el resto de las etapas históricas no hubieran sido posibles sin la cohesión de la sociedad mexicana en torno a una ideología y liderazgos en co-

mún, en la 4T se aprecia una separación de los intereses de las autoridades y de lo que ahora conocemos como sociedad civil o ciudadanía. Sin dejar de mencionar la concentración del liderazgo en una sola persona que monopoliza la agenda política nacional desde la Presidencia de la República.

La concepción de la sociedad civil en la 4T se ha expresado en términos de desdén y desconfianza. La primera declaración pública de López Obrador sobre el tema se dio el 22 de marzo de 2018, durante una entrevista televisiva en donde, de manera textual, afirmó: “Le tengo mucha desconfianza a todo lo que llaman sociedad civil o iniciativas independientes” (AMLO, 2018). El 14 de febrero de 2019 se dio cuenta de una instrucción firmada por el presidente a su gabinete para suspender la transferencia de “recursos del presupuesto a organizaciones sociales, a sindicatos, a organizaciones de la llamada sociedad civil, ONG, a asociaciones filantrópicas, todos los apoyos para el bienestar del pueblo se entregarán de manera directa a los beneficiarios”, acusándolas de discrecionalidad, opacidad y corrupción (Proceso, 2019).

Si bien la indicación tiene como fundamento el ejercicio de sus facultades legales, también lo es que la asignación de presupuesto público a organizaciones de la sociedad civil (osc) que realizan acciones en torno a problemas sociales se encuentra regulada por la legislación nacional.<sup>6</sup> Entre las actividades que llevan a cabo se encuentran las de asistencia social, el apoyo a la alimentación popular, el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas, promoción de la equidad de género, atención para personas con algún tipo de discapacidad, cooperación para el desarrollo comunitario, defensa de los derechos humanos, promoción del deporte, servicios para la salud, aprovechamiento de los recursos naturales, protección civil, fortalecimiento del tejido social, entre otras. La tendencia en las democracias contemporáneas con altos niveles de calidad es la de fomentar y fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil porque colaboran con las funciones y obligaciones del Estado, incrementando su capacidad de respuesta sobre demandas sociales que podrían quedar sin atención. Bajo el gobierno de la 4T, esa tendencia va en sentido contrario.

<sup>6</sup> Son reguladas por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, vigente a partir del 9 de febrero de 2004, así como por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, vigente a partir del 30 de marzo de 2006.

## ¿CUÁLES SON LOS RETOS FUNDAMENTALES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ESTE NUEVO GOBIERNO?

Algunos de los primeros efectos sobre la suspensión de recursos públicos se han hecho evidentes porque afectaron necesidades sensibles de grupos vulnerables, como la desaparición del programa nacional de estancias infantiles para madres trabajadoras, de atención a mujeres con algún tipo de cáncer y el cierre de centros de atención a mujeres víctimas de violencia, por mencionar algunos de los más importantes.

En consecuencia, la sociedad civil se ha destacado por promover y defender sus propias agendas de derechos colectivos, lo cual ha propiciado, por cierto, un declive permanente en la popularidad del presidente a poco más de un año de gobierno.<sup>7</sup> Uno de los ejemplos más representativos es el de las recientes manifestaciones masivas de mujeres en contra del femicidio y de la violencia de género, realizadas el 8 y 9 de marzo de 2020, en razón del aumento de la tasa de incidencia, sin haber obtenido una respuesta satisfactoria de las instancias de gobierno. Las OSC en la 4T se conciben más como opositoras que como aliadas en las funciones del Estado.

De acuerdo con el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, al 16 de junio de 2019, se contaron en nuestro país 41 129 organizaciones formalmente constituidas, pero no se cuenta con información fehaciente sobre si se encuentran trabajando o suspendieron actividades. No se cuenta con un registro confiable sobre su distribución geográfica, porque los datos de su ubicación se refieren al domicilio fiscal y no a los estados y municipios en los que trabajan. De manera general, se puede afirmar que ese número registrado es mucho menor al existente en otros países, como Estados Unidos, Argentina, Chile y Brasil, conforme a su densidad poblacional. En cuanto a la asignación de presupuesto público para el fomento de sus actividades, también es muy reducido, puesto que en 2018 sólo se benefició a 6.3% del total de organizaciones registradas (Indesol, 2020).

<sup>7</sup> El diario *El Universal* (2020) publicó el jueves 5 de marzo que la popularidad de López Obrador cayó 22.3 puntos al pasar de 79.5%, en marzo de 2019, a 57.1% en febrero de 2020. El lunes 2 de marzo, *Reforma* (2020) consignó que la aprobación del presidente cayó 19 puntos en un año, al pasar de 78%, en marzo de 2019, a 59% en el mismo mes.

Con base en lo anterior, identificamos algunos de los retos más importantes que enfrentan las OSC en este nuevo gobierno:

- Enfrentar un proceso de inhibición a partir de un discurso restrictivo del gobierno federal, no sólo para el ejercicio de sus actividades registradas, sino para el surgimiento de nuevas organizaciones.
- El fortalecimiento de sus mecanismos de organización para incidir en las políticas públicas y en las acciones del gobierno.
- Colocarse nuevamente como el motor de la transformación social frente a la incapacidad del Estado para cohesionar intereses y generar resultados.
- Mejorar el marco normativo que las regula para contar con información fidedigna sobre su número, ubicación, registro, actividades realizadas e impacto real sobre las condiciones sociales de la población en situación de vulnerabilidad.
- Flexibilizar los criterios y requisitos para su creación y el acceso al presupuesto público con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

## REFLEXIÓN FINAL

No todos los cambios que se presentan en los sistemas políticos tienen como objetivo mejorar la democracia. Algunos pueden propiciar el deterioro de los derechos obtenidos e incluso el retroceso hacia la implementación de gobiernos autoritarios mediante procesos electorales. Llamar *transformación* al inicio de un nuevo gobierno representa un grave error metodológico para el estudio de los sistemas políticos contemporáneos y sus mecánicas de cambio. Su comparación con verdaderos y comprobados procesos de transformación histórica, además de ser un despropósito, no va más allá del culto a la personalidad, ni de la exaltación de un liderazgo carismático. La experiencia previa del presidencialismo autoritario con un partido hegemónico en México durante más de setenta años da cuenta de que todo puede cambiar, para seguir igual o desmejorar.

En contra parte, las OSC fortalecen a la democracia. Se constituyen como mecanismo de vigilancia y denuncia sobre la concentración de poder

y los excesos en el ejercicio de gobierno. Su inhibición o restricción significa un grave atentado contra la participación ciudadana que encuentra en el principio de libertad la base fundamental de la democracia liberal. En función de la premura para adelantar resultados, la mecánica del cambio político y la nueva fuerza de la sociedad civil en México deben ser la prioridad en la agenda de investigación académica.

## REFERENCIAS

- Arditi, B. (1995), “La política después de la política”, en S. Bolos (coord.), *Actores sociales y demandas urbanas*, México: Plaza y Valdés / Universidad Iberoamericana.
- Diario Reforma (2020), “Reforma”, <<https://www.reforma.com/libre/online07/aplicacionei/Default.html?c=a&fecha=20200302>> (consultado el 10 de marzo de 2020).
- El Universal (2020), “El Universal”, <<https://www.eluniversal.com.mx/edicion-impresa/periodicos/2020/03/5>> (consultado el 10 de marzo de 2020).
- Gunder, F. A. y M. Fuentes (1988), “Diez tesis acerca de los movimientos sociales”, *Alfoz: Madrid, territorio, economía y sociedad*, núms. 54-55 (julio-agosto), pp. 50-63.
- H. Congreso de la Unión LXIV Legislatura (2020), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060320.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf)> (consultado el 14 de febrero de 2020).
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) (2020), “Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil”, <<https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/registro-federal-de-las-osc>> (consultado el 14 de febrero de 2020).
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2019a), “Resultados Electorales 2006”, México: INE.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2019b), “Resultados Electorales 2012”, México: INE.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2019c), “Resultados Electorales 2018”, México: INE.
- Latinobarómetro (2018), “Informe 2018”, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

- López Obrador, Andrés Manuel (AMLO) (2012), “Elecciones 2012”, <<https://lopezobrador.org.mx/temas/elecciones-2012/>> (consultado el 14 de febrero de 2020).
- López Obrador, Andrés Manuel (AMLO) (2018), “López Obrador dice desconfiar de organismos de la sociedad” [entrevista], 22 de marzo.
- Marshall, T. (1965), “Citizenship and Social Class”, en *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York: DoubleDay Anchor Book.
- Morlino, L. (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, D. (1992), *Sistemas electorales y gobernabilidad*, Barcelona: Universität Heidelberg.
- Offe, C. (1988), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid: Sistema.
- Parametría (2020), “¿Quiénes eligieron a AMLO como presidente?”, <[http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=5053](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5053)> (consultado el 14 de febrero de 2020).
- Pérez, G. y M. Chavarría (2018), *Calidad de la democracia y los desafíos políticos en México*, México: Ediciones Eon / Two Shores Publishing.
- Presidencia de la República (2019), “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>> (consultado el 14 de febrero de 2020).
- Proceso (2019), “AMLO notifica a su gabinete: ‘no transfieran ningún recurso a ONG o sindicatos’”, <<https://www.proceso.com.mx/572198/amlo-notifica-a-su-gabinete-no-transfieran-ningun-recurso-a-ong-o-sindicatos>> (consultado el 25 de febrero de 2020).
- Ramírez, J. M. (1998), “Diez años de creatividad ciudadana en México (1985-1995)”, en A. Zicaardi y S. Reyes (coords.), *Ciudades latinoamericanas, modernización y pobreza*, México: UNAM, PUEC.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2019), “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)> (consultado el 14 de febrero de 2020).
- Tamayo, S. (2003), “Espacios ciudadanos”, en L. Álvarez y S. Bolos (coords.), *Participación y espacio público*, México: UCM.
- Touraine, A. (1987), *El regreso del actor*, Buenos Aires: Eudeba.

## LA SOCIEDAD CIVIL EN LA 4T Y EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024

*Raúl Figueroa Romero\**  
*Nancy Paola Dávila Fisman\*\**

### ¿QUÉ ES LA SOCIEDAD CIVIL?

La sociedad civil está presente en la vida política y ha formado parte importante en la construcción y evolución de los Estados desde sus orígenes. Si bien el tema existe desde los griegos, con Aristóteles y su concepto de *koinonia politike*,<sup>1</sup> y ha sido abordado en distintas épocas, es hasta la segunda mitad del siglo xx cuando resurgió el concepto moderno de sociedad civil;<sup>2</sup> después de la Segunda Guerra Mundial, se dio de forma significativa la presencia de una pluralidad de organizaciones y movimientos políticos y sociales con demandas específicas que dieron pauta a un nuevo paradigma dentro de la teoría política contemporánea. En la sociedad civil, la ciudadanía organizada de manera colectiva y voluntaria encontró mediante la participación ciudadana un espacio autónomo de acción y un foro para exponer demandas al Estado. Actualmente podemos decir que empiezan a sustituir a los partidos políticos en el papel de

\* Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales en la DCSH de la UAM-Lerma. Correo: r.figueroa@correo.ler.uam.mx

\*\* Profesora-investigadora del Departamento de Derecho en la DCSH de la UAM-Azcapotzalco. Correo: paolafisman@gmail.com

<sup>1</sup> Su traducción se entiende precisamente como sociedad civil.

<sup>2</sup> A veces son conceptualizadas como tercer sector o como organizaciones no gubernamentales.

canalizadores de las demandas de la sociedad hacia el Estado; esto no es nuevo, pues, en su momento, Marx (1982) mencionó que los partidos políticos serían sustituidos por el movimiento de la sociedad. Las formas de actuación que adoptaron estas nuevas organizaciones han dado mejores resultados y, de una forma bien encausada, han fortalecido en gran medida la democracia, robustecen de alguna manera las instituciones democráticas.

El presente capítulo no pretende ser un debate teórico acerca de las diversas posturas de la sociedad civil, la intención es recuperar algunos conceptos que nos permitan entender de forma más clara sus elementos, dinámicas y mecanismos.

Para Alberto Olvera, la sociedad civil:

Se funda en la idea de que existe una tercera esfera de la sociedad, además del mercado y el Estado, en la cual puede fincarse la democracia a través de la libre asociación y sobre la base sociológica de la interacción social. La democratización consistiría entonces en el fortalecimiento de la organización de los actores sociales y el control progresivo sobre el Estado y el mercado por parte de la sociedad. Desde esta perspectiva, la sociedad civil tendría dos componentes principales: por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado, y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema (1999: 20-21).

Por otra parte, Larry Diamond concibe a la sociedad civil como:

El reino de la vida social organizada de forma voluntaria, autogeneradora, (ampliamente) apoyada en sí misma, autónoma del Estado, cohesionada por un orden legal o un conjunto de reglas compartidas. Es diferente a la sociedad en general, puesto que involucra ciudadanos que actúan colectivamente en la esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas; intercambiar información; alcanzar metas comunes; realizar demandas al Estado; responsabilizar a los empleados oficiales; excluye el realizar esfuerzos políticos para controlar al Estado (1997: 4-17).

Es importante la caracterización que hace del fenómeno de la sociedad civil, ya que posee cualidades propias que deben resaltarse para facilitar su comprensión:

Involucra a ciudadanos que actúan colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, e intercambiar información, alcanzar objetivos comunes y realizar demandas al Estado.

Es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado. Excluye la vida familiar e individual, la actividad interior del grupo (recreación, entretenimiento o espiritualidad), las empresas lucrativas de firmas de negocios particulares y los esfuerzos políticos para controlar el Estado.

Comprende un amplio conjunto de organizaciones formales e informales. Incluye grupos económicos, culturales, informativos y educativos, de interés, de desarrollo, con una orientación específica y cívica.

Tiene que ver con fines públicos antes que privados.

Se relaciona con el Estado de alguna manera, pero no tiene como objetivo obtener el poder formal o la dirección en el Estado (Diamond, 1997: 4-7).

Por su parte, Cohen y Arato (1999: 3-9) señalan que los movimientos e instituciones de la sociedad civil pueden localizarse tanto en la esfera privada como en la pública, estar vinculados con el mercado y con el Estado como puntos de contacto entre los subsistemas y la sociedad misma. Desde esta perspectiva, la sociedad civil tiene dos componentes principales. Por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos, los cuales propician su libre asociación, y, por otro, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder, del mercado y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema.

Las organizaciones de la sociedad civil (osc) se pueden identificar con una dimensión económica (Roitter, 2005: 25), han sido asimiladas a las asociaciones no lucrativas o tercer sector; en la acepción británica, de manera particular, por su función en la producción y distribución de bienes y servicios con fines no lucrativos. Esto ha nutrido la idea de ser un sector distinto del gobierno (primer sector) y de las empresas privadas lucrativas (segundo sector), conocido a nivel internacional como el tercer

sector o también sector no lucrativo (*non profit sector*) (Chávez, 2005: 59); constituido por grupos organizados en función de una tarea común, por lo que se podría conceptualizar a la sociedad civil como: “Organizaciones sin fines de lucro y actividades de ayuda mutua hechas por ciudadanos dedicados a los asuntos que afectan y conciernen al interés común, tanto los grupos que operan en beneficio de éste como los que funcionan en beneficio de otros” (Winder, 1997: 13-28).

No obstante, a pesar de su diversidad, estas organizaciones también comparten algunos rasgos comunes (Salamon y Anheir, 1996: 1):

- Organizaciones: es decir, poseen una presencia y una estructura institucionales.
- Privadas: están separadas institucionalmente del Estado.
- Que no reparten beneficios; no generan beneficios para sus gestores o el conjunto de titulares de las mismas.
- Autónomas: controlan esencialmente sus propias actividades.
- Con participación de voluntarios: la pertenencia a ellas no está legalmente impuesta y atraen cierto nivel de aportaciones voluntarias de tiempo o dinero.

Las osc son un actor fundamental para limitar la acción del Estado, sólo si mantiene autonomía; las cuales, aparte de cuestionar la autoridad, también respeten los medios de hacer escuchar sus demandas, consolidándose, además de ser espacios legítimos de diálogo con el Estado. Cabe destacar que en el caso mexicano, el referente más aceptado para definir a las osc, principalmente desde la perspectiva de la administración pública federal, es como organizaciones del tercer sector, por el ámbito de sus competencias, acción y necesidades, excluyendo así otro tipo de asociaciones, como colectivos solidarios u organizaciones políticas. Al mismo tiempo, permite separarlas de aquellas que son de corte político. Como se puede observar en lo analizado en líneas anteriores, la sociedad civil se caracteriza como un movimiento social autónomo, el cual está íntimamente relacionado con las prácticas democráticas y decisiones de gobierno.

## BREVE HISTORIA DE LAS OSC EN MÉXICO

La historia de las osc ha tenido presencia trascendental en la construcción democrática del país. Desde sus orígenes han contribuido de forma significativa a denunciar y resolver problemas de la sociedad cubriendo espacios vacíos que las instituciones gubernamentales no alcanzaban a llenar. La presencia de las osc ha sido relativamente nueva en nuestro país,<sup>3</sup> si se toma en cuenta que la mayoría de ellas fueron conformadas en la década de 1970, cuando el asociacionismo en México estuvo fuertemente marcado por dos tendencias: *a)* por el corporativismo de amplios sectores de la sociedad civil, como efecto de la forma de gobernar del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y *b)* por la asistencia privada fuertemente vinculada con la Iglesia católica.<sup>4</sup>

A partir de esos años, ocurrieron varios eventos significativos en México y en el mundo que fueron estableciendo las condiciones para el surgimiento de organizaciones sociales independientes de esos dos esquemas predominantes de asociacionismo (Verduzco y Aguirre, 2003: 2-3). La mayoría se formó a raíz del sismo de 1985 en la Ciudad de México (Verduzco, 2003), momento en que, ante la falta de respuesta del gobierno, la sociedad se organizó para dar respuesta a la catástrofe provocada por el siniestro, por lo que la ayuda internacional era entregada directamente a las organizaciones sociales, dejando de lado al Estado como intermediario. Lo anterior hizo visible un fenómeno social, hasta entonces desapercibido, las osc emergieron como un nuevo actor en el contexto político y se convirtieron en una alternativa a los tradicionales esquemas de tipo corporativo, como los movimientos gremiales, sindicales o de partidos políticos. Al no existir un concepto que permitiera catalogarlos, se optó por los términos organización no gubernamental (ONG) y organizaciones de la sociedad civil (osc).

Esta presencia fue tomando cada vez más fuerza, al grado de formar parte importante de los actores de la vida social y política del país, sobre todo después de los acontecimientos que se derivaron del proceso electoral

<sup>3</sup> Hay referentes históricos que se remontan a la época de la Colonia con las misiones de franciscanos, los hospitales de Vasco de Quiroga en Michoacán, el Monte de Piedad, etcétera.

<sup>4</sup> Véase Aguilar (2006).

de 1988. Se dio paso y se allanó el camino para que las osc se transformaran en protagonistas de la transición democrática del México de aquel entonces. En esta etapa se abrió la lucha social un poco más allá de la lógica de la resistencia, se buscó darle un contenido de derechos económicos, sociales, políticos y culturales, tema que estaba aparejado en el clima político de esos años.

A finales de la década de 1990, en un contexto de agitación y de iniciativas ciudadanas en diversos temas públicos, un grupo de organizaciones sociales impulsó un proceso de incidencia para que el gobierno federal reconociera la actuación pública de las osc y facilitara las condiciones para realizar sus actividades. Este proceso tomó varios años y culminó en 2004 con la promulgación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las osc (que aquí referiremos como Ley de Fomento). Como resultado de estos cambios, el gobierno ha tenido que abrir espacios de participación y se ha visto obligado a dar atención a las iniciativas provenientes de las osc, muchas veces bajo el rubro de iniciativas ciudadanas con un valor propio (Ablanado, 2009: 37).

En México, es de conocimiento común que las osc han propuesto e impulsado los siguientes cambios institucionales:

- 1) La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y las políticas de paridad en el sistema electoral.
- 2) La autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y del Banco de México (Banxico).
- 3) La reforma política de la Ciudad de México, sin la cual los habitantes de la capital no podrían elegir a sus autoridades.
- 4) La evaluación educativa y el servicio profesional docente basado en el mérito.
- 5) La evaluación independiente de la política social y la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).
- 6) La creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la agenda de transparencia y rendición de cuentas.
- 7) La reforma en derechos humanos y denuncias de violaciones graves a los mismos (Ayotzinapa, Tlatlaya o Tanhuato).

- 8) La Ley 3 de 3, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y la denuncia de grandes casos de desvío de recursos.
- 9) El amparo que condujo a la obligación de legislar en materia de publicidad gubernamental.
- 10) La iniciativa de reforma legal para contar con una fiscalía independiente.

Actualmente, las osc han contribuido a lo que hoy en día se ha dado por llamar *visibilizar* distintos temas en el ámbito público, como el respeto a los derechos de las mujeres, de los niños, de los adultos mayores, de los pueblos indios, de las personas con discapacidad, de los grupos religiosos minoritarios, de las poblaciones con orientación sexual distinta y de los grupos vulnerables y excluidos, como pueden ser la población sin techo, los enfermos de VIH-Sida, la población desplazada, los refugiados y los migrantes, sólo por mencionar algunos. Dichos temas, dentro de los medios masivos tradicionales como la televisión, no habían tenido la relevancia que ahora tienen, sin embargo, dentro de los medios electrónicos fueron tomando mayor auge, lo que a la postre se fue trasladando del mundo de las redes sociales a la televisión y a la sociedad en general, lo cual provocó mayores adeptos a las organizaciones sociales y civiles.

Algunos ejemplos de iniciativas de ley provenientes de las organizaciones sociales y civiles son: el caso de la Ley de Fomento fue un proceso que duró nueve años para que fuera aprobada (1995-2004); en segundo lugar, la Ley del Consejo Económico y Social (CES), la cual surgió a partir de una iniciativa de organizaciones sociales y civiles reunidas en Alianza Social (esta ley se dictaminó en el Senado, pero se eliminó la participación de las organizaciones civiles dándoles una representación mínima en el Consejo), y, en tercer lugar, la iniciativa ciudadana de Reforma Integral a la Ley Federal de Radio y Televisión (2002-2006) que, después de cuatro años de ser presentada ante el Senado de la República, derivó en un dictamen que se detuvo debido a los intereses de los grupos de poder que obstaculizaron –y aún son óbice– la democratización para el acceso social a los medios de comunicación. En abril de 2006, la coyuntura electoral y los intereses de los concesionarios de la radio y televisión en México lograron la aprobación de una nueva reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 (Murúa, 2019: 185-188).

## EL CORPORATIVISMO Y LAS OSC EN MÉXICO

La presencia de las osc han permitido reforzar de forma importante la ciudadanía política, ya que, al constituirse en el marco de la diversidad y la pluralidad social, han ido construyendo una amplia agenda compleja de demandas que no encuentran lugar ni en las organizaciones sindicales ni en los partidos políticos. En la mayoría de los casos, se reivindican como organismos no interesados en la práctica política institucionalizada, configurando así una nueva ciudadanía, como se ha mencionado, al buscar nuevos canales de negociación con las instituciones del Estado.

En este tenor, la ciudadanía se ha convertido en parte importante de los cambios sociopolíticos del país, contribuyendo a ampliar la noción de ciudadanía al plantear cuestionamientos sobre la construcción de la democracia en México, no sólo desde la visión legal, sino desde la apropiación colectiva de valores y prácticas.

El corporativismo es la base política que se diseñó en el sexenio de Lázaro Cárdenas con un modelo que sobrevivió hasta finales del siglo xx. Sustentado en una estructura de agregación y representación de intereses, en las que el Estado organizó a la sociedad y tuteló sus demandas, creó una subordinación de la sociedad encausando así la organización contra el control de la sociedad en su conjunto.

Este pacto social corporativo lo ejerció el PRI durante varias décadas, haciéndolo un instrumento al servicio del Estado-gobierno, generando sus propios interlocutores con los campesinos, los sindicatos e incluso con las nuevas clases emergentes, las llamadas clases media, media alta y alta, excluyendo o ignorando a todo aquel que le generaba alguna crítica; cuando convocaba al diálogo, en realidad realizaban un soliloquio (Bartra, 1999). Este pacto corporativo entró en crisis en la década de 1980, en la que se pueden observar o identificar dos momentos clave:

- 1) El primero de ellos se presentó después del sismo de septiembre de 1985 cuando los habitantes de la Ciudad de México convocaron a la solidaridad generando una organización espontánea centrada en liderazgos naturales, que no necesitaron tutela de algún organismo gubernamental. Hicieron evidente la incapacidad del gobierno para hacer frente a la tragedia.

- 2) El segundo momento se dio en las elecciones de 1988, con la descorporativización de amplios sectores sociales, incluso dentro del mismo PRI, que aglutinaba muy buena parte de esos sectores. Aunado a la incipiente, pero importante, emergencia ciudadana independiente que generó la formación de nuevos partidos de oposición y que provocó importantes transformaciones al sistema electoral, se incrementó el interés de la participación ciudadana; cabe mencionar que influyeron factores como la recesión económica y la falta de confianza en el gobierno federal, por lo que la población decidió constituirse formalmente y separada del gobierno o del Estado.

En este contexto se dio la consolidación de nuevos actores en la arena política nacional, la oposición de derecha representada por el Partido Acción Nacional (PAN), la oposición de izquierda representada, o mejor dicho aglutinada, por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y algunas otras opciones partidarias con agendas y banderas específicas, como el Partido Verde de México, que a la postre se convirtió en el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Un nuevo actor se sumó en la década de 1990, aunque no claramente como organización civil, sino indígena y con matices beligerantes. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y las movilizaciones civiles que le acompañaron provocaron la imposición en la esfera pública del tema de los derechos de los pueblos indígenas, pero también de éstos como parte de la sociedad civil organizada (Isunza, 2005: 20). Fue un momento de importantes movilizaciones de amplios sectores de la sociedad, por lo que decidieron constituirse formalmente; así surgieron nuevos líderes de opinión en los medios de comunicación, se crearon y fortalecieron sindicatos, grupos de campesinos y otros grupos indígenas empezaron a organizarse a nivel nacional y binacional para demandar el respeto a sus derechos indígenas (Franzoni, 2016).

En los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se establecieron de manera escueta los canales de diálogo entre la ciudadanía y la administración pública federal.

Posteriormente, Vicente Fox (2000-2006) abrió los canales de diálogo convocando a las OSC a proponer políticas públicas en distintos temas de gobierno. Como resultado de esta apertura se puede señalar la relevan-

cia de las Mesas de diálogo para definir políticas públicas en 21 temas,<sup>5</sup> la creación de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, el apoyo al voluntariado, la elaboración del Diagnóstico General de Derechos Humanos y el apoyo para la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las osc.

Es importante señalar que en los gobiernos panistas, el de Vicente Fox Quesada y el de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012), se incrementó el número de osc, al pasar de 908 (que había cuando terminó el sexenio de Carlos Salinas de Gortari en 1994), a cerca de 7000 durante el sexenio de Vicente Fox, lo que implicó un aumento del ritmo de crecimiento de 16.6% con respecto al sexenio de Ernesto Zedillo (Pacheco y Franzoni, 2016: 20). No obstante, el mayor repunte se dio en el sexenio de Felipe Calderón, con un ritmo de crecimiento de 17.5%. Dentro de su Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establecía el fortalecimiento de la sociedad civil y garantizar instituciones sólidas que guiaran la actuación del Estado de derecho como dos elementos esenciales para garantizar los derechos políticos y las libertades civiles de todos los mexicanos. Recordemos que la primera legislación específica sobre las osc fue la Ley de Fomento promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2004, en el sexenio de Fox (Figueroa y Rancho, 2014: 94-95), lo cual, como se ve, en cifras incrementó considerablemente su afluencia.

Este crecimiento también se puede explicar por la coyuntura política que se dio en el proceso electoral de 2006, en una de las elecciones más cerradas de la historia de México. Por ello siempre tuvo un halo de desconfianza, lo que provocó diversas movilizaciones sociales para solicitar el esclarecimiento de los resultados de dichas elecciones de ese año; su pro-

<sup>5</sup> Las temáticas de las Mesas de diálogo para proponer políticas públicas al gobierno de Vicente Fox fueron: Hacia un marco legal de fomento y corresponsabilidad; Movilización de recursos y fundaciones comunitarias; Oficina Presidencial de Enlaces con la Sociedad Civil; Capacitación, profesionalización y desarrollo institucional; Comunicación social, democracia y sociedad civil; Educación cívica y participación social; Niñas, niños y adolescentes; Jóvenes; Adultos mayores; Mujeres; Escuelas públicas de educación básica con horario prolongado; Personas con discapacidad; VIH/Sida; Medio ambiente; Indígenas; Asuntos migratorios; Diversidad sexual; Derechos humanos; Población afectada por desastres; Adicciones y empleo, empresas sociales, micro empresas y proyectos productivo. Véase Cemefi (2000).

tagonista fue Andrés Manuel López Obrador. Por las razones anteriores, la nueva administración tenía la creencia de que las osc habían sido una parte importante de la fuerza política de su oponente mediante dos acciones: por una parte, buscó debilitar a las osc ya existentes y, por otra, creó nuevas organizaciones con la finalidad de tener una relación más cercana de su partido con la sociedad civil, útil como mecanismo para legitimar su gobierno.

Durante la última administración, la de Enrique Peña Nieto (2012-2018), con el eslogan de campaña “Te lo firmo y te lo cumplo”, firmó 266 compromisos ante un notario público, de los cuales, hasta septiembre de 2017, solo había cumplido 38.35%, es decir, 102. Durante ese sexenio el espacio de diálogo se vio limitado y con fuerte reclamo a los compromisos del proceso de Gobierno Abierto,<sup>6</sup> de los cuales los reclamos más importantes fueron la violencia, la corrupción y el espionaje digital.

Este periodo, que comenzó en el año 2000, estuvo marcado por un neocorporativismo clientelar entre las osc y los gobiernos en turno. Para que estas organizaciones no se movilizaran en contra del gobierno se les abrió la puerta del presupuesto público para financiar sus proyectos, por lo que, al terminar estos gobiernos en 2018, la relación se ha vuelto muy tensa con el actual gobierno (2018-2024), dado los recortes e incluso el cese del presupuesto y financiamiento a las que tenían acceso muchas osc; suponían que ya tenían el derecho de conservar el financiamiento, sin embargo, no fue así; un claro ejemplo fueron las organizaciones agrupadas en torno a las estancias infantiles, que más adelante se detalla.

## ¿Y LOS RECURSOS?

Si bien la creación de estas nuevas organizaciones en algunos casos se formó desde el compromiso de las causas ciudadanas, muchas también lo hicieron por la posibilidad del acceso a los fondos gubernamentales y con la perspectiva de tener otros espacios de visibilización política, un punto importante a observar en cuanto a los recursos de las osc y la dependen-

<sup>6</sup> La Alianza para el Gobierno Abierto es un compromiso internacional de la que México es miembro fundador y miembro del Comité Directivo (N. del E.).

cia que tiene con respecto al financiamiento público. Por ello, en esta relación y dependencia no puede haber mucha o una total independencia.

A partir de 1999, cuando de manera formal se comenzó a explorar la naturaleza, la estructura y las fuentes de ingresos de las osc en nuestro país, la revisión estaba orientada a conocer aspectos como la medición del número de empleados remunerados en el sector no lucrativo, así como sus ingresos. Las actividades y los servicios que prestan se ajustan a las 18 actividades genéricas establecidas en el artículo 5° de la Ley de Fomento que se mencionan a continuación:

- I. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley de Asistencia Social y en la Ley General de Salud (Fracción reformada DOF 24-04-2018).
- II. Apoyo a la alimentación popular.
- III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
- IV. Asistencia jurídica.
- V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
- VI. Promoción de la equidad de género.
- VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad (Fracción reformada DOF 16-06-2011).
- VII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural (Fracción reformada DOF 25-04-2012).
- IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.
- X. Promoción del deporte.
- XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.
- XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable, a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales.
- XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.
- XIV. Fomento de acciones para mejorar la economía popular.
- XV. Participación en acciones de protección civil.

- xvi. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley (Fracción reformada DOF 28-01-2011).
- xvii. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores (Fracción adicionada DOF 28-01-2011. Reformada DOF 25-04-2012).
- xviii. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana (Fracción adicionada DOF 25-04-2012).
- xix. Las que determinen otras leyes.

Actualmente y de acuerdo con los datos del Sistema de Información del Registro Federal de las osc del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), al 14 de enero de 2020, existen en nuestro país 42 270 osc (Indesol, 2019), de las cuales cabe aclarar que no todas se encuentran en funcionamiento o reciben recursos públicos, en estas cifras se encuentran incluidas las asociaciones religiosas, las de beneficio mutuo, los partidos, las agrupaciones políticas y las instituciones de ayuda a terceros.

De la totalidad de organizaciones registradas en Indesol, 5 836 realizan actividades asistenciales; 6 566, para la mejora de la economía popular; 6 148 de desarrollo comunitario y 9 947, de fomento educativo. Del total de organizaciones con Clave Única de Inscripción al Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (Cluni),<sup>7</sup> 22 493 tienen la figura jurídica de Asociación Civil, de todo este gran conglomerado de asociaciones, sólo 8 171 están registradas como donatarias autorizadas (cuadro 1), de las cuales 2 000 tienen la deducibilidad para obtener donativos del extranjero, 66% de las organizaciones con deducibilidad son asistenciales (Murúa y Velasco, 2014: 48-54).

<sup>7</sup> La Cluni es un instrumento indispensable para que las osc puedan acceder a los apoyos y estímulos del gobierno federal y facilitar el cumplimiento de sus actividades. Información en: <<https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/requisitos-para-el-tramite-de-inscripcion-al-registro-federal-de-las-osc-49693>> (consultada el 10 de enero de 2020).

*Cuadro 1. Donatarias autorizadas por el SAT 2014-2018*

| Ejercicio | Donatarias autorizadas | Variación (%) |
|-----------|------------------------|---------------|
| 2014      | 8 908                  |               |
| 2015      | 9 659                  | 8.43          |
| 2016      | 9 851                  | 1.99          |
| 2017      | 9 447                  | -4.10         |
| 2018      | 8 171                  | -13.51        |

Fuente: SAT (2018).

Es importante mencionar que no existen cifras estadísticas que demuestren la dimensión y la forma de las aportaciones que hacen las osc en el país, tanto en términos de población atendida o beneficiada como del ahorro que esto implica para el gobierno en relación con el costo que representa otorgarles ciertos incentivos fiscales, sobre todo si tomamos en cuenta el valor agregado que representa la calidad de los servicios que prestan.

Según datos oficiales las osc recibieron durante 2018, 2 454 345 349 pesos (SHCP, 2018b) de la Administración Pública Federal (APF). No obstante, esta cantidad es casi 50% menor a la otorgada en 2017, repartida entre 2 275 organizaciones, 6.4% del total registradas, lo que representa un promedio de poco más de dos millones de pesos por asociación (Alternativas y Capacidades, 2019).

De acuerdo con el informe de la “Cuenta Pública, ejercicio 2018” del Indesol, de las 18 880 acciones de fomento realizadas por parte de las dependencias y entidades de la APF en favor de las osc en el ejercicio fiscal 2018, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social (ahora Secretaría de Bienestar) 78.2%; de las cuales 2 923 acciones corresponden al rubro Económico, por un monto de 5 988 609 735 de pesos dirigidos al fomento de las actividades que llevaron a cabo 2 611 osc (Indesol, 2018: 17) (cuadro 2).

Por otra parte, en el rubro denominado Convenios se realizaron 46 acciones en total; 34 acciones, por un monto de 220 427 760 pesos dirigidas al fomento de las actividades 45 osc. Los recursos federales dirigidos a organizaciones de la sociedad civil con Cluni en 2018, correspondientes al rubro Económico y al de Convenios, es de 6 209 037 495 pesos, se cana-

lizaron a través de 17 ramos y 41 unidades responsables. Los montos respectivos y el número de acciones se muestran a continuación: en relación con los 34 convenios, por un monto de 220 427 760 pesos reportados por unidades responsables de las secretarías de Educación Pública, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Desarrollo Social (ahora Secretaría de Bienestar), Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en favor de 10 433 osc. El recurso público destinado para tal fin fue de 6 209 037 495 pesos (véase cuadro 2).

*Cuadro 2. Fomento de la Administración Pública Federal para las OSC*

| Rubros   | Acciones de fomento | Números de osc* | Monto (pesos)        |
|--|---------------------|-----------------|----------------------|
| Económico  | 2 923               | 2 611           | 5 988 609 735        |
| Especie  | 76                  | 67              |                      |
| Capacitación presencial                              | 4 203               | 3 100           |                      |
| Capacitación a distancia                             | 3 538               | 3 522           |                      |
| Asesoría   | 5 357               | 5 081           |                      |
| Servicios  | 120                 | 114             |                      |
| Difusión y comunicación                              | 749                 | 578             |                      |
| Convenios  | 46                  | 45              | 220 427 760          |
| <b>Diálogo e interacción gobierno-sociedad civil</b> |                     |                 |                      |
| Concentración, coordinación y vinculación            | 1 861               | 1 426           |                      |
| Otro   | 7                   | 7               |                      |
| <b>Total</b>   | <b>18 880</b>       | <b>10 433</b>   | <b>6 209 037 495</b> |

\* Si se suma esta columna arrojaría un total de 16 551 organizaciones. Sin embargo, tomando en cuenta que algunas organizaciones recibieron más de una acción de fomento, el número real de organizaciones es de 10 433.

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP (2018b).

Sin embargo, no todas las osc financiadas con recursos públicos vienen de la sociedad civil. Casi 50% de ellas son en realidad organismos identificados como GONGO, es decir, organizaciones gubernamentales no gubernamentales (*government no government*), como las federaciones deportivas coordinadas por la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Conade) y los institutos estatales y delegaciones del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA).

Estas GONGO son asociaciones civiles constituidas desde el gobierno, con presupuesto previamente etiquetado en distintas dependencias públicas, sin que exista una explicación oficial de su surgimiento o por qué se mantienen de esa manera. Ejemplo de esto lo encontramos en los Centros de Integración Juvenil, que están en el presupuesto de Salud desde 1970, pero están registrados como asociación civil (A. C.), tienen presupuesto etiquetado y reciben dinero porque son, en teoría, un mecanismo no gubernamental, pero con dinero gubernamental, para el tema de adicciones. Posteriormente, el gobierno creó 32 asociaciones civiles a las que el INEA otorga el dinero, aunque descentralizado, como todo lo de educación que por ley no puede ser central. En 25 de los estados, la descentralización es a los Institutos Estatales de Educación para Adultos que no configuran como del gobierno, sino como A. C.; todo el dinero de la Conade se da a asociaciones civiles. Es ejemplo del uso y abuso de la figura A. C. para hacer cosas gubernamentales. De forma que el monto total entregado, como 50% o más, no va a las osc, sino a GONGO, organizaciones que por alguna razón administrativa tienen Cluni, que es obligatoria para recibir fondos públicos. El problema es que, al poner a las GONGO en el mismo paquete, se registra un monto mucho más grande de lo que en realidad va a las osc (Verduzco y Díaz Estrada, 2019: 41).

En este sentido, la Ley de Fomento no determina mecanismos específicos que limiten que estas GONGO accedan a los recursos reservados a las osc. Si bien estas organizaciones pueden ser formas adecuadas para llevar a cabo algunas actividades del sector social, lo cierto es que también representan una amenaza para las osc por absorber una buena parte de los recursos destinados al fomento de las mismas. Considerando que algunas de ellas tienen una larga trayectoria de evasión de las exigencias marcadas por la Ley, en términos de enriquecimiento ilícito de funciona-

rios gubernamentales, se corre el riesgo de distraer el apoyo para iniciativas cívicas no gubernamentales o crear la falsa idea de una sociedad civil floreciente en México (Rish y Kushen, 2004: 94).

Otra implicación importante en el ámbito político, pues se reducen los espacios para actores independientes limitando la posibilidad de que las osc se involucren en el desarrollo de políticas públicas, incluyendo las restricciones para establecer relaciones de cooperación y trabajo conjunto entre gobierno y sociedad civil, y en consecuencia hay menos recursos y fuentes de financiamiento público para las osc (Evenson, 2007: 42-43).

De hecho, del total de recursos públicos destinados a las osc, sólo el Programa de Coinversión Social del Indesol cuenta con reglas de operación y se trata apenas de 6% de lo asignado durante 2018. Esos recursos fueron adjudicados a sólo 912 organizaciones, que representan 2.6% del total registrado para recibir financiamiento público. Entre las osc que más subsidios recibieron se encuentran: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (132 millones), Academia Mexicana de la Lengua (82 millones), Conade (75 millones), Comité Olímpico Mexicano (COM) (65 millones), Asociación Deportiva Mexicana de Básquetbol (Ademeba) (40 millones), Federación Mexicana de Beisbol (Femeb) (37 millones) y Federación Mexicana de Tae Kwon Do (29 millones).

De los datos proporcionados en los 62 informes del mismo número de unidades responsables de la APF para el ejercicio fiscal 2018, el porcentaje de recursos federales que ejercieron la Secretaría de Educación Pública (SEP), la ahora Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Cultura representa 65% del total, como se explica en el cuadro 3.

*Cuadro 3. Cuenta pública ejercicio 2018*

| Dependencia                     | Monto<br>(pesos) | Porcentaje del total |
|---------------------------------|------------------|----------------------|
| Secretaría de Educación Pública | 2 454 345 349    | 40                   |
| Secretaría de Desarrollo Social | 796 278 925      | 13                   |
| Secretaría de Cultura           | 739 221 185      | 12                   |
| Total                           | 3 989 845 459    | 65                   |

Fuente: elaboración propia con datos de Indesol (2018).

Por otra parte, las tres dependencias que realizaron el mayor número de acciones de fomento en el rubro económico para las osc fueron: en primer lugar, la Secretaría de Bienestar con 1 515 por medio de la Dirección General de Opciones Productivas, la Dirección General de Políticas Sociales, el Indesol, el Instituto Mexicano de la Juventud y la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social; en segundo lugar, las Entidades no Sectorizadas, con 378, de éstos, 206 corresponden a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ahora Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, INPI) y 172 al Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), y, en tercer lugar, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (ahora Agricultura y Desarrollo Rural, Sader) con 190 a través de la Coordinación General de Enlace Sectorial (Indesol, 2018: 19).

En el tema de la SEP, es necesario tomar en cuenta que las unidades responsables de llevar a cabo las acciones de fomento de dicha institución corresponden a organismos públicos descentralizados, como el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), la Conade o el INEA, las cuales no contemplan programas con Reglas de Operación (ROP) para que las osc obtengan recursos administrados por dicha dependencia. En el caso particular del INEA, constituyó en las entidades federativas patronatos de fomento educativo bajo la personalidad jurídica de asociaciones civiles –con su respectiva Cluni–, los cuales recibieron de dicho organismo fondos para la política de alfabetización de adultos, reportados como acciones de fomento (Tapia y Verduzco, 2013: 34-38). En ese mismo año, el INEA entregó 1 714 millones de pesos, casi 63% de los subsidios otorgados a sus institutos y delegaciones estatales.

En cuanto a donativos, las dependencias que más entregaron recursos a las osc fueron: Secretaría de Cultura, Inmujeres, SEP, Comisión Federal de Electricidad (CFE), IMSS, Petróleos Mexicanos (Pemex), Secretaría de Salud, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Secretaría de Economía, Auditoría Superior de la Federación (ASF) y Cámara de Senadores. Entre las osc que más donativos recibieron en 2018 se encuentran Educadores somos todos (50 millones), Asociación Azteca Amigos de la Cultura y las Artes (43 300 000 pesos), Poder Cívico (20 millones), Patronato Pro-Biblioteca Vasconcelos (15 millones), Fundación Bancomer (13 488 000),

Fundación IMSS (13 millones), Museo Memoria y Tolerancia (10 millones) y la Universidad Pontificia de México (10 millones).

La problemática consiste en que muchas de estas organizaciones, al no ser donatarias autorizadas, deben pagar impuestos, en principio, por los fondos públicos que reciben; en otras palabras, los asociados deben pagar de sus recursos los impuestos como si el dinero recibido fuese una ganancia, como si la asociación civil fuese una empresa, cuando su finalidad no es económica. Además, esta aplicación de fondos de la APF en nombre de las osc es, del total de fondos y estímulos otorgados por las entidades y dependencias públicas, en realidad menos de la mitad reportado por el gobierno federal para estas organizaciones.

López Obrador tuvo su primera postulación para ocupar la silla presidencial en el año 2006 con el PRD, lo intentó nuevamente en 2012 como candidato a la Presidencia del mismo partido, y fue hasta 2018 que logró llegar a la Presidencia, encabezando un frente de partidos (no sólo de izquierda, que era lo que se esperaba, sino también hubo otros de distinta orientación política) en la denominada Coalición Juntos Haremos Historia,<sup>8</sup> en la que el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) es parte principal, el cual López Obrador mismo fundó en 2014.

Las elecciones del 1° de julio de 2018, en las que López Obrador llegó al poder, fueron hasta este momento las elecciones más grandes realizadas por el Instituto Nacional Electoral (INE) (antes Instituto Federal Electoral (IFE) desde su creación, no sólo por la cantidad de electores con derecho a voto, sino también por la cantidad de cargos de elección popular en disputa en esos comicios: más de 89 millones de mexicanos llamados a votar y con 56 611 027 electores habilitados, de los cuales 63.42% se presentó en las urnas para emitir su voto. Es importante mencionar que esas elecciones fueron históricas, ya que, aparte de la elección de presidente, se eligieron 500 diputados, 128 senadores, 9 gubernaturas, 1 612 alcaldías y otros 1 156 cargos. En total fueron puestos a votación 3 406 cargos. La Coalición Juntos Haremos Historia ganó en 31 de los 32 estados del país, incluyendo los del norte donde nunca había registrado apoyos, no como partido, claro está, sino como votación o como propuestas de izquierda.

<sup>8</sup> Conformada por Morena, Partido del Trabajo (PT) y Partido Encuentro Social (PES).

Según datos oficiales del INE, la victoria del actual presidente fue con 30 113 483 votos, lo que representó 53.19% de los votos totales. En cuanto a la conformación de las cámaras de Diputados y Senadores, la Coalición Juntos Haremos Historia obtuvo una importante presencia y, de acuerdo con el dictamen posterior a las elecciones del 1° de julio, en la Cámara de Diputados hay un total de 191 curules ocupadas por Morena, 61 del PT y 56 del PES, que corresponden a 308 legisladores por parte de la coalición. Además de estos datos, habrá que agregar los curules por el principio de representación proporcional, los llamados diputados plurinominales por partido, los cuales fueron 85, tres y cero, respectivamente.

Por otra parte, 55 escaños son ocupados por Morena en la Cámara de Senadores, ocho por PES y seis por el PT, los cuales resultan en un total de 69 escaños que pertenecen a la coalición de López Obrador, además, nuevamente, de los espacios que se agregan por concepto de plurinominales de cada partido: trece, uno y cero, respectivamente.<sup>9</sup>

Estos resultados le otorgaron un inmenso poder político a López Obrador, que al tener una importante presencia mediática de más de 18 años buscando una elección presidencial, además cuenta, junto con la Coalición Juntos Haremos Historia, con la mayoría de ambas cámaras del poder legislativo, así como una mayoría en las gobernaturas del país y una presencia importante en los congresos de 19 estados. El poder legislativo ha perdido su tarea principal como contrapeso del poder ejecutivo federal, que se ha visto fuertemente permeado con el dominio de la Presidencia en las diversas agendas legislativas. En lo que lleva el sexenio, también se han criticado los fuertes recortes presupuestales, con lo que reduce la capacidad de actuación del INAI o la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Estos elementos tienen implicaciones para la capacidad de incidencia de la sociedad civil que ha utilizado estos importantes contrapesos para hacer escuchar sus demandas e impulsar sus causas y, sobre todo, la rendición de cuentas.

Aunado a lo anterior, tenemos una llamada *política de austeridad*, la cual ha sido impuesta en todos los niveles de gobierno y promovida desde la campaña presidencial con el eslogan “no se puede tolerar un go-

<sup>9</sup> Datos del INE consultados vía electrónica el 10 de diciembre de 2019, <<https://portal.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/eleccion-federal/>>.

bierno rico con un pueblo pobre”, que ha tenido una amplia aceptación en las masas después de los gastos históricamente elevados de administraciones anteriores. Con esta idea se han hecho recortes financieros importantes a muchas osc que recibían erario para sus actividades cotidianas, como se ha mencionado; sin embargo, ya no es así en el caso de muchas osc, pero sí de nuevas organizaciones que comulgan con las ideas de la nueva administración.

Sobre esto es importante resaltar lo siguiente: la noción de “Sin mediadores”, justificada en el discurso del combate a la corrupción, específicamente con la finalidad de eliminar los mediadores por corruptos, encierra un realce en la transferencia directa de recursos económicos a diversos sectores de la población, refiriendo específicamente estos apoyos a hombres y mujeres de la tercera edad, jóvenes sin actividad, personas con discapacidad y dando a los llamados “servidores de la nación”—vinculados con operadores políticos-partidistas— la conformación de padrones de beneficiarios, información relevante en el manejo y la aplicación de recursos, eliminando así la necesidad de las osc y poniendo en tela de juicio la conformación actual de la sociedad civil mexicana al contrastarla con el proyecto nacional de la cuarta transformación (4T). En este último punto es importante señalar que la administración de López Obrador retoma a las osc sólo en el discurso político y no como un agente de solución a los problemas del bienestar, las define como simples intermediarias de recursos y, desde su visión, sólo son agentes en donde impera la corrupción.

## LA 4T Y LAS OSC

Como se ha mencionado, las osc en México han contribuido históricamente a impulsar el fortalecimiento de las instituciones del Estado, cubriendo demandas de grupos vulnerables y fomentando desde sus demandas una mayor apertura democrática. Sin embargo, la nueva política ha decidido dejarlas fuera del presupuesto, lo que limita su capacidad de acción y, en algunos casos, puede condenarlas a la desaparición.

Cuando aún era candidato a la Presidencia, el 7 de marzo de 2018 López Obrador asistió a la Agenda de la Tercera Cumbre Ciudadana, en la que fueron cuestionados los candidatos presidenciales acerca de su posicio-

namiento sobre algunos temas divididos en siete ejes temáticos: ambiente y desarrollo sostenible, cohesión social y desarrollo participativo, derechos humanos, educación de calidad, justicia, seguridad y fortalecimiento de las osc. Ya como presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador y en nombre de la Coalición Juntos Haremos Historia suscribió el compromiso de incrementar el presupuesto federal destinado a los programas que apoyan las actividades de las osc, con el apoyo del Congreso federal.

No obstante que suscribió esos compromisos, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2019 que el presidente envió al Congreso eliminaba la totalidad de los recursos destinados al Programa de Coinversión Social (psc), el cual, en 2018, contaba con 187 millones de pesos para el apoyo al trabajo que realizan las osc, con la idea de eliminar la corrupción y “la intermediación”, y así entregar los recursos de manera directa a los beneficiarios. Sin embargo, como resultado de un importante cabildeo con el poder legislativo, se logró que quedara un rubro para ellas en el PEF.

El programa fue rescatado por la Cámara de Diputados, aprobando un presupuesto de 129 millones, 58 menos que en el mermado presupuesto anterior. Por ahora su futuro es incierto ante las declaraciones del ejecutivo federal en el sentido de que no se darán apoyos de ningún tipo a osc sin excepción (González, 2019).

Después de la propuesta, el 18 de diciembre 2019 más de 500 osc y cerca de mil personas enviaron una carta a la Cámara de Diputados, en la que pedían que no desapareciera esta partida: “la desaparición de [este presupuesto] afectaría sustancialmente el trabajo de miles de organizaciones que, junto con el gobierno, coadyuvan a la construcción de un país democrático, incluyente y plural con oportunidades para más mexicanas y mexicanos” (Anexo 1, 2018).

El 14 de febrero de 2019, según el comunicado titulado “Circular uno”, siguiendo la política de austeridad de esta administración, se giró una circular en las oficinas del gobierno federal (Circular oficial, 2019), en la cual se ordenaba la cancelación del presupuesto que se asignaba a las osc por medio de programas de carácter social. La circular consta de dos párrafos:

Como es del conocimiento público, hemos tomado la decisión de no transferir recursos del presupuesto a ninguna agrupación social, sindical, civil o del movimiento ciudadano, con el propósito de terminar en definitiva con la intermediación que ha originado discrecionalidad, opacidad y corrupción.

Todos los apoyos para el bienestar del pueblo se entregarán de manera directa a los beneficiarios. Asimismo, se deberá cumplir con las disposiciones legales para que obras, adquisiciones y servicios se contraten mediante licitaciones y con absoluta transparencia (Anexo 2, 2019).

De acuerdo con la “Cuenta pública 2018” (SHCP, 2018a), durante el ejercicio fiscal de ese año el gobierno federal otorgó 6 209 millones de pesos para el fomento de las osc. Dicho monto habría sido repartido entre 10 433 organizaciones de acuerdo con este documento.

Con los recortes al PEF para el Ejercicio Fiscal 2019, se restringieron los recursos que el gobierno federal entregaba a particulares y organizaciones civiles para operar distintos programas, entre los que se destacan el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y la Red Nacional de Refugios para mujeres víctimas de violencia. Este recorte se ha justificado bajo la idea de la austeridad republicana, de que tanto las estancias infantiles como los refugios operaban con irregularidades y que se habían encontrado casos de corrupción y anomalías en el registro de beneficiarios, apoyos incompletos e informes alterados (los cuales a la fecha no han sido transparentados por parte del gobierno federal). Por ello, era importante terminar con los intermediarios, en este caso, las organizaciones, y hacer llegar los recursos directamente a los beneficiarios. El 16 de febrero de 2019 el presidente hizo las siguientes declaraciones:

Di a conocer hace dos días un memorándum, una circular para que no se transfieran recursos del presupuesto a organizaciones sociales, a sindicatos, a organizaciones de la llamada sociedad civil, ONG, a asociaciones filantrópicas, ya nada de eso se va a permitir... el apoyo del Gobierno se va a entregar directamente a los beneficiarios (González, 2019).

El conflicto por los refugios de mujeres y las estancias infantiles debilitó las diferencias entre el gobierno y las organizaciones no gubernamen-

tales (ONG), a quienes López Obrador acusó de ser “un gobierno paralelo” que vive del gasto público. En el tema de las estancias infantiles, López Obrador declaró (sin presentar fuentes oficiales) que, según el informe del DIF nacional de 2018, encontraron irregularidades en 70% de los casos; ante tal reporte, el dinero se daría a las madres o a los padres de familia, para que ellos decidan a qué estancia entregar ese recurso, y para la entrega de éste López Obrador especificó: “Se hizo la revisión, el análisis, son alrededor de 300 000 niños los inscritos en las estancias, se encontró que hay informes adulterados, que no son en todos los casos los niños que se registran y otro tipo de irregularidades” (Monroy, 2019); explicó que se entregarán 1 600 pesos por cada niño, cada dos meses, y que será decisión de cada familia el manejo de este apoyo, agregó: “Esa familia decide si quiere entregarle estos recursos a los de las estancias, si esa familia dice con esto yo puedo encargarles a mis hijos a una hermana, a una tía, a una abuelita, es decisión de cada familia” (Guadarrama, 2019).

Posteriormente, el 5 de marzo de 2019, bajo el título “En democracia se vale no estar de acuerdo”, diversos miembros de las OSC y ONG hicieron un pronunciamiento en el que se manifestaron en contra de la generalidad con la que se expresó el presidente, pidiendo respeto a sus labores. Entre los 103 firmantes destacan: Denise Dresser, Genaro Lozano, Jorge G. Castañeda y María Elena Morera, presidenta de la organización Causa en Común. Además, signaron 70 organizaciones, entre ellas: el Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO), Mexicanos Primero, México Unido Contra la Delincuencia A. C. (MUCD) y la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) (Anexo 3, 2019).

Después de la difusión masiva de la carta dirigida a la opinión pública, el 7 de marzo de 2019 López Obrador mencionó que habría recursos para el programa de refugio para las mujeres maltratadas, pero no así para las estancias infantiles.

A la fecha, el único comunicado se presentó en el Tercer informe trimestral 2019 del PCS que menciona:

Actualmente el Programa de Coinversión Social (PCS) no ha publicado Reglas de Operación, ni convocatorias, derivado de la CIRCULAR UNO emitida el día 14 de febrero de 2019 por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y que fue dirigida a los miembros del Gabinete

Legal y Ampliado del Gobierno de la República. [...] el Programa se encuentra en un proceso de reestructuración, en el cual se tomarán las medidas idóneas con el fin de que su funcionamiento se lleve a cabo en estricto apego a la normatividad, así como acorde con lo establecido en la circular mencionada...” (Secretaría de Bienestar, 2019: 58).

Es todo lo que hasta este momento se ha manifestado oficialmente.

## EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024 ANTE LAS OSC

La Carta Magna en su artículo 26 obliga al gobierno federal a que establezca de manera democrática las aspiraciones y demandas de la sociedad para establecer el plan y los programas de desarrollo al que tendrán que sujetarse los programas de la APF. De forma que el eje programático del gobierno es el Plan Nacional de Desarrollo. Si bien en la Ley de Planeación (así como en el marco internacional de derechos humanos que reconoce la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos públicos), se establece la participación de todos los sectores de la sociedad, entre ellos, el de las osc que no habían sido convocadas a principios de 2019.

El 30 de abril de 2019 se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) que consta de dos documentos: 1) una Guía de principios y temas prioritarios (AMLO, 2019), y 2) un anexo denominado Anexo XVIII-Bis publicado en la *Gaceta parlamentaria*, núm. 5266-XVIII (Anexo XVIII-Bis, 2019). En este último documento se plasma, en medio de mucha expectativa, lo que guiará la política a seguir en este sexenio, y es una referencia en la que se establecen las políticas a seguir en los distintos niveles de gobierno desde el ámbito federal.

En el tema de las osc causó expectativa a partir del 14 de febrero de 2019, después del comunicado “Circular uno”, y como era de esperarse las menciones para este sector son limitadas y muy lacónicas, incluso casi inexistentes tanto en la Guía de principios como en los temas prioritarios; por ejemplo, no se menciona a la sociedad civil ni a las osc, éstas sólo aparecen mencionadas una vez en el punto en el punto 2. Política Social, numeral iv. Jóvenes Construyendo el Futuro, en el objetivo 1.2: “Fortalecer la cultura democrática, abrir el gobierno a la participación social y

escuchar de manera permanente a la sociedad, dando especial atención a las mujeres y los grupos históricamente discriminados y marginados”. Si buscamos un poco más en ese mismo documento, encontramos en el punto 1.2.3 lo siguiente: “Promover la participación de las personas, las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado en el ciclo de las políticas públicas”, en donde se agrega que se consultó a los sectores privado y académico, a miembros de la sociedad civil, a pueblos y comunidades indígenas, a mujeres, a personas con discapacidad y personas que residen en la Unión Americana (Estados Unidos), en foros y mesas, y de manera electrónica al conjuntar dicho programa. A eso se limita el documento que forma parte del PND.

La segunda de ellas, en el mismo título y en el rubro Foro nacional de consulta ciudadana “Planeando Juntas la Transformación de México”, como parte de los compromisos acordados en ese foro está referido lo siguiente: “Tareas de acompañamiento (sociedad civil)”.

En estas menciones quedó de manifiesto el poco interés del nuevo gobierno en las sociedades civiles y las osc, dejándolas con poco campo de acción para involucrarlas en una agenda que impulse una participación más activa en la toma de decisiones, sin considerarlas como parte importante del nuevo proyecto de nación y limitando su acción en la arena política.

## CONSIDERACIONES FINALES

México es un país plural lleno de distintas voces, en donde la sociedad civil, las organizaciones sociales y ciudadanas han desarrollado una amplia experiencia en los ámbitos y temas que las ocupan, y han abordado temas que la APF ha dejado de lado. Han generado modelos de atención en temas específicos, grupos de población o en territorios donde implementan medidas, programas muy enfocados o especializados en problemáticas específicas, acotadas, claro, pero ahí están, de lo contrario no existirían, incluso con el impulso de iniciativas de ley.

La ciudadanía ha tenido un canal importante de expresión a través de las osc, en las que ha encontrado los medios para plantear problemas y preocupaciones de interés colectivo. Si bien han tenido que superar el

sistema corporativista, que durante décadas fue la única forma de relación entre el Estado y la ciudadanía, este proceso no ha sido fácil incluso con décadas para poder cristalizar una nueva relación entre la sociedad civil y el gobierno. En esta nueva administración no han sido consideradas para la construcción del nuevo proyecto de nación, por lo que las osc han expresado su preocupación por distintos medios, ya que no se ha valorado el derecho que se han ganado con su largo historial de lucha y que se encuentran reconocidos en la Ley de Fomento. Entre las diversas propuestas de este sector está la de abrir un franco diálogo con el gobierno federal, en el que se establezca la voluntad política de incorporar a las osc en la planeación democrática de nuestro país.

La raíz general de la problemática social que se vive actualmente está en la violencia, la pobreza y el crimen organizado, por lo que es importante la presencia de actores que permitan fortalecer la democracia participativa y que impulsen y propongan alternativas, ya que muchas de ellas llegan a donde el gobierno no logra hacerlo, y coadyuvan con ciertas acciones en favor del desarrollo comunitario.

Las osc han estado presentes en el desarrollo de la democracia en México y como actores sociales ha sido fundamental su actividad en la asistencia como un derecho humano, así como en la visibilización y significación de problemáticas; en este contexto, el gobierno y la sociedad requieren generar un nuevo pacto, cada uno respetando sus propios ámbitos de acción. Es claro que el gobierno es insuficiente para responder a los grandes retos del país y la sociedad civil tampoco puede trabajar de forma aislada si quieren potenciar sus resultados.

También es necesario reconocer la relación entre la sociedad civil y el gobierno, que si bien nació para fortalecer la participación ciudadana y las instituciones del gobierno y para resolver problemas públicos, es evidente que esa relación se alejó de los principios, motivos y razones por las cuales nació, y, a la postre, con los datos incluso se puede establecer como hipótesis, que se corrompió para favorecer intereses propios y en no pocas ocasiones ni resolvió problemas públicos, aunado a las grandes cantidades de dinero público que las osc han recibido en los últimos tres sexenios que antecedieron, lo cual también puede explicar su gran incremento.

Nosotros nos hacemos las siguientes preguntas: ¿en realidad la sociedad civil es verdaderamente desinteresada y alejada por completo de los

intereses propios de su asociación e incluso asociados? ¿Las acciones del actual gobierno con respecto de su postura frente a las OSC están justificadas? ¿En realidad la sociedad civil es una solución efectiva a los problemas públicos, o sólo ha sido un paliativo sin que efectivamente solucione los problemas a los que dice atender? ¿Qué tanto o en qué medida las OSC o la sociedad civil han solucionado los problemas públicos y qué tipo de problemas públicos, sin aislarlos del conjunto de problemas que atiende? ¿Debe ser la sociedad civil o las OSC las encargadas, cada vez más, de atender problemas públicos y qué tipo de problemas públicos? Esta sinergia que se dio en los tres sexenios anteriores ¿es motivo para hacer un alto y replantearse las formas y medidas de relación entre éstas y el Estado? Me parece que sí. El asunto es: ¿cómo será después?, dado que no puede quedarse en un *impasse* o en un cese de esta relación. Estas son algunas preguntas que deseamos el lector interesado en estos temas se plantee para mejorar nuestra sociedad mexicana con la inclusión de este importante sector.

## REFERENCIAS

- Ablanedo Terrazas, I. (2009), *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana*, Washington D.C.: USAID / International Center for Non-Profit Law.
- Aguilar Velanzuela, R. (2006), *Las organizaciones de la sociedad civil en México: su evolución y principales retos*, tesis de doctorado en Ciencias Sociales, México: Universidad Iberoamericana.
- Alternativas y Capacidades (2019), “Datos a la Vista. Una aproximación cuantitativa al sector de organizaciones de la sociedad civil en México”, México: Alternativas y Capacidades.
- Anexo 1 (2018), “Carta de las Organizaciones de la Sociedad Civil dirigida a la Cámara de Diputados LXIV Legislatura”, 19 de septiembre, <<https://consejocivico.org.mx/noticias/2018/12/21/decimos-al-gobierno-nosinlasoscs/>>.
- Anexo 2 (2019), “Circular uno”, <[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/v\\_normas/7](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/v_normas/7)>.

- Anexo 3 (2019), “Carta abierta a la opinión pública ‘En democracia: Se vale no estar de acuerdo’”, <<https://imco.org.mx/temas/democracia-se-vale-no-estar-acuerdo-defendamos-las-libertades-estado-de-recho/>> (consultado el 5 de enero de 2020).
- Anexo XVIII-Bis (2019), *Gaceta parlamentaria*, núm. 5266-XVIII, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVI-II-1.pdf>>.
- Arato, A. y J. L. Cohen (1999), “Esfera pública y sociedad civil”, *Revista Metapolítica*, vol. 3, núm. 9, pp. 37-55.
- Arredondo, V. (1993), *La concertación social desde la experiencia de la Fundación para el Apoyo a la Comunidad*, México: FAC / Caritas (Cuadernos de divulgación y Análisis).
- Bartra, R. (1999), *Oficio mexicano*, México: Grijalbo.
- Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) (2000), *Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del Gobierno del presidente Vicente Fox Quesada. Reporte Final*. México: Cemefi, <<https://www.cemefi.org/programas/investigacion-e-informacion/investigaciones-realizadas/1911-algunas-publicaciones-de-cemefi.html>> (consultado el 8 de febrero de 2020).
- Chávez, C. (2005), “Sociedad civil y tercer sector en la discusión del segundo circuito de la política”, en B. Ardití (ed.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, México: UNAM / Anthropos.
- Circular oficial (2019), <<https://www.proceso.com.mx/573660/las-osc-se-defienden-ante-amlo-no-todas-somos-corruptas>>.
- Diamond, L. (1997), “Repensar la sociedad civil”, *Revista Metapolítica*, vol. 5, núm. 2, abril-junio.
- Evenson, K. (2007), “GONGO Trends and Transformations”, en *NGO Sustainability Index for Central Europe and Eurasia* (11a. ed.), Washington, D.C.: USAID.
- Figuroa, R. R. y V. P. Rancho (2014), “Democracia y participación ciudadana. La sociedad civil como canal institucional democrático”, en A. Natal y O. Díaz (coords.), *Observatorios ciudadanos: nuevas formas de participación de la sociedad*, México: Gernika / UAM-Lerma / UAM-Iztapalapa.

- Franzoni, J. (2016), *Cultura política de migrantes indígenas a Estados Unidos y participación ciudadana*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- González, I. (2019), “Ordena López Obrador frenar recursos a organizaciones”, *Excelsior*, 18 de febrero, <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/ordena-lopez-obrador-frenar-recursos-a-organizaciones/1297111>> (consultado el 7 de enero de 2020).
- Guadarrama Rico, L. A. (2019), “¿Fin del Tercer Sector?”, *Milenio*, <<https://www.milenio.com/opinion/luis-guadarrama-rico/mirada-en-la-red/fin-del-tercer-sector>> (consultado el 7 de enero de 2020).
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) (2018), “Cuenta pública, ejercicio 2018”, <[https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/III/E\\_IAAF.pdf](https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/III/E_IAAF.pdf)> (consultado el 10 de enero de 2020).
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) (2019), “Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Directorio de organizaciones de la sociedad civil inscritas en el Registro Federal de las osc 2019”, <<https://datos.gob.mx/busca/dataset/registro-federal-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil>> (consultado el 14 de enero de 2020).
- Isunza Vera, E. (2005), “Interfaces sociedad civil-Estado en México. Hacia una tipología de la direccionalidad de los procesos de democratización”, ponencia preparada para el XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.
- López Obrador, Andrés Manuel (AMLO) (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>>.
- Marx, K. (1982), *Manuscritos económicos y filosóficos de 1844*, México: FCE (Breviarios).
- Monroy, J. (2019), “Estancias infantiles y entrega de programas integrales destacan en conferencia de AMLO”, *El economista*, Sección Política, <<https://www.economista.com.mx/politica/Estancias-infantiles-y-entrega-de-programas-integrales-destacan-en-conferencia-de-AMLO-20190207-0044.html>> (consultado el 7 de enero de 2020).
- Murúa Hernández, S. L. (2019), “Visibilización e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil”, en L. P. Carrillo Velázquez (coord.),

- El estudio de la acción social efectiva de las organizaciones. El caso de organizaciones de la sociedad civil en México*, México: UNAM, CEIICH.
- Murúa, S. L. y L. Velasco (2014), “Oprobio”, *La Zurda*, 22, agosto-septiembre, pp. 48-54, <<http://www.alejandroeencinas.com.mx/senado/images/pdf/lazurda/lazurda22.pdf>> (consultado el 14 de enero de 2020).
- Olvera, A. J. (1999), “Introducción”, en *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, México: El Colegio de México.
- Pacheco, E. y J. Franzoni (2016), *Estudio sobre el informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) correspondiente a 2015*, México: El Colegio de México, CEDUA.
- Rish, L. y P. Kushen (2004), *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, Nueva York: Open Society Institute / International Center for Not for Profit Law.
- Roitter, M. (2005), “El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil”, en B. Ardití (ed.), *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones*, México: UNAM / Anthropos.
- Salamon, L. y H. K. Anheir (1996), *Nuevo estudio del sector emergente: resumen*, Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, p. 1, <[http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/11/EmergingSectorSPANISH\\_1999.pdf](http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/11/EmergingSectorSPANISH_1999.pdf)> (consultado el 8 de diciembre de 2019).
- Secretaría de Bienestar (2019), “Tercer Informe Trimestral 2019 del Programa de Coinversión Social”, <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/503832/2019\\_3er\\_T\\_PCS.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/503832/2019_3er_T_PCS.pdf)>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2018a), “Cuenta pública 2018”, <[https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/III/E\\_SED\\_A.pdf](https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/III/E_SED_A.pdf)> (consultado el 10 de diciembre de 2019).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2018b), Cuenta pública 2018, Anexo: Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil correspondiente a 2018, p. 9, <

ponsabilidad.gob.mx/sistema/sirfosc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/archivos/Anexo951.pdf> (consultado el 15 de marzo de 2020).

Servicio de Administración Tributaria (SAT) (2018), “Directorio de donatarias autorizadas. Datos estadísticos”, <[http://omawww.sat.gob.mx/terceros\\_autorizados/donatarias\\_donaciones/Paginas/2018.aspx](http://omawww.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/2018.aspx)> (consultado el 19 de enero de 2018).

Tapia, M. y M. Verduzco (2013), *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*, México: Alternativas y Capacidades, A.C.

Verduzco, G. (2003), *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México: El Colegio de México / Cemefi.

Verduzco, M. I. y R. Aguirre (2003), “The Civicus Index of Civil Society. Project Mexico”, *Ocasional Papers Series*, vol. 1, núm. 7.

Verduzco, M. I. y R. Díaz Estrada (2019), *Financiamiento del Gobierno Federal para Organizaciones de la Sociedad Civil: ¿cómo se asignan los apoyos económicos*, México: Alternativas y Capacidades, A.C., <[https://alternativasycapacidades.org/docs/default-source/publicacionesPdf/financiamiento-finalok\\_0.pdf?sfvrsn=4](https://alternativasycapacidades.org/docs/default-source/publicacionesPdf/financiamiento-finalok_0.pdf?sfvrsn=4)> (consultado el 8 de marzo de 2020).

Winder, D. (1997), “Introducción”, en E. Valencia y O. Winder (coords.), *El desarrollo una tarea en común*, México: Synergos Institute / IDEA / Red Observatorio Social.

## LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2018

*Alfonso León Pérez\**

### INTRODUCCIÓN

En el prólogo se mencionó la importancia de la sociedad civil para la democratización del país y, en este sentido, funciona como una relación de dos vías: la democracia fortalece a la sociedad civil y ésta, a su vez, hace posible la democracia en los hechos. La sociedad civil contemporánea se ha insertado en el espacio público y entre las diversas actividades que realiza se destaca el papel que han desempeñado en los procesos electorales, en específico, en su tarea como observadora y vigilante de los procesos electorales.

La idea de que se comete fraude en los comicios ha sido recurrente, o por lo menos desde las elecciones federales de 1988. No obstante, el contundente triunfo de la Coalición Juntos Haremos Historia, conformada por Movimiento Regeneración Social (Morena), Partido del Trabajo (PT) y Partido Encuentro Social (PES), en las elecciones federales de 2018 pareció desterrar esta idea dada la conducción del proceso electoral iniciado desde octubre de 2017, los arreglos para salvaguardar los derechos de los votantes, el papel del Instituto Nacional Electoral (INE) y los pocos incidentes reportados durante el desarrollo de la jornada electoral que contribuyeron a fortalecer la democracia. En los procesos electorales

\* Profesor-investigador del Departamento de Relaciones Sociales en la DCSH, de la UAM-Xochimilco.

pasados, la participación de la sociedad civil se gestó principalmente en la observación y vigilancia electoral. El objetivo de este capítulo es analizar el papel que la sociedad civil, en particular, el que tuvieron las organizaciones de la sociedad civil (osc) en el proceso electoral 2018 y cómo coadyuvan a la democratización del país.

## LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO ELECTORAL 2018

En 1994 se creó el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral (FAOE) para auxiliar técnica y financieramente a las osc mexicanas con la finalidad de dar seguimiento a las actividades realizadas en los comicios electorales. La premisa es que la labor de las osc, en el marco de las elecciones, mejora la credibilidad y transparencia tanto en las instituciones como en los procedimientos electorales en México. Por su naturaleza, el FAOE debía quedar libre de cualquier intervención en sus recursos y ser operado con imparcialidad y profesionalismo, por lo que el poder ejecutivo federal, los partidos políticos y el Instituto Federal Electoral (IFE) (ahora INE), recurrieron a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para que lo administrara.<sup>1</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la ONU ha colaborado con las autoridades electorales mexicanas en la provisión de asistencia técnica y financiera a las osc en las elecciones federales e intermedias celebradas entre 1994 y 2012.

En el marco del proceso electoral 2017-2018, el INE, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) solicitaron de nueva cuenta el apoyo del PNUD para la implementación del FAOE. En este proceso electoral se llevaron a cabo tres elecciones federales y se realizaron 30 elecciones locales para elegir un total de 3 406 cargos públicos en los ámbitos municipal, estatal y federal, en medio de un nuevo modelo de organización y distribución de competencias en la materia. Lo anterior tuvo el respaldo de: 1) la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2) la Ley General de Partidos Políticos, 3) la Ley General en Materia de Delitos Electorales, 4) la Ley Federal de Consulta Popular, así

<sup>1</sup> Cabe destacar que esta iniciativa fue pionera a nivel internacional.

como reformas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Desde el inicio, el objetivo general del FAOE ha sido fortalecer la pertinencia y los resultados de la observación electoral, tarea que es realizada por las OSC que reciben asistencia técnica, capacitación y recursos financieros para trabajar. El 9 de febrero de 2018 el PNUD publicó la Convocatoria del FAOE con las bases y condiciones para que las OSC participaran y fueran beneficiarias de este fondo:

- 1) Ser OSC mexicana que pueda acreditar tener mínimo tres años de estar legalmente constituidas.
- 2) Cada OSC puede presentar hasta un máximo de tres proyectos de observación electoral y ser beneficiada hasta con dos proyectos.
- 3) El FAOE podrá aportar hasta un millón de pesos por proyecto de observación electoral,<sup>2</sup> por lo que el monto máximo que puede recibir una OSC es de dos millones de pesos.

Los numerales cuatro y cinco de la convocatoria remiten a cuestiones de formato y presentación de los proyectos, así como las fechas límite para la recepción de los mismos. Los numerales seis y siete establecen que el Comité Técnico de Evaluación (CTE) es responsable de evaluar los proyectos y aprobar de manera inapelable aquellos que recibirán financiamiento parcial o total de acuerdo con los lineamientos de la convocatoria, así como la posibilidad de que las OSC que ya hayan participado en convocatorias anteriores puedan volver a hacerlo si cumplieron con todos los requisitos y no presentaron adeudos en las anteriores convocatorias.

La convocatoria cerró el 2 de marzo de 2018 y se tomaron en cuenta los siguientes criterios para la elección de los proyectos:

- a) Proyectos que no dependieran exclusivamente de los recursos solicitados al FAOE.

<sup>2</sup> El financiamiento del FAOE se compone de recursos del INE, la FEPADE y el TEPJF (15 233 416, cinco y ocho millones de pesos, respectivamente).

- b) Que se propusiera la observación de varias etapas del proceso electoral o actividades de las distintas autoridades electorales con la finalidad de abarcar el proceso electoral en su integridad.
- c) Que incluyan perspectiva de género, enfoque de derechos humanos, contribuyan a la Agenda 2030 y consideren la Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario así como el Código de Conducta para Ciudadanas y Ciudadanos Observadores y Monitores No Partidarios de Elecciones.
- d) Observación de la participación de grupos potencialmente vulnerables, como mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, personas con discapacidad y comunidad LGTBTTI.
- e) Innovación en metodología, actividades y temática.
- f) Los proyectos que aborden uno o varios de los siguientes temas:<sup>3</sup> igualdad y paridad de género, protección de minorías, protección de derechos político-electorales del ciudadano, equidad en la contienda, medios de comunicación, fiscalización, nuevas tecnologías y principios constitucionales de la democracia y derechos humanos.

El 20 de marzo de 2018, el CTE del FAOE dio a conocer el listado de osc y los proyectos que fueron seleccionados para recibir financiamiento (véase cuadro I en anexo). Se eligieron un total de 29 proyectos de los 174 que participaron y las osc debieron presentar los resultados de los informes y documentos de su trabajo en foros dirigidos a actores políticos y sociales, con la finalidad de servir de insumo para promover un mejor conocimiento y comprensión sobre aspectos cruciales en temas administrativos, jurisdiccionales y de delitos electorales para la población.<sup>4</sup>

El trabajo de las osc para la observación y vigilancia del proceso electoral 2017-2018 no se limitó únicamente a los proyectos elegidos en la convocatoria del FAOE. La FEPADE sostuvo una reunión con representantes de osc el 27 de mayo de 2019 para coordinar acciones conjuntas de observación electoral, entre las que se incluyó proveer a las osc un directorio de fiscalías locales y procuradurías generales, así como los

<sup>3</sup> La lista es más extensa, sólo se enuncian los temas más relevantes.

<sup>4</sup> Los recursos otorgados por INE, TEPJF y FEPADE ascienden a 19 millones de pesos mexicanos, destinando un aproximado de 700 000 pesos a cada proyecto elegido.

enlaces que la Fiscalía tiene en todo el país. El objetivo era fortalecer la comunicación y facilitar las acciones de prevención y denuncia de delitos electorales, la FEPADE indicó la integración de un protocolo de medidas de seguridad para que los observadores electorales<sup>5</sup> estuvieran protegidos durante la jornada electoral, por lo que las osc debían dar a conocer a la Fiscalía sus rutas de observación electoral (Dávila, 2018).

La importancia de la observación electoral radica en su capacidad para fomentar el ejercicio de derechos políticos, entre ellos la libertad de expresión, asociación y participación en los asuntos públicos, que contribuyen a garantizar a la ciudadanía su derecho a votar y ser votados en un proceso transparente. La observación electoral se vincula con el objetivo seis referido a la paz, justicia e instituciones sólidas planteados en la Agenda 2030;<sup>6</sup> además, está relacionado con dar fin a la pobreza, reducir las desigualdades y lograr la igualdad de género, entre otros temas que sólo se consideran posibles en los Estados democráticos. Por medio del ejercicio de observación electoral, se hacen hallazgos y recomendaciones a las autoridades electores y a los demás actores vinculados con los procesos electorales, lo que, en teoría, permite mejorar los mecanismos y el desarrollo en cada elección.

El 15 de septiembre de 2018 el FAOE y las osc que obtuvieron recursos para sus proyectos presentaron los principales resultados y recomendaciones del análisis del proceso electoral 2017-2018, derivado del ejercicio de observación electoral. Los resultados, hallazgos y recomendaciones se dividieron en dos ejes temáticos: procedimientos electorales y justicia electoral. El tema de los procedimientos electorales incluye los procesos de capacitación, desempeño de funcionarias y funcionarios de casilla el día de la elección, fiscalización y participación de mujeres y grupos en situación de vulnerabilidad. La justicia electoral incluye los mecanismos de procuración e impartición de justicia durante el proceso electoral. Es pertinente señalar que cuatro estados: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche y Colima, no realizaron observación electoral.

<sup>5</sup> El observador electoral es el ciudadano mexicano interesado en el desarrollo de los comicios y está facultado por la ley para observar el desarrollo de la jornada electoral, así como las consultas populares y demás formas de participación.

<sup>6</sup> En los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptadas por 193 Estados miembros de la ONU.

Entre los hallazgos reportados por las osc se encuentran una mayor participación del voto en el extranjero con respecto a las elecciones anteriores, no obstante, sólo votó 54% de los mexicanos inscritos en el padrón electoral. Las osc observaron que el procedimiento para poder ejercer de manera correcta el voto en el extranjero no fue claro y hubo fallas en la aplicación y saturación de la línea telefónica Inetel, lo que probablemente desanimó a los mexicanos que radican en el extranjero a votar. Otra observación señala que hay un aumento en la postulación de candidatos jóvenes, menores a 30 años de edad, sin embargo, quienes alcanzaron cargos públicos sólo constituyen 5.73 por ciento.

Por medio de denuncias en redes sociales, como Twitter, se detectaron irregularidades de propaganda electoral por parte de los candidatos, por mencionar algunos: 48 espectaculares sobre azoteas de domicilios en la Ciudad de México, situación que está prohibida por el riesgo de colapso durante los sismos, y la generación de 118 toneladas de basura derivada de la propaganda electoral en un periodo de 45 días en campañas locales y 90 días de campañas federales, la cual no era biodegradable ni reciclable.

Con respecto a la paridad de género, las osc consideraron que los partidos políticos sí cumplieron con la inclusión de mujeres en sus plantillas, no obstante, señalan que se debe indagar de qué manera fueron designadas y mantener vigilancia respecto a su permanencia en los cargos. Acerca del tema de violación a los derechos políticos de las mujeres, en Chiapas se encontró que hubo compra y coacción de voto por medio de programas sociales como Prospera y Salario Rosa, también se señala que la agenda de género fue casi inexistente en las plataformas electorales de los partidos políticos, todo lo anterior de acuerdo con datos obtenidos en algunos proyectos del FAOE 2018.

Las osc también señalaron que ciertos sectores de la población siguen imposibilitados para ejercer su voto debido a situaciones como la instalación de casillas en condiciones no adecuadas para personas con discapacidad. Otro grupo en condiciones de vulnerabilidad son los pueblos originarios, cuyos derechos políticos fueron trasgredidos en el proceso electoral cuando exfuncionarios en algunos distritos falsificaron actas de registro para hacerse pasar por indígenas y así poder obtener un

cargo de elección popular,<sup>7</sup> dado a que estas candidaturas fueron avaladas por la Sala Superior del TEPJF, las OSC hacen el señalamiento de las discrepancias que se presentan en los criterios entre las autoridades electorales y que estas incongruencias generan desconfianza en los ciudadanos hacia las instituciones, además de incertidumbre jurídica.

En este escenario, las OSC precisan que se debe fomentar una cultura de rendición de cuentas y denuncia en materia de delitos electorales. Como un ejercicio interesante, se realizó en Coahuila una encuesta en la que más de la mitad de los encuestados respondió que no denunciaría un delito electoral si lo presenciara, a esta encuesta se suman los datos presentados por el Observatorio Nacional Ciudadano; el cual identificó que existen inconsistencias en los datos reportados en el apartado de Cifras de Incidencia Delictiva Federal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los reportes presentados por la FEPADE, las OSC puntualizan que las instituciones de justicia no funcionarán correctamente hasta que los ciudadanos denuncien los delitos electorales que presencien.

Las recomendaciones que las OSC participantes del FAOE hacen en materia de procedimientos electorales son:

- 1) Comunicación asertiva y difusión permanente desde el inicio del proceso electoral relativo al acondicionamiento de casillas para personas en situación de vulnerabilidad.
- 2) Ampliar el tiempo para la instalación de la casilla única, analizando y evaluando los criterios de ubicación en las elecciones concurrentes.
- 3) Uniformar los criterios de traslado de los paquetes electorales.
- 4) Mejorar y fortalecer la integralidad de la capacitación de las y los observadores electorales.
- 5) Generar un padrón de capacitadores-asistentes electorales (CAE) y supervisores electorales (SE) a partir del cual se identifiquen los perfiles y grados de experiencia de este sector con la finalidad de realizar ajustes en la capacitación.
- 6) Reforzar la capacitación a CAE y funcionarios de casilla en materia del Protocolo Trans.

<sup>7</sup> Al respecto, la TEPJF dejó sin efecto la sentencia de la Sala Regional y avaló las candidaturas de dichos exfuncionarios.

- 7) Generar canales de comunicación y coordinación entre el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) para la implementación, el seguimiento y la evaluación del Protocolo Trans.
- 8) Lograr una mayor coordinación entre INE, FEPADE y TEPJF para promover los derechos cívico-políticos de las y los jóvenes, y de esa manera fortalecer la participación política de las personas jóvenes en los espacios de representación política.
- 9) Creación de unidades técnicas especializadas permanentes del voto en el extranjero y reforzar los vínculos de los organismos electorales con la comunidad mexicana en el extranjero.
- 10) Intervención del INE en la capacitación de mujeres militantes de partidos políticos en temas relativos a los derechos político-electorales.
- 11) Incorporar mecanismos de participación ciudadana en los procesos de fiscalización.<sup>8</sup>
- 12) Delinear claramente los causes por los que las recomendaciones derivadas de la observación electoral contribuirán al fortalecimiento de los procesos electorales.

En materia de justicia electoral, las recomendaciones de las osc son:

- 1) Crear una fiscalía itinerante para poblaciones específicas y en condiciones de vulnerabilidad, por los criterios de situación de pobreza y marginación.
- 2) Impulsar, ante el Congreso de la Unión, proyectos de ley que tipifiquen actos de violencia política en contra de las mujeres por razones de género.
- 3) Incorporar preguntas relativas a la compra del voto y otros delitos electorales en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe).
- 4) Generar un mecanismo estadístico que registre de manera sistemática y periódica los actos de violencia política.
- 5) Generar información de delitos electorales a escala geoelectoral como parte de las herramientas de Estadísticas Intercensales a Escalas Geoelectorales del Inegi y el INE.

<sup>8</sup> La tarea de fiscalizar los recursos es hasta este momento competencia del INE.

- 6) Revisar y analizar la pertinencia de la Sala Regional Especializada del TEPJF.
- 7) Establecer una mayor comunicación entre las Salas Regionales y la Sala Superior del TEPJF con la finalidad de uniformar criterios (FAOE, 2018).

En época de elecciones, la sociedad civil tiene un peso importante para incidir en temas como la transparencia, los derechos humanos, la movilidad urbana, el medio ambiente, la seguridad, entre otros. Los anteriores son sólo algunos de los resultados y las recomendaciones generales del FAOE<sup>9</sup> y consideran sólo algunos de los medios por los cuales pueden incidir durante los procesos electorales.<sup>10</sup>

## LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DEL GOBIERNO DE LA 4T

La participación política de las osc no se limita únicamente a los periodos de elecciones ya sean federales o locales, tal como ocurrió en 2019, cuando diversas organizaciones manifestaron ante el INE su intención de convertirse en partidos políticos nacionales y el INE estableció como fecha límite el 31 de enero de 2019 para que estas notificaran su intención.<sup>11</sup> Del 7 al 31 de enero de 2019, 106 organizaciones hicieron lo anterior, sin embargo, cuatro de estas desistieron (cuadros II y III del anexo).

Las organizaciones de ciudadanos que manifestaron su intención de convertirse en partidos políticos nacionales debían cumplir con los requisitos marcados por la ley<sup>12</sup> a más tardar el 30 de noviembre de 2019,

<sup>9</sup> El informe final administrativo y su comprobación fueron revisados por el PNUD y enviados al INE para la revisión por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización, mientras que el informe sustantivo o de actividades fue revisado por el CTE.

<sup>10</sup> Los hallazgos particulares de cada proyecto de las osc se pueden consultar en la página web de la FAOE.

<sup>11</sup> La Ley General de Partidos Políticos, en su artículo 11, numeral 1, establece que las organizaciones que pretendan iniciar el proceso para constituirse como partido político nacional deberán notificar su intención ante el INE en enero del año siguiente al de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Consejo General del INE estableció el 19 de diciembre de 2018 los requisitos, las condiciones y los términos que deben cumplir los interesados en convertirse en partidos políticos (INE/CG1478/2018).

<sup>12</sup> La celebración de una asamblea nacional constitutiva y de asambleas en al menos 20 entidades federativas o 200 distritos electorales. Es pertinente señalar que de acuerdo con el instruc-

en presencia de funcionarios del INE, así como recabar 233 945 afiliaciones,<sup>13</sup> es decir, 0.26% del padrón electoral utilizado en la última elección federal ordinaria. Para recabar los datos de la ciudadanía que pretendiera afiliarse, el INE puso a su disposición una aplicación móvil compatible con teléfonos inteligentes y tabletas, además, debía asegurarse de que las personas afiliadas estén debidamente inscritas en el padrón electoral y no estuvieran asociados con otros partidos políticos.<sup>14</sup>

El INE tiene que desahogar todo el proceso de revisión antes del inicio del proceso electoral federal 2020-2021 y dictaminar, en su caso, si procede el registro de estas organizaciones como partidos políticos. Independientemente de los resultados del dictamen que el INE presente, lo anterior nos indica que hay un aumento gradual de la politización de la sociedad civil; este tema, sin embargo, se tendrá que abordar en otro artículo una vez que haya concluido el proceso.

En este interludio, el INE continuó trabajando, por lo que el 25 de junio de 2019 publicó la convocatoria para el Programa Nacional de Impulso a la Participación Política de Mujeres a través de Organizaciones de la Sociedad Civil 2019. El objetivo general del programa consistía en:

Contribuir en la construcción de una democracia paritaria en México, por medio de la disminución y erradicación de las brechas de género en el ámbito público con la finalidad de fortalecer la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, a través de proyectos operados por Organizaciones de la Socie-

---

tivo aprobado por el Consejo General del INE, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP) debe analizar la documentación recibida por las organizaciones que notificaron su intención de convertirse en partidos políticos dentro de los 10 días posteriores a la recepción de ésta, notificando el resultado, que puede ser la aceptación de la notificación y con ello continuar con el procedimiento para su constitución como partido político nacional o dar un aviso de requerimiento por error u omisión, lo cual implica que la organización tiene cinco días hábiles para subsanar los errores u omisiones en la documentación entregada, y una vez que se revise de nuevo la documentación procederá a avisar a aquellas organizaciones que ya cumplieron que pueden continuar con el procedimiento.

<sup>13</sup> El número de afiliados participantes en la asamblea estatal o distrital en ningún caso podrá ser menor a 3 000 o 300, respectivamente. Estas asambleas deben ser programadas ante la DEPPP, las distritales con cinco días previos a su realización, y las estatales con un mínimo de ocho días previos a la fecha de su celebración.

<sup>14</sup> Estas afiliaciones tenían como máximo un año de antigüedad dentro del partido en formación.

dad Civil (osc) que se dediquen a la promoción de los derechos humanos, político-electorales de las mujeres. En ese sentido, se busca generar acciones de incidencia efectiva tanto en la prevención, atención y erradicación de la violencia política contra las mujeres, por razón de género, como en el involucramiento de la ciudadanía en el espacio público (INE, 2019a).

Los objetivos particulares de este programa son:

- 1) Impulsar que los ciudadanos se involucren en el diseño participativo de agendas con perspectiva de género interseccional<sup>15</sup> por medio de las osc para incidir en la resolución de conflictos locales.
- 2) Desarrollar procesos formativos con perspectiva de género interseccional y no discriminación, para la promoción del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, particularmente los político-electorales, con la finalidad de generar las condiciones para que las mujeres participen activamente en el ámbito público-político.
- 3) Fomentar la participación ciudadana y la organización social para el fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres y la prevención de la violencia política contra las mujeres en razón de género, particularmente de aquellas que pertenezcan a grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres indígenas, mujeres de la diversidad sexual (LGBTTTIQ+), mujeres con discapacidad, mujeres afromexicanas, niñas, jóvenes y mayores.
- 4) Generar diagnósticos y estrategias para erradicar las prácticas discriminatorias existentes en el ámbito político y, de esta forma, promover que la participación política de las mujeres se dé en un contexto libre de violencia política en razón de género (INE, 2019a).

El programa tuvo cuatro modalidades que se enumeran a continuación:

<sup>15</sup> Esta perspectiva implica, en los procesos formativos, tomar en cuenta las distintas formas de discriminación de las que, en razón de sus características identitarias, pueden ser víctimas las personas de poblaciones en situación de vulnerabilidad, como mujeres indígenas, de la diversidad sexual (LGBTTTIQ+), con discapacidad, afromexicanas, niñas, jóvenes y personas mayores (INE, 2019a).

### I. Desarrollar agendas y planes de acción.

- Las organizaciones que participen en esta modalidad deben desarrollar un proceso de formación previo al diseño de la agenda y los planes de acción que contribuyan a la solución de problemas públicos que afecten su entorno, considerando el diseño de agendas y la implementación de planes de acción para la solución de problemas públicos, los cuales deben incorporar perspectiva de género y un enfoque de derechos humanos.

### II. Proyectos de promoción de los derechos políticos e impulso de liderazgos políticos de mujeres.

En esta modalidad se brindaron apoyos económicos a proyectos dirigidos a:

- Diseño e implementación de talleres para promover los derechos político-electorales de las mujeres con la finalidad de impulsar su liderazgo para que participen activamente en la toma de decisiones en distintos ámbitos públicos.
- Diseño e implementación de talleres y metodologías que promuevan, entre la población infantil y juvenil, los derechos humanos y los valores democráticos para fomentar la igualdad sustantiva y la construcción de una democracia paritaria.
- Herramientas y estrategias que promuevan la participación de los hombres en los talleres para repensar las masculinidades, que permitan su sensibilización respecto de la importancia que tiene la participación de ambos géneros en igualdad de condiciones (una de las herramientas deberá incluir la división sexual del trabajo), a través del análisis de sus privilegios en materia de liderazgo y toma de decisiones.

### III. Prevención, acompañamiento jurídico y atención a casos de violencia política por razón de género.

- En esta modalidad se brindaron apoyos económicos a proyectos que buscaran propiciar la observación e identificación de actos de violencia política por razón de género e implementarlos a partir de identificar a las mujeres que ocupan cargos.

- Fortalecer redes y observatorios a partir de acciones de intervención que posibilitaran erradicar la violencia política por razón de género.

#### IV. Apoyo a proyectos de continuidad de osc.

- En esta modalidad se podían postular proyectos que se hubieran implementado en el ejercicio anterior y que hayan obtenido resultados satisfactorios de acuerdo con lo establecido en las reglas de operación. Los proyectos, además, debían alinearse a alguna de las temáticas de las otras modalidades.

Para poder participar en las bases de la convocatoria se estableció que las osc debían contar con experiencia en los temas materia del proyecto,<sup>16</sup> acreditar dos años de haberse constituido y participar con un solo proyecto y en una sola modalidad. Además, se dio prioridad en primera instancia a los proyectos presentados por osc que no estuvieran sujetas a procedimientos administrativos por otras instancias públicas y a proyectos que no fueran conjuntos entre dos o más organizaciones. El resto de las bases hicieron referencia a restricciones para evitar que se presentaran conflictos de intereses.<sup>17</sup>

Algunos criterios para la selección de proyectos consideraron la perspectiva de género y no discriminación, enfoque de derechos humanos e interseccional; ser innovadores en la metodología y las actividades implementadas para promover la participación ciudadana y política de las mujeres; que la propuesta de presupuesto solicitado fuera consistente con el proyecto presentado; que incluyeran metas alcanzables y mecanismos de evaluación que permitieran medir el cumplimiento de sus objetivos y evaluar su incidencia; que consideraran indicadores adecuados para los objetivos del proyecto; que propiciaran la participación y el liderazgo de las mujeres en espacios públicos y de toma de decisiones; que ofrecieran herramientas para que las personas se asumieran sujetos de derechos y se

<sup>16</sup> Ciudadanía, género, derechos humanos y democracia, además de haber realizado proyectos con alguna de las temáticas del programa y conocer el contexto de implementación del proyecto, así como la población objetivo.

<sup>17</sup> Por ejemplo, no podían participar las osc cuyos representantes tuvieran relación de parentesco con funcionarios del INE.

vean con posibilidades de transformar su entorno; que generaran acciones de incidencia para mejorar el entorno de la población objetivo; que fomentaran relaciones igualitarias entre mujeres y hombres; que se inscribieran en una de las modalidades del Programa y que abordaran alguna de las temáticas de la convocatoria.

El Comité Dictaminador estuvo conformado por personas con experiencia y conocimiento acreditados en materia de los temas del proyecto, así como funcionarios de diversas instituciones incluido el INE, académicos y miembros de otras osc. Los montos de apoyo para los proyectos participantes en la modalidad I estuvieron en el margen de 200 000 a 400 000 pesos; para la modalidad II, de 300 000 a 500 000 pesos; en la modalidad III de 200 000 a 300 000, y los de la modalidad IV se ajustaron a los precios corrientes y al presupuesto aprobado o, en su caso, a lo que el Comité Dictaminador estableciera.<sup>18</sup>

En las reglas de operación de la convocatoria se estableció y se hizo hincapié en que las osc que presentaran proyectos tenían que trabajar con mujeres de todas las edades, población indígena, con discapacidad, afro-mexicanas, personas de la diversidad sexual que han sido excluidas de espacios de toma de decisiones; por lo que era un requisito indispensable conocer el contexto y la población con la que implementarían sus proyectos.<sup>19</sup> Las osc participantes de la modalidad III tenían que ser expertas en el tema de violencia política por razón de género, que en procesos electorales (locales o federales) hayan asistido jurídicamente o acompañado a mujeres víctimas de violencia política; organizaciones participantes en redes o en observatorios electorales y que conozcan el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.<sup>20</sup> También se estableció que las osc podían trabajar con mujeres militantes de partidos políticos o que ocupen cargos de toma de decisiones en instituciones públicas del gobierno municipal, local o federal, así como mujeres líderes en su comunidad que han sufrido violencia política por razón de género y mujeres interesadas en participar activamente en la vida política.

<sup>18</sup> Todos estos montos estuvieron sujetos a cambios en tanto existiera el presupuesto para poder realizar este ajuste.

<sup>19</sup> Esta experiencia tenía que ser comprobada.

<sup>20</sup> Se estableció que las osc contarían con apoyo jurídico para ayudar a las mujeres que decidieran denunciar.

Las bases y reglas de operación delimitaban el apoyo de los proyectos a las osc que demostraran tener una mayor experiencia en los temas, por lo que se habla de organizaciones más profesionalizadas; no obstante, en la convocatoria también se hace invitación a las osc que resultaron ganadoras al apoyarse en los materiales diseñados por el INE. El Comité Dictaminador eligió un total de 32 proyectos, ocho de ellos para la modalidad I, 21 de la modalidad II, dos de la modalidad III y uno de la modalidad IV.<sup>21</sup>

El programa tiene el objetivo de disminuir las brechas de género para impulsar la igualdad sustantiva promoviendo los derechos políticos de las mujeres, una lucha que ha sido impulsada desde la sociedad civil y las osc que han surgido para atender específicamente ese propósito, lo que muestra una vez más la relación que se ha establecido entre las instituciones electorales y las osc.

No obstante, el trabajo realizado por las osc, en el marco del gobierno de la llamada cuarta transformación (4T), inició de manera rugosa, ya que previo a ocupar el cargo a la Presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador, quien durante su gestión como jefe de Gobierno de lo que actualmente es la Ciudad de México ya tenía una relación distante con las osc y la sociedad civil. Ahora, de nueva cuenta, enfrentaba observaciones y cuestionamientos sobre algunos de sus planes de gobierno, entre los que destaca su plan de seguridad, que consistió en la creación de una Guardia Nacional, los cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en materia de medios públicos y su modelo de consultas ciudadanas, entre otros.

Organizaciones nacionales e internacionales señalaron que dar continuidad al uso de militares en tareas de seguridad constituía un error, una apuesta fallida desde su concepción al advertir que es una amenaza a los derechos humanos. El colectivo Seguridad Sin Guerra, que agrupa organizaciones como el Observatorio Nacional Ciudadano y Causa en Común, rechazó la propuesta de crear una Guardia Nacional con mando militar y argumentó que apostar a su creación es una falsa salida a la crisis de inseguridad que vive el país.

<sup>21</sup> El Comité Dictaminador eligió de manera adicional tres proyectos más para conformar una lista de reserva.

Acercas de los cambios que se hicieron a la LOAPF en donde se estableció que la Secretaría de Gobernación (Segob) es la encargada de proveer el servicio de radiodifusión pública digital a toda la nación, alrededor de 42 organizaciones, entre ellas la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, expresaron que esto representa un grave retroceso en materia de libertad de expresión y derecho a la información, al considerar que la Segob no debe tener injerencia en la regulación de medios de comunicación públicos ni ser operadora de estaciones de radio y televisión.

Desde su creación el colectivo #FiscalíaQueSirva, integrado por Transparencia Mexicana, México Evalúa y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), entre otras organizaciones, ha sostenido la necesidad de una reforma constitucional para dotar a la Procuraduría General de la República (PGR) de una verdadera autonomía, sin embargo, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, que dio creación a esta última en sustitución de la PGR, comprometió el futuro fiscal del país a lo propuesto por el presidente de la República.

El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) presentó el 16 de noviembre de 2019 una denuncia ante la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) contra quien resulte responsable por el desmonte de vegetación para la construcción de la refinería en Dos Bocas, Tabasco, la cual fue anunciada por López Obrador, pues argumentó que para dicho trabajo no se había presentado la autorización ni el cambio de uso de suelo forestal ni la autorización de impacto ambiental correspondiente para dicho proyecto.

Organizaciones como Táctica Social, Alto al Secuestro, Asume y Cadena Ciudadana, entre otras, convocaron a manifestarse con marchas que fueron denominadas como “fifis”,<sup>22</sup> cuya finalidad fue mostrar rechazo al modelo de consulta ciudadana a las que consideran como “consultas a modo” o meras simulaciones (Expansión Política, 2018).<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Al considerar que son promovidas por un reducido grupo de élite ciudadana.

<sup>23</sup> Al respecto, algunas de las críticas que se hacen a este modelo de consulta es que no ofrece la información suficiente para que la ciudadanía vote con conocimiento de todas las implicaciones que los proyectos como la construcción del Tren Maya, el Corredor del Istmo de Tehuantepec o el Nuevo Aeropuerto Internacional, entre otros proyectos a futuro, pudieran tener en cuestión de impacto ambiental. Además, los mecanismos y lineamientos de aplicación de estas consultas no son claras y dan pie a suspicacias con respecto a su transparencia y legitimidad.

Con esos antecedentes la relación entre osc y gobierno se vio claramente afectada y la confirmación de este hecho se daría a conocer en el momento en que López Obrador, ya ocupando la Presidencia de México, instruyó a su gabinete por medio de una circular con fecha del 14 de febrero de 2019 a no transferir recursos del presupuesto a ninguna organización social, sindical, civil o del movimiento ciudadano, indicando que ya no habría intermediarios para el apoyo de gobierno y al mismo tiempo reiteró que cualquier apoyo del gobierno se va entregar de manera directa a los beneficiarios.

La explicación de esta decisión, de acuerdo con lo dicho por López Obrador en sus conferencias mañaneras, alude a que en varias dependencias o secretarías gubernamentales hay oficinas que se encargan de dar atención a los grupos vulnerables de la población mexicana, así como instituciones que sirven para lo mismo; cuestionó su pertinencia y permanencia, y señaló que se trataban de aparatos administrativos de simulación con pocos beneficiarios y mucho gasto administrativo,<sup>24</sup> lo que significaba que los recursos finalmente no llegaban a quienes lo necesitan.

A sus declaraciones añadió que el pueblo de México ha sido engañado, pues se le ha hecho creer que se necesitaban instancias autónomas con expertos independientes, porque el gobierno no es capaz de atender sus responsabilidades, y remató con la acusación de que estas instancias mantienen relaciones con los particulares; por lo que su intención es limpiar estas instancias y acabar en definitiva con la intermediación que origina discrecionalidad, opacidad y corrupción (García, 2019).

El 18 de febrero de 2019 las osc tuvieron conocimiento de la circular emitida por López Obrador y, ante los señalamientos y las acusaciones hechas por el mandatario, algunas se defendieron argumentando que no se puede afirmar que todas las osc son corruptas o intermediarias del Estado. Existen alrededor de 40 000 osc registradas de manera formal, y para el ejercicio fiscal 2018 se les autorizó cuatro mil millones de pesos del presupuesto federal, situación que ya no aplicaría para 2019, lo cual también afecta a los empleos que estas osc generan directamente.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Con respecto a los gastos administrativos, López Obrador abundó en los gastos de operación de cada una de estas instituciones, desde la contratación de sus operadores hasta los viajes realizados al extranjero para conocer los avances que había en estos temas.

<sup>25</sup> La Junta de Asistencia Privada del Estado de Yucatán señaló en un informe con fecha del 31 de marzo de 2016 que las osc generan alrededor de 2 628 000 empleos, es decir, 6.7% del personal remunerado de la economía nacional.

En un pronunciamiento dirigido a López Obrador el 26 de febrero de 2019, 92 osc rechazaron las acusaciones de corrupción y emitieron su posición: son aliadas de cualquier gobierno que busque combatir la corrupción, la pobreza, la violencia y que esté comprometido con proveer los servicios públicos necesarios. Además, reiteran su rechazo hacia lo que describieron como acusaciones injustas, generalizantes y despectivas por parte del mandatario, y subrayaron que se trata de expresiones desafortunadas que no pueden venir de un gobierno que se dice de izquierda (RRC, 2019).

Paola Migoya, integrante del Proyecto México 180 Grados y exsecretaria ejecutiva del Consejo Técnico de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, señaló que hay un desconocimiento absoluto del trabajo de las osc y, reiteró que el país necesita que se fortalezca la sociedad civil; además, aclaró que de las 40 000 osc registradas, 8 000 funcionan de manera efectiva, por lo que argumentó que hay un total desconocimiento por parte del presidente de lo que tiene que pasar una asociación para concursar por recursos.

En tanto, investigadores como Pablo González Ulloa, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y especialista en teoría política y social, globalización y multiculturalismo, estimaron el impacto que la decisión presidencial tendrá sobre miles de organizaciones que realizan un trabajo fundamental para la gobernabilidad con su trabajo y atención a diversas problemáticas, que van desde el robo de combustible a la violencia contra las mujeres, la atención a las comunidades indígenas y campesinas, hasta la asistencia a la población marginada. Se trata de un contrapeso político necesario, “son aliadas, no enemigas” (Chávez, González y Venegas, 2016).

En una investigación titulada *Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la LFFAROSC*, entregada en septiembre de 2016 a la Secretaría de Gobernación, ya se había hablado del impacto positivo<sup>26</sup> que tienen las agru-

<sup>26</sup> De acuerdo con lo presentado por Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México, se indicó que el producto interno bruto (PIB) generado por las organizaciones no lucrativas alcanzó 657 251 000 000 pesos en 2018, cantidad que representó 2.75% del PIB total de

paciones civiles sobre la economía del país, aun cuando el presupuesto gubernamental destinado a su apoyo ha disminuido en 30% (de siete mil millones en 2015 a cuatro mil millones en 2018).

Diversas asociaciones civiles expresaron que entienden la idea de López Obrador de transparentar los recursos federales otorgados a las osc, pero rechazaron su decisión de quitar todo el apoyo económico bajo la acusación de que sean opacas y corruptas. Las osc señalan que no todas son simulación e incluso son críticas con aquellas que se muestran como independientes y con fines altruistas, pero viven de las aportaciones de gobiernos estatales y llegan a recibir entre 40 y 50 millones de pesos al año, o que perciben hasta 81% de sus ingresos de esta manera, mientras que son pocos los beneficiarios con los que cuentan.<sup>27</sup>

Como se puede observar, existe un reconocimiento sobre organizaciones que han estado dando servicios al Estado, algunas de éstas funcionan como consultorías y tienen capacidad económica, ya que reciben apoyo de grandes empresarios o de alguna institución del Estado y han mejorado las herramientas y los mecanismos utilizados para desarrollar su trabajo al contratar personal más especializado. No obstante, se reitera que éstas son sólo una porción de la sociedad civil y, por tanto, no se pueden hacer generalizaciones, señalamientos de corrupción o de ser intermediarias del Estado. Como toda institución, deben ser transparentes y rendir cuentas.

Pablo González Ulloa advierte que el problema de la corrupción se podría dar no tanto en las pequeñas agrupaciones, sino en las relacionadas con entidades gubernamentales, conocidas como “gongos”<sup>28</sup> (Chávez, González y Venegas, 2016: 28), que de manera discrecional se llevan 30% de los presupuestos oficial, estatal o federal, y cita algunos ejemplos como lo son: el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), la

---

la economía del país, superando a países como Brasil (2.3%) y Portugal (2.2%); dichos datos, sin embargo, se encuentran alejados de lo reportado por Estados Unidos (7.2%) y Canadá (7.3%).

<sup>27</sup> Citando algunos ejemplos: Fundación Azteca, Teletón o Poder Ciudadano.

<sup>28</sup> González Ulloa advierte que los “gongos” constituyen una amenaza seria al absorber recursos públicos o por cuestiones de corrupción, mediante el enriquecimiento ilícito de funcionarios; explica que los recursos públicos que se supone deberían ser destinados a las osc son menos de lo que se espera debido a lo anterior, lo que limita aún más las fuentes de financiamiento para aquellas osc que no entran en esta modalidad de organizaciones cuasigubernamentales.

Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Conade) y los programas de incubadoras o aceleradoras de proyectos para Pequeñas y Medianas Empresas, de la Secretaría de Economía.<sup>29</sup> El problema, señala González Ulloa, es muy grave toda vez que las actividades de fomento que son reportadas por las entidades de la administración pública federal, operadas a través de “gongos”, alcanzan entre 25 y 30% del total señalado en la cuenta pública federal en materia de fomento.

La existencia de los “gongos” y la decisión de López Obrador de suprimir la asignación de recursos a las osc las pone en riesgo de desaparecer, sobre todo a las pequeñas organizaciones que trabajan temas sustanciales como la violencia contra las mujeres y la infancia, que hacen servicio de asesoría jurídica y de atención médica y psicológica, que trabajan con los grupos de diversidad sexual, con población afrodescendiente, en labores de reinserción social y todas aquellas que se dedican al desarrollo comunitario o que ayudan a las poblaciones indígenas a defender sus recursos ante el crimen organizado y las empresas mineras o de energía, las cuales de algún modo acceden a fondos públicos de coinversión, sobre todo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), con recursos muy reducidos de apenas 200 000 pesos.

En entrevista para la revista *Proceso*, Elsa Limón, fundadora y representante legal de la Organización de la Mujer en Tapachula, Chiapas, declaró que la decisión de López Obrador, ya tuvo un impacto en dicha organización, la cual ya no podrá operar. De acuerdo con la información que proporcionó, la organización da trabajo a 30 personas y refugio a 100 mujeres con sus hijas e hijos en situación extrema. El presupuesto anual para operar es de seis millones de pesos,<sup>30</sup> con los que se da ropa, zapatos, alimentos, medicinas y se pagaban los servicios y salarios. En sus palabras, Elsa Limón describió a la decisión de López Obrador como algo que está muy mal, que es incongruente y violatoria de los derechos humanos, además refirió que muchas mujeres que la organización recibe están en peligro de ser víctimas de feminicidio.

<sup>29</sup> De acuerdo con la información recabada y presentada por el investigador de la UNAM, de 2013 a 2017 a estas instancias se dieron más de 9 116 000 000 pesos.

<sup>30</sup> De los cuales devuelve un millón.

Un caso similar es el de la Red Nacional de Refugios (RNR) para mujeres y sus hijas e hijos que viven en extrema violencia; informó en un comunicado que el presupuesto que se le había aprobado en 2018 de 346 millones de pesos, ya fue suspendido por la Secretaría de Salud. Esta red existe desde hace dos décadas y cuenta, por lo menos, con una sede en cada entidad federativa, por lo que se puede suponer el impacto que tiene el que se le retiren los recursos para su operación (Gil, 2019).

En la conferencia realizada el 1° de marzo de 2019, el jefe del Ejecutivo federal informó que no habrá transferencia de recursos públicos a las osc sin excepción, que estaba al tanto de que distintas osc pidieron audiencias con él para explicarle de que manera usan los recursos. Sin embargo, sostuvo que los recursos se entregarán de manera directa a las personas que los necesiten y reiteró que se cometían muchos abusos; que era bastante dinero el que se destinaba a ello y que no podía ser flexible y hacer excepciones de acuerdo con las problemáticas presentadas, sino que ya había tomado una decisión de aplicación general. En ese mismo tenor, criticó que el régimen neoliberal creó toda una estructura de simulación, por lo que se debe replantear la idea de sociedad civil. Ante la preocupación de algunos casos que se expusieron, entre los que destacan el problema de violencia hacia las mujeres y el cambio de política pública de las estancias infantiles, concluyó que para eso está el gobierno, para atenderlos, aludiendo una vez más a que no es tarea de la sociedad civil, en específico, de las osc, atenderlo.

## CONCLUSIONES

La sociedad civil, por medio de las osc, es capaz de incidir en los procesos electorales al implementar mecanismos que no sólo se limitan al ejercicio de la observación electoral. Algunas propuestas que se han desarrollado por lo menos desde el proceso federal de 1994 refieren a la vigilancia y transparencia en los comicios para recuperar la confianza de los electores hacia los partidos políticos y sus candidatos.<sup>31</sup> Éstas van desde la de-

<sup>31</sup> Una de esas propuestas fue la iniciativa 3 de 3, que invitó a la clase política a publicar de manera voluntaria tres declaraciones: patrimonial, de conflicto de intereses y fiscal. Este proyecto

claración de sus bienes patrimoniales, la realización de debates públicos, monitoreo de las redes sociales de los candidatos en épocas de precampaña y campaña en materia de derechos humanos, entre otros. Esto se logró después de años de establecer con el gobierno una relación que en un inicio se mostró tensa y ha evolucionado hasta lo que conocemos en la actualidad.

Hoy en día las osc son un actor político cuya influencia y posicionamiento deriva de sus facultades y capacidades, es decir, del nivel de profesionalismo, innovación y relación con otros actores influyentes. En los últimos 30 años, las osc mexicanas se han hecho de más espacios públicos, no obstante, subsisten carencias y limitantes institucionales, y, en particular, cada proceso electoral presupone un reto no sólo en su labor como observadores electorales y vigilantes de los procesos electorales, sino en la posibilidad de poder llevar a cabo sus actividades de acuerdo con el gobierno que se encuentre en turno.

Desde 1993, un grupo de organizaciones ciudadanas<sup>32</sup> se fijaron como propósito impulsar una ley que las reconociera como órganos de interés público y con la que el Estado garantizara el respeto a sus actividades, además de fomentarlas y apoyarlas. Durante el gobierno del expresidente Vicente Fox que se materializó, convirtiéndose en un importante logro impulsado por la sociedad civil.

Esto fue posible por el trabajo constante e intenso de las osc y la relación establecida entre éstas con las diversas legislaturas de ambas cámaras, alcanzando su objetivo con la llegada del gobierno de la alternancia, que hizo suya esta causa ciudadana. Lo anterior no fue una tarea fácil, como se pudo observar a lo largo del desarrollo histórico que éstas han tenido y que hoy en día enfrentan el recorte de recursos, así como acusaciones de corrupción y opacidad por parte del presidente en turno, quien decretó que ahora se entreguen los apoyos de manera directa a los beneficiarios. Esto es un embate directo hacia las osc y las debilita, al mismo

---

se construyó al menos desde 2015 como una iniciativa del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana.

<sup>32</sup> Entre las que destacan el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), la Convergencia de Organismos Civiles (Convergencia), el Foro de Apoyo Mutuo (FAM) y la Fundación “Miguel Alemán”, ya que promovieron foros regionales y nacionales de consulta y lideraron el movimiento ciudadano en reclamo de esta ley.

tiempo pone en riesgo el terreno abonado por ellas y deteriora la relación del gobierno y la sociedad civil.

El gobierno federal encabezado por López Obrador ha sido claro al separar la operación del gobierno y no involucrar a las osc; tradicionalmente ha visto con desconfianza las acciones de la sociedad civil, ya que critican su forma de gobierno, lo que las ha llevado a la confrontación en algunos casos. Basta con recordar las marchas blancas cuando fue jefe de Gobierno. Las osc han surgido en medio de gobiernos hostiles, autoritarios y omisos, y han demostrado con acciones su capacidad para sustituir a los gobiernos estatal y federal en las tareas que éstos no hacían. El trabajo que realizan es de interés público por el bien de terceros; son un contrapeso no sólo deseable, sino necesario, y contribuyen al bien social, un contexto histórico que parece ser negado por la actual administración.

En los hechos, con este gobierno la sociedad civil ha visto disminuida su influencia y no ha encontrado eco para ser compatible con éste, que insiste desde la investidura presidencial en descalificar a los grupos sociales y la sociedad civil, haciendo una diferenciación entre lo que cataloga como “buenos y malos”, en donde las osc, sin afán de caer en exageraciones ni acusaciones, parecieran estorbar al presidente.

En anteriores procesos electorales, la presunción de fraude denunciada por los partidos políticos perdedores en las contiendas supuso uno de los principales traspiés para el ejercicio y fortalecimiento de la democracia. La coacción del voto por medio del uso de programas sociales es difícil de demostrar, sin embargo, existen cientos de testimonios de regalos y tarjetas durante la competencia electoral, a ello se suman otros arreglos institucionales que permiten a los partidos políticos actuar sin aparentemente violar la ley, lo que genera en los ciudadanos desconfianza hacia los procesos electorales e impacta en su interés por involucramiento en los mismos.

El triunfo de Morena en el proceso electoral 2017-2018 parece desenterrar la creencia de fraude electoral, López Obrador como su candidato a la Presidencia se ubicó siempre a la delantera de sus contendientes y el proceso electoral se llevó a cabo con relativa calma y pocos incidentes. Las osc pudieron realizar su trabajo de observación electoral con el financiamiento destinado a su apoyo y en circunstancias similares a las que tuvieron en anteriores procesos, como lo muestra el Informe de Eje-

cución del FAOE, en el que se señala que 69% de las osc que enviaron sus proyectos ya habían sido beneficiadas en ediciones anteriores y 48% de éstas tiene más de 10 años de haber sido constituidas y de trabajar en la materia. A lo anterior se suman otros esfuerzos realizados por las osc junto con instituciones electorales como el INE, con la publicación de la convocatoria para el Programa Nacional de Impulso a la Participación Política de Mujeres a través de Organizaciones de la Sociedad Civil 2019, el cual responde a la necesidad y exigencia que la sociedad civil ha hecho para que se reconozcan los derechos político-electorales de las mujeres y se promueva su participación política, con especial atención a los grupos que por su contexto social se encuentran más excluidos.

En este capítulo también se hizo mención sobre aquellas organizaciones que buscan su establecimiento como partidos políticos nacionales, por la naturaleza política que adquirirían si se constituyen como partidos, resultado de un proceso casi natural en este país debido a las condiciones económicas y financiamiento. Lo anterior no es un tema nuevo, no obstante, pone en la mira el trabajo de las osc, que conceptual e históricamente se han establecido como grupos con una participación e incidencia política importante, ya sea por medio de su trabajo fuera de los canales institucionales o, como se ha visto en las últimas dos décadas, por medio de sus relaciones con el gobierno e instituciones electorales, mas no como grupos trabajando desde el gobierno.

Aún es pronto para evaluar el trabajo de las osc en medio del marco del gobierno de la 4T, por lo menos en lo que se refiere al tema de observación electoral y en sus esfuerzos para que los procesos electorales sean más inclusivos, ya que no se han celebrado elecciones intermedias. Los resultados, hallazgos y recomendaciones hechas por las osc apuntan a cuestiones normativas y de instrumentalización, lo cual indica su experiencia y temas por resolver en general. El presidente dio la indicación de no dar recursos a las osc, sino que éstos se entregaran directamente a los beneficiarios. En resumen, la situación ya ha hecho eco y se han comenzado a ver las consecuencias de estas posturas, es probable que esto se manifieste con mayor fuerza hasta que se celebren las próximas elecciones intermedias.

## ANEXO

*Cuadro I. Listado de OSC y proyectos beneficiarios de la Convocatoria del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral para el proceso electoral 2017-2018*

| Organización   | Proyecto   |
|--|--|
| Organización Fuerza Ciudadana, A.C.                                    | Programas de educación cívica y fomento al voto joven en el proceso electoral federal 2017-2018.   |
| Desarrollo, Género y Ciudadanía, A.C.                                  | Observación electoral en clave de género e interculturalidad para el fortalecimiento de los derechos políticos y electorales de las mujeres indígenas y rurales de Chiapas.                        |
| Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C.         | Calidad de las demandas presentadas ante la Justicia Electoral Federal.  |
| Fundación México Sustentable, A.C.                                     | Propaganda electoral sustentable realidad o simulación.  |
| Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social Incide Social, A.C.           | Observación de la conformación y toma de decisiones de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales. ¿Quién es quién y qué se decide en la institucionalidad pública electoral? |
| Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria OP, A.C.          | Observación en campo de la Red Universitaria y Ciudadana por la Democracia en el marco de la jornada electoral del 2018.   |
| Consolidado Ciudadanía, A.C.   | Observando la imparcialidad gubernamental en el manejo de las transferencias condicionadas y los programas sociales: observación electoral en Ciudad de México, Estado de México y Puebla.         |
| Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C. | Observatorio binacional del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.   |
| Observatorio Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, A.C.        | Incidencia y evolución de los delitos electorales, más allá de los partidos políticos.   |

|   |  |
|---|--|
| Articulación Ciudadana para la Equidad y el Desarrollo, A.C.                  | La Agenda de género de los partidos políticos 2015-2018. Lecciones, retrocesos y desafíos.   |
| Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.                               | #TeEstamosViendo.  |
| Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, A.C.                                | Observando los desafíos de la inclusión democrática en México. Participación, representación y violencia política de género en los 28 distritos federales indígenas (una evaluación integral y 3 estudios cualitativos de caso).   |
| Centro de Investigaciones para la Equidad Política Pública y Desarrollo, S.C. | Igualdad y justicia: la violencia política de género durante el proceso electoral 2018.  |
| Gente Diversa de Baja California, A.C.  | Democracia de ciudadanía paritaria: participación ciudadana y derechos políticos de las mujeres.   |
| Elige, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C.         | #Democracia Joven 18.  |
| Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C.                                   | Casilla única: avances y retos en la justicia electoral 2018.  |
| PROFMEX, A.C.   | #Observádoles.   |
| Comisión de Derechos Humanos de Chiapas                                       | Derechos humanos y político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas.  |
| Alianza Cívica, A.C.  | Observación electoral sobre prácticas de compra y coacción del voto y uso político electoral de los programas sociales en al menos cinco estados con altos índices de pobreza: Chiapas, Morelos, Puebla, Estado de México y Veracruz.  |
| Tlachтли Vértice Hidalguense, A.C.  | Observación de los procesos de capacitación del INE.   |
| Los dos Méxicos, A.C.   | Programa integral de observación electoral a las estrategias de difusión, promoción y respeto al voto de las autoridades electorales (INE, FEPADE, TEPJF) para garantizar los derechos político-electorales de los mexicanos con discapacidad en el proceso electoral 2017-2018. |

|   |   |
|---|---|
| Cempacca por un México más próspero, A.C.                             | Fiscalización eficiente a los recursos ejercidos en campaña por candidatos a diputados federales 2018.  |
| Borde Político, A.C.  | Observación de la calidad de la información y socialización en medios digitales de las tendencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la elección presidencial de 2018. |
| Fundación para el Desarrollo Social y la Promoción Humana, A.C.       | Elecciones: una mirada desde la juventud.   |
| Asideny Desarrollo Humanístico Integral, A.C.                         | Observación del proceso electoral local y federal del año 2018 en los distritos electorales 10 y 16 de la ciudad de Morelia, Michoacán, todos vieron, todos supieron.                             |
| Táctica Ciudadana, A.C.   | Certeza y legalidad del proceso electoral 2018.   |
| Alzando Voces Laguna, A.C.  | Comunicación en derechos humanos en el proceso electoral federal 2018 para la transparencia en la procuración de información desde la sociedad civil.   |
| Alianza Cívica de Nuevo León, A.C.                                    | Observación del proceso electoral federal 2018 en zonas en riesgo por violencia.  |
| Comunicación, Intercambio y Desarrollo Humano en América Latina, A.C. | Observación electoral para el impulso de la igualdad rumbo al cumplimiento de la agenda 2030.   |

Fuente: PNUD, publicados el 20 de marzo de 2018.

*Cuadro II. Organizaciones que manifestaron querer convertirse en partidos políticos nacionales*

| Núm. | Organización   |
|------|--|
| 1    | Esquema X México, A.C.   |
| 2    | Pacto Tabasco, A.C.  |
| 3    | Demócratas   |
| 4    | Verdadera Alternativa para Mejorar y Organizar a la Sociedad, A.C. |
| 5    | Partido Ciudadano Independiente                                    |

- 6 Agrupación Política Nacional Migrante Mexicana
- 7 Convicción Mexicana por la Democracia, APN
- 8 Organización Promotora del Partido Liberal de México
- 9 Organización de Ciudadanos Federalista Vanguardista
- 10 Expresión Liberal Democrática, Agrupación Política Nacional (APN)
- 11 Frente Nacional
- 12 Todos Somos Uno
- 13 Demócrata
- 14 Frente Nacional Socialista Institucional Mexicano, A.C.
- 15 Pueblo Republicano Colosista
- 16 Asociación Política México Nuevo, A.C.
- 17 Unión Nacional Sinarquista, APN
- 18 Voz y Fuerza Indígena de México, A.C.
- 19 Realidades, Poder Ciudadano, Democracia Real
- 20 Tres por México
- 21 Trascendencia
- 22 Redes Sociales Progresistas, A.C.
- 23 Plus Pacto por la Libertad y la Unidad Social, A.C.
- 24 Nuevo Pacto Social
- 25 Reconciliándonos México Renace, A.C.
- 26 Asociación Nacional por la Defensa de los Derechos Político Electorales, APN
- 27 Movimiento Ambientalista Social por México, A.C.
- 28 Gubernatura Indígena Nacional, A.C.
- 29 Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.
- 30 Vamos Juntos, APN
- 31 Alianza Popular del Campo y la Ciudad, APN
- 32 Fundación Alternativa, APN
- 33 Gente Humanista, A.C.
- 34 Mexicanos Libres e Independientes
- 35 Fomento del Sentido Común para el Desarrollo, A.C.
- 36 Proyecto Nacional por y para México, A.C.
- 37 Fuerza Social por México

- 38 México Adelante, APN
- 39 Movimiento Imperialista
- 40 Alianza Mexicana Alternativa, APN
- 41 Movimiento Vanguardista Social (VAS)
- 42 Plan de las Tradiciones por México, A.C.
- 43 México Blanco, APN
- 44 Nosotros
- 45 Asociación Profesional Interdisciplinaria de México, APN
- 46 Vanguardista Progresista
- 47 Somos México
- 48 Plataforma Independiente Nueva República, A.C.
- 49 Unidos Regenerando México, A.C.
- 50 Ciudadanos en Transformación, APN
- 51 México Presente
- 52 Red de Organizaciones Sociales Autónomas
- 53 Frente Anticapitalista de los Trabajadores, A.C.
- 54 México Sustentable
- 55 Conciencia Ciudadana, APN
- 56 Coalición Amplia de Bases de la Izquierda Organizada, A.C.
- 57 Ola Libertad, A.C.
- 58 Inclusión Democrática
- 59 México Avante Fuerte, A.C.
- 60 Unión Popular Republicana
- 61 Ahora 2019, A.C.
- 62 México en Transformación
- 63 Cambiemos por México
- 64 Esperanza Ciudadana, APN
- 65 Grupo Social Promotor de México, Partido Político Nacional
- 66 Fuerza Migrante, A.C.
- 67 Movimiento Democrático Independiente
- 68 Disciplina y Lealtad Ciudadanos, A.C.
- 69 Querétaro Independiente, A.C.

- 70 Comisión Organizadora del Partido Político Nacional Justicia para Todos
- 71 Estructura Independiente, A.C.
- 72 Teniendo Espacios, A.C.
- 73 Mejorando e Incentivando Oaxaca
- 74 Fuerza Redmx, A.C.
- 75 Frente por la cuarta transformación
- 76 Gran Mexicangm
- 77 Movimiento para la Libertad Nacional y el Socialismo
- 78 Ciudadanos Unidos
- 79 Fundación para el Bienestar de los Paisanos, A. C.
- 80 Organización Ernest Wolfgang Böckenförde  
Instituto para la Protección de los Derechos Humanos, A.C.
- 81 Organización Ciudadana Diferente, A.C.
- 82 Federación Mexicana de Pueblos, Comunidades  
y Organizaciones Indígenas, A.C.
- 83 Cien Líderes de Opinión
- 84 Asociación para el Progreso y la Democracia de México, APN
- 85 Fundación Mexicana para el Desarrollo Empresarial SOS, A.C.  
Trazabilidad y Comercio de Productos Frescos M&L S. de R.L.
- 86 Comité Organizador del Partido Político Nacional Partido de la Verdad
- 87 Ciudadanos de los Derechos Humanos, A.C.
- 88 Comité Organizador del Partido Político Nacional Partido Nueva Era
- 89 Evolución Democrática
- 90 Conciencia Ciudadana con Valor Civil, A.C.
- 91 Cruzada Ciudadana de Nuevo León, A.C.
- 92 No señala
- 93 Alianza Movimiento por la Riqueza Indígena
- 94 Centro de Apoyo Comunitario Central
- 95 Movimiento Nacional Libertad Política, A.C.
- 96 Conciencia Ciudadana
- 97 Fundación Xochi México, A.C.
- 98 Encuentro Solidario

- 99 Fuerza Autónoma Mexicana, APN  
 100 Fortalecimiento Rural Campesino, A.C.  
 101 Vecinos Unidos de San Mateo Xoloc de Servicios Variables al Servicio de la Comunidad, Tepetzotlán, Estado de México, A.C.  
 102 Contigo Podemos Avanzar, A.C.

Fuente: INE (2019b).

*Cuadro III. Organizaciones de la sociedad civil que desistieron en su interés por ser partidos políticos nacionales*

| Núm. | Organización  |
|------|---|
| 1    | Praxis Democrática, APN   |
| 2    | Movimiento Democrático Independiente, A.C.*                     |
| 3    | Organismo Nacional en Movimiento para la Riqueza Indígena, A.C. |
| 4    | Migrantes por la Paz  |

\* Movimiento Democrático Independiente A.C. desistió como Asociación Civil, sin embargo, volvió a presentar su intención como organización de ciudadanos.

Fuente: INE (2019b).

## REFERENCIAS

- Chávez Becker, Carlos, Pablo González Ulloa y Gustavo A. Venegas Maldonado (2016), “Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la Lffarosc”, Instituto Belisario Domínguez, <[http://ibd.senado.gob.mx/sites/default/files/Estudio\\_Final\\_Retos\\_y\\_Perspectivas\\_de\\_las\\_osc.pdf](http://ibd.senado.gob.mx/sites/default/files/Estudio_Final_Retos_y_Perspectivas_de_las_osc.pdf)> (consultado el 7 de abril de 2020).
- Dávila, Patricia (2018), “La FEPADE y organizaciones civiles pactan acciones para prevenir delitos electorales”, *Proceso*, <<https://www.proceso.com.mx/535230/fepade-y-organizaciones-civiles-pactan-acciones-para-prevenir-delitos-electorales>> (consultado el 19 de diciembre de 2019).
- Expansión Política (2018), “6 planes en que las organizaciones civiles ponen peros a López Obrador”, *Expansión Política*, <<https://politica.expansion.mx/mexico/2018/11/21/6-planes-en-los-que-las-organiza>

ciones-civiles-ponen-peros-a-lopez-obrador> (consultado el 7 de marzo de 2020).

Fondo de Apoyo a la Observación Electoral (FAOE) (2018), “Hallazgos y recomendaciones finales de los proyectos de Observación electoral del FAOE 2018”, <<https://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/GobernabilidadDemocratica/Proyectos/fondoapoyooe2018/Comunicado%20de%20prensa-FAOE-170918.pdf>> (consultado el 20 de septiembre de 2018).

García, Imelda (2019), “osc la incertidumbre”, Reporte Índigo, <<https://www.reporteindigo.com/reporte/osc-la-incertidumbre-intencion-amlo-recorte-recursos-publicos-organizaciones-vacios-afectaciones/>> (consultado el 7 de abril de 2020).

Gil Olmos, José (2019), “Las osc se defienden ante AMLO: ‘No todas somos corruptas’”, *Proceso*, <<https://www.proceso.com.mx/573660/las-osc-se-defienden-ante-amlo-no-todas-somos-corruptas>> (consultado el 7 de abril de 2020).

Instituto Nacional Electoral (INE) (2019a), “Programa Nacional de Impulso a la Participación Política de Mujeres a través de Organizaciones de la Sociedad Civil 2019”, <<https://www.ine.mx/programa-nacional-impulso-la-participacion-politica-mujeres-traves-organizaciones-la-sociedad-civil-2019/>> (consultado el 25 de julio de 2018).

Instituto Nacional Electoral (INE) (2019). “Comunicado de prensa 024. 106 organizaciones manifiestan ante el INE su intención de convertirse en Partido Político Nacional”, Central Electoral, <<https://centralectoral.ine.mx/2019/02/01/106-organizaciones-manifiestan-ante-ine-intencion-convertirse-partido-politico-nacional/>> (consultado el 15 de julio de 2020).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018), “Fondo de Apoyo a la Observación Electoral. Proceso electoral 2017-2018”, <[https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/democratic\\_governance/fondo-de-apoyo-para-la-observacion-electoral-2017-2018.html](https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/democratic_governance/fondo-de-apoyo-para-la-observacion-electoral-2017-2018.html)> (consultado el 20 de marzo de 2018).

Red por la Rendición Cuentas (RRC) (2019), “Piden a AMLO dar recursos a sociedad civil”, *Red por la Rendición de Cuentas*, <<https://rendiciondecuentas.org.mx/piden-a-amlo-dar-recursos-a-sociedad-civil/>> (consultado el 7 de abril de 2020).

# ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO Y CONTRAPESOS EN LA 4T: UNA LECTURA A PARTIR DE LA TEORÍA DE LOS CUERPOS INTERMEDIOS

*Gabriel Pérez Pérez\**  
*Oscar Flores Jáuregui\*\**

## INTRODUCCIÓN

La cuarta transformación o 4T, encabezada por el presidente de la República mexicana, Andrés Manuel López Obrador, se presenta como un proyecto de renovación nacional que descansa en las consignas de llevar a cabo una reforma de hondo calado en las instituciones del país con el fin de erradicar un lastre ancestral como lo es la corrupción, en poner fin al legado de los llamados “gobiernos neoliberales” y que de ahora en adelante el bienestar sea el eje del proyecto nacional.<sup>1</sup> Estas consignas se han traducido en diversos decretos de ley aprobados por el Congreso general y en políticas y programas implementadas desde el gobierno federal. Acciones orientadas hacia la llamada “austeridad republicana” son el uso racional de los recursos públicos y su absoluta probidad, así como la exigencia de más

\* Profesor-investigador de tiempo completo de la UAM-Cuajimalpa, jefe del Departamento de Ciencias Sociales en la DCSH, de la UAM-Cuajimalpa.

\*\* Profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Ciencias Sociales en la DCSH, de la UAM-Cuajimalpa.

<sup>1</sup> De acuerdo con el presidente Andrés Manuel López Obrador, la primera transformación del país fue la Independencia de México de la Corona española; la segunda fue la Reforma liberal de Benito Juárez, que separó los asuntos públicos de la Iglesia y decomisó los privilegios eclesíásticos; la tercera transformación del país corresponde a la Revolución mexicana que dio fin a la dictadura de Porfirio Díaz.

transparencia y eficiencia en el gasto público. Por otro lado, se ha llevado a cabo una reconversión del sector de asistencia social y de salud con el fin de centralizar la administración de los recursos y asegurar que lleguen a sus destinatarios, que se han robustecido los programas sociales con el propósito de diversificar los perfiles de beneficiarios y se ha incrementado tanto la cobertura como los montos de las transferencias incondicionadas. Así lo prometió López Obrador durante su campaña electoral, en la que su principal *eslogan* era “por el bien de todos, primero los pobres”.

La teoría de la elección pública sugiere que los gobiernos se comportan como agentes racionales y que aplican políticas y programas públicos no tanto en la búsqueda de maximizar el bienestar social, sino con el fin de ser evaluados satisfactoriamente por sus electores para mantenerse en el poder. En este escenario, López Obrador debe atender a un electorado heterogéneo, por lo que reacciona en términos más globales sobre los problemas económicos y sociales de su interés. Estos aspectos definen las relaciones entre la cabeza del Estado mexicano y la sociedad.

En esa tesitura, la agenda de la 4T privilegia la intervención directa del gobierno federal sobre la vida pública del país como artífice de las reformas que devolverán la soberanía al pueblo, secuestrada por los “gobiernos neoliberales” anteriores, y tras la ineficacia mostrada por éstos para cumplir las promesas que arrojó la pretendida transición política. Ante esta iniciativa, resulta pertinente cuestionarnos cuál es el posicionamiento del poder ejecutivo sobre el papel de la sociedad civil organizada, en calidad de asociaciones intermedias, y si el denominado tercer sector tiene un lugar dentro del proyecto del país. Es preciso preguntarnos si las dinámicas que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil (osc) y la promoción de sus valores son compatibles con la agenda que plantea la 4T. ¿Cómo se relaciona el tercer sector con la agenda de la 4T? ¿De qué manera puede evaluarse el desempeño de las osc y si éste les confiere un lugar en la 4T?

El objetivo del presente capítulo consiste en evaluar la trayectoria de las osc durante los cambios en la vida política del país, evaluar su desempeño y discutir sobre el lugar que ocupan dentro de la agenda que promueve la 4T, lo anterior bajo la premisa de que las osc ofrecen un tratamiento diversificado a problemáticas puntuales que el Estado no puede proveer; lo que nos lleva a reflexionar sobre la importancia del revesti-

miento institucional de dichos organismos en tanto cuerpos intermedios o de contrapeso frente al gobierno de la mayoría; lo que en papel les confiere un rol central en la edificación del nuevo proyecto democrático.

Este capítulo se divide en tres secciones. La primera se vale de la perspectiva de la elección pública para explicar las características de la oferta política que implica la agenda que plantea la 4T en tanto un conjunto de acciones de naturaleza globalizadora que pretende suplantar la argumentación específica de las organizaciones de la sociedad civil por valoraciones morales apoyadas en el gobierno de la mayoría. En la segunda parte se lleva a cabo un análisis del revestimiento institucional de las osc con base en la teoría clásica de los poderes intermedios para comprender su naturaleza de intermediadores políticos dentro de las nuevas relaciones gobierno-sociedad. Con esta estrategia, en la última parte se revisa la trayectoria de las osc durante los cambios de la vida política del México moderno y se desarrolla una reflexión sobre el lugar que deberían ocupar dentro del proyecto de la 4T. Finalmente, se incluye un apartado de conclusiones.

## INSTITUCIONES DEL GOBIERNO DE LA 4T: UNA REFLEXIÓN A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA

La teoría de la elección pública (*Public Choice Theory*) modela al gobierno como un empresario, es decir, un agente racional, egoísta y calculador que implementa políticas y programas públicos con el fin de ser evaluado positivamente por su clientela electoral (López Sandoval, 2016). De esa manera, los representantes electos que integran el aparato de gobierno reaccionan o se anticipan a los reclamos de sus votantes mediante la formulación de una agenda o proyecto nacional acorde a los deseos y las necesidades del electorado, y de su intervención puntual sobre los ámbitos económico, político y social bajo un conjunto de constreñimientos institucionales.

En esta tesitura, los gobiernos enfrentan limitaciones de tipo político como la posibilidad de reelección para asegurar su permanencia en el poder y la interacción con diferentes grupos de interés y actores políticos que pueden aumentar o socavar su legitimidad política. También enfrentan restricciones de índole económica como el comportamiento de variables in-

ternas o exógenas, como la tasa de interés; el precio del crudo, la inflación o el tipo de cambio, sin mencionar las restricciones en el desempeño de los instrumentos de política económica como la política monetaria, la fiscal o la tributaria; por último, el gobierno se enfrenta a limitaciones legales y administrativas que restringen su ámbito de acción para emprender políticas y programas públicos orientados a favorecer sus resultados electorales.

Desde la visión ortodoxa de la teoría de la elección pública, las fallas de los mercados —a lo que el presidente López Obrador llama “las fallas del neoliberalismo”—, sirven para justificar la intervención gubernamental del Estado en la economía y para monopolizar sectores clave de la vida pública, regular directamente los mercados de bienes y servicios, incidir sobre los mercados financieros y sobre la política arancelaria; todo esto con el propósito de dotar de bienes públicos suficientes a la población. Es a partir de esta lógica globalizadora o universalista que el proyecto de la 4T, promovido por el ejecutivo federal, se propone terminar con los malos gobiernos, a los que el propio presidente les llama “neoliberales y corruptos”, que le antecedieron, es decir, se propone erradicar a “la mafia en el poder”.

El eje central que plantea la agenda de la 4T es la erradicación de la corrupción y la instauración de un modelo económico y de gobierno denominado república del bienestar, que se basa en determinados ejes de política, como la austeridad republicana, el combate frontal a la corrupción rampante, la racionalidad y transparencia de los recursos públicos con absoluta probidad y la eficiencia en el gasto público. El proyecto del bienestar de la 4T también plantea una reconversión en ciertos sectores de la administración pública, como la asistencia social, los servicios de salud e incluso la seguridad pública. Todo esto con el propósito de centralizar la toma de decisiones en las secretarías que dependen del ejecutivo federal, eliminar intermediarios y actos de corrupción, y hacer que los recursos y los servicios lleguen a donde tienen que llegar. Para alcanzar estos objetivos, a poco más de un año del gobierno de López Obrador, el Congreso de la Unión suma 14 reformas constitucionales, 15 nuevas leyes y al menos 111 modificaciones a la legislación secundaria (Damián y Mercado, 2019).

La primera acción contundente y decisiva que emprendió el gobierno de la 4T en contra de los privilegios de Estado fue la Ley Federal de

Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mejor conocida como la “Ley de austeridad republicana”, promulgada el 5 de noviembre de 2018. De acuerdo con el artículo 1º de esta ley: “tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de la Federación, sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos dotados de autonomía, las empresas productivas del Estado y cualquier otro ente público federal”. Otros aspectos controvertidos de dicho ordenamiento resultan de que en el artículo 6 se estipula que: “Ningún servidor público recibe una remuneración o retribución mayor a la establecida para el Presidente, señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación”; razón por la cual, ante el descontento de los servidores públicos de alto nivel, como en el INE, y de jueces y ministros del propio poder judicial federal, la CNDH pidió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que de oficio revisara el procedimiento legislativo que dio origen a la normativa impugnada. Como resultado, el máximo tribunal declaró la invalidez de algunos de sus artículos y notificó al Congreso de la Unión para efectos jurídicos el 20 de mayo de 2019, de manera que el ordenamiento se tuvo que volver a publicar en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de julio de 2019 con las respectivas modificaciones. El artículo 11 también generó controversia debido a que retira las pensiones vitalicias a expresidentes, elimina “las jubilaciones, pensiones o haberes de retiro que no se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo”, y señala, además, que “los servidores públicos de elección popular no tienen derecho a liquidación o compensación alguna por el término de su mandato”.

En el ramo de la asistencia social, el proyecto globalizador de la 4T contempla un esquema de gestión que privilegia la centralización de las funciones y los recursos. La Secretaría de Desarrollo Social se transforma en Secretaría de Bienestar. Esta última funge como salvaguarda del bienestar en México y de los derechos sociales de las personas y las familias en situación de vulnerabilidad, focalizando la atención en los niños y adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores y con perspectiva de género (Secretaría de Bienestar, 2019). La atención integral a estos grupos se traduce en transferencias monetarias directas, o bien en la in-

clusión en algún programa de bienestar, la cual muestra una amplia gama de perfiles de atención que van desde los apoyos focalizados a familias y grupos vulnerables, los esquemas de subsidios y estímulos a emprendedores sociales y productivos, esquemas de subsidio orientados a garantizar la soberanía alimentaria, hasta apoyos puntuales al campo.

Dentro de los esquemas de atención a familias y grupos vulnerables figuran el programa de bienestar de las personas adultas mayores de 65 años o más, que además contempla esquemas accesorios de vinculación productiva de las personas adultas mayores y acceso a una vida recreativa. Figuran también otros como el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras; el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras; el Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia; el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, y también el Programa de Empleo Temporal (Secretaría de Bienestar, 2020).

En cuanto a los programas para apoyar iniciativas productivas encontramos el Programa de Fomentos a la Economía Social para la Inclusión Productiva y Financiera y el Programa de Opciones Productivas sostenibles económica y ambientalmente viables; asimismo, el Programa de Coinversión Social para fortalecer acciones de desarrollo social que beneficien a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, o bien para el desarrollo de zonas prioritarias atendiendo problemas asociados con la carencia de infraestructura básica comunitaria y la carencia de servicios básicos.

Por lo que toca a los subsidios alimentarios, el Programa de Abasto Rural Diconsa facilita la compra de productos de la canasta básica a un precio más bajo para las familias, en tanto que el Programa Liconsa distribuye leche y despensas a precio subsidiado en apoyo a la nutrición de millones de mexicanos. Finalmente, el abanico de beneficiarios contempla también al campo, mediante el Programa de Apoyos al Sector Agrario y Forestal, en especial para la adquisición de herramienta y acompañamiento técnico.

Cabe mencionar que existen programas que tradicionalmente han operado bajo una lógica de intermediación y esquemas de gobernanza, por lo cual las osc se hacen cargo de asuntos muy puntuales, debido a que el brazo del Estado no alcanza a llegar, como lo es el tema de las estan-

cias infantiles: en su mayoría, son gestionadas por asociaciones civiles. En tanto que el Programa de Coinversión Social aprovecha las capacidades y los recursos de los organismos del sector social y de la economía que proponen iniciativas productivas. Incluso, el tradicional Programa Diconsa opera bajo la participación de la sociedad civil organizada para promover esquemas de intermediación en la dotación de abasto de alimentación en el ámbito rural. Sin embargo, el proyecto centralizador y globalizador de bienestar, promovido por la 4T con la intención de ampliar la cobertura de bienestar, eliminar la corrupción que supone la intermediación y asegurar la entrega de recursos a los beneficiarios finales, supone el riesgo de debilitar la acción de la sociedad civil organizada, ya que el titular del ejecutivo federal anunció el 5 de febrero de 2019 en una de sus conferencias “mañaneras” que “ya no habrá recursos para organizaciones o fundaciones porque ya no habrá intermediarios”; también sostuvo que “si el dinero pasa por muchas oficinas o por organizaciones no llega o llega muy poco a la gente” (Animal Político, 2019), lo cual generó desconcierto en la opinión pública en su momento.

En materia de salud el gobierno de la 4T sigue la misma orientación centralizadora y universalista. Desaparece el Seguro Popular que es sustituido por el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), organismo descentralizado de la Secretaría de Salud que garantiza la atención médica de calidad para toda la población sin seguridad social. El Insabi brindará de forma gratuita los servicios públicos de salud, medicamentos y demás insumos asociados con criterios de universalidad, igualdad e inclusión y sin cuota de recuperación a partir de diciembre de 2020. Actualmente, 23 estados de la federación se encuentran adheridos al Insabi y nueve no lo han hecho: Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Michoacán y Tamaulipas (Gobierno de México, 2020). Cabe mencionar que el Seguro Popular, que antecede al Insabi, fue creado durante el gobierno de Vicente Fox y tuvo seguimiento en los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. En cambio, López Obrador señaló el 7 de agosto de 2019, en una de sus conferencias “mañaneras”, que el Insabi es “un plan completamente nuevo porque nos dejaron tirado el sistema de salud y se dedicaron a robar, [...] como lo hicieron en todo el gobierno, se robaban hasta el dinero de las medicinas” (AMLO, 2019a).

La seguridad pública también es una prioridad para el gobierno de la 4T y quedará centralizada en manos de un organismo de la federación llamado Guardia Nacional, por lo que, desaparece la Policía Federal. La Guardia Nacional es la institución del Estado mexicano que funge como policía nacional. Es una corporación alternativa a las fuerzas armadas para responder ante el crimen organizado. Su conformación híbrida combina la organización y disciplina militar en lo interno para que no sea un cuerpo susceptible de incurrir en actos de corrupción, y en lo externo funge como policía de proximidad bajo el mando de la Secretaría de Seguridad Pública, de carácter civil. La intención es que sus integrantes cuenten con entrenamiento y capacitación, como el dominio de un protocolo para la intervención y el uso de la fuerza atendiendo a los criterios de necesidad, proporcionalidad y respeto a los derechos humanos. Una de las críticas más consistentes por parte de la opinión pública a la Guardia Nacional es que no va a desmilitarizar la situación del país, sino que va a perpetuarla, debido a que la disciplina militar de sus elementos, así como los entrenamientos y equipamientos son de índole militar, aunque su mando sea civil. Esto pone en riesgo la situación del respeto a los derechos humanos en el país (Nación321, 2019).

Finalmente, la legitimidad del gobierno de la 4T también se apoya en figuras de democracia directa para asegurar que la voz del “pueblo sabio” de México sea escuchada en la formulación de temas de la agenda nacional. Aquí figuran dos instituciones: la consulta popular y la revocación del mandato. De acuerdo con las disposiciones del artículo 35 de la Constitución política de México, las consultas populares serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: *a)* el presidente de la República, *b)* el equivalente a 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, o *c)* los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, a 2% de los inscritos en la lista nominal de electores. Asimismo, el numeral 3 del inciso VIII del ordenamiento en comentario estipula que:

Quando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes ejecutivo y legislativo federales y para las autoridades competentes; no podrán ser objeto de consulta popular [...] la

materia electoral; el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las obras de infraestructura en ejecución; la seguridad nacional.

Por otro lado, la revocación del mandato es una figura de democracia directa contemplada en el inciso IX del mismo artículo 35 constitucional, que permite a los ciudadanos mediante una elección decidir si el Presidente de la República continúa o no su periodo de mandato. Sólo el Instituto Nacional Electoral (INE) estará facultado para convocar a consulta popular tras la solicitud de los ciudadanos en un número equivalente de al menos 3% de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos 17 entidades federativas y que representen, como mínimo, 3% de la lista nominal de electores de cada una de ellas (numeral 2). Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. Asimismo, “[p]ara que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta” (numeral 4).

Una vez examinadas la oferta de las principales instituciones de la 4T bajo su óptica centralizadora y globalizadora, siguiendo a la teoría de la elección pública, podemos sostener que los dirigentes políticos eligen las políticas y los programas que les reditúan en una mayor cuota de votos, con el único objetivo de permanecer en el poder. “Esto reafirma el supuesto de que el incremento del bienestar de un sector del electorado no es un fin sino un medio en la búsqueda de popularidad” (López Sandoval, 2016: 58), es decir, los políticos, como agentes adversos al riesgo, tratan de asegurar sus bastiones electorales para la próxima elección.<sup>2</sup> Esto implica que una política o un programa público elegido centraliza beneficios para su base electoral, pero impone costos a otros grupos sociales no contemplados dentro del proyecto distributivo de gobierno. Bajo esta tesitura, es menester despejar las siguientes interrogantes: ¿de qué manera plantea el gobierno de la 4T las nuevas relaciones entre Estado y sociedad?, es de-

<sup>2</sup> Para la elección intermedia de 2021 estará en juego la integración total de la Cámara de Diputados, 14 gubernaturas estatales y la mayoría en 29 congresos estatales.

cir, ¿de qué manera el proyecto del presidente López Obrador concibe a la sociedad civil organizada y cómo plantea (o no) articularla dentro del proyecto nacional? En lo que resta del capítulo haremos una disertación sobre esas posibilidades.

## LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA TEORÍA DE LOS PODERES INTERMEDIOS

Al momento de plantear las relaciones sociedad-Estado, López Obrador insinúa dos alternativas políticas que se presentan en la forma de un maniqueísmo. Por un lado, el gobierno de la 4T no la considera una opción política más, sino la gran opción transformadora que el pueblo de México estaba esperando después del fracaso de los modelos de gobierno anteriores y del neoliberalismo. En este sentido, los planteamientos de la 4T no admiten rivales ni críticas, ya que, además de sustentarse en los más altos valores humanos, la 4T está marcada en la “frente del pueblo de México”; así lo manejó el presidente López Obrador en campaña; sin mencionar que los valores que promueve el gobierno de la 4T se justifican de manera operativa como acciones y beneficios concretos, en términos de eficacia, bienestar, probidad, incorruptibilidad y legitimidad. En esta nueva relación Estado-sociedad, se encuentra precisamente el pueblo de México, guardián y custodio del gobierno de la mayoría. Las formas de democracia directa y plebiscitaria basadas en los sustancialismos del “pueblo bueno” y el “pueblo sabio” son las que moldean la soberanía nacional y legitiman el proyecto de país promovido por López Obrador sin ningún tipo de intermediación. “El pueblo quita y el pueblo pone”, afirma el Presidente de la República, e insiste en que se someterá a la revocación del mandato o tribunal del pueblo el próximo año para que sea éste el que lo juzgue sin ningún tipo de intermediarios. Sin embargo, aquí decimos que la democracia es un régimen de matices y sería absurdo subsumir la compleja lógica de las interrelaciones entre el Estado y las fuerzas sociales a una contraposición dualista basada en sustancialismos entre el “gobierno justo” (incorruptible) y el pueblo “bueno y sabio”. Cuando se estudian las intersecciones de la sociedad civil frente a la esfera estatal, se corre el riesgo de que un sector sea reconocido y otros

sean dejados de lado, es decir, que otros intereses gremiales legítimos no estén implicados en el estudio.<sup>3</sup>

Para comenzar a disertar sobre el revestimiento de las osc en su función de intermediarios, en principio, partimos de la convención de que la sociedad civil no es el mercado ni es el Estado. Es una esfera diferenciada, pero que a su vez se encuentra compenetrada de alguna manera en los ámbitos antes mencionados (Tapia *et al.*, 2010). Así, la sociedad civil no aspira a tomar el poder porque se encuentra autoconstreñida, aunque su tarea sea influir de cierto modo en las otras dos esferas (el Estado y el mercado), así como éstas tratan de influirla. Sin embargo, el modelo de democracia directa de la 4T plantea que las decisiones de Estado deben recaer en la colectividad, asumiéndola como una unidad soberana conformada por la agregación de almas individuales. La razón moral obliga a atenerse al “pueblo bueno y sabio”, descartando los intereses específicos de la pluralidad de las sociedades modernas y antepone el interés general a los intereses de las minorías. Por ejemplo, cuando López Obrador permite al pueblo decidir sobre la construcción del tren transístmico o Tren Maya, apuesta a suplantarse la argumentación específica de algún grupo social excluido, por ejemplo, grupos indígenas en defensa de la tierra, por las valoraciones morales apoyadas en el gobierno de la mayoría.

La discusión sobre la importancia que tienen las osc sobre la vigilancia del desempeño de los gobiernos democráticos y sobre sus funcionarios, en calidad de estructuras intermedias entre la tiranía de la mayoría y la comunidad, puede ser estudiada a través de la teoría clásica de los poderes inter-

<sup>3</sup> Una perspectiva empírica del estudio sobre la democracia, a diferencia de la perspectiva normativa, no parte necesariamente de una preconcepción en torno a valores universales e inmutables, como “la libertad” o la “igualdad”, sino que se interesa por “descubrir cuáles son los mecanismos de diversa índole (social, política, económica, cultural) que permiten el funcionamiento y la estabilidad del régimen”. Los pluralistas como Robert Dahl, por ejemplo, se ocupan de la observación empírica del funcionamiento de los sistemas políticos conocidos como poliarquías. “Y en el análisis muestran que en el proceso de toma de decisiones políticas en que consiste el concepto de democracia no existe un único centro, sino que el poder está disperso en el conjunto de la sociedad y las decisiones que toman los gobiernos ocurren dentro de un complejo mundo de negociaciones y de influencias de distintos y numerosos grupos sociales, y no solo de los partidos políticos. [...] Poliarquía es por tanto el pluralismo de instituciones con intereses diferentes que se desborda la simple contraposición dualista de Estado y sociedad, el cual hace que la formación de la voluntad política tenga un carácter libre y competitivo” (Abellán, 2011: 275-276).

medios, cuyos principales postulados no han perdido vigencia y merecen ser traídos a colación. Aquí el teórico más importante es Alexis de Tocqueville (2002), quien durante su viaje a Norteamérica en el siglo XVIII observó que el advenimiento del Estado democrático de derecho que disuelve la sociedad estamentaria no conlleva necesariamente al bienestar de la república, toda vez que también en la democracia el gobierno se puede ejercer de manera despótica, si quien gobierna, aunque haya recibido su poder del pueblo, sigue manteniendo una amplia autonomía y discrecionalidad. Aunque el gobernante representara legalmente la voluntad del pueblo, también tendría la posibilidad de establecer la libertad o el despotismo.

Para Montesquieu es indispensable la existencia de formas de poder intermedio u otros cuerpos secundarios que pudieran hacer frente a los posibles abusos del príncipe. En las sociedades aristocráticas: “los nobles [...] son personas poderosas que no se dejan oprimir por el príncipe y que no dependen completamente de él. Ejercen funciones que posteriormente asumirá el Estado en numerosos lugares. Son, en definitiva, un límite y un estorbo para la voluntad y para los caprichos del monarca” (Osorio, 2011: 414). Sin embargo, con la llegada de la democracia dejan de existir estos ciudadanos. El Estado consigue así monopolizar el poder. Ante la ausencia de personalidades poderosas, la mediocridad de las masas y la atomización de la ciudadanía, el imperio de la ley no encuentra obstáculo alguno ni nadie que le rivalice. De ahí que: “Son las asociaciones las que, en los pueblos democráticos, deben ocupar el lugar de los particulares poderosos que la igualdad de condiciones ha hecho desaparecer” (Tocqueville, citado por Osorio, 2011: 414).

Eliminadas las clases, nadie tiene poder más que el Estado y todos los hombres quedan igualados en la debilidad sin que ninguno de ellos, por sí solo, tenga la fuerza suficiente para poderse erigirse en poder intermedio entre la tiranía de la mayoría y los particulares. “Siendo cada hombre igualmente débil, sentirá una igual necesidad de sus semejantes; y sabiendo que no puede obtener su apoyo sino a condición de prestarles su colaboración, descubrirá sin esfuerzo que para él el interés particular se confunde con el interés general” (Tocqueville, citado por Osorio, 2011: 413).

En resumen, a la teoría de los cuerpos intermedios se le puede dar una interpretación actual, ya que apunta al peligro que supone el individualismo como uno de los grandes enemigos de la libertad, y nos advierte

que donde no hay asociaciones civiles intermedias es más fácil que se impongan los designios de la tiranía de la mayoría, pues aun en sociedades democráticas, aunque el gobierno haya recibido el mandato del pueblo, puede implantar la libertad o el despotismo, suplantando así las voces particulares y su exigencia de rendición de cuentas, invocando a una valoración universal moral suprema.

En el gobierno de la 4T, las osc son desconocidas al denominarlas “intermediarias”. Al contrario de la teoría que acabamos de examinar, al ser definidas así, el presidente López Obrador asume de antemano que los recursos que tienen en sus manos son administrados con fines de lucro y que son susceptibles de desvío, corrupción o clientelismo. En una de sus conferencias de prensa matutinas, el 26 de febrero de 2019, el presidente López Obrador ha cuestionado a la sociedad civil organizada, y afirmó que ninguna osc recibiría ya dinero del presupuesto público.

Había la mala costumbre de que del presupuesto se transferían fondos a organizaciones sociales y no había transparencia. Yo no conozco gente de la sociedad civil, de veras [...], con todo respeto, todo lo que es sociedad civil tiene que ver con el conservadurismo, hasta los grandes consorcios promueven a la sociedad civil, por lo que la han hecho su bandera (AMLO, 2019b).

## EL DESEMPEÑO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MÉXICO MODERNO: ¿QUÉ LUGAR MERECE EN EL GOBIERNO DE LA 4T?

Una vez posicionada la importancia del papel que tienen las osc, como cuerpos de intermediación para redefinir las relaciones entre el gobierno y la sociedad frente a la tiranía de la mayoría, es pertinente disertar sobre su desempeño y el papel que han jugado en las diversas coyunturas políticas que han marcado el curso de la vida política del México moderno, y cuál es la medida justa para evaluar su desempeño. En este apartado final disertaremos sobre los aspectos más relevantes para evaluar el funcionamiento de las osc y reflexionar sobre el lugar que merecen dentro el gobierno de la 4T.

En la década de 1970, tras el desdibujamiento del modelo de desarrollo compartido y, ante los signos inequívocos del agotamiento del pacto corporativo posrevolucionario, comenzaron a emerger las primeras células de la sociedad civil organizada. Las organizaciones empresariales se presentaron como actores independientes al régimen, a la vez que conformaron nuevas asociaciones para ganar identidad propia y protestar sobre las consecuencias de las crisis económicas que habían dejado los gobiernos del populismo. En el ámbito urbano y rural también emergía la sociedad civil como consecuencia de los movimientos sociales y gremiales disidentes del régimen, como el movimiento estudiantil del 68, las demandas del gremio de los médicos, así como por la diversificación de los movimientos guerrilleros que no únicamente se hacían escuchar en zonas rurales, sino también tenían células en grandes ciudades, como el caso de la Liga 23 de Septiembre.

Durante la década de 1980 en el mundo, muchos apostaron por la comunidad como un instrumento para superar el subdesarrollo y fue durante esa década cuando se promovió la participación del tercer sector, la explosión de los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias de base fueron una manifestación de la participación organizada del llamado *comunitarismo* (Botes y Rensburg, 2000). Se dice que tras las devastadoras consecuencias del sismo de 1985 en la Ciudad de México se puso de manifiesto la efectividad de la sociedad civil organizada, caracterizada por lazos de cooperativismo y solidaridad.

Mientras que entrada la década de 1990 y durante la implementación del modelo económico neoliberal, las asociaciones civiles jugaron un papel significativo como contrapeso al recetario de reformas estructurales impuesto desde Washington. Así, estas asociaciones tuvieron cabida en las decisiones de política económica durante la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), otras tantas levantaron la voz para precipitar la modernización e independencia de los organismos electorales en el contexto de la reforma política electoral, en tanto que otras más se volcaron al clamor por el pleno respeto de los derechos humanos y la aplicación puntual del Estado de derecho en el marco de la reforma judicial. Algunas asociaciones articuladas con el sector productivo en México maduraron durante esa década y forman parte de la sociedad civil con un importante reconocimiento en la vida pública, dada su autonomía y *expertise*.

Durante la primera década del nuevo milenio las agencias de la sociedad civil organizada han sido determinantes para la edificación de la nueva legitimidad democrática. El año 2000 inauguró la alternancia para México, a partir de entonces la celebración de comicios no se detendrían. Las osc tuvieron una importante participación en las demandas por la reforma electoral que dotaría al sistema de mayor transparencia, así como de mecanismos para equilibrar las contiendas bajo reglas más claras y justas. La participación de los organismos vigilantes de la sociedad civil fue determinante para la consolidación de la oposición y el apoyo de candidatos contrarios al régimen y el fomento de una ciudadanía democrática, aspectos que dieron paso a la alternancia electoral. Pero las osc no sólo han sido parte importante de la transición democrática, también han sido pieza clave para innovar en las relaciones gobierno-sociedad como instancias intermediadoras para contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas, promover y defender los derechos humanos y el medio ambiente como base de la nueva fórmula de gobernabilidad democrática para el siglo XXI. Para evaluar en su justa medida el desempeño de las osc es necesario disertar sobre dos criterios que definen el perfil y los alcances de la intermediación que realizan dichos organismos. Primero, por lo que toca a su capacidad de dar un tratamiento diversificado a los problemas derivados de la complejidad de las sociedades modernas, y segundo, por su importancia en agregación de valores en la sociedad y propiciar de esa manera la cohesión social.

Si nos atenemos al criterio para evaluar el desempeño de las osc por su capacidad de dar un tratamiento diversificado a problemas públicos novedosos, tenemos que la complejidad de las sociedades modernas pone en tela de juicio la capacidad directiva de los Estados, se trate de carácter liberal o social. Por un lado, lo que Rhodes (1994) llama el “ahuecamiento del Estado”, coloca en jaque la política universalista del Estado benefactor y pone en entredicho su capacidad de seguir interviniendo favorablemente sobre los problemas sociales de carácter regional y comunitario, de sectores y colectividades específicas, mediante el empleo de sus instrumentos tradicionales. La implementación del recetario de las políticas de ajuste estructural tuvo un efecto diferenciado y a diversas escalas en todo el mundo, la reducción dramática del gasto público, el desmantelamiento de las políticas de bienestar, la desatención a grupos focalizados

y la reducción del aparato del Estado con sus respectivas privatizaciones conducen a la desatención de una infinidad de temas específicos, dejándolos en manos de quien pueda o quiera resolverlos.

Ante este panorama, la solución atinente con la procuración de ciertos bienes y servicios, como el cuidado de los niños, las necesidades de los discapacitados, las de las personas de la tercera edad, la atención a ciertas enfermedades como el Sida, o la promoción del desarrollo sustentable, tendría que caer en manos de las osc. Algunos atributos de dichas organizaciones son su capacidad para identificar la especificidad de ciertos problemas, operar recursos no sólo monetarios, sino también intangibles, de carácter cultural, comunitarios e incluso simbólicos, y traducirlos en estrategias concretas de acción a diferentes escalas: global, nacional, local o comunitaria.

Las llamadas *asociaciones intermedias* son fundamentales para el mantenimiento de la gobernanza y la viabilidad de las políticas públicas por su capacidad de agencificación, es decir, por su habilidad de identificar problemáticas que no están siendo atendidas, dar voz y visibilidad macrosocial a quienes resienten un problema y definirlos en términos de un formato de tratabilidad (Alzugaray *et al.*, 2012; Aguilar Villanueva, 2006). Las organizaciones intermedias desempeñan un papel de contrapeso frente a la potestad de la esfera estatal porque asumen tareas que la miopía del Estado interventor no alcanza a distinguir. En este sentido, para dimensionar la importancia de las osc impera la máxima de que las cuestiones gubernamentales son necesariamente de carácter público, pero es definitivo que la noción de interés público rebasa el ámbito de lo estrictamente gubernamental. Cuestiones como los feminicidios, las personas desaparecidas, los migrantes, el extractivismo en varias zonas del país, entre muchos otros problemas, son cuestiones que no se hubieran colocado en la agenda pública de no haber sido por las osc, ahí donde:

los “grandes brazos estatales” no llegan, en los intersticios sociales que la configuración demográfica, la extensión territorial y la pluralidad representan. Las acciones de las osc tienen la ventaja de desarrollarse de manera más rápida que las acciones del Estado, se encuentran en la mayoría de los casos basadas en conocimiento experto y ofrecen soluciones concretas a los problemas y necesidades sociales (Animal Político, 2019).

Finalmente, el desempeño de las osc se puede evaluar a partir de su capacidad de integrar valores al sistema democrático y, de esa manera, contribuir a la cohesión de la sociedad. De acuerdo con el diagnóstico elaborado por Bazbaz Kuri (2015), entre los factores que debilitan la cohesión comunitaria en las ciudades están: la ilegalidad, la informalidad, el corporativismo, el clientelismo, la fragmentación y segmentación de la vida de las personas en función del clasismo o el racismo, la desigualdad, la pobreza, la dispersión territorial y poblacional, los costos de los distintos tipos de vivienda en las colonias y barrios, la especulación con la tierra y el uso de suelo, el hacinamiento, los asentamientos irregulares y la privatización de lo público.

Ante este panorama, la democracia no puede ser equivalente a un mercado, es decir, a un conjunto de intereses en un marco de negociación y regateo entre ciudadanos a partir de una dotación inicial de recursos. March y Olsen (1997) sugieren que la democracia no debe incorporar tan sólo una perspectiva de mercado, sino privilegiar una perspectiva integral en la cual la política no se conciba sólo como las reglas del juego que legitiman el intercambio y el regateo, sino como un proceso de creación de valores y aspiraciones colectivos que faciliten la cohesión de la sociedad. Bajo esta perspectiva, los derechos de los ciudadanos se ven no como una dotación inicial a partir de la cual se puede negociar, sino como un conjunto de prerrogativas inalienables de las que todo individuo debe gozar. Ante la desafección hacia la democracia como forma de gobierno y al desapego a los políticos y a las cuestiones de la política (Latinobarómetro, 2017), la función de las osc consiste en promover la creación de valores y preferencias compartidos por toda la sociedad, acciones en las que participen una multiplicidad de agencias civiles: agrupaciones gremiales o sindicales, culturales o deportivas, asociaciones políticas, de padres de familia; o bien se pueden promover desde el ámbito del voluntariado. Siguiendo a Bazbaz Kuri (2015):

La cohesión comunitaria es un eslabón en el que se ratifica cotidianamente el contrato social con el ejercicio de los derechos y con el cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones civiles [...] en la que se amplía la cantidad y la calidad de las relaciones interpersonales; los vínculos, los lazos, los puentes, las alianzas y las redes de apoyo y ayuda.

## CONCLUSIONES

De acuerdo con la teoría de la elección pública aquí revisada, los gobiernos gozan de autonomía al tener la elección de beneficiar a sus bases electorales con el fin de conservar el poder. Bajo esta perspectiva, los recursos focalizados por el gobierno de la 4T tienen un efecto distributivo sobre un sector de la sociedad, pero ello no conlleva al bienestar de toda la sociedad. Esta lógica de gobierno implica también suplantar las argumentaciones específicas de las osc por las valoraciones morales apoyadas en el gobierno de la mayoría.

Después de hacer una interpretación fresca de los supuestos de la teoría clásica de los cuerpos intermedios, podemos sostener que las osc juegan un papel predominante en los regímenes democráticos, ya que uno de los grandes enemigos de la libertad es el individualismo; éste aísla a los hombres, los encierra en sus asuntos particulares y les hace desentenderse de lo público. Así es fácil que sobrevenga el despotismo, que no encuentra ciudadanos que se le opongan. Para evitar estos dos males, Alexis de Tocqueville retoma los viejos remedios de Montesquieu: los poderes intermedios, adaptándolos a las sociedades modernas. Es así que la tarea de las asociaciones civiles es fungir como un contrapeso a la tentación de la tiranía de la mayoría por suplantar las iniciativas particulares por una moral universal indiscutible, como lo es el proyecto de la 4T.

Las osc del México moderno, como se ha demostrado en este capítulo, son organismos especializados intermedios que dinamizan las relaciones entre el gobierno y la sociedad al fungir como agencias efectivas para identificar problemáticas específicas donde los grandes brazos del Estado no alcanzan a llegar, además, son capaces de dar a estos problemas un tratamiento de solución especializado. Finalmente, las osc desempeñan una función vital en la democracia por su capacidad no sólo de redefinir las intersecciones entre el Estado y la sociedad, sino por participar en procesos integrativos de valores que imprimen cohesión social. Los logros de los gobiernos progresistas no se justifican por sí mismos al declararse a sí mismos antineoliberales, sino por su inventiva de diálogo con otras fuerzas societales, que coadyuven con la puesta en práctica de políticas públicas puntuales, por lo que es necesario que el gobierno de la 4T replantee su relación con las osc para legitimar el proyecto de nación.

## REFERENCIAS

- Abellán, Joaquín (2011), *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*, México: Alianza Editorial.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México: FCE.
- Alzugaray, S. et al. (2012), “Building Bridges, Social Inclusion Problems as Research and Innovation Issues”, *Review of Policy Research*, vol. 29, núm. 6, pp. 776-797.
- Animal Político (2019), “Es equivocado e injusto que AMLO generalice sobre las osc, reclaman organizaciones”, 26 de febrero, <<https://www.animalpolitico.com/2019/02/amlo-osc-reclamo-organizaciones-sociedad-civil/>> (consultado el 15 de febrero de 2020).
- Bazbaz Kuri, Suhayla (2015), “Cohesión comunitaria en y desde las ciudades”, *Centro Urbano*, <<https://centrourbano.com/2015/09/14/cohesion-comunitaria-en-y-desde-las-ciudades/#:~:text=Entre%20los%20factores%20que%20fortalecen,justicia%20redistributiva%20y%20la%20equidad>> (consultado el 15 de febrero de 2020).
- Botes, Luis y Dingie van Rensburg (2000), “Community Participation in Development: Nine Plagues and Twelve Commandments”, *Community Development Journal*, vol. 35, núm. 1, pp. 41-58.
- Damián, Fernando y Angélica Mercado (2019), “Las reformas que han dado rostro al proyecto de nación de AMLO”, *Milenio*, <<https://www.milenio.com/politica/las-reformas-que-han-dado-rostro-al-proyecto-de-nacion-del-presidente>> (consultado el 15 de febrero de 2020).
- Gobierno de México (2020), “23 entidades federativas se adhieren al Acuerdo de Coordinación con el Instituto de Salud para el Bienestar” (comunicado), <<https://www.gob.mx/insabi/documentos/23-entidades-federativas-se-adhieren-al-acuerdo-de-coordinacion-con-el-instituto-de-salud-para-el-bienestar>> (consultado el 15 de febrero de 2020).
- Latinobarómetro (2017), “Informe 2017”, Buenos Aires, <<https://www.latinobarometro.org/latNewsShowLatest.jsp>> (consultado 15 de febrero de 2020).
- Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 (2019), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 19 de julio.

- López Obrador, Andrés Manuel (AMLO) (2019a), “Conferencia de prensa”, <<https://lopezobrador.org.mx/temas/conferencia/>> (consultado el 7 de agosto de 2019).
- López Obrador, Andrés Manuel (AMLO) (2019b), “Conferencia de prensa”, <<https://lopezobrador.org.mx/temas/conferencia/>> (consultado el 26 de febrero de 2019).
- López Sandoval, Ignacio M. (2016), “Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental”, *Economía Informa*, núm. 396, enero-febrero, p. 66.
- March, J. G. y Johan P. Olsen (1997), *Redescubriendo las instituciones. La base organizativa de la política*, traduc. de Jorge Ferreiro, México: FCE.
- Nación321 (2019), “5 datos para que entiendas de una vez por todas el tema de la Guardia Nacional”, 12 de abril, <<https://www.nacion321.com/gobierno/5-datos-para-que-entiendas-de-una-vez-por-todas-el-tema-de-la-guardia-nacional>> (consultado el 15 de febrero de 2020).
- Osorio, A. (2011), “El papel político de la asociación. Tocqueville y la adaptación democrática de los poderes intermedios de Montesquieu”, *Thémata. Revista de Filosofía*, núm. 44, pp. 406-423.
- Rhodes, R. A. W. (1994), “The Hollowing Out of the State”, *Political Quarterly*, vol. 65, núm. 2, pp. 138-151.
- Secretaría de Bienestar (2019), “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural de la Secretaría de Bienestar para el ejercicio fiscal 2019”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de marzo.
- Secretaría de Bienestar (2020), “Programas prioritarios” <<https://www.gob.mx/bienestar>> (consultado el 15 de febrero de 2020).
- Tapia, Mónica *et al.* (2010), *Manual de incidencia en políticas públicas*, México: Alternativas y Capacidades, A. C.
- Toqueville, Alexis de (2002), *La democracia en América*, México: FCE.

# LA NUEVA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA SOCIEDAD CIVIL EN LA CIUDAD DE MÉXICO: RETOS PARA LA 4T

*Manuel Larrosa Haro\**  
*Javier Santiago Castillo\*\**  
*Eduardo Eliud Bermúdez Ballesteros\*\*\**

## INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2019-2024) destaca la necesidad de que “los distintos sectores de la sociedad mexicana necesitan objetivos nacionales distintos que los instaurados por el neoliberalismo, una nueva ruta para alcanzarlos y un nuevo conjunto de reglas explícitas e implícitas de convivencia” (Presidencia de la República, 2019: 7). Para poder llevar a cabo este objetivo es necesario contar con cauces que permitan hacer de la participación ciudadana una herramienta útil para la sociedad civil,<sup>1</sup> ya que “la participación ciudadana puede ser entendida como un medio de fortalecimiento de la sociedad civil, porque le incorpora vigencia, le da

\* Profesor-investigador de tiempo completo, adscrito al Departamento de Sociología en la DCSH, de la UAM-Iztapalapa.

\*\* Profesor-investigador titular c, adscrito al Departamento de Sociología en la DCSH, de la UAM-Iztapalapa.

\*\*\* Licenciado en Ciencia Política por la UAM-Iztapalapa y ayudante de investigación del Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones (CEDE).

<sup>1</sup> Sociedad civil como sustantivo: “entendida como un terreno social consistente en una serie de instituciones no ligadas al Estado, como la familia, organizaciones vecinales, asociaciones religiosas, grupos civiles y en general, toda forma de asociación imaginable” (Fernández, 2001: 16).

viabilidad, es el instrumento de aproximación a las decisiones públicas” (Llancar, 2007: 185).

La Ciudad de México ha dejado atrás la denominación de Distrito Federal (DF), la cual ahora se regirá por su propia y primera constitución política, encargada de desarrollar nuevos y mejores cauces para el desarrollo de los derechos políticos de la sociedad civil. También, de manera reciente, se rige por una nueva Ley de Participación Ciudadana, la cual es el marco para tutelar las diversas modalidades de participación ciudadana en la capital del país.

El camino de la participación ciudadana en la Ciudad de México ha sido sinuoso, principalmente por estar caracterizado como un régimen jurídico-político de excepción, que impedía a sus ciudadanos el completo desarrollo de sus derechos políticos. Para desarrollar un diagnóstico acerca de la nueva Ley de Participación Ciudadana y ver si es capaz de sustentar una democracia participativa que socialice el poder político, nos basaremos en las siguientes preguntas guía: ¿las nuevas leyes y normas facilitan efectivamente la participación de la ciudadanía en los procesos consultivos y comunitarios? ¿Estos mecanismos dan lugar a una participación plural, informada y con componentes deliberativos? ¿Hay decisiones gubernamentales de políticas públicas que deriven de procesos de participación ciudadana? ¿Cuáles son las dificultades para incorporar a la sociedad civil en las decisiones públicas?

Hace ocho años iniciamos un análisis comparado en este tema y con algunas preguntas que todavía conservan vigencia; con base en ello, se propuso una tipología de la participación ciudadana institucionalizada con tres criterios: *a)* grado de representatividad; *b)* capacidad de legitimar a diversas instituciones, y *c)* sus resultados en torno a experiencias particulares (Larrosa y Lazo, 2012).

El desarrollo del presente capítulo está dividido en tres partes, el primero expondrá los antecedentes relativos a la participación ciudadana en la Ciudad de México; la segunda abordará las implicaciones del marco jurídico-político al pasar del DF a la Ciudad de México y, finalmente, en el tercero se desarrollará el contexto político que promovió una nueva Ley de Participación Ciudadana, cambios, características, implementación; asimismo, en esta última parte queremos explorar si esta nueva ley atiende la dinámica de orden político del proyecto que se ha propuesto la 4T.

## LOS PRIMEROS ANTECEDENTES

La Ciudad de México ha tenido diversas etapas de cambio en su régimen jurídico-político. La primera tuvo lugar entre 1824 y 1928, cuando se constituyó como municipio y, por lo tanto, con un ayuntamiento como órgano de gobierno, convirtiéndose en el escenario fundamental de la lucha por el poder político en nuestro país. La siguiente etapa comenzó en 1928, año en que desaparece la estructura jurídica de los ayuntamientos en el territorio del otrora DF y se crea el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

A partir del primer día de 1929, el DF experimentó un modelo de gobierno local que duraría 60 años. Este modelo fue resultado de la reforma constitucional de 1928 a la fracción VI del artículo 73 constitucional. Lo estipulado en este precepto se mantuvo intacto hasta 1977, año en que se impulsa la reforma político-electoral, con el presidente José López Portillo, la cual modifica la fracción VI del artículo 73 adicionándole una base 2<sup>a</sup> relativa al DF. A partir de esta reforma, comienza una nueva etapa para el régimen político local del DF y, con ello, las transformaciones al marco legal e institucional que han modificado y creado la estructura del gobierno y sus órganos locales entre 1986 y 1999 (Larrosa, 2006b: 118).

En agosto de 1987 se reforma la 3<sup>a</sup> base de la fracción VI del artículo 73 que facultaba al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al DF. De la reforma se desprende la creación de un órgano de representación ciudadana en el DF, el cual estaba integrado por 40 representantes uninominales y 26 plurinominales electos cada tres años. A pesar de contar con diversas atribuciones, el Congreso de la Unión continuaba siendo el órgano competente para legislar en todo lo relativo al DF. Esta Asamblea de Representantes se transformaría para 1996 en la Asamblea Legislativa del DF.

En marzo de 1993 el DF llevó a cabo su primer plebiscito ciudadano, donde la Asamblea Legislativa del DF convocó a realizar la consulta sobre la reforma política para la ciudad, utilizando las siguientes preguntas: “1. ¿Está de acuerdo en que los gobernantes del DF sean elegidos mediante el voto directo y secreto de los ciudadanos? 2. ¿Está de acuerdo en que el DF cuente con un poder legislativo propio? y 3. ¿Está de acuerdo en que el Distrito Federal se convierta en un estado de la federación?” El plebisci-

to concluyó con una participación ciudadana de más de 320 000 participantes, cifra muy baja tomando en cuenta el padrón de aquel tiempo. En esta consulta 85% se pronunció a favor de la primera y segunda pregunta, y 66.5% optó por la creación del estado 32.<sup>2</sup> El éxito de esta experiencia serviría para el diseño del Estatuto de Gobierno del DF en 1994.

### *La Ley de Participación Ciudadana de 1995*

En la búsqueda por institucionalizar la participación ciudadana, en 1995 se aprobó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, bajo un contexto social bastante contradictorio, en el que los habitantes de la ciudad tenían limitado el abanico de derechos políticos locales y, entre otras cuestiones, el sufragio estaba habilitado para las elecciones federales y la elección de los representantes de la Asamblea Legislativa del DF. Esta ley estableció a los representantes vecinales por manzana y los consejos ciudadanos como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana. Sus instancias de participación ciudadana eran la audiencia pública, la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, la instancia de quejas y denuncias, y los recorridos periódicos del delegado.

Los consejos ciudadanos determinaban su integración de acuerdo con el número de habitantes de cada delegación, estableciendo un mínimo de 15 consejeros por cada delegación. Para efecto de la elección de consejeros, las delegaciones se dividirían en áreas vecinales. Al respecto, Sergio Zermeño señaló entonces que “la colonia, el barrio, la macro unidad habitacional y el poblado serían los receptáculos legítimos e insustituibles de los problemas de la ciudadanía” (2004: 145).

La reforma política al artículo 122 constitucional en 1996 estableció a partir de entonces que los poderes federales y los órganos locales se encontrarían en un estatus de igualdad en el gobierno del DF. Entre sus nuevas facultades en materia legislativa estaba la de expedir las disposiciones para la elección de jefe de Gobierno, disputada en julio de 1997, facultad de la que se derivó la redacción y aprobación del primer Código Electo-

<sup>2</sup> Los datos y las preguntas fueron tomadas del artículo “La historia de las Consultas y la democracia participativa que aún no llega” (Alianza Cívica, 2011).

ral del DF en el año de 1998, promulgado por la Asamblea Legislativa; con esta norma electoral nace el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) en 1999 (Larrosa, 2006a: 135).

### *La Ley de Participación Ciudadana de 1998*

El 21 de diciembre de 1998 se aprobó una ley de participación ciudadana, la cual establecía la instancia de los comités vecinales como órganos de representación ciudadana, los cuales tenían como función principal “relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos” (LPCDF, 1998). Los instrumentos de participación ciudadana que se incluían en esta ley eran mecanismos de democracia directa, mediante los cuales la ciudadanía, de forma individual o colectiva podía expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, y recibir información.

La Ley de Participación Ciudadana definía entonces sus tres más recientes mecanismos de la siguiente manera: *Plebiscito*: consulta a los electores para que expresaran su aprobación o rechazo previo a los actos o las decisiones del mismo; *Referéndum*: mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes; *Iniciativa popular*: mecanismo mediante el cual la ciudadanía presenta a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes.

Además de estos tres mecanismos principales, también se desarrollaron otros instrumentos que buscaban la colaboración entre vecinos y su respectivo órgano político administrativo de residencia, tal es el caso de la consulta vecinal, la colaboración vecinal. Aún conservaba vigentes mecanismos como: unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y los recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación.

En México, 1999 fue un año muy importante para la participación ciudadana. En primer lugar, porque se eligieron un total de 1 352 comités

vecinales, compuestos por 14 000 miembros, los cuales en las urnas tuvieron una participación menor a 9% de los ciudadanos, cifra decepcionante en comparación con la elección de los consejos ciudadanos en 1995, que fue de 21% (Martínez Assad, 2004: 138). En segundo lugar, porque por primera vez el IEDF entró en operación, durante la elección de los consejos ciudadanos. Además, se realizaron otros cambios legales a la fracción II de la base 3<sup>a</sup>, del apartado C, del artículo 122 constitucional (acordado por todos los partidos políticos en 1996) que dieron origen a la elección directa de los titulares de las 16 delegaciones del DF, definiendo con ello el modelo electivo del sistema electoral en el que se elegían tres figuras locales: diputados locales, jefe de Gobierno y delegados políticos.

### *La Ley de Participación de 2004 y reformas posteriores*

La tercera versión de la Ley de Participación Ciudadana llegó en mayo de 2004; una de sus principales características fue sustituir la figura de los comités vecinales por la de los comités ciudadanos, los cuales eran “los encargados de representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia y de promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su colonia” (LPCDF, 2004), y estaban organizados a nivel de una unidad territorial.<sup>3</sup> También se creó otro órgano de representación ciudadana a nivel colonia denominado el consejo ciudadano delegacional, el cual era una instancia coordinadora de los comités ciudadanos y las organizaciones ciudadanas con las autoridades de cada una de las 16 delegaciones.

Los nuevos instrumentos de participación que integró fueron: iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, red de contralorías ciudadanas y asamblea ciudadana, esta última se erigió como la instancia máxima de representación. Sin embargo, “la falta de precisión y claridad con respecto a la jerarquía, los procedimientos, las formas de coordinación y la vinculación entre estas instancias resultó problemático para su propia coexistencia y para el reconocimiento de la autoridad de cada una ante la ciudadanía” (Álvarez, 2006: 78).

<sup>3</sup> De acuerdo con la LPCDF de 2004, la división territorial del Distrito Federal era para efectos de participación y representación ciudadana.

Para mayo de 2010 la Ley de Participación Ciudadana vuelve a tener nuevas modificaciones. En primer lugar, se estableció que el IEDF, quien organizaría las elecciones de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos. Para la correcta operación de estos comicios fue necesario la elaboración de un marco geográfico de colonias y pueblos originarios. Situación bastante complicada al no existir una delimitación para funciones de carácter electoral de las colonias.

Además, se incluyen otros mecanismos como las organizaciones ciudadanas, definidas como “aquellas personas morales sin fines de lucro a través de las cuales la ciudadanía ejerce colectivamente su derecho a la participación ciudadana” (LPCDF, 2004); el consejo del pueblo: el cual era un comité conformado en los pueblos originarios que mantienen la figura de autoridad tradicional, y el representante de manzana, el cual funcionaba como enlace entre los vecinos de la manzana que representaban y el comité ciudadano o el consejo del pueblo. Los primeros comicios de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos se celebraron el 24 de octubre de 2010, durante este periodo de reformas uno de los mecanismos más importantes y trascendentes que se incluyó fue el presupuesto participativo, mecanismo por el cual los ciudadanos decidieron por primera vez la forma y un modesto porcentaje del recurso público para proyectos específicos en las colonias y los pueblos originarios.

En 2013 también se modificó la delimitación geográfica de las unidades territoriales, las colonias se convirtieron en la nueva delimitación, lo cual implicaría la elección de un comité ciudadano por cada colonia, e inclusive más de un comité por colonia, si esta rebasa los 3 000 ciudadanos.

A partir de este recuento se puede observar los importantes esfuerzos que se han realizado a partir de 1993 para mejorar los cauces que permitan el desarrollo de una democracia más consolidada a través de la inserción de diversos mecanismos que permitan a la ciudadanía influir de manera determinante en los espacios de poder y, con ello, sustentar la democracia participativa. Sin embargo, es necesario señalar que el modelo político dominante en el régimen de la Ciudad de México ha sido y es el de la representación política, y no el de los procesos vinculantes derivado de la democracia semidirecta y sus instrumentos de participación ciudadana.

## DEL DISTRITO FEDERAL A LA CIUDAD DE MÉXICO

### *Reformas a los artículos 44 y 122 constitucionales*

El 26 de enero de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional que modificaría el orden jurídico y político de la Ciudad de México. Para que dicha transición pudiera llevarse a cabo, se reformaron cerca de 54 artículos constitucionales, en los que se cambia la denominación de Distrito Federal por la de Ciudad de México. Como se ha desarrollado anteriormente, la Ciudad de México ha transitado por diversos cambios en su régimen jurídico-político.

Para entender este nuevo cambio es necesario recurrir a las reformas constitucionales de este proceso, comenzando por el artículo 44 constitucional, que anteriormente señalaba que el DF se componía del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría el Estado del Valle de México. El artículo actual señala lo siguiente:

La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladan a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México (Constitución, 1917: art. 44).

El siguiente artículo más trascendente en esta reforma es el 122 constitucional en conjunto con sus artículos transitorios. En su apartado A indica que la Ciudad de México está a cargo de los poderes locales, en lugar de los órganos de gobierno, en los términos establecidos en la Constitución de la Ciudad de México, sujetos a lo dispuesto por la Carta Magna. Además, también establece las disposiciones que debe contener la Constitución Política de la Ciudad de México para su organización y funcionamiento como son el goce y protección de los derechos humanos, el ejercicio del poder legislativo, el titular del poder ejecutivo, el ejercicio del poder judicial, el carácter centralizado y paraestatal de la administración pública, la división territorial y sus organismos constitucionales.

### *La asamblea del constituyente*

De los 17 artículos transitorios que contiene la reforma constitucional, uno de los más importantes es, sin duda, el séptimo transitorio, el cual estableció la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, responsable de crear la Constitución de la Ciudad de México, integrada por 100 diputados constituyentes, 40 designados por el poder ejecutivo y legislativo,<sup>4</sup> y 60 electos por el principio de representación proporcional, con base en listas de partidos<sup>5</sup> y votada en una circunscripción plurinominal. La obtención de curules entre partidos y candidatos fue distinta, debido a que los partidos los obtuvieron por vía de representación proporcional, votando por el partido y no por el candidato; mientras que los independientes fueron electos por voto directo.

Esta designación desató críticas por parte de los partidos políticos, fue tachada de antidemocrática e incluso el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) promovió una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Porfirio Muñoz Ledo, entonces comisionado de la Coordinación General de la Unidad de la Reforma Política de la Ciudad de México, planteó la necesidad de un referéndum sobre la constitución que “compensaría muchos de los vicios originales”; los partidos políticos PRD, PRI, PVEM y Movimiento Ciudadano se manifestaron a favor del referéndum (Robles, 2016).

Con base en lo dispuesto en el artículo transitorio referido, la Asamblea Constituyente se eligió el primer domingo de junio y se instaló el 15 de septiembre de 2016. Finalmente, la Constitución fue aprobada el 31 de enero de 2017, entrando en vigor el 17 de septiembre de 2018.

<sup>4</sup> Las designaciones fueron: 6 por el Presidente de la República; 6 por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México; 14 designados por la Cámara de Diputados y 14 por la Cámara de Senadores.

<sup>5</sup> Los partidos no pudieron participar a través de coaliciones. Los candidatos independientes, por reglas de la Reforma y del Instituto Nacional Electoral (INE) debían conseguir 74000 firmas de apoyo para obtener su registro; el único independiente en la asamblea fue Ismael Figueroa Flores.

## *La Constitución de la Ciudad de México*

### **De sus ejes rectores**

Conformada por siete capítulos, 71 artículos y 39 transitorios, la constitución viene a dar un nuevo paso en relación con el orden jurídico y administrativo de la transición política de la Ciudad de México. Desde su preámbulo establece que: “esta constitución es posible merced a la organización cívica y autónoma de sus pobladores y la resistencia histórica contra la opresión” (CPCM, 2017: 13). Sus principios rectores son la dignidad humana y el sustento de los derechos humanos, además de regir el ejercicio de la función pública con apego a la ética, la austeridad, la racionalidad, la transparencia, la apertura, la responsabilidad, la participación ciudadana y la rendición de cuentas con control de la gestión y evaluación. Asimismo, establece la democracia directa y participativa como la vía para la conformación del poder político.

### **Alcaldías**

La constitución generó diversos cambios en el reordenamiento territorial, anteriormente, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señalaba que la administración pública del DF contaba con un órgano político administrativo en cada demarcación territorial denominado *delegación*, cada delegación se integraba por un titular denominado *jefe delegacional*, electo cada tres años por votación directa. En la nueva constitución, las alcaldías sustituyen a las delegaciones como los nuevos órganos políticos administrativos, las cuales se integran por un alcalde y un concejo, ambos, electos por votación directa por tres años. En términos de demarcación territorial se conservaron los nombres y las 16 delegaciones bajo la nueva denominación de alcaldía, además fueron designadas como el orden de gobierno más próximo a la población.

Respecto a los integrantes de los concejos, la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) establece que serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de 60% por el primer principio y 40% por el segundo. Ade-

más, ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más de 60% de los concejales. Los alcaldes y los concejales tienen permitida la reelección por un periodo adicional de manera consecutiva para el mismo cargo, pero no pueden ser electos para el periodo inmediato en una alcaldía distinta a aquella en la que ejercieron su cargo. El número de concejales por alcaldía es determinado con base en el número de habitantes, en las demarcaciones con hasta 300 000 habitantes se integrarán diez concejales, en las demarcaciones con más de 300 000 habitantes y hasta 500 000 se integrarán doce concejales y en las demarcaciones con más de 500 000 habitantes se integrarán quince concejales.

El cabildo en la Ciudad de México será distinto a los del resto de la República, principalmente porque sólo habrá uno para las 16 alcaldías. Éste es un consejo de alcaldes que funciona como un órgano de planeación, coordinación, consulta, acuerdo y decisión del Gobierno de la Ciudad de México, se conforma por el jefe de Gobierno y los alcaldes de todas las demarcaciones; además, integra como nuevo instrumento de participación *la silla ciudadana* que es ocupada por los ciudadanos que lo soliciten, pero con la desventaja de que las personas que ocupen esta silla solamente contarán con voz.

### *Nuevas funciones legislativas del Congreso de la Ciudad de México*

La figura de gobierno en la ciudad sigue siendo el jefe de Gobierno, que es el titular del poder ejecutivo. El poder legislativo, que anteriormente le correspondía a la Asamblea Legislativa, ahora pasa a manos del Congreso de la Ciudad de México. La Asamblea Legislativa estaba compuesta por 66 diputados, 40 electos por el principio mayoritaria relativa y 26 diputados por el principio de representación proporcional. Ahora el Congreso quedará integrado por el mismo número de diputados, pero serán 33 electos por el principio de mayoría relativa y 33 por principio de representación proporcional. Para prevenir la sobrerrepresentación, los partidos no podrán conseguir más de 40 curules por ambos principios, además, la reelección legislativa quedara permitida sólo por un periodo.

Entre sus nuevas facultades están participar en las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecer lí-

mites para la asignación del presupuesto anual del congreso local, iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, aprobar o rechazar las reformas a la CPCM, designar a la persona titular de la Jefatura de Gobierno, en el caso de falta absoluta, y, además, se faculta a la ciudadanía y al titular del poder ejecutivo para iniciar leyes y decretos.

## LA NUEVA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

### *Más allá de la institucionalización de la participación ciudadana*

Los problemas que acontecen en la Ciudad de México son difíciles de solucionar sin la participación de la sociedad civil, porque, como señaló Lucía Álvarez, desde finales de la década de 1990:

Únicamente a través del fortalecimiento de la participación civil el análisis y el conocimiento de los problemas locales puede hacerse viable. Por eso, antes que un mero principio o la expresión de un acto de voluntad la participación ciudadana se presenta en la actualidad como una exigencia y una necesidad (1998: 129).

Desde 1995, en la Ciudad de México se viene gestando el reconocimiento de mecanismos que permitan a sus ciudadanos nuevas modalidades de participación, más allá del voto, que permitan el pleno desarrollo de sus derechos políticos. Algunos mecanismos han tenido un mejor desarrollo que otros, tal es el caso de los comités ciudadanos (ahora comisiones de participación comunitaria), los consejos de los pueblos y la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo,<sup>6</sup> este último ha tenido un mejor reconocimiento por la ciudadanía.

El otro gran reto para estos mecanismos de participación, además de su reconocimiento e institucionalización, es que la sociedad civil tenga un mayor acercamiento y uso de éstos, porque, como señala el Informe sobre

<sup>6</sup> Según el Instituto Electoral de la Ciudad de México, desde 2011 hasta 2018 el número de mesas receptoras de opinión ha aumentado de 142 482 a 285 626.

Cultura Cívica de la Ciudad de México de 2017 (ICCCM), para el caso de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos en la Ciudad de México, 60% de las personas encuestadas afirmó conocer la existencia de estos mecanismos, sin embargo, lo interesante es que 64% de los participantes en la encuesta manifestó desconocer para qué sirve este tipo de mecanismos de participación ciudadana. Además, la misma encuesta nos detalla que la ciudadanía percibe un ambiente poco favorable en lo referente a la organización con otros ciudadanos, ya que, según el informe, 34% de los encuestados lo considera muy difícil, y 35% nunca ha tenido ningún tipo de relación con el comité ciudadano o consejo de su colonia o pueblo.

La interpretación de estos datos permite inferir que la ciudadanía es poco proclive a involucrarse en los asuntos públicos, pero dicho informe también destaca una tendencia ciudadana hacia la participación social y altruista, muy por encima del interés en la participación política. Reconociendo que la participación ciudadana no electoral tiene un enorme potencial de crecimiento en la Ciudad de México, particularmente en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil, cada año estas figuras asociativas tienden a crecer por el hecho de ser una mejor opción. Aunado a estas razones, que buscan dar respuesta al escaso y poco conocimiento que tiene la sociedad civil sobre estos mecanismos e instrumentos, el mismo informe también revela que gran parte de los ciudadanos que no participa lo hace por desconocimiento y porque el término *política* tiene una connotación negativa para un gran número de habitantes de la propia ciudad (IECM, 2017).

En el trabajo realizado hace ocho años se llegó a las siguientes conclusiones: 1) los métodos de participación ciudadana a nivel vecinal tienen una vigencia más cotidiana, pero carecen de incidencia real en las decisiones públicas; 2) las experiencias más exitosas fueron las consultas ciudadanas aplicadas al presupuesto participativo, y 3) a pesar de la polémica sobre la calidad, aplicabilidad y efectividad de estas consultas, dichos mecanismos son un primer paso para crear un sistema efectivo de implementación de consultas ciudadanas sobre aspectos centrales del ejercicio del gobierno (Larrosa y Lazo, 2012: 47).

### *La nueva Ley de Participación Ciudadana de 2019*

El PND (2019-2024) es la brújula que guía el desenvolvimiento legal de la participación ciudadana; tiene como objetivo “[dotar al país] de una democracia participativa para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales [...] Reivindica[ndo] el principio de que el gobierno mande obedeciendo y queremos una sociedad que mandando se obedezca a sí misma” (Presidencia de la República, 2019: 12).

El pleno del Congreso de la Ciudad de México, tras ocho horas de discusión y durante sesión extraordinaria, aprobó, el 12 de agosto de 2019, la nueva ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Hora y media más tarde la ley se publicaría de manera formal en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y el mismo día el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) también emitió la convocatoria pública para proyectos del Presupuesto Participativo.

El nuevo diseño de la Ley de Participación Ciudadana permite nuevas interrelaciones entre gobierno y sociedad con la finalidad de que recuperen la pérdida de confianza hacia las instituciones representativas. La participación ciudadana, al ser un derecho humano, obliga a esta nueva ley a desarrollar sus cimientos conforme al artículo 4 de la Constitución de la Ciudad de México, el cual señala que: “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a respetar, proteger y garantizar este derecho humano”. Por ello, la fundamentación de los instrumentos y mecanismos de participación establecidos en esta nueva ley se sustentan en la Constitución de la Ciudad de México en los artículos 25, de la democracia directa; 26, de la democracia participativa, y 56, de la participación ciudadana en las alcaldías.

### *Dos puntos polémicos*

Durante su proceso de aprobación, la ley desató dos puntos polémicos: en primer lugar, la forma de elección de las figuras que sustituirían a los comités ciudadanos, ya que se pretendía que éstos se conformaran mediante la insaculación y no por votación directa a través de planillas. Este método fue calificado de azaroso por la oposición en el Congreso, por permitir

que estos órganos de representación tan importantes se conformaran por un sorteo y no por voto directo.

El segundo punto que desató polémica fue lo referente al Presupuesto Participativo que, de acuerdo con la iniciativa, planteaba un techo de 5%, y que dichos recursos se distribuirían entre las Unidades Territoriales<sup>7</sup> con base en criterios de marginación, tamaño poblacional y extensión territorial; 45% se asignaría con base en los niveles de marginación; 30% con base al tamaño de la población y el restante 30% con base a la extensión territorial.

Finalmente, en la aprobación de la ley se acordó la elección de las comisiones de participación comunitaria (figura que sustituye a los comités ciudadanos) mediante voto directo y que las personas que actualmente integran los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos y consejos ciudadanos delegacionales permanecerán en su encargo hasta la integración de los nuevos órganos de representación ciudadana. Se definió un techo de 4% para el Presupuesto Participativo, el cual iniciaría con un 3%, estableciendo que aumentará de forma gradual (0.25 anual) a partir del año 2020 hasta llegar a 4% en el año 2023. La distribución del presupuesto se hará de la siguiente forma: 50% de forma equilibrada entre las colonias, los pueblos y barrios de la ciudad y otro 50% de acuerdo con los siguientes criterios: índice de pobreza, incidencia delictiva, condición de pueblo originario, condición de pueblo rural, cantidad de población y población flotante en las alcaldías. Igualmente, al aprobarse la ley se estableció que referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular y la revocación del mandato tienen carácter vinculatorio para la autoridad.

### *Características de los nuevos instrumentos*

Los nuevos instrumentos establecidos en la nueva ley están en concordancia con los de la Constitución de la Ciudad de México. Es importante destacar que el orden en que se desarrollan los instrumentos y mecanis-

<sup>7</sup> El dictamen aprobado por la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso de la Ciudad de México establecía una canalización de 3% al Presupuesto Participativo.

mos de participación facilitan la comprensión de muchos de ellos. Por esto, para comprender mejor sus alcances, es importante comenzar por la definición de *participación ciudadana* que se instrumentaliza a lo largo de toda ley.

La participación ciudadana es el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos (LPC-CDMX, 2019).

Además de definir el concepto la ley, clasifica las distintas modalidades de participación en: 1) participación institucionalizada, 2) participación no institucionalizada, 3) participación sectorial, 4) participación temática, y 5) participación comunitaria. Tener establecidas todas estas modalidades permite que el concepto de participación ciudadana establecido desarrolle una mejor adaptación a la realidad social, política y económica en este mosaico ciudadano. Además, permite comprender que no sólo la acción ciudadana es la protagonista de estos mecanismos e instrumentos, también lo es la acción colectiva; los grupos o sectores que se organicen a partir de su condición etaria, sexual, de clase, de género, étnica o cualquiera otra necesidad; los colectivos o grupos organizados a partir de un interés de carácter específico, y los sectores comunitarios que busquen soluciones a sus necesidades específicas.

Estas modalidades buscan que la participación pueda realizarse más allá del ámbito territorial y, en el caso de la participación comunitaria, busca que los problemas de la comunidad puedan ser resueltos de manera endógena, sin requerir la iniciativa de entes externos. Es por medio de la participación no institucionalizada, temática, sectorial y comunitaria que se busca crear canales para que las entidades colectivas de la ciudad logren influir en las decisiones públicas de la ciudad. No obstante en este apartado no es muy detallado y por ello no son muy claras las vías para cada tipo de participación.

Los ejes rectores que buscan guiar las conductas de las autoridades y la ciudadanía en esta ley son la capacitación y formación plena de la ciudadanía, la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, la protección y el respeto de los derechos humanos y la igualdad sustantiva. Los instrumentos mediante los que se tutelarán el ejercicio de los derechos de participación ciudadana son 20, los cuales están clasificados según tres tipologías: democracia directa, democracia participativa e instrumentos de gestión, evaluación y control de la función pública.

Los mecanismos de democracia directa podrán llevarse a cabo de manera presencial o digital por medio de la plataforma de participación ciudadana; su organización y desarrollo serán responsabilidad del IECM. Los instrumentos de democracia directa desarrollados en la nueva ley son los siguientes.

- a) *Iniciativa ciudadana*: es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar ante el congreso local proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos. Para que su estudio, dictamen y votación pueda ser admitido por el congreso, además de otros requisitos, es necesario integrar un registro de nombres y firmas, que como mínimo represente 0.13% de la Lista Nominal de Lectores de la Ciudad de México; las personas promotoras de este mecanismo deberán nombrar un comité promotor integrado por hasta cinco personas ciudadanas.
- b) *El referéndum*: mediante este mecanismo la ciudadanía aprueba las reformas a la Constitución de la Ciudad de México, así como las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso. La realización del referéndum podrá solicitarse por dos vías: la primera, por medio de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, y la otra, por al menos 0.4% de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores de la Ciudad de México.
- c) *El plebiscito*: es el mecanismo por el cual la ciudadanía tiene derecho a ser consultada para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia de las personas titulares de la Jefatura de Gobierno o de las alcaldías. Este mecanismo podrá ser solicitado por el jefe de Gobierno, una tercera parte de los diputados del Congreso, las dos ter-

ceras partes de las alcaldías, y la ciudadanía, siempre y cuando cuente con un respaldo de 0.4% de la Lista Nominal de Electores en su ámbito territorial respectivo. Respecto al ámbito de las demarcaciones, el plebiscito podrá realizarse también a solicitud de la persona titular de la alcaldía.

- d) La consulta ciudadana: es el mecanismo a través del cual las autoridades someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos, sectorial y territorial en la Ciudad de México. Podrá ser realizada a iniciativa de la autoridad responsable o a solicitud de, al menos, 2% de las personas ciudadanas inscritas en el Listado Nominal.
- e) La consulta popular: es el mecanismo a través del cual el Congreso somete a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, diversos temas que tengan un efecto trascendente en el territorio de la ciudad. Los resultados de la consulta serán vinculantes cuando cuenten con la participación de al menos el 15% de las personas inscritas en el Listado Nominal de Electores del ámbito respectivo.
- f) La revocación de mandato: es un mecanismo mediante el cual la ciudadanía decide que una persona, representante de elección popular, termine o no de forma anticipada el ejercicio del cargo para el cual fue electa. El IECM será la única instancia facultada para realizar su desarrollo y no se podrá delegar a ninguna otra autoridad; la ciudadanía tiene derecho a solicitar este mecanismo cuando así lo demande al menos 10% de las personas ciudadanas inscritas en la Lista Nominal de Electores del ámbito geográfico respectivo.

Los instrumentos de representación ciudadana referentes a la democracia participativa, la cual es definida constitucionalmente como el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública, son definidos en la nueva ley de participación de la siguiente manera:

- Colaboración ciudadana: es un instrumento que permite a los habitantes de la ciudad colaborar con dependencias de la administración

pública para la ejecución de una obra o la prestación de algún servicio, aportando para su realización recursos económicos, materiales o humanos.

- Asamblea ciudadana: es establecida como el máximo órgano de decisión comunitaria en cada una de las unidades territoriales en que se divide la ciudad, son de carácter público y abierto.
- Comisiones de participación comunitaria: son órganos de representación ciudadana electos en cada unidad territorial, se conforma por nueve integrantes, cinco de distinto género a los otros cuatro, electos en jornada electiva; su trabajo es honorífico, no remunerado y con una duración al cargo de tres años.
- Organizaciones ciudadanas: son todas aquellas personas morales sin fines de lucro que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses públicos o colectivos de al menos una de las unidades territoriales de la Ciudad de México y que en el objeto social, especificado en su acta constitutiva, contemple la participación ciudadana o la democracia.
- Coordinadora de participación comunitaria: es la instancia de coordinación ciudadana en cada una de las demarcaciones, entre las comisiones de participación comunitaria, las alcaldías y el gobierno de la ciudad.
- Presupuesto participativo: el presupuesto participativo es el instrumento mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el gobierno de la ciudad, para que sus habitantes mejoren su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales.

Los instrumentos de gestión, evaluación y control de la función pública son las herramientas que permiten a los habitantes, vecinos y ciudadanos dialogar con las autoridades sobre la gestión y ejecución de los servicios, conocer su desempeño, recibir informes generales acerca de su gestión, la posibilidad de vigilar monitorear y evaluar políticas y temas de la vida pública, colaborar con la administración pública para vigilar y supervisar el gasto público e intervenir en los consejos de las alcaldías en las demarcaciones territoriales. Todas estas posibilidades de participación serán posibles mediante los siguientes instrumentos: audiencia pública,

consulta pública, difusión pública, rendición de cuentas, observatorios ciudadanos, recorridos barriales, red de contralorías ciudadanas y la silla ciudadana.

## REFLEXIONES FINALES

Este capítulo se entregó el 28 de febrero 2020, por ello no puede permitirse hacer un diagnóstico de la operación de la nueva Ley de Participación Ciudadana, debido a que los primeros comicios de Elecciones de las Comisiones de Participación Comunitaria y Consulta de Presupuesto Participativo 2020-2021, bajo esta nueva ley, se realizarán del 8 al 12 de marzo de manera digital y el domingo 15 de marzo de manera presencial.

Evidentemente, el abanico de instrumentos y mecanismos de participación ciudadana que contiene la nueva ley dota de nuevas herramientas a la democracia participativa y permite nuevas modalidades de relación entre las autoridades locales y la sociedad civil. Sin embargo, aún falta mucho camino para llegar a la socialización del poder político, porque, si bien los espacios de participación están señalados normativamente, su consolidación depende de que la sociedad civil vea en ellos verdaderos espacios para influir en las decisiones públicas.

Uno de los problemas que no permitía a la sociedad civil tener un mayor acercamiento a la toma de decisiones públicas era la obligatoriedad de participar presencialmente. Esta deficiencia se tratará de suplir mediante la participación digital, a través de medios electrónicos y de tecnologías de la información. Desde hace cinco años el IECM ha venido implementando el Sistema Electrónico por Internet (SEI), un sistema creado para la emisión del voto/opinión vía remota, con la finalidad de solucionar los problemas de movilidad que puedan presentar los ciudadanos. La novedad que ha integrado el SEI para los próximos comicios es la aplicación móvil, la cual permitirá el reconocimiento facial biométrico, garantizando una mayor confianza en el sistema de votación vía internet. La Plataforma Digital de Participación Ciudadana es una herramienta que por el momento funciona más como repositorio digital y como medio de información que como una plataforma que canalice la participación digital.

Respecto a los alcances de pluralidad que presentan estos mecanismos, a pesar de incluir distintas modalidades de participación, como la institucionalizada, no institucionalizada, sectorial, temática y comunitaria, además de diversificar los sujetos de participación; la normatividad es bastante escueta respecto a sus instancias y mecanismos pertinentes que permitan a las diversas entidades colectivas que coexisten en la ciudad participar de manera adecuada.

Si bien esta nueva ley logra ampliar la gama de instrumentos de participación ciudadana, sus nuevos retos se encuentran más allá de la participación institucionalizada, porque, como señaló Alicia Ziccardi hace 20 años: “el crear instancias institucionales para la participación social no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales” (2000: 9). Si bien esta nueva ley permite a los ciudadanos influir en materias determinadas, en programas determinados y en tiempos determinados, todavía no contiene la previsión normativa que permita que la ciudadanía influya en el desarrollo de políticas públicas.

Una de las grandes cuestiones que rodea la efectividad de los instrumentos de democracia directa en esta ley es si los requisitos previstos en cada uno de los mecanismos podrán ser cumplidos por la ciudadanía. En el caso del referéndum y el plebiscito ambos necesitan para su solicitud un respaldo de al menos 0.4% de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores de la Ciudad de México;<sup>8</sup> y para ser vinculantes es necesario que cuenten con la participación de al menos la tercera parte de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo. Para la solicitud de las consultas ciudadanas, se necesita el respaldo de al menos 2% de las personas ciudadanas inscritas en el Listado Nominal de electores del ámbito territorial correspondiente, y para ser vinculante necesita contar con la participación mínima de 15% de las personas inscritas en el listado respectivo. Para solicitar la revocación de mandato se debe contar con al menos 10% de las personas ciudadanas inscritas en la Lista Nominal de Electores del ámbito geográfico respectivo, y sus resultados serán obligatorios siempre que participe por lo menos 40% de las

<sup>8</sup> Tomando en cuenta que la Lista Nominal de Electores, con base en el INE, actualmente tiene 11 175 762 electores, 0.4% equivaldría a 44 703.05 electores.

personas inscritas en el listado respectivo, y que de éstas 60% se manifieste a favor de la revocación. Como se observa, la implementación de estos mecanismos comienza a frenarse por cuestiones de respaldo ciudadano, sin contar los diversos procesos burocráticos y de organización ciudadana que requiere cada uno de ellos.

Otra de las prioridades en las que se debe actuar es desarraigar la figura de los órganos de representación ciudadana de la sombra y del control de los partidos políticos, para regresarlas a los ciudadanos, ya que puede ser un enlace real y confiable entre las autoridades locales y la sociedad civil, además de propiciar el desarrollo de la cultura cívica en la ciudad que nos convierta en una “sociedad que mandando se obedezca a sí misma”.

## REFERENCIAS

- Álvarez, L. (1998), “La participación ciudadana: un eje prioritario en la estrategia política del nuevo gobierno capitalino”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, núm. 5, pp. 127-148.
- Álvarez, L. (2006), “Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México”, en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México: IEDF (Colección Sinergia, 6), pp. 53-84.
- Fernández, J. (2001), “Democracia sociedad civil y ciudadanía”, en *Análisis y perspectiva de la reforma política del Distrito Federal*, México: IEDF (Colección Sinergia, 1), pp. 13-39.
- Larrosa, M. (2006a), “Elecciones, ciudadanía e institución electoral en el Distrito Federal (1988-2006)”, en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México: IEDF (Colección Sinergia, 6), pp. 217-245.
- Larrosa, M. (2006b), “Las transformaciones del gobierno local del Distrito Federal”, en A. Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México: UAM / Porrúa, pp. 111-140.
- Larrosa, M. y M. Lazo (2012), “Apuntes para un estudio comparado de las vías institucionalizadas de participación ciudadana”, *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 73, pp. 37-58.
- Llancar, C. (2007), “Sociedad civil y participación ciudadana, cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones”, *SciELO*, <<http://www.scielo.br/pdf/inter/v9n2/a07v9n2.pdf>>.

- Martínez Assad, C. (2004), “La participación ciudadana en el Distrito Federal”, en A. Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Zermeño, S. (2004), “La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)”, en A. Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Ziccardi, A. (2000), “Diseño e instrumentos de participación ciudadana”, en *La Ciudad de México en el desarrollo económico nacional, X Seminario de Economía Urbana y Regional, 2000*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.

### *Otras fuentes*

- Alianza Cívica (2011), “La historia de las Consultas y la democracia participativa que aún no llega”, *Animal Político*, <<https://www.animalpolitico.com/proyecto-ciudadania/la-historia-de-las-consultas-y-la-democracia-participativa-que-aun-no-llega/>> (consultado el 15 de enero de 2020).
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) (2017), “Informe de cultura cívica en la Ciudad de México”, <<https://www.iecm.mx/cultura-civica/informe-sobre-cultura-civica-2017/>> (consultado el 30 de enero de 2020).
- Presidencia de la República (2019), “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, 30 de abril, <[lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024.pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024.pdf)>.
- Robles, J. (2016), “El ABC de la Asamblea Constituyente de la CDMX”, *El Universal*, <<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2016/03/21/el-abc-de-la-asamblea-constituyente-de-la-cdmx>> (consultado el 15 de enero de 2020).

## *Legislaciones*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)> (consultado el 10 de diciembre de 2019).

Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) (2017), <[http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf)> (consultado el 10 de diciembre de 2019).

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) (1995), <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4875345&fecha=12/06/1995](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4875345&fecha=12/06/1995)> (consultado el 12 de diciembre de 2019).

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) (1998), <[http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/participacion\\_ciudadana/ParticipCiudadadaEstadoMexico.pdf](http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/participacion_ciudadana/ParticipCiudadadaEstadoMexico.pdf)> (consultado el 17 de diciembre de 2019).

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) (2004), <[http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2017/LEY\\_PARTICIPACION\\_CIUADADANA\\_17\\_11\\_2016.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2017/LEY_PARTICIPACION_CIUADADANA_17_11_2016.pdf)> (consultado el 17 de diciembre de 2019).

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPC-CDMX) (2019), <[http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/1908\\_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf](http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/1908_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf)> (consultado el 5 de enero de 2020).

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

*Abigail Rodríguez Nava\**  
*Liliam Itzel Pérez Vázquez\*\**  
*Washington Quintero Montaña\*\*\**

## INTRODUCCIÓN

En México, a partir del año 2011, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, paulatinamente se ha transitado hacia su reconocimiento y la construcción de políticas públicas con este enfoque. Es importante destacar que con esta reforma constitucional se avanzó en los siguientes aspectos: el reconocimiento de los derechos humanos como intrínsecos a todas las personas, la especificación explícita de las obligaciones del Estado (garantizar, promover, respetar y proteger), la igualdad en jerarquía jurídica entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia, y las acciones específicas y los compromisos del Estado mexicano, como son la aplicación del principio pro persona en la interpretación de la legislación y la ejecución de las funciones de la administración pública bajo el enfoque de derechos humanos.

\* Profesora-investigadora titular del Departamento de Producción Económica en la DCSH, de la UAM-Xochimilco.

\*\* Estudiante del doctorado en Ciencias Económicas de la UAM.

\*\*\* Estudiante del doctorado en Ciencias Económicas de la UAM.

Uno de los elementos transversales que caracterizan a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos es la participación ciudadana, lo que significa que deben instrumentar las estrategias para asegurar que la ciudadanía sea incluida de modo activo en cada una de las fases de la política pública: el diseño, la instrumentación y la evaluación. La participación ciudadana es también un elemento de exigibilidad de los derechos humanos, porque junto con la no discriminación, la transparencia y rendición de cuentas contribuye a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y, sobre todo, porque permite empoderar a la población al intervenir directamente en la toma de decisiones públicas que le atañen de forma directa. La participación ciudadana es, asimismo, un derecho humano fundamental y universalmente reconocido.

En este capítulo, el propósito es analizar la relevancia de la participación ciudadana como derecho humano y como elemento transversal de las políticas públicas basadas en derechos, así como su capacidad de incidencia en la definición de políticas públicas y los retos que implica su ejercicio efectivo.

El capítulo se organiza de la siguiente forma: en el primer apartado se examina la relación entre la participación ciudadana y los derechos humanos; en el siguiente se muestra por qué es relevante la participación ciudadana en el modelo de democracia deseado; a continuación se analizan las legislaciones locales en México respecto a los mecanismos de participación ciudadana, así como las principales cualidades y los principales retos; finalmente se presentan algunas reflexiones.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos se constituyen con base en tres principios fundamentales: universalidad, indivisibilidad e interdependencia. La universalidad significa que todas las personas deben disfrutar y ejercer los derechos humanos, y para que esto sea posible se debe reconocer las diferencias de las personas en función de los contextos en que viven, de modo que se establezcan las condiciones para igualar el acceso y el disfrute de los derechos. La indivisibilidad significa que los derechos no pueden separarse unos de otros, no puede condicionarse, comprometerse o jerar-

quizarse su disfrute, ya que todos son igualmente esenciales y necesarios para la dignidad humana. La interdependencia significa que los derechos humanos se complementan entre sí, el disfrute de un derecho coadyuva al disfrute de otros (Serrano y Vázquez, 2013: 17ss).

Bajo la perspectiva de derechos humanos, no es posible priorizar derechos, ya que éstos son indivisibles. Sin embargo, ante la limitación económica de los gobiernos, que restringe las posibilidades de emprender acciones para asegurar el ejercicio efectivo de todos los derechos para todas las personas, este enfoque de construcción de políticas públicas propone priorizar las acciones con base en dos mecanismos: la identificación del contenido esencial de los derechos y el reconocimiento de los derechos clave (*key human rights*); de hecho, distinguir el núcleo esencial de los derechos es también una obligación de los criterios de la aplicación de los derechos humanos (Vázquez y Delaplace, 2011).

Destacar el núcleo esencial de un derecho significa establecer cuáles son los elementos mínimos que el Estado tiene obligación de cumplir (garantizar, respetar, proteger y promover) para que las personas puedan efectivamente ejercerlos. Sin embargo, no hay consenso sobre cuál es la metodología óptima para determinar este contenido esencial; se ha argumentado, por ejemplo, la conveniencia de la ponderación de necesidades o de la atención de grupos prioritarios, contra la argumentación categórica que subraya y generaliza cuáles son los deberes mínimos de cada Estado, o bien la aplicación del principio de razonabilidad, que defiende una base mínima aceptable de cumplimiento que puede pedirse a cada uno de acuerdo con sus condiciones políticas, económicas y sociales (Serrano y Vázquez, 2013: 100). Al precisar el contenido esencial del derecho, los elementos mínimos que se deben proporcionar se convierten en reglas en lugar de principios. De acuerdo con Von Bernstorff (2011), esto contribuye a asegurar la satisfacción de los derechos y la menor discrecionalidad al reducirse la revisión de razonabilidad o la ponderación de argumentos al momento de decidir qué objetivos priorizar.

La propuesta de identificar los derechos clave consiste en reconocer cuáles son los derechos humanos imprescindibles para el disfrute de otros derechos, es decir, cuáles son aquellos que, si se ejercen efectivamente, permiten abrir las oportunidades para acceder a otros derechos. Si bien es cierto que hay derechos fundamentales de carácter general como la

salud, la educación, el trabajo o la libertad de expresión, que por supuesto son indispensables para todos, la determinación de los derechos clave también depende del contexto particular en que se encuentre una sociedad, porque las personas pueden estar expuestas a riesgos particulares que comprometen y dañan su dignidad. Estos riesgos evidencian aquellos derechos que se infringen y sobre los que se debería también concentrar los esfuerzos (Serrano y Vázquez, 2013).

El ejemplo más claro de esto es proporcionado por la evaluación anual que realiza el Observatorio de Derechos Humanos para visibilizar en cada país cuáles son los abusos más frecuentes que se cometen contra las personas; así, de acuerdo con su evaluación de 2015, en Afganistán se resaltan los abusos contra la población civil por parte de grupos terroristas y militares que dañan la seguridad personal e impiden la posibilidad de elecciones sin violencia. También se destacan la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, la violencia contra las mujeres, los ataques a la libertad de expresión y a la libertad de asociación y el desplazamiento forzoso de comunidades en el interior del país; en Estados Unidos resaltan las sentencias crueles o inhumanas, las disparidades en las sentencias judiciales por motivos raciales y el desigual disfrute de los derechos humanos en educación, salud, entorno laboral y justicia según la condición de ciudadanía, y en México destacan las desapariciones forzadas, los abusos militares, la tortura, la impunidad, las fallas en el sistema de justicia, las condiciones de las prisiones, la violencia contra los derechos de las mujeres y niñas, los abusos contra migrantes, la aparición de numerosos grupos de autodefensa y los atentados contra periodistas y medios de comunicación (HRW, 2015). Si se han identificado cuáles son los abusos y las violaciones a los derechos humanos que con más frecuencia ocurren, es necesario encauzar los esfuerzos para evitar que esas agresiones se sigan cometiendo, no sólo porque no hacerlo implica el incumplimiento del Estado, sino, sobre todo, porque muchos de los derechos que son violentados, si se ejercieran efectivamente, abrirían la posibilidad de la satisfacción de otros derechos. Por ejemplo, en México, si se frenaran la tortura y la impunidad, sería posible mejorar el derecho a la seguridad o integridad personal, el derecho a la protección y promoción de la salud, y el derecho a la vida digna.

Algunas consideraciones relacionadas con los elementos deben incluirse en los programas que pretendan orientarse en la perspectiva de derechos humanos. Una de las metodologías más prometedoras consiste en la idea del desempaque de derechos (*unpacking rights*), usada, entre otros autores, por Hunt y Khosla (2007, 2008), en el caso especial de la protección a la salud; Serrano y Vázquez (2013) en la explicación metodológica del análisis de los derechos humanos, y Alza (2014), en el caso de la gestión del agua. Se trata de examinar si en el programa o la estrategia encaminada a satisfacer un derecho en realidad se satisfacen las obligaciones generales, los principios de aplicación y los elementos institucionales en materia de derechos humanos para cada uno de los subderechos que lo integran.

La propuesta de construir políticas públicas con enfoque de derechos humanos implica un cambio en la forma como se han diseñado e instrumentado los programas de política pública, que tienen relación estrecha con el reconocimiento de los derechos humanos como intrínsecos a las personas y el de las obligaciones de los Estados para lograr su ejercicio efectivo; es decir, si bien formalmente en muchas sociedades se ha logrado visibilizar y reconocer a los derechos humanos como intrínsecos a la naturaleza humana por medio del ordenamiento jurídico, en el momento en que los Estados asumen sus funciones, parecería que en su mayoría todavía muestran desvinculación con sus obligaciones en la materia, y que sólo impulsados por un carácter paternalista hacen concesiones al otorgar ciertos beneficios a la población. Es todo un reto lograr que en las instituciones públicas las responsabilidades respecto a los derechos humanos se reconozcan precisamente como obligaciones y no sólo como concesiones otorgadas por un gobernante o un partido político; justo este reconocimiento hace deseable una política pública con enfoque de derechos humanos.

Así como puede pensarse en una nueva concepción del Estado, también hay una nueva concepción del individuo. Las personas dejan de considerarse como consumidores o demandantes de bienes y servicios del Estado, ahora se asumen como titulares de derechos, los cuales defienden y exigen (Alza, 2014: 56). Evidentemente, no pueden eliminarse de forma radical los programas construidos bajo el enfoque tradicional, pero sí es factible realizar la revisión de los contenidos ya en vigencia, evaluarlos

según su cumplimiento de este enfoque, y corregirlos sustituyendo las acciones que claramente no contribuyen a la satisfacción de los derechos por aquellas que sí permitan cambios estructurales y de largo plazo.

La universalidad, indivisibilidad e interdependencia son reconocidas como principios a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), del debate entre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Respecto a la priorización de algunos derechos, la controversia parece resolverse con la Declaración y el Programa de Acción de Viena (Conferencia de Viena de 1993), en que precisamente se subraya la unidad de los derechos humanos, la imposibilidad de la jerarquización de los derechos, es decir, ninguno es más relevante que otro ni preferible a otro; y el respeto de los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia (Serrano y Vázquez, 2013: 40ss).

De acuerdo con Serrano y Vázquez (2013) en materia de derechos humanos los Estados tienen como obligaciones generales las de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, en especial, resalta que la obligación de respetar se asocia a una conducta negativa del Estado para salvaguardar el derecho, es decir, el Estado debe abstenerse de intervenir para frenar el derecho (por ejemplo, el Estado debe respetar el derecho a la manifestación pública, lo que implicaría que debe abstenerse de restringir su ejercicio). Asimismo, los principios de aplicación de los derechos humanos se centran en resaltar y vigilar su contenido esencial (lo que da sentido al derecho), el máximo uso de recursos disponibles, la progresividad y la prohibición de no regresión; estos dos últimos casos destacan porque significan que en todo Estado se debe mejorar siempre la situación de ejercicio de un derecho o que está prohibido empeorarlo.

Es también sumamente interesante para la vigencia efectiva de los derechos humanos que éstos cuenten con los elementos institucionales de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad. La disponibilidad significa garantizar la existencia de recursos, medios o espacios para el ejercicio de un derecho; la accesibilidad significa asegurar que los medios, recursos o espacios puedan usarse por todas las personas, sin que existan limitaciones físicas, de comunicación o económicas, y sin que las personas sean discriminadas para su uso; la calidad, se refiere a que los medios, contenidos y recursos a través de los cuales se materializa un derecho cuen-

ten con requisitos mínimos aceptables de buen funcionamiento, es decir, que sean eficaces; y la aceptabilidad significa que los medios impulsados para el ejercicio del derecho sean considerados adecuados por la población (Vázquez y Delaplace, 2011).

En el marco internacional de los derechos humanos, a través de los tratados y convenios que los Estados suscriben se someten a un orden legal por el que asumen obligaciones hacia las personas de su jurisdicción. Dos de los sistemas de protección de referencia son el universal y el americano (los otros son el modelo europeo y el africano). En los dos sistemas existen instrumentos internacionales que son distintos, entre otros elementos, por su fuerza vinculante; los tratados y convenios, junto con los protocolos facultativos, son los de mayor fuerza vinculante porque las partes que los suscriben se comprometen al cumplimiento de derechos y obligaciones.<sup>1</sup> Otros instrumentos son los que provienen de la costumbre internacional, que puede otorgarles la obligatoriedad de su cumplimiento, por ejemplo, en los casos de la DUDH y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), se les considera obligatorias aunque carecen de fuerza vinculante por sí mismos porque no son firmadas ni ratificadas por los Estados (Serrano y Vázquez, 2013).

El Sistema Universal, o Sistema de las Naciones Unidas (SUDH), integra la Carta Internacional de los Derechos Humanos mediante dos principales instrumentos vinculantes: el PIDESC y el PIDCP; en este último, el artículo 25 reconoce el derecho a participar en la dirección de asuntos públicos, a votar y a ser elegido por sufragio universal, y a tener acceso a las funciones públicas del país. Asimismo, destacan las precisiones del Comité del PIDCP a través de sus “Observaciones generales”, en las que subraya la necesidad de adoptar las medidas legislativas oportunas para asegurar la participación ciudadana en condiciones de no discriminación, que la participación en elecciones se realice en condiciones de equidad y sin que sea restringida por motivos económicos. Además, se especifican formas particulares para el ejercicio de la participación ciudadana, por

<sup>1</sup> De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para que un instrumento se considere como tratado debe cumplir con los criterios de: *a)* ser un instrumento vinculante, por el que las partes se comprometen con derechos y obligaciones legales; *b)* ser celebrado por Estados u organizaciones internacionales con facultad legal; *c)* ser regido por el derecho internacional, y *d)* establecer los compromisos por escrito.

ejemplo, la representación en el poder legislativo, en la integración de asambleas populares y mediante el diálogo y el debate públicos. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a través del artículo 23, reconoce también los derechos a participar en la dirección de asuntos públicos, a votar y ser elegido en elecciones, y a tener acceso a las funciones públicas.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRACIA

Como modelos definidos de democracia al menos existen los siguientes: representativa procedimental, representativa sustancial, participativa procedimental y participativa sustancial (Rodríguez, Vela y Vázquez, 2018). En México, la variante de democracia imperante es la representativa procedimental, que tiene como característica la reducción de la participación ciudadana en la elección de los gobernantes; luego de que ha ocurrido ésta, se presupone que quienes gobiernan toman la mejor decisión y que ésta ha sido apoyada por la preferencia de los votantes hacia un candidato o hacia algún partido político; es procedimental porque la preocupación esencial es la formalidad de las elecciones y su transparencia.

Pueden señalarse varias restricciones y limitaciones al modelo de democracia representativa procedimental. Una muy visible en México es que parecería existir una especie de colusión entre las distintas opciones políticas, sobre todo se observa en la preferencia hacia un modelo económico y también en las paradójicas alianzas entre partidos políticos supuestamente contrarios, algunas veces el centro con la derecha y otras el centro con la izquierda. La realidad es que se ha llegado a la ausencia de opciones de elección, no es claro qué es lo que realmente hace diferente a un partido de otro, ni es claro cómo el votante puede asegurarse de que el discurso de diferencia que se subraya se mantendrá en la práctica, incluso es posible observar que algunas posiciones políticas de un mismo partido son contradictorias entre dos momentos electorales diferentes o en el mismo periodo, pero en distintas localidades. Asimismo, entre los partidos políticos de menor tamaño es constante la formación de alianzas con los partidos mayoritarios para garantizar la supervivencia.

A esto puede agregarse como debilidad de la democracia la tensión entre la forma como se toman las decisiones y el contenido de éstas. En México, con el voto se da libertad de acción a los gobernantes o representantes elegidos para que incluso cambien sus propuestas y compromisos de campaña por las acciones que les parezcan pertinentes, no hay mecanismos para obligarles al cumplimiento de un mandato, y no hay de hecho una representación efectiva (Salazar, 2006). Ante esto, la sociedad idea mecanismos (no formales) para exigir el cumplimiento de sus demandas, para orientar la opinión pública y para difundir que el gobierno o los representantes se han distanciado de sus programas originales, uno de ellos, es la protesta social.

Para Sorj (2005), las debilidades actuales de la democracia se acentúan por el desencanto tras las elevadas expectativas que su inserción traería, entre otros ámbitos, para el respeto a los derechos humanos y la reducción de las desigualdades entre la población. Lo que hay es prácticamente la reducción de los beneficios de la democracia al plano del discurso; muchas de las reivindicaciones sociales sólo se expresan en actos simbólicos, pero no en beneficios sustantivos y permanentes para la población. La paradoja de la democracia es precisamente que en el discurso parecería que evoluciona, que la sociedad es cada vez más consciente de lo que implica la democracia y de la necesidad de su participación (tanto en la formulación de sus demandas, en la protesta, como en el diseño y ejecución de políticas públicas, y en el control y la vigilancia de los órganos de gobierno), pero, por otro lado, las sociedades se encaminan cada vez más a la polarización y a la desigualdad económica. Un problema adicional es que la solución de los conflictos sociales y de los problemas derivados de desigualdades se intentan canalizar al sistema judicial, que no posee los mecanismos para resolverlos, pero además, hay riesgos de que se incurra en situaciones de abusos de poder, arbitrariedades, excesiva discrecionalidad y corrupción.

De acuerdo con Serrano y Vázquez (2011), pueden distinguirse tres formas de control y responsabilidad sobre las acciones de gobierno: la político-institucional-formal, expresada en el Estado de derecho y en formas de organización institucional; la responsabilidad política o poliárquica electoral, donde destaca la cultura política, el análisis del votante y el presupuesto de responsabilidad política, y los poderes fácticos que se orientan

al control político-económico por el mercado, o al control político resultado de la acción colectiva. En México, la responsabilidad política es dudosa porque no satisface sus premisas: la calidad de la información debería permitir someter a responsabilidad política a los gobernantes (pero, por el contrario, hay ocultamiento y manipulación de información); deberían existir opciones identificables de orientación de gobierno (que no ocurre si hay colusión y compromisos entre partidos políticos), y un sistema de elección de gobernantes que garantice igualdad a los ciudadanos.

Los poderes fácticos son entendidos como mecanismos no formales que grupos de la sociedad utilizan para ejercer formas de presión o control sobre los gobiernos; en el caso de la protesta social en México, se observan rasgos de que éstos han servido tanto en sentido negativo como positivo, y en este último aspecto no sólo para el ejercicio del derecho, sino también para la consolidación de la democracia. En el sentido negativo, grupos económicos de poder o, incluso, grupos tradicionales o conservadores de la sociedad ejercen presión para que sea posible restringir las manifestaciones públicas, esto lo justifican con argumentos tales como el daño al derecho a la libre movilidad, las afectaciones negativas en el transporte y en los comercios por el cierre de vialidades, el daño a los bienes públicos y a los bienes materiales de propiedad privada que se ocasionan con las manifestaciones públicas, incluso por la imagen negativa de conflicto social o de descontento social que se muestra al mundo, que es asociada con inestabilidad política y que, a su vez, afecta posibilidades de negocio, turismo y relaciones comerciales con el exterior. En sentido positivo, algunos grupos de colectivos sociales han reafirmado su derecho a la protesta social, incluso se le considera como vía para exhibir ante toda la población la afectación a sus derechos, se crea solidaridad, se fomenta la participación ciudadana y es un mecanismo de presión para que la autoridad resuelva sus demandas.

## MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como se indicó anteriormente, la participación ciudadana es un derecho humano que asociamos al derecho a la participación política, pero es también un elemento transversal en la construcción de políticas públicas

con perspectiva de derechos y, a la vez, se representa mediante distintos mecanismos formales que favorecen la inclusión y la igualdad. Al respecto, las estrategias de participación ciudadana convergen con las acciones afirmativas y con las acciones transformativas, las cuales se utilizan con el objetivo de asegurar la igualdad en el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, o para acelerar la igualdad *de facto*. Las acciones afirmativas deben ser temporales, es decir, con vigencia sólo hasta que se alcancen los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato. Asimismo, deben evitar comprometerse a mantener situaciones de discriminación o diferencia de trato (Bayefsky, 1990; 26). Unzueta (2001) señala, además, que las acciones afirmativas están más dirigidas a combatir la discriminación estructural que la individual.

Es importante destacar que hay varias críticas a las acciones afirmativas, entre éstas se subraya que ese tipo de medidas contribuye a reproducir la discriminación de los grupos en situación de desventaja, porque se les considera con limitaciones para obtener beneficios por sí mismos, como si ellos fueran causantes y responsables de la situación en la que se encuentran. Otra de las críticas se asocia con los conceptos de *competencia* y de *igualdad de oportunidades* de las sociedades, muchos grupos se oponen a la creación de situaciones ventajosas para algunos porque observan estas medidas desde comparativos individuales y no perciben las condiciones de discriminación estructural de las que históricamente han sido víctimas los grupos ahora beneficiados con las medidas de adelanto (Unzueta, 2001; 19ss).

Las acciones transformativas son aquellas que buscan corregir las condiciones de desigualdad y discriminación mediante la reestructuración del contexto que las origina; a diferencia de las acciones afirmativas, son medidas definitivas o permanentes que se mantendrán porque con ellas se asegura la igualdad. Las acciones transformativas son más recomendables que las afirmativas, porque eliminan la percepción de que los grupos en situación de vulnerabilidad son siempre sujetos a “tratos preferenciales o generosidad especial” (Fraser, 1997: 20ss).

En el tema que se analiza, más que medidas afirmativas, tendrían que adoptarse medidas transformativas como, por ejemplo, reformas en la legislación que comprometan a los Estados al cumplimiento de sus obligaciones de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos;

o bien la obligación de respetar el territorio de las comunidades indígenas y sus derechos a la propiedad y posesión (o usufructo) de la tierra, o la obligación de garantizar el acceso a servicios médicos. Otro ejemplo de acción transformativa es el diseño de programas de desarrollo económico, social y cultural de las comunidades indígenas, en los que la población se involucre directamente desde el diseño hasta la implementación y evaluación de la política pública.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se hace referencia en distintas ocasiones a la participación ciudadana para definir las políticas públicas en sectores específicos; por ejemplo, en el caso de acciones para el desarrollo de comunidades indígenas (artículo 2), en el derecho al agua (artículo 4), en los mecanismos de acceso a manifestaciones culturales (artículo 4), en las políticas de prevención de delitos (artículo 21), en acciones para impulsar el desarrollo rural (artículo 27), en la actividad política y el ejercicio del poder público (artículo 41), en acciones para determinar políticas en materia de cultura física y deporte, turismo, pesca y acuacultura, y cultura (artículo 73). Especialmente, en el artículo 26 se precisan las condiciones para la planeación del desarrollo nacional, y se reconoce la necesidad de la participación popular como característica del sistema democrático.

La participación y opinión ciudadana cobró importancia desde principios de siglo *xxi* para el desarrollo democrático en México. Se han impulsado leyes a nivel federal y estatal, cuyo objetivo ha sido instituir, reconocer, promover, fomentar y consolidar los instrumentos de participación ciudadana. Estos instrumentos de participación intentan dotar a los ciudadanos de derechos para incidir en las decisiones públicas y son también medios de control de los procesos del ejercicio del poder público.

En la definición de estrategias formales de participación ciudadana, también debe considerarse la progresividad de los derechos, que implica el avance gradual en su ejercicio efectivo; y la prohibición de la regresión, la cual subraya la imposibilidad de retroceder (mediante leyes, programas o acciones indirectas) en los logros alcanzados en el ejercicio de los derechos. La prohibición de regresión se aplica si en la construcción de políticas públicas, incluso en leyes y reglamentos, se comparan las metas y estándares mínimos que se fijaron en el pasado y, por ende, las nuevas

metas tendrían que ser superiores. De hecho, la prohibición de regresión debe asumirse también como un compromiso del Estado de la derogación de las normas que de alguna forma provoquen la discriminación de las personas; de no hacerlo, esto se consideraría precisamente como regresión (Abramovich y Curtis, 2006: 49).

Como se aprecia en el cuadro 1, casi 80% de las leyes estatales de participación ciudadana han establecido el plebiscito y el referéndum como los principales y más eficientes mecanismos<sup>2</sup> para facilitar la participación ciudadana. Otros rubros como la iniciativa ciudadana, consulta de la revocación de mandato, presupuesto participativo, iniciativa y consulta popular son mecanismos establecidos en 37.5% de las leyes de participación ciudadana. Asimismo, es claro que las entidades han dado menor importancia a instrumentos de participación como unidades de quejas y denuncias, referéndums constitucionales, recorridos barriales, organizaciones ciudadanas, consulta pública, entre otras. Al respecto, estos mecanismos de participación son incluidos en Baja California Sur, Ciudad de México, Guanajuato, Querétaro y Tamaulipas. Cabe destacar que, al 2019, entidades como Puebla y San Luis Potosí se encuentran realizando propuestas de iniciativa de ley.

De acuerdo con los reportes del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012-2019 (cuadro 2), al cierre de cada año, desde 2012, 100% de las administraciones públicas estatales reportó haber abierto espacios para la participación o consulta ciudadana.

<sup>2</sup> En suma, el total de los instrumentos o mecanismos de participación ciudadana de todos los estados de la República mexicana coinciden con los siguientes: plebiscito, referéndum, consulta popular, iniciativa ciudadana, iniciativa popular, audiencias públicas, consulta de la revocación de mandato, presupuesto participativo, cabildo abierto, difusión pública, colaboración ciudadana, consulta ciudadana, contralorías ciudadanas o sociales, consulta vecinal, asambleas ciudadanas, audiencia vecinal, comités ciudadanos, consejo consultivo ciudadano, observatorios ciudadanos, recorridos del presidente municipal, rendición de cuentas, silla ciudadana, comisión de participación ciudadana, consulta pública, coordinadora de participación comunitaria, obra pública con participación ciudadana, organización de comités de vecinos, organizaciones ciudadanas, recorridos barriales, referéndum constitucional, unidades de quejas y denuncias.

*Cuadro 1. Mecanismos de participación ciudadana en la República mexicana*

| Fecha de publicación              | 2018           | 2018            | 2017                | 2019     | 2018     | 2019   | 2018    | 2019      | 2004             | 2006    | 2002       | 2018     | 2006    | 2002    | 2008             | 2015      | 2019 | 2016 | 2012 |
|-----------------------------------|----------------|-----------------|---------------------|----------|----------|--------|---------|-----------|------------------|---------|------------|----------|---------|---------|------------------|-----------|------|------|------|
|                                   | Aguascalientes | Baja California | Baja California Sur | Campeche | Coahuila | Colima | Chiapas | Chihuahua | Ciudad de México | Durango | Guanajuato | Guerrero | Hidalgo | Jalisco | Estado de México | Michoacán |      |      |      |
| Última reforma                    |                | 2018            | 2018                |          |          |        |         |           | 2004             | 2006    | 2018       | 2006     | 2008    | 2015    | 2019             | 2016      | 2012 |      |      |
| Mecanismo de participación        |                |                 |                     |          |          |        |         |           | X                |         |            |          |         |         |                  |           |      |      |      |
| Plebiscito                        | X              | X               | X                   |          | X        | X      |         | X         | X                | X       | X          | X        | X       | X       | X                | X         | X    | X    | X    |
| Referéndum                        | X              | X               | X                   |          | X        | X      |         | X         | X                | X       | X          | X        | X       | X       | X                | X         | X    | X    | X    |
| Consulta popular                  |                | X               |                     |          |          |        |         |           | X                | X       |            |          |         | X       |                  |           |      |      |      |
| Iniciativa ciudadana              | X              | X               | X                   |          |          |        |         | X         | X                |         | X          |          | X       | X       |                  |           |      |      |      |
| Iniciativa popular                |                |                 |                     |          |          |        |         |           | X                | X       |            |          |         |         |                  |           |      |      | X    |
| Audiencias públicas               |                |                 |                     |          | X        | X      |         |           | X                |         |            |          | X       | X       |                  |           |      |      |      |
| Consulta de revocación de mandato | X              |                 |                     |          |          |        |         | X         | X                |         |            |          |         |         |                  |           |      | X    |      |
| Presupuesto participativo         | X              | X               |                     |          |          | X      |         |           |                  |         |            |          |         |         |                  |           |      | X    |      |
| Cabildo abierto                   | X              |                 |                     |          |          |        |         |           |                  |         |            |          |         |         |                  |           |      |      |      |
| Difusión pública                  |                |                 | X                   |          |          |        |         |           | X                |         |            |          |         |         |                  |           |      |      |      |
| Colaboración ciudadana            |                |                 | X                   |          |          |        |         |           | X                |         |            |          | X       |         |                  |           |      |      |      |





|   |   |  |  |  |  |  |   |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
|---|---|--|--|--|--|--|---|---|--|---|--|--|--|--|--|--|--|--|---|---|
| Contralorías ciudadanas o sociales        | X |  |  |  |  |  |   |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Consulta vecinal                          |   |  |  |  |  |  |   | X |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  | X |   |
| Asambleas ciudadanas                      |   |  |  |  |  |  |   |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Audiencia vecinal                         |   |  |  |  |  |  |   | X |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  | X |   |
| Comités ciudadanos                        |   |  |  |  |  |  |   |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Consejo consultivo ciudadano              |   |  |  |  |  |  | X |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Observatorios ciudadanos                  |   |  |  |  |  |  |   |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Recorridos del presidente municipal       |   |  |  |  |  |  |   |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Rendición de cuentas                      | X |  |  |  |  |  |   |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   | X |
| Silla ciudadana                           |   |  |  |  |  |  |   |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Comisión de participación ciudadana       |   |  |  |  |  |  |   | X |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Consulta pública                          |   |  |  |  |  |  |   |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Coordinación de participación comunitaria |   |  |  |  |  |  |   |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Obra pública con participación ciudadana  |   |  |  |  |  |  |   |   |  | X |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Organización de comités de vecinos        |   |  |  |  |  |  |   |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Organizaciones ciudadanas                 |   |  |  |  |  |  |   |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Recorridos barriales                      |   |  |  |  |  |  |   |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Referéndum constitucional                 |   |  |  |  |  |  |   |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   |   |
| Unidades de quejas y denuncias            |   |  |  |  |  |  |   |   |  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |   | X |

Fuente: elaboración propia con base en las legislaciones locales.

*Cuadro 2. Porcentaje de administraciones públicas municipales con espacios para la participación o consulta ciudadana en México 2012-2018*

| Indicador / Periodo                            | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Transparencia                                  | 87.5 | 84.4 | 75.0 | 68.8 | 62.5 | 26.0 | 24.0 |
| Desarrollo social                              | 62.5 | 56.3 | 65.6 | 62.5 | 65.6 | 24.0 | 26.0 |
| Obras públicas                                 | 78.1 | 75.0 | 68.8 | 71.9 | –    | –    | 22.0 |
| Seguridad pública                              | 43.8 | 56.3 | 50.0 | 56.3 | 75.0 | 22.0 | –    |
| Contraloría                                    | 33.2 | 37.5 | 25.3 | 34.4 | 62.5 | 22.0 | 23.0 |
| Medio ambiente                                 | 40.6 | 46.9 | 43.8 | 50.0 | –    | 20.0 | 21.0 |
| Vigilancia/Denuncia de servidores públicos     | 35.8 | 87.5 | 23.8 | 32.5 | –    | 21.0 | –    |
| Ecología                                       | 37.5 | 43.8 | 31.3 | 37.5 | –    | 20.0 | 21.0 |
| Planeación                                     | 65.6 | 84.4 | –    | –    | –    | 20.0 | 20.0 |
| Protección civil                               | 53.1 | 37.5 | 34.4 | 46.9 | –    | –    | –    |
| Servicios públicos                             | 53.1 | 15.6 | 37.5 | 40.6 | –    | 21.0 | –    |
| Evaluación                                     | 59.4 | 56.3 | –    | –    | –    | 20.0 | 20.0 |
| Diseño iniciativas de disposiciones normativas | 25.0 | 34.4 | 37.5 | 25.0 | –    | –    | –    |
| Desarrollo económico                           | 21.3 | 40.6 | 18.2 | 40.6 | –    | –    | –    |
| Desarrollo urbano                              | 25.4 | 37.5 | 23.3 | 34.4 | –    | –    | –    |
| Educación                                      | –    | –    | –    | –    | 65.6 | 23.0 | 23.0 |
| Otros  | 21.9 | 18.8 | 28.1 | 40.6 | –    | –    | –    |
| Tránsito                                       | 25.0 | 21.9 | 16.1 | 28.1 | –    | –    | –    |
| Cultura  | –    | –    | –    | –    | –    | –    | 22.0 |

Fuente: Inegi, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012-2019.

Con referencia a los proyectos sujetos a presupuesto participativo, las sesiones de cabildo han coincidido en uno o varios rubros referentes a: agua potable, desarrollo social, seguridad pública, alcantarillado, saneamiento,

drenaje y letrinas, urbanización municipal, alumbrado público, planeación urbana y rural, cultura, infraestructura básica de salud y educación.

La mayor cantidad de administraciones públicas estatales que abrieron espacios para la participación ciudadana fue en el área de transparencia, seguido por los de desarrollo social, obras públicas, seguridad pública, contraloría y medio ambiente; a reserva de temas como educación, tránsito y educación. Cabe destacar que el tema de cultura y educación ha obtenido gran importancia a partir de 2016.

### ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La relevancia y la clasificación de los distintos mecanismos de participación ciudadana difieren según la región o la entidad. No obstante, en general coinciden en el hecho de limitar la participación ciudadana a temas de seguridad pública, desarrollo social, desarrollo económico y turismo, planeación urbana y rural, agua potable, alcantarillado y saneamiento, obras públicas, y control reglamentario, espectáculos, mercados, rastros, estacionamientos.

Considerando cada una de las leyes estatales, éstas coinciden en acotar también la participación o consulta ciudadana sólo a la promoción y uso de los mecanismos de participación, aprobación o rechazo de actos, o decisiones de los titulares de los gobiernos cuando consideren que las decisiones sean trascendentales para la vida pública del Estado; opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación de leyes que expida el congreso de la entidad; participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad, y constituir observatorios ciudadanos en materia de violencia y perspectiva de género.

En general, las iniciativas ciudadanas no deben contravenir otras normas y disposiciones federales o estatales, de lo contrario serán desechadas. Sin embargo, cabe destacar que ejercer el derecho de participación está restringido en lo relativo a materia electoral; ingresos, egresos o régimen interno y de organización de la administración pública del Estado y de los municipios; lo relativo a materia penal y derechos humanos.

Otro aspecto en el que coinciden las legislaciones locales es en la aproximación hacia el enfoque de derechos humanos, en tanto que sugieren que el mayor uso de los recursos públicos (sobre todo, en el tema del presupuesto participativo) se oriente a las regiones con alta marginación o que muestran contextos de desigualdad estructural; asimismo, es del interés común reconocer la importancia de medidas especiales (o medidas afirmativas) en el caso de pueblos, barrios y comunidades indígenas.

## REFLEXIONES FINALES

La incorporación de mecanismos formales de participación ciudadana, a través de las legislaciones locales y de distintos programas de política pública a nivel federal (por ejemplo, mediante las reglas de operación), constituye sin duda un avance importante en el reconocimiento de que ésta es un derecho humano y a la vez debe considerarse como un elemento de transversalidad en los programas de política pública con perspectiva de derechos humanos, y es un elemento que coadyuva a la transparencia y rendición de cuentas de la administración pública.

No obstante, la sola inclusión de la participación ciudadana en la legislación y en la definición de criterios de los programas de política pública no conduce automáticamente a su ejercicio efectivo, tal como ocurre con otros derechos. Requerimos también estrategias que eviten prácticas de simulación en las acciones de participación ciudadana, en ocasiones se convoca a la participación, pero no se considera en la definición final de proyectos de política pública o iniciativas de ley.

Asimismo, es indispensable mayor difusión respecto a la necesidad de la participación ciudadana para alcanzar un cambio efectivo en los procesos, en cómo se construyen, se implementan y se evalúan las políticas públicas; un sector importante de la ciudadanía aún considera que la participación ciudadana se reduce a la elección de los gobernantes y de los representantes en los congresos locales y federal, pero, si se continúa con el modelo de democracia representativa procedimental, difícilmente se conseguirá transitar de los ideales plasmados en la legislación hacia el ejercicio efectivo de la participación ciudadana.

## REFERENCIAS

- Abramovich, Víctor y Christian Curtis (2006), *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires: Estudios del Puerto, pp. 47-63.
- Alza Barco, Carlos (2014), “El enfoque basado en derechos. ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?”, en Laurence Burgorgue-Larsen, Antonio Maués y Beatriz Sánchez (coords.), *Derechos humanos y políticas públicas*, Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior / Universitat Pompeu Fabra, pp. 51-78.
- Bayefsky, Anne F. (1990), “El principio de igualdad y no discriminación en el derecho internacional”, *Human Rights Law Journal*, vol. 11, núms. 1-2, pp. 23-32. Traducción del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile.
- Congreso de la Unión (1917), “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero (última reforma del 25 de febrero de 2020), México.
- Fraser, Nancy (1997), *Iustitia Interrupta: reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Bogotá: Siglo de Hombres Editores.
- Human Rights Watch (HRW) (2015), *World Report 2015*, Estados Unidos: HRW.
- Hunt, Paul y Rajat Khosla (2007), “Water and the Right to the Highest Attainable Standard of Health”, Documento de Trabajo.
- Hunt, Paul y Rajat Khosla (2008), “The Human Rights to Medicines”, *Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos*, año 5, núm. 8, pp. 100-121.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2012-2019), *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales*, México: Inegi.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1966a), “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Ginebra: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1966b), “Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos”, Ginebra: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1993), “Declaración y Programa de Acción de Viena”, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena: ONU.

- Rodríguez, Abigail, Fortino Vela y Agustín Vázquez (2018), “Democracia y derechos humanos. Avances a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en Joel Flores y Alfonso León (coords.), *A 100 años de la primera constitución política y social. Balance y perspectivas, 1917-2017*, vol. II, México: UAM.
- Salazar, Pedro (2006), *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México: FCE.
- Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2011), “Fundamentos teóricos de los derechos humanos”, en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (coord.), *Programa de capacitación y formación profesional den derechos humanos. Fase de inducción*, México: CDHDF, pp. 205-268.
- Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2013), *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México: Flacso.
- Sorj, Bernardo (2005), *La democracia inesperada*, Brasil: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Unzueta Barrére, María Ángeles (2001), “Problemas del derecho antidiscriminatorio: subordinación *versus* discriminación y acción positiva *versus* igualdad de oportunidades”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 60, pp. 1-11.
- Vázquez, Daniel y Domitille Delaplace (2011), “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: un campo en construcción”, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, año 8, núm. 14, pp. 34-64.
- Von Bernstorff, Jochen (2011), “Las formas argumentativas con base en la categorización como alternativa a la ponderación: protección del contenido esencial de los DH por parte del Comité de Derechos Humanos de la ONU y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en Armin von Bogdandy, Héctor Fix-Fierro, Mariela Morales Antoniazzi y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 151-180.

# LA INVOLUCIÓN DEL ESTADO MEXICANO: SOCIEDAD CIVIL *VERSUS* ACCIÓN DE GOBIERNO DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN, EL CASO DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES

*Raúl Hernández Mar\**  
*Pablo Castro Domingo\*\**

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, México ha experimentado una notable transformación política como consecuencia de un repunte en la participación de la sociedad y de nuevos diseños institucionales del Estado. El proceso de cambio no ha sido homogéneo a lo largo y ancho del país, hay regiones que continúan reproduciendo prácticas clientelares, corporativas y patrimonialistas, pero hay otras que han empezado a transitar en un proceso democratizador. En el país, por ejemplo, se alcanzaron notables logros en términos político-electorales en 1990, con la consolidación del Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral, INE) como una institución fundamental para garantizar la transparencia de los procesos electorales del país. Asimismo, nuestro país adoptó una serie de acuerdos internacionales que incidieron en la reforma del Estado e impactó en la estructuración de procesos de gobierno más horizontales y coordinación con la sociedad civil.

\* Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales en la DCSH, de la UAM-Lerma.

\*\* Profesor-investigador del Departamento de Antropología en la DCSH, de la UAM-Iztapalapa.

En las líneas que presentamos a continuación, nos enfocaremos en los cambios suscitados por el Estado mexicano como producto de la influencia global en las últimas cuatro décadas y de los nuevos arreglos institucionales con la llegada de la cuarta transformación (4T), impulsada por el proyecto del presidente Andrés Manuel López Obrador. Particularmente, nos interesa explicar los efectos de la reforma del Estado en el diseño de políticas públicas democráticas y si los resultados de la 4T en la ejecución de políticas sociales han transitado hacia un esquema societal aún más democratizador. Este complejo escenario por el que atraviesa México nos lleva a preguntarnos si las transformaciones a las que alude el presidente López Obrador son procesos reales o si constituyen sólo una estrategia retórica para conseguir más apoyos para mantener a su grupo en el poder.

Con la llegada al poder de partidos de izquierda se está presentando una transformación en el Estado mexicano y en el proceso de gobierno; se están modificando los andamiajes institucionales en el ejercicio del poder y la política pública como vehículo racional para incidir en la resolución de problemas público y en el desarrollo. La hipótesis de trabajo que guía este capítulo es que, durante el periodo neoliberal, el modo de acción del gobierno para resolver problemas públicos fueron las políticas públicas, las cuales permitieron una participación estrecha del ciudadano. En tanto que la acción de gobierno impulsada por el proyecto de la 4T se ha caracterizado por partir de planes cuasi universales que no toman en cuenta las condiciones contextuales y, menos aún, la opinión del ciudadano. Los gobiernos neoliberales permitieron construir acciones de gobierno más democráticas; mientras que el proyecto de izquierda impulsado por la 4T ha estructurado acciones de gobierno universales, jerárquicas y corporativas, aunque con una narrativa democrática, incluyente, progresista y plural.

Además de la introducción, este capítulo está integrado por tres apartados. En el primero se plantean los elementos contextuales que permitirán entender la llegada de las políticas públicas a México, asimismo, se plantean algunos elementos de carácter teórico; en el segundo apartado se analiza el programa de Estancias Infantiles como un caso paradigmático del periodo neoliberal, y, por último, en el tercer apartado se presentan las reflexiones finales.

## DE REFORMAS, POLÍTICAS Y TRANSFORMACIONES

Como ha señalado Luis Aguilar (Hernández, 2018), a inicios de la década de 1980 México resintió el efecto de la crisis hacendaria que estimuló una serie de políticas de ajuste, un cambio de modelo de desarrollo y un movimiento de transición hacia la democracia. Estos factores influyeron en un debilitamiento del centralismo y en una elaboración de paradigmas en favor de la descentralización, la gestión pública y el gobierno por políticas públicas.

La crisis del sistema político y económico mexicano es el punto de partida para poder analizar la reforma del Estado mexicano, que no sólo consistió en el achicamiento del aparato estatal, más bien fue “un intento serio y global de armar una nueva economía política para México, un nuevo sistema económico, político y administrativo” (Aguilar, 2000: 139). Sin embargo, el resultado de aquella reforma no sólo reconfiguró la relación sociedad-Estado, además exigió como requisito un gobierno con capacidad directiva y de gestión, experto en la elaboración de políticas públicas, lo anterior ha puesto a debate las estrategias que el gobierno mexicano ha utilizado para poder gobernar en un contexto complejo y caracterizado por la incertidumbre.

Como se ha mencionado con anterioridad, con la hecatombe del Estado social mexicano se inicia un proceso cuyas características principales son la innovación en la asignación de los recursos públicos, la descentralización, la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública, la desincorporación de empresas públicas, la privatización, etcétera. De esta forma, parece ser que la reforma del Estado se convierte en:

[un] conjunto de medidas que dan contenido al cambio estructural que impulsado con la fuerza de la modernización constituye una reforma trascendental en la vida del Estado mexicano, nacido por exigencias de la sociedad civil y por condicionamientos del exterior asociados al impacto científico y tecnológico. El cambio estructural es la manera en que el Estado da respuesta a las circunstancias de su tiempo (Uvalle, 1996: 48).

Estos cambios estructurales se generalizaron por todo el continente. Como señala Assies (2003), la crisis fiscal de los Estados latinoamerica-

nos encaminó a organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) a condicionar sus créditos a una reestructuración de los sectores estatales y de la provisión de servicios. Esto dio paso a la privatización, desconcentración y descentralización. Ahora bien, Assies (2003) plantea que mientras las primeras reformas del Estado que operaron en la década de 1980 e inicios de la de 1990 se encausaron a la disminución del tamaño del Estado, siguiendo las líneas del Consenso de Washington,<sup>1</sup> la segunda generación de reformas del Estado se encaminó a la administración pública, la justicia, la legislación laboral y a una nueva legislación antimonopolio en mercados de capital. Por lo anterior, estas reformas no sólo fueron una respuesta a la crisis financiera y a la búsqueda de legitimidad, también implicó un severo cuestionamiento a los andamiajes institucionales del Estado-nación.

De acuerdo con Assies (2003), en América Latina la reforma condujo a un adelgazamiento del Estado, a una transición a gobiernos civiles o democráticos y a una economía de libre mercado. Estas transformaciones en el Estado mexicano abrieron la puerta para que la acción de gobierno operará por medio de políticas públicas, es decir, un vehículo político que parte de la identificación de un problema público para luego construir una estrategia para su resolución.

En este contexto, como diría Assies (2003), se presentó de manera concurrente una tendencia mundial hacia la flexibilización con la intención de mejorar la coordinación y la eficacia con la lógica de atender las necesidades más apremiantes. Este proceso es presentado de manera elocuente en el siguiente pasaje de la entrevista a Luis Aguilar.

El colapso financiero y político del autoritarismo del sistema mexicano había hecho que la sociedad se planteara la cuestión sobre la conducción o la rectoría de sí misma, cuyas fallas institucionales y errores analíticos y decisionales habían provocado el fracaso directivo y la decadencia económica del país. Más aún, la recomposición del gobierno que llevaba obligatoriamente a cabo De la Madrid para dar respuesta a la inconformidad social

<sup>1</sup> El Consenso de Washington (Assies, 2003) buscó alcanzar la estabilidad macroeconómica y desmontar el Estado desarrollista, la liberalización de los regímenes comerciales y de inversión, la desregulación de los mercados y la privatización de las empresas paraestatales

generalizada y que consistió en lanzar el sistema de planeación democrática y dar forma generalizada al modo de gobernar mediante planes de desarrollo nacional estatales, municipales, me parecía un buen propósito para reconstruir la capacidad directiva y ordenadora del gobierno, pero el proyecto no me convencía por varios motivos, particularmente por la resurrección de la idea grandiosa de un plan global nacional de desarrollo, que reproducía la idea también grandiosa de un gobierno protagónico, rector del desarrollo, sin reconocer el escepticismo generalizado en el país sobre la seriedad y capacidad del gobierno presidencial y, peor aún, sin conocer, dominar y listar los instrumentos de análisis y operación que garantizaría la corrección cognoscitiva del plan nacional, su viabilidad operativa y la eficacia-eficiencia del sector público. El proyecto de gobierno por planes manifestaba buena fe, pero una alta politización voluntarista, carente de fundamentación racional suficiente para asegurar la aceptación social y la realización efectiva del “Gran Plan” (Hernández, 2018).

A partir de esto, se puede entender que en los sistemas políticos autoritarios las acciones de gobierno son uniformes, universales, construidas por élites y con una exigua participación ciudadana. En los sistemas autoritarios, en los que la concentración del poder y el principio de autoridad en todos los niveles de gobierno son primordiales, la ciudadanía se ve confinada y desactivada, por lo que su incidencia en la construcción de la agenda pública resulta muy acotada (Flores, 2012: 18). Este fue un rasgo muy característico de México hasta antes de la década de 1980; de hecho, los actores operaban en redes clientelares y corporativas, con posiciones sumisas frente al poder, así como reproducían esquemas de ciudadanías restringidas.

En consecuencia, con el surgimiento del Estado neoliberal se reconoce que los recursos económicos, técnicos y políticos del Estado son limitados y escasos, al mismo tiempo, se entiende que la lógica de la acción gubernamental es más diversa y conflictiva, por lo tanto, el Estado deja de atender todos los asuntos públicos y lo público deja de ser monopolio de éste.

En este contexto, surge el siguiente cuestionamiento: ¿cuál es el papel del gobierno frente a una realidad compleja, caracterizada por innovaciones tecnológicas, transformaciones económicas, cambios demográficos y una sociedad más autónoma, pero con problemas de desigualdad, pobreza

y retraso? La respuesta a esta pregunta se dio bajo el esquema de gobernar por políticas, es decir, gobernar por asuntos concretos, lo cual permite captar la singularidad de los problemas y diseñar cursos de acción ajustados a esas singularidades, por lo tanto, no implica intervenir siempre en todos los asuntos, ya que lo público trasciende lo gubernamental e incorpora la participación y la corresponsabilidad de los ciudadanos. Sin duda, gobernar por políticas implica reinventar la acción gubernamental.

En este sentido, la política pública se aleja de la idea de los planes universales, porque, como señala Aguilar:

el gobierno no tiene todo el conocimiento para pronosticar escenarios futuros de la vida social, definir objetivos universales de universal consenso, articulados jerárquicamente, conocer los procesos causales y los actores e instrumentos que posibilitan su realización, y disponer de todas las capacidades y los recursos necesarios para la realizarlos de manera costo-eficiente, sin fallas financieras y administrativa (Hernández, 2018: 161).

En los sistemas políticos democráticos las políticas públicas atienden los problemas públicos de sectores en específico, pero además buscan estimular la participación de ciudadanos que son objeto de su atención.

### *Las políticas públicas como instrumento de cambio institucional*

De origen, las políticas públicas emergieron en un contexto de crisis intelectual, sobre “cómo crear una integración entre los objetivos y métodos de la acción pública y privada” (Lasswell, 1951: 79). Para Lasswell, la especialización de la filosofía, así como la de las ciencias sociales y naturales, más las tendencias de la vida moderna al aislamiento y la división son fuerzas centrífugas que han obstaculizado la modulación entre la ciencia y la política.

Frente a esta problemática, Lasswell iba desarrollando una orientación hacia el desarrollo del estudio científico de las políticas. De acuerdo con Lasswell: “la palabra *política* (*policy*) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada” (1951: 83). Convencido de la asociación entre la teoría y la prác-

tica, como dos pilares que soportarían la racionalidad de las decisiones públicas, Lasswell proponía la doble dimensión de las políticas, que “por una parte se interesa en el proceso de la política y por la otra en las necesidades de inteligencia de este proceso” (1951: 80). El contenido específico de la orientación hacia las políticas fue llamado *policy sciences* (1951: 81) o ciencias de políticas, la cual incluía uno o varios métodos de investigación, resultados de estudios de políticas y contribuciones de varias disciplinas según la necesidad del momento.

El proyecto original de *policy sciences*, de Harold D. Lasswell, se adecuaba a una sociedad de occidente, que “reclama y construye un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón” (Aguilar, 2003: 39). Sin embargo, hay que advertir que Lasswell destacaba que el contenido específico de la orientación hacia las políticas, que llamó *policy sciences* (1951: 81), ponía énfasis en el proceso de toma de decisiones, dotándolo de racionalidad e inteligencia. En este sentido, el autor afirmaba que:

Nos hemos vuelto más conscientes de que el proceso de la política (*policy process*), de su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones.

Se ha venido así desarrollando una orientación hacia las políticas (*policy orientation*) que atraviesa todas las especializaciones establecidas. Esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte, se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso. (Lasswell, 1951: 80).

De acuerdo con Mény y Thoenig (1992), Bardach (1998), Parsons (2009), Aguilar (2003) y Merino (2013), entre otros, esta doble dimensión es construida por Lasswell (1951; 1971) para fines analíticos y se divide en el *conocimiento de (knowledge of)*, cuyo propósito es el análisis del proceso de elaboración y desarrollo de las políticas por parte de los gobernantes; explica Aguilar: “alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política así como de *hecho* sucede. Es una empresa de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado —y en especial el gobierno— elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos

públicos” (2003: 52). Por su parte, el *conocimiento en (knowledge in)*, tiene como propósito el análisis en y para el proceso de las políticas públicas, incorpora teorías de distintas disciplinas con el fin de explicar, corregir y mejorar el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades; para Parsons “comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación” (2007: 32).

Estas dos dimensiones “interdependientes y complementarias, además de interdisciplinarias y contextuales” (Aguilar, 2003: 53), son un intento de conexión entre la política y las ciencias de las políticas. De esta manera, el análisis de las políticas públicas ha sido influenciado por esta dicotomía, que tiene sentido si, y sólo si, el resultado de sus investigaciones apunta hacia la solución de problemas públicos, por lo tanto, el objeto de estudio es la definición y la búsqueda de soluciones a los problemas públicos, en donde lo público es un elemento importante. Mientras que la autocontención, según Merino y Cejudo, “remite a la pluralidad de enfoques y de métodos de investigación, aun divididos en distintos momentos del llamado proceso de políticas” (2013: 12).

En este sentido, Mény y Thoenig definen las políticas públicas “como la ciencia de la acción” y tienen como objetivo “orientar la investigación en este ámbito, de tal manera que sea relevante o útil para la acción” de gobierno (1992: 7). Para Charles Lindblom, hablar de políticas pública es referirse.

A procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas (Lindblom, 1991: 3).

La importancia de las políticas públicas hoy en día radica en su capacidad para resolver problemas, además de que “estudia qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto” (Parsons, 2009: 1), también exige evitar una perspectiva uniforme y echar mano de una variedad de enfoques y disciplinas. Las políticas públicas se encargan del estudio y análisis de “lo público y sus problemas”, es decir, “de la forma en que se

definen y construyen cuestiones y problemas públicos, y la forma en que llegan a la agenda de los gobiernos” (Dewey, 1927).

### *Gobernar por políticas en el siglo XXI*

En México, después de la crisis de 1982 y del intento fallido de dar una vuelta de tuerca al *script* estatista de Miguel de la Madrid, se eligieron dos alternativas de solución: 1) la democratización del régimen y 2) gobernar por políticas públicas. La primera opción se entendió como el modo de sustituir a los gobernantes pacíficamente, sin embargo, esa acción no fue del todo suficiente, ya que “las libertades y controles de la democracia no son [bastantes] para asegurar la corrección decisoria –eficacia, eficiencia y calidad– del gobierno democrático” (Aguilar, 2003: 21). La segunda opción cobró entonces más fuerza.

Gobernar por políticas públicas se centró en la racionalidad decisoria –*policy sciences*– y operativa del gobierno –*policy analysis*–, a partir de normas científico-técnicas con el fin de demostrar que el curso de acción elegido es factible, eficaz, eficiente.

Se puede decir en este momento que luego de un proceso de cambio estructural inacabable, el Estado mexicano pasó de “gobernar por políticas”, para salir de la crisis, a un “gobierno por políticas”, para mejorar la productividad y eficacia social de la democracia.

## EL GOBIERNO POR POLÍTICAS EN UN CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE

En el apartado anterior, explicamos que ha cambiado el motivo principal de gobernar por políticas: pasamos de definir políticas en un contexto de crisis a la búsqueda de la eficacia social en un contexto democrático y lleno de incertidumbre. En este sentido, desde el nacimiento de la disciplina de las políticas públicas, ha buscado “preservar y fortalecer los dos fundamentos distintivos de la acción directiva del gobierno, su institucionalidad o carácter público y su eficacia en la solución de los problemas sociales” (Aguilar, 2007: 52).

Con respecto al punto de la eficacia en la solución de los problemas sociales, es importante mencionar que ésta se puede considerar el talón de Aquiles moderno de las políticas públicas por varias razones: primero, las sociedades cada vez están más informadas, por lo tanto, son más participativas y buscan intervenir en las decisiones públicas con el propósito de que produzcan mayores beneficios sociales; por lo tanto, “la cuestión acerca de la competencia y eficacia directiva gubernamental” (Aguilar, 2007: 52) se ha convertido en un elemento esencial entre los ciudadanos y las disciplinas que estudian al gobierno. Segundo, las nuevas características que definen a las sociedades contemporáneas y las transformaciones económicas han hecho que los problemas públicos y sus soluciones sean más complejos, poniendo en evidencia la capacidad de respuesta de los gobiernos. Tercero, un gobierno por políticas exige la vinculación de las decisiones y acciones con diversos actores con el propósito de ser eficaces en la solución de problemas públicos.

Durante mucho tiempo las decisiones públicas fueron monopolio del Estado, sin embargo, frente a este contexto de incertidumbre y franca recuperación del espacio público por la sociedad civil, el Estado ha tenido la necesidad de asociarse con otros actores para solucionar parte de los problemas públicos sociales; esta tendencia ha sido una práctica común en los últimos años y, en algunos casos han sido positivas y en otros, no tanto. Según Cabrero, “en este escenario lo público deja de ser un monopolio estatal que recobra su esencia original: un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro del cual las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes” (2006: 21).

El proceso anterior es más notable a inicios del siglo XXI, para ser más específico en el año 2000. En México se produce la primera alternancia política del Estado neoliberal mexicano y, casi al mismo tiempo, el monopolio estatal se fragmenta, como lo explica Cabrero: “la lógica de la acción gubernamental se diversifica en varias lógicas. Las dependencias gubernamentales se bifurcan, se contraponen y se disputan los espacios y los recursos, los cuales, por cierto, comienzan a ser más escasos dados los altos niveles de déficit público a los que se llega en el escenario de una excesiva intervención” (2006: 20).

Por lo tanto, este nuevo escenario de incertidumbre económica, política y social pone en cuestionamiento el grado de intervención guber-

namental; Carlos Almada lo resume en una frase: “lo que importa no es el grado de intervención del Estado sino las formas y medios” (citado en Kliksberg, 1994: 24). Por lo anterior, el asunto real es definir cuál es el papel del Estado neoliberal frente a los problemas económicos y sociales, y en este sentido hay muchos matices y perspectivas, sin embargo, una constante es la interrelación entre el Estado y la sociedad civil, y, por supuesto, su capacidad de gestión real.

Durante los primeros años del siglo *xxi*, se llegó a la conclusión de que el achicamiento del Estado era necesario para contender con el déficit público de los gobiernos de finales del siglo *xx*, sin embargo, como consecuencia de este proceso surgieron Estados insuficientes, porque se ha intentado reivindicar su figura mediante la conformación de Estados modestos o Estados reguladores, los cuales, según Cabrero, se encuentran “comprometidos con la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos” (2006: 21), lo cual ha sido una tarea pendiente.

En este sentido, un gobierno por políticas puede dibujar sus propias fronteras entre el Estado y la sociedad, esto quiere decir que los límites entre uno y otro no son rígidos, más bien son:

irregulares, porosos y cambiantes, cuyos contornos fueron resultado de procesos en los que la confrontación y la negociación, la fijación arbitraria o el acuerdo de límites, la captura de nuevos espacios y la deliberada resignación de competencias movieron alternadamente la frontera en una u otra dirección (Oszlak, 1994: 50).

Por lo tanto, un gobierno por políticas define las fronteras entre el Estado y la sociedad a partir de la confrontación y la negociación. La articulación entre la esfera pública y la privada se da de tres formas, según Óscar Oszlak:

- 1) una articulación *horizontal* o *funcional*, relativa al particular esquema de división del trabajo para la gestión social que se establece históricamente entre el Estado y la sociedad y 2) una articulación *vertical* o *jerárquica*, relativa al particular esquema de relaciones de poder entre ambas esferas.

En la articulación *funcional* se define qué esfera se ocupa de cuáles aspectos de la gestión general de la sociedad, en función de la agenda de cuestiones vigente. En la articulación *jerárquica* se dirime quién define los contenidos de la agenda y emplea los recursos de poder requeridos para ejecutar las decisiones tomadas respecto a las cuestiones que integran dicha agenda (1994: 54).

Estas formas de articulación pueden definirse de distintas maneras según el contexto, las necesidades y orientaciones de gobierno; como ya se expuso anteriormente, la articulación funcional define la responsabilidad, tanto de la esfera pública como de la privada en la atención de un problema social. Por otra parte, la articulación jerárquica define a qué esfera, pública o privada, le corresponde determinar los temas que integran la agenda gubernamental y quién instrumentará la política pública o el programa.

Existe una tercera articulación que Oszlak define como *material*, en la cual se establece “quién recibe qué, cuándo y cómo” (1994: 54), por lo tanto, esta articulación “define la distribución del excedente social, es decir, quiénes ganan y quiénes pierden. En este plano se concreta la situación relativa a los diferentes sectores sociales en términos de ingreso y riqueza, y donde ocurren las transferencias de unos sectores a otros (Oszlak, 1994: 54).

Como podemos observar en la actualidad, un gobierno por políticas requiere innovar, es decir, romper los patrones tradicionales de funcionamiento y comportamiento de sus organizaciones y, al mismo tiempo, reinventarse; en algunos casos los gobiernos han comenzado a instaurar sistemas que separan las decisiones de la prestación de servicios y muchas veces recurren a la esfera privada.

Ciertamente, de esto no se desprende que las políticas públicas en México se empezaron a implementar por la presión política ciudadana o de organizaciones de la sociedad civil, sino en los acuerdos de las élites que han ejercido el poder en el país. Una noción muy sugerente de la política pública la acuñó Luis Aguilar y, sin duda, esta idea teórica guiará nuestra reflexión.

La Política Pública es un modo de pensar y actuar gubernativo desde la premisa de un gobierno liberal-democrático o social-democrático limitado [...]. El democrático es un gobierno limitado en su poder por leyes y derechos, por las atribuciones y facultades de otros poderes públicos, por la opinión pública y por la organización de los ciudadanos; es, asimismo, limitado en su información y conocimiento de la realidad, limitado en recursos (materiales, humanos, financieros, etcétera), en autoridad moral y credibilidad discursiva. El concepto de límites de gobierno conduce a otra manera de entenderlo, ejercerlo y ejecutarlo mediante políticas públicas (Hernández, 2018: 161-162).

Este andamiaje teórico sobre las políticas públicas nos permitirá explicar e interpretar acciones de gobierno que fueron implementadas en las épocas del neoliberalismo y en la 4T. Para esta empresa vamos a retomar la política pública Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, que actualmente se denomina Programa de Apoyo al Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.

## PROGRAMA ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS

En el caso de México, el Estado hace uso de los Programas Sujetos a Reglas de Operación (PSRO) como instrumentos derivados de las políticas públicas de desarrollo social para atender a grupos vulnerables. Una característica de los programas públicos en la era de los Estados neoliberales es el uso de las reglas de operación como un mecanismo de racionalidad técnica que, de acuerdo con Carola Conde, los PSRO son “ejecutados por dependencias y entidades de la administración pública federal, que destinan recursos fiscales del gobierno federal a beneficiarios, a través de subsidios o transferencias, las cuales pueden ser en efectivo o en especie, o bien, mediante la prestación de servicios” (2007: 4).

Como parte de las reformas administrativas del Estado, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal de 1998, se hizo referencia por primera vez al concepto de reglas de operación para los programas que integraban el Ramo 26, denominado de Desarrollo

Social y Productivo de Regiones de Pobreza, en éstas se definieron criterios como la focalización, cobertura, demanda y población objetivo de un programa.

Sin embargo, es hasta inicios del siglo XXI cuando comenzaron a aparecer programas públicos con características diferentes a los programas que se habían diseñado en la década de 1990, y comienzan a mostrar innovaciones en su diseño e implementación, relacionadas con los planteamientos de la nueva gestión pública y la gobernanza. Dos programas públicos destacaron por estas nuevas características, el Programa Pueblos Mágicos y el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI).

El PEI es un programa público diseñado e implementado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), actualmente Secretaría de Bienestar. Dicho programa inició en 2007 como parte de una acción pública para apoyar a una parte de la población que demandaba servicios de cuidado y atención infantil y que no contaba con servicios de seguridad social. Desde su creación hasta la fecha, su población objetivo ha sufrido cambios sustantivos para lograr cubrir las necesidades de la población vulnerable que atiende.

Sin embargo, una característica del PEI es que replantea la articulación entre la esfera pública y la privada, en un contexto donde el Estado neoliberal relega el servicio del cuidado de niños y niñas a la sociedad, redefiniendo la articulación horizontal o funcional y quién se ocupa de cuáles aspectos de la gestión general de la sociedad —en función de la agenda gubernamental vigente—, reconsiderando a la sociedad civil como el actor principal de la gestión y al Estado neoliberal como un actor encargado de la regulación y la transferencia de subsidios.

El Estado, a través del PEI y en coordinación, colaboración y corresponsabilidad con la sociedad, logró incrementar en pocos años su cobertura del servicio de guarderías a sectores vulnerables de la población y con un buen servicio. El PEI se convirtió en un programa muy exitoso, congruente con la visión de gobernar por políticas públicas.

### *Modelo de operación del PEI*

Una estancia infantil del PEI es un espacio dedicado al cuidado y la atención infantil operado por una persona que funge como responsable, quien es capacitada por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-Nacional) y la Secretaría de Bienestar, antes Sedesol. Cada estancia afiliada al programa cuenta con asistentes de acuerdo con el número de niños que atienden, es decir, una asistente atiende un máximo de ocho niños y sólo cuatro en el caso de niños con capacidades diferentes.

El PEI es un programa social que tiene por objetivo general contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil (DOF, 2020).

Con respecto a las Reglas de Operación del programa su población objetivo se divide en dos modalidades:

- Apoyo a madres trabajadoras y padres solos: en esta modalidad la población objetivo son las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita estimado por hogar no rebasa la línea base y declaran que no tienen acceso a servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios, y que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), o entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años), en casos de niñas o niños con alguna discapacidad.
- Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil: este último se dirige a personas físicas que deseen establecer y operar una estancia infantil o que cuenten con espacios físicos en los que se brinde o pretenda brindar el servicio de cuidado y atención infantil para la población objetivo del programa en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos (DOF, 2020).

Mediante subsidios a hogares con al menos un niño de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los cuatro años) o entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en casos de niños con alguna discapacidad. El PEI atiende otro sector de la población, es decir madres, padres solos, tutores o principales cuidadores que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita por hogar no rebasa la línea de bienestar y declaran que no tiene acceso a servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios (ROP, 2018).

En el cuadro 1 se presentan los montos del apoyo por modalidades que cubre el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Bienestar a los beneficiarios del programa. Cabe señalar que los apoyos a los beneficiarios en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos se entregan hasta por un máximo de tres niños por hogar en el mismo periodo de tiempo, salvo que se trate de nacimientos múltiples. El periodo máximo de apoyo es de tres años por niño y hasta cinco años en niños con capacidades diferentes. Los apoyos se entregan mensualmente y directo a la responsable de la estancia infantil con base en el número de niños atendidos; actualmente, aunque las ROP establecen los mecanismos de entrega del subsidio a los beneficiarios, por decreto presidencial actualmente el subsidio es entregado directamente al beneficiario, y éste puede utilizarlo en lo que considere pertinente.

*Cuadro 1. Montos de apoyo del PEI por modalidad en el año 2018*

| Modalidad  | Cantidad (pesos)  |
|--|---|
| Apoyo a madres trabajadoras y padres solos con niños entre 1 año hasta un día antes de cumplir 4 años. | 950   |
| Apoyo a madres trabajadoras y padres solos con niños con capacidades diferentes.                       | 1 800   |
| Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil (apoyo inicial).                                | Hasta 70 000 para proyectos de inversión pública tradicionales. |

Fuente: DOF (2020).

Es importante señalar que el beneficiario de esta modalidad deberá hacer una aportación mensual por concepto de corresponsabilidad que complemente el pago de los servicios de cuidado y atención infantil de la estancia infantil, ya que cada niño recibe un seguro contra accidentes personales.

Con relación a la modalidad “Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil (apoyo inicial)”, este apoyo inicial es único y debe ser utilizado para la adecuación, compra de mobiliario y equipo para el espacio validado que operará como estancia infantil, así como para una póliza de seguro de responsabilidad civil y daños a terceros, y un programa interno de protección civil o documento equivalente. Con esta modalidad se incentiva a que otras personas interesadas en otorgar el servicio de guardería puedan hacerlo, modificando la infraestructura de sus casas, lo cual en algunas zonas del país se ha convertido en una actividad solidaria.

En esta modalidad el interesado podrá recibir un apoyo inicial y único de hasta 70 000 pesos para mobiliario y equipo, adecuación de instalaciones y para la póliza de seguro de responsabilidad civil o un programa interno de protección civil. Hasta este momento, la Secretaría de Bienestar no ha publicado las nuevas reglas de operación.

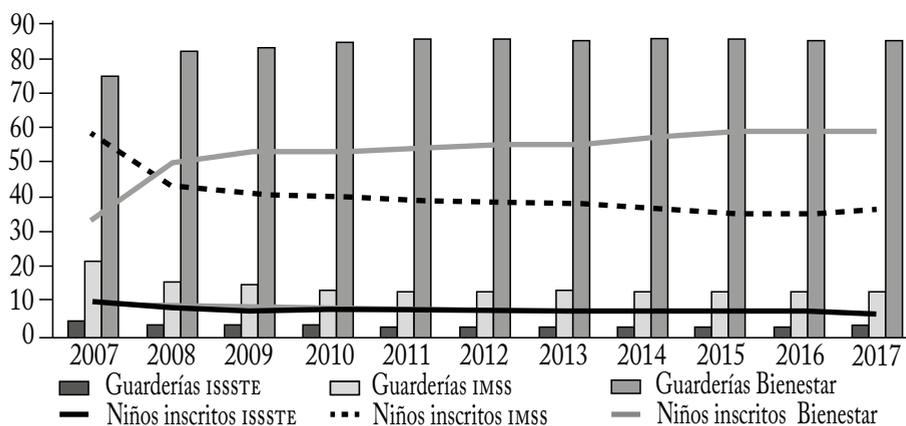
El programa opera a nivel nacional con una presencia geográfica en 1 283 municipios, de los cuales 43 están entre los 250 con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH), mientras que 221 presentan un alto o muy alto grado de marginación, de acuerdo con la clasificación del Consejo Nacional de Población (Conapo). Particularmente, el PEI tuvo presencia en 542 municipios con población predominantemente indígena, de acuerdo con la clasificación que realiza la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (Sedesol, 2018: 32).

Asimismo, las entidades federativas con mayor porcentaje de población atendida con respecto a la población potencial son Colima (31.93%), Sinaloa (23.40%), Nayarit (21.40%), Aguascalientes (18.78%) y Coahuila (18.43%). En el caso de la población atendida con respecto a la población objetivo son Colima, Coahuila, Aguascalientes, Sinaloa y Tlaxcala con porcentajes de 137.63, 82.18, 75.39, 72.50 y 68.23, respectivamente.

Según el primer informe del PEI, publicado el 31 de marzo de 2018, el programa cuenta con 9 201 estancias en operación, con 301 903 niños atendidos y 287 237 beneficiarios atendidos. En la gráfica 1 se puede ob-

servar la relación entre la oferta de guarderías del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y Bienestar, en las que se evidencia que las estancias infantiles del PEI son las que tienen mayor cobertura, medida tanto por el número de infantes atendidos como por el número de estancias.

*Gráfica 1. Porcentaje de guarderías y niños inscritos según institución 2007–2017*



Fuente: Coneval a partir de la Evaluación Estratégica de Protección Social en México.

En esta gráfica se puede apreciar con claridad que el Programa de Estancias Infantiles ofrece una cobertura muy superior a las guarderías del ISSSTE y del IMSS del sector salud; es decir, el PEI es muy relevante para la atención de niños y niñas en México, al tiempo que permite que sus padres se incorporen al mercado laboral y puedan proveer de recursos al grupo familiar.

## REFLEXIONES FINALES

En la actualidad el mundo es más complejo, dinámico y diverso, lo que no admite una visión única, sino que requiere una aproximación plural.

Por ello, los sistemas de gobiernos tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente estadocéntricos, no son idóneos e incluso suficientes para hacer frente a los problemas, desafíos y retos que surgen. Tampoco las aproximaciones al mercado han demostrado su completa efectividad, por ejemplo, la privatización y la desregulación.

En las últimas décadas, la capacidad de los gobiernos ha sido desafiada por diversos factores como la globalización, los cambios en la sociedad, las nuevas formas de gobierno, la emergencia de la nueva gestión pública, la complejidad de las relaciones sociales, la creciente diferenciación, especialización y descentramiento de la sociedad, la independencia y autonomía de las personas, los nuevos modos de acumulación (activos intangibles) y las nuevas formas de generación de activos.

Lo anterior ha puesto en riesgo la capacidad de gobernar, al mismo tiempo la aparición de nuevos actores que buscan influir en los procesos de gobierno vuelve más compleja y diversa la acción gubernamental, la cual demanda una nueva manera de gobernar.

Uno de los conceptos cuyo uso ha crecido de manera significativa a lo largo de los últimos años es el de *gobernanza*, traducción al español del vocablo inglés *governance*. No sólo el uso del término ha aumentado, sino que la propia realidad que el concepto busca describir se ha tornado más compleja, ofreciendo variantes que empujan a la aceptación de variedades de gobernanza. Por ello, la gobernanza implica una forma nueva de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, de relaciones horizontales, de búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil, y la participación en el gobierno de la sociedad en general; no de un único actor, sea éste político, económico o social. De ahí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno.

En tiempos recientes, México ha transitado por notables cambios políticos, gracias a una mayor presencia de la ciudadanía en la vida pública. Estas convulsiones sin duda han incidido en una erosión de las prácticas clientelares, paternalistas y corporativas, generando ciudadanos más comprometidos en los asuntos de interés común. El país ha pasado por importantes cambios en el ejercicio del poder, no obstante, no son lineales y siempre están latentes las prácticas regresivas a la regularidad democrática que refuerzan principios jerárquicos, lealtades, disciplinas y

sumisiones a grupos. Ciertamente, en México las prácticas cotidianas han logrado transformar los contenidos de la cultura política y los ciudadanos han adquirido nuevas habilidades políticas que los han empoderado. Esto ha incidido en que el sistema de partidos presente una alta competitividad electoral, alternancia electoral, gobiernos divididos, gobiernos yuxtapuestos, pluralismo político y transformaciones en los grupos parlamentarios. En cuanto a los procesos de gobierno también se han presentado cambios muy significativos, porque después de la década de 1990 desaparecieron las políticas universales, con altas dosis de voluntarismo, carentes de fundamentación racional y al margen de las utopías ciudadanas. Esto dio paso a políticas acotadas, con leyes precisas que incentivan la participación ciudadana y que tienen límites precisos.

En el caso de la política pública, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras es un ejemplo de una acción de gobierno que contiene diseño, implementación y evaluación de proyectos, esto es, con base en las capacidades técnicas para diseñar proyectos. Esta política pública promueve iniciativas para generar resultados evidentes e impactos relevantes que contribuyan a una transformación positiva del entorno. Esta política parte de un análisis crítico y contextual de un problema y de la construcción de estrategias metodológicas para el planteamiento adecuado de soluciones; desarrolla la lógica horizontal y vertical en el contexto de la metodología de marco lógico (MML), y su importancia está relacionada tanto con el diseño como con la medición de resultados propuestos y alcanzados. Finalmente, analiza los procesos de seguimiento y evaluación mediante la MML como un instrumento base para el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de desempeño de los proyectos bajo el enfoque de “presupuesto basado en resultados”. Esta política también estimula la participación ciudadana como un vehículo para la consecución de resultados positivos que estimulen el desarrollo.

En cuanto al actual Programa de Apoyo al Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, implementado por la Secretaría de Bienestar, estamos en el escenario de una idea voluntarista, resultado de un ejercicio carente de fundamentación racional y al margen de la participación ciudadana, es decir, dada la alta concentración de poder de López Obrador con base en sus atribuciones carismáticas, al culto en torno a su figura, su carácter protagónico como rector del desarrollo y sus ideologías

sobre el papel del Estado, se construyó una política que omite instrumentos de análisis y operación. El presidente López Obrador, con base en una ideología basada en un Estado omnipresente y en su afán por combatir al neoliberalismo como principio de todos los males en la sociedad mexicana, se está deshaciendo de un ejercicio de gobierno basado en políticas públicas. Esto resulta ser la acción de gobierno del Estado mexicano en tránsito a un modelo de gestión típico de la década de 1970, cuando no era relevante identificar las características de los actores involucrados, la construcción del problema, definir indicadores objetivamente verificables, identificar los medios de verificación y supuestos, monitoreo y evaluación, y ponderar las lógicas vertical y horizontal. Ciertamente, una política pública no es la panacea del desarrollo, pero actualmente parece que es el vehículo de gestión más apropiado y utilizado en los Estados democráticos del mundo globalizado.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2003), “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”, *Revista Sociológica*, núm. 54, pp. 15-37.
- Aguilar, L. (2010), *Política pública*, México: Siglo XXI Editores.
- Aguilar Villanueva, Luis (2000), “La reforma del Estado mexicano”, en José Luis Méndez, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, pp. 137-176.
- Aguilar Villanueva, L. (2007), “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39, pp. 5-32
- Assies, Willem (2003), *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina*, Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Bardach, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de las Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, México: CIDE / Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. (2006), “Estudio introductorio gestión pública: ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”, en B. Bozeman, *La gestión pública. Su situación actual*, México: FCE, pp. 19-36.

- Conde, C. (2007), *Evaluación de programas sujetos a reglas de operación. ¿Un ejemplo de cuentas horizontal?*, México: El Colegio Mexiquense.
- Dewey, John (1927), *The Public and its Problems*. EE.UU.: Henry Holt and Company.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020), Reglas de Operación (ROP) del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018, DOF, 1º de julio, <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5509819&fecha=30/12/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509819&fecha=30/12/2017)>.
- Flores, María Elena (2012), *Políticas públicas en México. Régimen político, finanzas y políticas sectoriales*, México: UAM-Iztapalapa.
- Hernández Mar, Raúl (2018), “Entrevista al doctor Luis F. Aguilar Villanueva”, *An@lítica*, vol. 1, <<http://revista-csh.ler.uam.mx/index.php/rda/article/view/49>>.
- Kliksberg, B. (1994), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México: FCE.
- Lasswell, H. (1951), “La orientación hacia las políticas”, en L. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México: M. A. Porrúa, pp. 79-103.
- Lasswell, H. (1971), “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, *Policy Sciences*, núm. 1, pp. 3-14.
- Lindblom, C. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid: MAP, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mény, Y. y J. Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- Merino, Mauricio (2013), *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México: CIDE.
- Oszlak, O. (1994), “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”, en B. Kliksberg, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México: FCE, pp. 45-78.
- Parsons, W. (2009), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: Flacso / Miño y Dávila.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2018), “Primer Informe Trimestral 2018. Programas de subsidios del ramo administrativo 20.-Desarrollo Social”, México: Sedesol.
- Uvalle, R. (1996), *La administración pública en el cambio estructural*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

## MOVIMIENTO CAMPESINO Y LA CUARTA TRANSFORMACIÓN: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

*Beatriz Canabal Cristiani\**

### PLAN DE AYALA SIGLO XXI

En 2018, frente a la presidenta del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el movimiento campesino pidió que el candidato, a todas luces el futuro presidente, ratificara la firma de los planteamientos que había hecho ya en Torreón, Coahuila, hace seis años: ahora debería comprometerse firmando un actualizado Plan de Ayala para el siglo XXI.

Las peticiones que allí se expresaron reflejaban las luchas de los actores sociales que se hicieron presentes en el siglo XX, las de productores, las mujeres, los indígenas, los jornaleros y los afromexicanos que implicaron luchas por la equidad, el reconocimiento a la diversidad cultural y étnica, y por los derechos laborales.

La histórica lucha por la tierra y por mejorías para el campesinado que se movilizó en las décadas de 1970 y 1980 se hizo visible y empezaron a surgir las primeras organizaciones campesinas al margen de los partidos políticos y de las organizaciones llamadas oficialistas. Resalta también la lucha indígena que desde la década de 1990 irrumpió con la contracelebración del V Centenario del Descubrimiento de América y la lucha zapatista de 1994, a la par que los grupos afromexicanos empezaron a hacer notoria su presencia social. En esos años se desarrolló la lucha de mujeres indígenas y campesinas que abrevó de la lucha feminista con demandas

\* Profesora-investigadora del Departamento de Relaciones Sociales en la DCSH, de la UAM-Xochimilco.

particulares del sector campesino e indígena, reclamando sus derechos colectivos y también individuales. Otro de los actores sociales que surgió recientemente fue el de los jornaleros agrícolas, el cual después de muchos años en que se le negó el derecho a tener sindicatos propios e independientes, logró conformar un sindicato nacional de obreros agrícolas desde la experiencia de San Quintín, Baja California.

Numerosas organizaciones campesinas nacionales tuvieron varios encuentros regionales con el fin de confrontar sus ideas y conformar un documento que se denominó Plan de Ayala Siglo XXI con una carga histórica significativa: se realizaron diversas reuniones en las que se discutieron los temas básicos para la recuperación del campo mexicano en Zacatecas, Chiapas, Yucatán, Baja California y Morelos. En estos encuentros, los campesinos reivindicaron su papel en la historia y su reclamo por el nuevo trato que esperaban del futuro gobierno. En dicho documento señalan que:

Los campesinos hemos sido y somos responsables de nuestra historia, que es la historia del país. Los campesinos no queremos compasión ni necesitamos caridad. Queremos, sí, un nuevo trato con el gobierno; una relación abierta, transparente y corresponsable. Una relación respetuosa que nos permita emprender juntos la salvación del campo y del país (Proclama Plan de Ayala Siglo XXI 2.0, 2018).

En estas reuniones, el diagnóstico acerca del medio rural fue severo y quedó resumido en un par de renglones: “hoy importamos la mitad de lo que comemos, y en el campo hay pobreza, malnutrición, deterioro ambiental, migración, inseguridad y violencia” (Proclama Plan de Ayala Siglo XXI 2.0, 2018).

Los firmantes campesinos aseguraron que, si los consideraban, se podría avanzar en estos aspectos, declararon que:

Los campesinos, indígenas y afromexicanos queremos salvar al campo. Y con ello, salvar a México pues del agro dependen alimentación, empleo, ingreso, seguridad interna y gobernabilidad; además de que aporta aire puro, agua limpia, bosques frondosos, paisajes amables, diversidad de plantas y animales, y de que es fuente de cultura y raíz de identidad (Proclama Plan de Ayala Siglo XXI 2.0, 2018).

## ORGANIZACIONES FIRMANTES DEL PLAN DE AYALA SIGLO XXI

En la actualidad ya no se trata de un campesinado homogéneo, como se percibía hace 30 años: ahora, los mismos campesinos se califican como diversos y se definen con los distintos rasgos que los identifican. Somos, señalan:

Las mujeres y los hombres de la tierra; los indígenas, los mestizos y los afro-mexicanos; los parcelarios y los jornaleros; los del norte, los del sur y los de las costas; los jóvenes y los viejos... los campesinos todos que necesitamos con urgencia un cambio verdadero. Y por esto formulamos hoy este Plan de Ayala para el Siglo XXI, que convoca a una insurgencia cívica, pacífica y electoral para cambiar el régimen político autoritario y neoliberal, como paso necesario para reconstruir al campo y salvar a la nación (Proclama Plan de Ayala Siglo XXI 2.0, 2018).

Las organizaciones que suscribieron el nuevo plan tienen distintas historias y raíces; algunas son regionales y otras nacionales, como la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), que surgió de distintos procesos sociales de lucha por la tierra desde 1979, o la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (Unorca), producto de diversos procesos de lucha de organizaciones regionales de productores. Algunas organizaciones participantes cuentan con escisiones, otras tienen nuevas denominaciones, como la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos José Dolores López Domínguez (CIOAC-JDL) (antiguo dirigente del Partido Socialista Unificado de México, PSUM). Muchas albergan en sus filas organizaciones locales que luchan por la tierra, por el territorio, por mejoras en la condición económica de los jornaleros y de los campesinos productores.

El movimiento campesino que se unió para la firma del Plan de Ayala Siglo XXI tiene una larga historia: de ser un movimiento que secundaba todas las acciones de otros movimientos, como el obrero, en la época de Lázaro Cárdenas, pasó a constituirse en el ejecutor de la reforma agraria y en el sector que justificaba la política agraria del Estado en los siguientes regímenes presidenciales. El corporativismo fue el ingrediente básico que sustentó la aparente calma en el campo mexicano.

Las organizaciones campesinas que constituían uno de los pilares fundamentales del sistema político mexicano fueron tomando diversos rumbos cuando ya no fue suficiente la entrega de tierras y recursos productivos marginales a la gran mayoría de la población rural. Surgieron así organizaciones llamadas independientes, o bien autónomas, en las décadas de 1970 y 1980. Sus reclamos y movilizaciones fueron acallados con prebendas económicas, siempre insuficientes, dada la cantidad de población marginada que resentía la crisis agrícola provocada por políticas agrícolas que no privilegiaron el apoyo a los productores de bienes básicos para el consumo interno y promovieron más a los productores de cultivos para el mercado interno y la exportación.

En este contexto, se desplegó una gran diversidad de organizaciones nacionales, regionales y sectoriales en el medio rural que apelaban a ser escuchadas para obtener más apoyos en proyectos productivos o en proyectos de servicio para las comunidades. Surgieron así liderazgos que competían por el presupuesto estatal, algunos para sus propios fines y que ofrecían apoyo al llamado partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI); otros ofrecían también apoyo a distintas propuestas políticas, y algunos que se manifestaron de manera más autónoma.

En 2003 el movimiento campesino tuvo un gran impacto en la sociedad mexicana, con la presencia de 100 000 manifestantes en las calles de la Ciudad de México, conformando el Movimiento el Campo no Aguanta Más (MECNAM), con organizaciones nacionales autónomas, ante la amenaza de que el primero de enero de ese año se suprimirían los aranceles a todos los productos agropecuarios, salvo el maíz, el frijol y la leche en polvo.<sup>1</sup> Se desarrollaron mesas de trabajo y se elaboró el Acuerdo Nacional para el Campo, el cual, si bien no fue firmado por todas las organizaciones participantes, dejó plasmadas una amplia gama de propuestas para superar la situación crítica del medio rural, muchas de ellas no fueron cumplidas por el gobierno foxista.

Este frente organizativo se desintegró en 2004 cuando las dirigencias no vieron cumplidas sus demandas más inmediatas o se cumplían

<sup>1</sup> Principales integrantes: CIOAC, CNPA, Unorca, Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNO), Frente Democrático Campesino (FDC), Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), El Barzón.

sólo mediante negociaciones parciales. Sin embargo, su presencia y sus demandas continuaron aflorando, aunque de manera dispersa, y las organizaciones mantuvieron alianzas y se manifestaron en espacios regionales o de manera sectorial.

La historia del movimiento campesino es larga, de encuentros y desencuentros; de reclamos y componendas. Ésa ha sido su historia, conformando organizaciones oficialistas y autónomas que sobrevivían al amparo de los recursos del Estado, unas más que otras; unas con demandas más justas, otras recibiendo recursos bajo componendas políticas. El movimiento campesino tiene ya un largo camino andado; ha conformado liderazgos que de manera simultánea se han ido renovando y han acumulado aprendizajes y experiencias, las cuales no se deben desdeñar cuando se trata de emprender nuevos proyectos en esta etapa de transformaciones, por ello se tiene que tejer más fino cuando se califica a sus organizaciones como corruptas. De hecho, la presente administración ya se encontró con la presencia de numerosos grupos ambientalistas pertenecientes a la sociedad civil, trabajando desde lo local por mejorar las condiciones en que se aprovechan los recursos del entorno, como el agua, los bosques y suelos. Su experiencia es vasta y no debe menospreciarse cuando se aborden estos temas.

A la población más empobrecida del medio rural se le encasilló como receptora de recursos marginales mediante una política asistencialista en apoyo a su sobrevivencia. Desde los programas de Solidaridad en la presidencia de Carlos Salinas de Gortari hasta la presidencia de Enrique Peña Nieto, se canalizaron este tipo de recursos bajo los nombres de Progreso, Oportunidad y Prospera, que funcionaron con distintos toques de discrecionalidad y, a cambio, requirieran apoyos políticos en los que los intermediarios tenían un papel relevante (Osornio, 2019).

Las mujeres ya recibían de manera individual sus recursos, lo que generaba conflictos en las comunidades, recursos que ahora serán destinados directamente a sus hijos mediante las becas Benito Juárez. Si bien en este nuevo gobierno se plantea como fundamental otorgar a las mujeres un papel protagónico, es necesario observar cómo las afectarán estos cambios y cómo se las compensará con otros programas.

El régimen actual debe reconocer el papel que han desempeñado las mujeres en el medio rural, como aportadoras tanto de recursos económicos como en el ámbito social y cultural. Las mujeres en el medio rural han

desarrollado importantes procesos organizativos, promovidos por grupos de la sociedad civil, por la Iglesia, por organizaciones no gubernamentales y por los mismos gobiernos que destinaron siempre recursos insuficientes y, muchas veces, poco vinculados con sus necesidades. Se generaron así proyectos económicos, educativos, de salud y para mejorar la vida familiar, los cuales permitieron la apertura de espacios propios y la generación de una gran cantidad de aprendizajes, autovaloración, alianzas y reconocimientos externos. Al mismo tiempo, se conformaron grupos de mujeres campesinas e indígenas con un claro liderazgo que apelan a ser escuchadas en sus demandas. Estas organizaciones, que han impulsado las mujeres del medio rural con tanto esfuerzo, deben ser reconocidas y apoyadas.

Así, la diversidad del movimiento campesino se expresó en este nuevo Plan de Ayala, en el que se plasmaron las demandas que aquí resumimos y que sintetizan una larga lucha por el acceso y el control de bienes ancestrales, y el derecho al respeto a la diferencia, a sus conocimientos, a sus prácticas, además de las propuestas para mejorar su vida y el derecho a la equidad.<sup>2</sup>

En estas reuniones participaron 24 organizaciones campesinas, indígenas y afroamericanas integrantes del Movimiento Campesino Plan de Ayala Siglo XXI, reconociendo que la coyuntura electoral de 2018 se presentaba como una gran oportunidad y el candidato, dada su trayectoria y su proyecto, era quien podría impulsar desde el gobierno “el cambio que necesitamos”, se decía en Ayoxustla, Puebla, lugar donde Zapata firmó el Plan de Ayala original (Proclama Plan de Ayala Siglo XXI 2.0, 2018).

Alimentado con los contenidos de los distintos planes elaborados en los estados con particularidades regionales, Andrés Manuel López Obrador firmó el 10 de abril de 2018, en Zacatecas, el nuevo Plan de Ayala Siglo XXI. En esa ocasión, López Obrador lo suscribió y se comprometió a devolver a México la soberanía alimentaria que perdió con los gobiernos neoliberales. Este evento reunió a miles de campesinos pertenecientes a un centenar de organizaciones indígenas y rurales del país. El entonces candidato señaló que su gobierno incluiría el retorno de los precios de garantía y que se dejaría de importar del extranjero maíz, frijol y arroz.

<sup>2</sup> Plan de Ayala Siglo XXI, resumen de las propuestas.

Según los medios, ante más de 5 mil campesinos y campesinas provenientes de todo el país, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), candidato a la Presidencia de la República por la “Coalición Juntos Haremos Historia” y más de un centenar de organizaciones firmaron el “Plan de Ayala Siglo XXI para el rescate del campo y la soberanía alimentaria de México”, que sintetiza las demandas más importantes del movimiento campesino e indígena mexicano (Hernández, 2018).

En el plan firmado se asegura que se buscarán las condiciones para reactivar las cadenas productivas y detonar el empleo rural, preservar el carácter público y el usufructo colectivo de los recursos naturales; asimismo para rescatar los saberes comunitarios e impulsar una economía rural solidaria, defender los derechos de los migrantes, de las mujeres campesinas y recuperar la esperanza de los jóvenes. Los puntos básicos del plan incluyen, de manera resumida:

- 1) El derecho de los campesinos a la tierra como el derecho mayor, “el que nos funda y sustenta como campesinos [...] tierra que abarca las parcelas que cultivamos pero también los ríos, los llanos y los montes del entorno”.
- 2) El derecho de los jornaleros a que exista una mayor justicia laboral, ya que “cosechamos la mayor parte de lo que el país consume o exporta”.
- 3) El derecho a la equidad de género, que es una asignatura pendiente en el país y todavía más en el agro. “[Es necesario] acabar con el machismo y la inequidad que ancestralmente padecemos las mujeres campesinas [...]. Pero también es responsabilidad del gobierno, que además de nuestros derechos sexuales y reproductivos, debe respetar y hacer valer nuestros derechos agrarios, productivos, políticos, culturales [...]. No queremos que se nos trate como mujeres con programitas supuestamente propios de nuestro sexo, queremos reconocimiento en igualdad como ciudadanas, como sujetos sociales, como productoras con derechos agrarios”.
- 4) El derecho de los jóvenes a mejores oportunidades. “Somos un país de jóvenes. Pero sin políticas de empleo que nos den soberanía y seguridad laboral, seguiremos sacrificando la fortuna que representa lo que llaman el ‘bono demográfico’, es decir, que la mayoría de los mexica-

nos sean jóvenes. Jóvenes rurales hoy empujados a la migración a las ciudades o al extranjero, sino es que a la delincuencia”.

- 5) El derecho al reconocimiento de los pueblos originarios. “Durante cinco siglos, los pueblos originarios del continente fuimos oprimidos y humillados. Hoy nos hemos puesto en pie y reclamamos nuestros derechos políticos, socioeconómicos y culturales [...] el reconocimiento de nuestros territorios, nuestras formas de gobierno, nuestros saberes, nuestras prácticas productivas y nuestra cultura”.
- 6) El derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria. “En tiempos de cambio climático, cosechas erráticas y alza tendencial de los precios agropecuarios, la autosuficiencia en básicos es cuestión de seguridad nacional. Y la soberanía alimentaria supone un nuevo trato entre los productores y el gobierno para planear y operar concertadamente las políticas públicas de fomento productivo [...] necesitamos que la soberanía alimentaria y nutricional sean una política de Estado sustentada principalmente en la pequeña y mediana producción agropecuaria, con planeación estratégica y desarrollada con participación social tanto de productores como de consumidores; una política de Estado orientada bajo criterios agroecológicos” (Proclama Plan de Ayala Siglo XXI, 2.0, 2018).

En este punto, es necesario detenerse, ya que los mismos campesinos aseguraron que una política agraria con base en la forma campesina de producir es sustancial para lograr la soberanía alimentaria:

Los campesinos tenemos las tierras, tenemos las capacidades y podemos garantizar la soberanía alimentaria de México, abastecer de materias primas a la industria y generar excedentes exportables. Pero lo primero es asegurar nuestra propia alimentación que hoy depende en gran medida de productos chatarra de alto precio y baja calidad. Necesitamos un programa nacional, tecnológicamente innovador y ajustado a las diferentes regiones agroecológicas, que impulse decididamente la milpa, el solar, la huerta y el potrero (Proclama Plan de Ayala Siglo XXI, 2.0, 2018).

- 7) El derecho al desarrollo de la infraestructura en el campo, “el acceso a insumos básicos como agua, energía, semillas, maquinaria; servicios

- financieros accesibles; tecnología, capacitación y extensionismo adecuados a las condiciones agroecológicas; una agroindustria que nos permita agregar valor a los productos; certidumbre en el ingreso mediante políticas de precios y comercialización; apoyo a la organización campesina y a las formas asociativas de producción y mercadeo”.
- 8) Se expresa la necesidad de renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en la actualidad en entredicho por la ofensiva proteccionista del gobierno de Trump, y sustituirlo por un Acuerdo Trinacional de Cooperación para el Desarrollo que, a diferencia de aquél, no sacrifique nuestra soberanía alimentaria, además de que incluya la legalización de los indocumentados y el derecho a la movilidad transfronteriza.
- 9) Se apela al derecho al territorio y a los recursos naturales como bienes colectivos, a respetar la tierra, el agua, el viento, los minerales y el petróleo, los cuales se han entregado a corporaciones, muchas de ellas extranjeras. “La tierra, el agua, el aire, los recursos del subsuelo, las plantas, las semillas y los animales, nuestros saberes y nuestra cultura no son originariamente mercancías sino bienes comunes: un patrimonio de todos que debe ser preservado y aprovechado en beneficio de la nación”.
- 10) Se reclama el derecho a una vida buena y a servicios públicos de calidad. “Los habitantes del medio rural no somos ciudadanos de segunda y no hay razón para que tengamos caminos, viviendas, escuelas, clínicas y servicios culturales de segunda” (Proclama Plan de Ayala Siglo XXI 2.0, 2018).

## EL 10 DE ABRIL DE 2019: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

El 10 de abril de 2019, aniversario luctuoso del general Zapata, el panorama ya era distinto: el Movimiento Campesino Plan de Ayala Siglo XXI consideró que el gobierno debe evaluar el trabajo desempeñado hasta entonces por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) en beneficio de los productores de las organizaciones agrícolas, ya que consideró fueron mínimos los avances y las organizaciones relegadas. Esto último ha sido un punto que ha generado gran malestar, pues se juzgó

que no eran aptas para recibir los recursos que ya serían distribuidos de manera individual.

Las organizaciones protestaron frente a Palacio Nacional y en una carta precisaron que:

las organizaciones agrícolas son el resultado de luchas sociales y políticas de muchos años y han aportado aspectos sustantivos para el desarrollo del país [...] El presidente ha minimizado el papel fundamental de las organizaciones del campo, pese a que han generado cambios y desarrollo, no sólo para el bien de los trabajadores agrícolas sino además para todo México (Navarro, 2018).

Criticaron las políticas asistencialistas emprendidas por el gobierno de la República, ya que no se distingue a las organizaciones que han trabajado por el bien común.

El voto campesino, señalaron, fue fundamental para el triunfo del actual presidente. El cambio que ahora vivimos:

tuvo que ver con el Movimiento Campesino Plan de Ayala Siglo XXI –enfátizan– cumplimos la encomienda de nuestros dirigentes nacionales organizando comités rurales y urbanos para la promoción y defensa del voto. Todos los líderes estuvimos trabajando según su experiencia, sus posibilidades económicas y de tiempo. La intervención del Movimiento Campesino Plan de Ayala Siglo XXI fue básica pues promovió y defendió el voto y ahí está la gente, esperando qué sigue para dar seguimiento al cambio, al modelo económico y agropecuario que el país necesita (Navarro, 2018).

Explican que, en el área rural, hombres y mujeres eran presas de la compra del voto, pero el resultado “deja un buen sabor de boca”. El Plan de Ayala Siglo XXI se había comprometido a que cinco millones de campesinos votarían por López Obrador. “El recuento es que 49.4% de los votos del área rural fueron a favor de AMLO. Consideramos que cumplimos, cumplieron los indígenas y los campesinos en esta posibilidad de transformar el país. En las zonas más alejadas del campo la gente votó por AMLO” (Documento del Movimiento Plan de Ayala, Siglo XXI, 2019).

El gobierno actual define su estrategia para el campo como una estrategia de autosuficiencia alimentaria que tendría como finalidad asegurar

el abasto de alimentos para la población, considerando apoyos diversos para producirlos. Pone en el centro de atención a pequeños y medianos productores, y a la población indígena, constituye 90% de los productores nacionales. La finalidad de esta política es la de acabar con el conjunto de intermediarios del apoyo gubernamental, se pretende combatir al clientelismo. Se crea el Programa Producción para el Bienestar, que incorpora a 250 000 indígenas al padrón único de beneficiarios (Robles, 2019) y reemplaza los programas de apoyo al campo Procampo y Proagro. Se pondrá mayor atención a los productores del sur-sureste del país y a las poblaciones indígenas con la apuesta de caminar hacia la autosuficiencia alimentaria nacional, mejorando la oferta productiva sin intermediarios. Estos programas incorporan a pequeños productores y les otorgan 1 600 pesos por hectárea y 1 000 pesos por hectárea a los medianos productores con menos de 80 hectáreas. Se apoyará así a 1 259 879 productores con 764 109 hectáreas, incorporando a 250 000 productores de alta y muy alta marginación; también se apoyará a productores cañeros y cafetaleros. Estos recursos se entregarán antes de las siembras para apoyar el inicio del proceso productivo. Se intenta que estos apoyos se destinen al fomento productivo y no se limiten al asistencialismo (Navarro, 2019).

En entrevista con Cecilia Navarro, Víctor Suárez señala: “Este programa surge ante la urgencia que tiene México de avanzar en la autosuficiencia alimentaria, pues es apabullante la dependencia de importaciones que hoy tenemos tanto en alimentos como en insumos y maquinaria agrícola; esa dependencia creció muy rápidamente con la apertura unilateral e indiscriminada que permitieron los gobiernos neoliberales desde la década de los 90” (Navarro, 2019). Se han intentado eliminar los procesos de intermediación pero, de acuerdo con este funcionario, “el avance ha sido complicado; estamos trabajando con padrones (los de café, caña de azúcar, ex Pimaf) que deben ser adecuados a los registros que requiere Producción para el Bienestar. Y la incorporación de productores indígenas y de los jóvenes aprendices ha sido lenta debido a las dificultades de acceso a muchas comunidades” (Navarro, 2019).

Asimismo, se establecerán precios de garantía para los cultivos básicos, con el fin de estimular la producción y eliminar el coyotaje. Estos precios se consideran como un piso y pueden subir de acuerdo con las condiciones del mercado. Con la entrega individualizada de los recursos se pretende:

poner en el centro de la política a los sujetos colectivos, pequeños y medianos productores y población indígena [se] requiere necesariamente acabar con el conjunto de los intermediarios del apoyo gubernamental que, en el mejor de los casos, mermaban los recursos destinados a estos grupos sociales [...] se combate, entre otras cosas, al clientelismo, la utilización de los pobres como reserva de votos, la desviación de los recursos públicos, el abuso de comercializadoras de agro insumos y el burocratismo (Robles, 2019).

Los ejecutores de estas políticas se enfrentan a grandes retos, ya que se tienen que superar hábitos muy establecidos como la canalización de los recursos a través de intermediarios, ya sea de gobiernos locales o bien de organizaciones campesinas y comunitarias, en el caso de los pueblos indígenas. Las organizaciones gremiales y asociaciones civiles funcionaban como voceras de los problemas y demandas básicas en el mundo rural. Muchas de estas organizaciones sociales tienen muy vasta experiencia y han promovido proyectos locales o regionales en los que han participado núcleos de población con propuestas novedosas en temas ambientales, económicos y culturales, advirtiéndose que con los nuevos programas, éstas puedan no ser consideradas, o bien quedar a la deriva. No se puede perder el armaje social que ellas han construido (Gordillo, 2020).

Otro tema polémico ha sido la individualización de los apoyos y los retos que tendrán que afrontar las organizaciones. Para una dirigente de este movimiento:

Van a cambiar muchas cosas, los apoyos llegarán directamente a productores. Las organizaciones van a tener que hacer trabajo de campo territorial, impulsar las cadenas productivas y de valor, organizarse para la producción y la comercialización; van a tener que dar el salto a dejar de ser peticionarias y dedicarse a la actividad productiva del campo. De otra forma, perderán su función social. Van a tener que trabajar abajo, con la gente. Actualmente, las organizaciones y sus dirigentes se dedican a la gestión, no van al campo, sólo buscan recibir beneficios, ahora tienen que dedicarse al territorio, a organizar a los productores, a buscar que el campo vuelva a ganar y deje de estar perdiendo, como pasa ahora. Si no se adecúan, van a desaparecer (Documentos del Plan de Ayala Siglo XXI, 2019).

A los cien días del nuevo gobierno, ya hubo reclamos y puntos que no están suficientemente claros, como el hecho de que en las recientes reglas de operación no se considere al ejido y a la comunidad como ejes centrales de la nueva política hacia el campo. Se da prioridad al trabajo con unidades de producción familiar, con núcleos agrarios asociados de manera formal e informal que habiten en los municipios de zonas de atención prioritaria establecidos en 2019 (Sader, 2019). En un documento, señalan que:

Los ejidos y comunidades representan cerca de 30 mil núcleos agrarios y casi 100 millones de hectáreas de superficie, lo que equivale al 51% del territorio nacional; sin embargo, en las reglas de operación y lineamientos de programas de gobierno enfocados al medio rural, las autoridades federales olvidaron mencionarlos por su nombre (Imagen agropecuaria, 2019).

Esto es clave, pues ambas formas de propiedad tienen su origen en la Revolución mexicana y en la reforma agraria cardenista, y muchos pueblos las han hecho suyas no sólo como formas de posesión de la tierra, sino como formas asociativas de su vida y como formas para sustentar su derecho al territorio.

Tampoco se tiene claridad en las formas de operación de los diversos presupuestos asignados. Si bien las organizaciones declaran que la entrega de recursos y apoyos de manera directa a los productores es una acción justa, vieron con preocupación que en un primer momento no se tomara en cuenta a los pequeños y medianos productores excedentarios. Además, hay inquietud en relación con el uso de los transgénicos:

No basta con la declaración del presidente López Obrador respecto a la prohibición de transgénicos. Son necesarias políticas que lleven a la práctica estos dichos. Se debe prohibir la importación de maíces transgénicos, abolir las siembras clandestinas de este maíz, aplicar etiquetas a productos transgénicos, eliminar cualquier pretensión de promover la ley de variedades vegetales y la ley de biodiversidad en perjuicio de los intereses campesinos y de nuestros maíces originarios (Imagen agropecuaria, 2019).

Recientemente se realizaron movilizaciones de organizaciones campesinas enarbolando como demanda principal un mayor presupuesto al campo y con el objetivo de hacer más visible su presencia ante los legisladores y la opinión pública. Señalaron que las organizaciones campesinas solicitan a los diputados aprobar un presupuesto para el campo, suficiente y eficiente, que permita resolver los grandes retos del sector.

Mientras que el Movimiento Campesino Plan de Ayala Siglo XXI se diluye, se han agrupado organizaciones en el frente: El Campo es de todos, integrado por la Unión General Obrera, Campesina y Popular (UGOCP), el Congreso Agrario Permanente (CAP) (integrado por varias organizaciones nacionales y regionales con experiencia autonómica), la Unión Nacional Integradora de Organizaciones Solidarias y Economía Social (UNIMOSS), y la Unidad de la Fuerza Indígena y Campesina (UFIC). Se trata de un frente de organizaciones nacionales y convergencias con una larga presencia en el campo.

Observamos que en el presupuesto de 2020 crecen los recortes al agro, mientras se consolidan recursos, programas y proyectos que son ajenos a la producción rural, base del desarrollo de nuestros pueblos, de su calidad de vida y de la capacidad de generar futuro para nuestros jóvenes.

El Campo es de Todos advirtió que en el presupuesto de 2020 para el agro se proponen subsidios a través de una banca de desarrollo, la cual carece de figura legal [...] expuso que Financiera Nacional Agropecuaria (Finagro) llevará a la quiebra a poco más de 3 millones de productores de más bajos ingresos o a los de transición no consolidados [...] Advirtieron que desaparecer los programas de fomento productivo y transformarlos en instrumentos de aplicación crediticia traerá una caída sin precedente en la cosecha de granos básicos y con ello, un aumento en la importación de alimentos (Gómez, 2019: 6).<sup>3</sup>

Antes se habían pronunciado los cafetaleros, quienes estaban trabajando en un esquema de bajos precios a nivel internacional, de plagas y

<sup>3</sup> Participan en el frente El Campo es de todos, CNPA, Frente Indígena y Campesino de México (FICAM), CIOAC-JDLD, Coordinadora Nacional Plan de Ayala Movimiento Nacional (CNPA-MN), Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAIZ), UGOCP, Central Campesina Cardenista (CCC) y Consejo Agrario Permanente (CAP).

acaparamiento de la producción, en particular por la compañía Nestlé. Se trata de alrededor de 500 000 productores que se organizaron desde 1989 conformando la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC) con sedes regionales.

En diciembre de 2018, se anunció la inversión de Nestlé en una nueva fábrica en Veracruz y el gobierno subsidiaría a los productores con plantas de café, quienes protagonizaron diversas protestas. En un artículo relacionado con este tema se señala que:

Se ve en buena parte de los cafetaleros y sus organizaciones desconcierto e incluso molestia por la manera en que se dan privilegios a empresas como la Nestlé, se desarticulan programas para el café entre diferentes dependencias y hay pocos avances en las demandas centrales que se plantearon al secretario de Agricultura, Víctor Villalobos en la reunión del 25 de enero (Navarro, 2019).

Esta nueva política agrícola y la forma en que será aplicada ha generado sin duda malestar entre las organizaciones sociales en el medio rural. En otro artículo reciente se menciona cómo:

La postura de AMLO frente a las Organizaciones Sociales y Civiles (osc) no es un asunto nuevo. En diversos eventos privados y públicos ha manifestado su “descontento” con ellas. No cree en ellas, o en algunas de ellas, y eso hace pensar al presidente que todas, absolutamente todas, son “corruptas”. Sin embargo, durante su carrera política, el hoy presidente ha trabajado con diversas organizaciones [...] se podría decir que su escalada al gobierno viene acompañada por un sinfín de procesos organizativos (Mendoza, 2019).

Así, en el medio rural, el Movimiento Campesino Plan de Ayala Siglo XXI, que tuvo la confluencia de un gran número de organizaciones, apoyó al entonces candidato y congregó el voto verde que le fue favorable. Sin embargo, con su llegada a la Presidencia hizo abierta la crítica a sus posturas y se les tildó de intermediarias, caudillescas y hasta corruptas. Si bien no se trataba de una crítica generalizada, todavía no se ha hecho manifiesta una distinción entre ellas, ya que en las movilizaciones recientes, como el bloqueo al Palacio Legislativo, se dio la presencia de organizaciones como la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) y Antorcha Campesina de filiación priista.

Un problema serio que tendrá que afrontar la cuarta transformación es la posible oposición a los megaproyectos que, como el Tren Maya, transformarán necesariamente la disponibilidad y el uso de los territorios indígenas y sus recursos naturales. Se trata de proyectos ya agendados que difícilmente serían cancelados y frente a los cuales hay una fuerte oposición, sobre todo del movimiento indígena, que si bien no se ha hecho manifiesto, podría ser contrario a su realización. Aunque se están realizando las consultas correspondientes, habría que esperar no sólo a su resultado, sino al grado de confiabilidad que le otorguen los afectados. En un comunicado el Congreso Nacional Indígena (CNI) y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) señalan que: “El mal gobierno federal simula consultar a los pueblos originarios para imponer el Tren Maya que entregue los territorios indígenas al gran capital industrial y turístico”. El Proyecto Integral Morelos y “los megaproyectos de muerte que reconfiguran nuestro país para dejarlo a disposición del capital multinacional, principalmente, imponiendo el poderío terrorista de Estados Unidos”, afirmaron el CNI, el Concejo Indígena de Gobierno (CIG) y el EZLN. En este comunicado se señala que el gobierno apuesta por el desmantelamiento de los tejidos comunitarios al fomentar conflictos internos (Gómez, 2019). Asimismo, han surgido a lo largo y ancho del país movilizaciones en contra de la minería, generando un movimiento importante al que tendrá que atender el nuevo gobierno.

## CONCLUSIONES

A pesar de que las bases de la política agrícola tratan de revertir las deficiencias de los anteriores gobiernos como otorgar apoyos económicos a un gran número de productores, incluso de regiones marginadas y grupos indígenas, apoyando también a productores de bienes comerciales, como el azúcar y el café, no queda suficientemente clara la operación de estas medidas, ya que se inaugura la entrega de recursos de manera personalizada.

También es importante que en esta política se hayan restituido los precios de garantía para los productos básicos y la posibilidad de un financiamiento más adecuado a las condiciones actuales del campo; sin embargo, hay otros pendientes y problemas, regionales y particulares, que

resolver, para lo cual organizaciones sociales con una larga trayectoria de lucha en sus regiones podrían aportar conocimiento y propuestas, esto implica que se distinga claramente aquellas organizaciones que han actuado de manera corrupta de las que en los años difíciles de las décadas de 1960 y 1980 lucharon por las demandas campesinas de manera más autónoma.

El gran reto de estas organizaciones sociales, que formaron frentes y coordinadoras autónomas, de las que se desprendieron y se consolidaron asociaciones de mujeres campesinas, es aceptar o no estas políticas y sus medios de operación como están planteados, o bien tener posiciones más críticas con el riesgo de ser señaladas como conservadoras o izquierdistas. Poniendo en cuestión esta posibilidad, Modonesi plantea que:

El epíteto de “conservadores” surge, por lo tanto, de una definición histórica o ideológica cuyo uso sirve para descalificar –hacia la derecha y hacia la izquierda– a todo opositor de la iniciativa reformadora y transformadora, propiciando una sobreposición que confunde y, por lo tanto, niega no sólo legitimidad sino todo rasgo propiamente izquierdista a los actores y movimientos sociopolíticos autónomos y eventual o potencialmente más radicales (Modonesi, 2019).

Muchos animadores de los procesos organizativos que han sido protagonistas de las grandes luchas campesinas en nuestro país tienen claramente un origen en la izquierda; si bien desde el cardenismo hasta la década de 1950 las organizaciones campesinas eran priistas, a partir de esas fechas surgieron candidatos de dirigentes militando en otros partidos políticos, algunos de filiación comunista o de corrientes como Línea de Masas o Línea Proletaria en las décadas de 1970 y 1980, o bien manifestándose abiertamente apartidistas. Su relación con el Estado y la política agraria los hizo pasar de una posición corporativa a una más autónoma, llamada por algunos autores *neocorporativa*, en la que negociaban por prebendas en apoyo a los campesinos para no languidecer. Muchos de estos “animadores”, pertenecientes ya a los cuadros de izquierda de Movimiento Regeneración Nacional (Morena) como partido político, han accedido a cargos de representación popular o de gobierno, por lo que su posición al centro de las políticas puede impedirles estar de acuerdo con posturas más críticas.

Desde la percepción campesina, no ha habido una clara correspondencia entre el discurso y las acciones emprendidas desde la Presidencia, ni una clara definición entre el apoyo a las comunidades o a los proyectos o megaproyectos que no han sido aceptados por ellas. Así, en el estado de Morelos, si bien el presidente inauguró “El Año de Zapata” al lado de la familia de Emiliano Zapata, más tarde, el 10 de abril, en el centenario de la muerte del Caudillo del Sur, López Obrador no pudo llevar a cabo dicha conmemoración porque no sería bien percibido al no clausurar la puesta en marcha de la termoeléctrica de Huexca que los pobladores cercanos habían rechazado.

A pesar de esta postura, el 6 de junio de 2019, el Movimiento Campesino Plan de Ayala Siglo XXI aceptó el llamado del presidente de México a la unidad en el acto masivo en defensa de la dignidad y soberanía nacional, llevado a cabo el 8 de junio en la ciudad de Tijuana. También aceptó el acuerdo de cooperación entre México y Estados Unidos para el desarrollo de Mesoamérica y solicitó al presidente que continuara con el respeto a los derechos de los migrantes centroamericanos y que no ratificara el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), ya que, de aprobarse este nuevo acuerdo comercial, sólo se beneficia al presidente Trump en sus intenciones para reelegirse; además, dañaría la soberanía nacional y alimentaria del país (Comunicado de prensa 13, 2019).

Por un lado, el Movimiento Campesino muestra su apoyo al régimen actual declarando que “desde nuestra diversidad y autonomía, expresamos con responsabilidad al gobierno federal y de cara a la sociedad y a la opinión pública, nuestra genuina disposición para construir a través del diálogo y críticas constructivas, un nuevo rumbo para el campo mexicano” (Comunicado de prensa, 2019). Por otra parte, continúan las movilizaciones para establecer un diálogo con el fin de que se concreten las promesas de campaña y lo firmado por el presidente.<sup>4</sup>

La posición del Movimiento Campesino, con su larga carga histórica y su diversidad, juzga en dos frentes: por un lado, en junio de 2019 apoyó al presidente en el convenio que tuvo que hacer con el presidente de Estados Unidos con el fin de que no se aprobara el alza de aranceles; por otro, conti-

<sup>4</sup> El 21 de junio, cerca de 2000 campesinos marcharon en la Ciudad de México con esta postura: exigiendo diálogo y mayor claridad en las acciones del gobierno frente al campo.

núa criticando las políticas al campo que no son claras y que no parece que reviertan la crítica situación en la que hoy en día se encuentra este sector.

Las organizaciones sociales del medio rural tendrán que refundarse, revisar sus acciones y la forma en que dialogan o negocian. Las demandas establecidas en el Plan de Ayala Siglo XXI involucran a una diversidad de actores sociales cuyas experiencias deberán ser consideradas y su participación deberá ser indiscutible para el logro de un mayor bienestar para el campo. Es necesario reforzar la idea de que muchas de estas organizaciones sociales mantienen acciones importantes en el ámbito local, en sus comunidades y territorios, amenazados continuamente por megaproyectos.

El abanico de demandas expresadas en el nuevo Plan de Ayala va más allá de las demandas de apoyo económico a las actividades productivas del medio rural, involucra a hombres, mujeres, jóvenes y pueblos originarios del medio rural que han luchado en distintos frentes por sus derechos. Además, en el medio rural e indígena hay una fuerte tradición en la forma en que se toman las decisiones, ya que, generalmente, implica asambleas y reuniones colectivas que tienen mucho que ver con los pueblos y no sólo, aunque también, con la presencia de organizaciones sociales.

Si bien el movimiento campesino autónomo podría estar apoyando los cambios con la llegada del presidente López Obrador, deberá también estar atento para que no se alteren las condiciones básicas de la reproducción social, económica y cultural de sus bases campesinas: tendrán que defender a riesgo de plantearse acrítico y poco útil para las transformaciones que la sociedad mexicana pretendió con el movimiento electoral de 2018.

## REFERENCIAS

- Bartra, Armando (2012), *Los nuevos herederos de Zapata*, México: CNPA, PRD / Circo Maya A.C.
- Canabal Cristiani, Beatriz (1988), “Movimiento campesino: flujos y re-flujos frente a la crisis”, en Jorge Zepeda Patterson (ed.), *Las sociedades rurales hoy*, México: El Colegio de Michoacán.
- Canabal Cristiani, Beatriz y Martha Angélica Olivares (2016), *Sujetos rurales. Retos y nuevas perspectivas de análisis*, México: UAM / Itaca.

- Comunicado de prensa 13 (2019), “Por la ‘dignidad nacional’ aceptamos el llamado del Presidente de México a la unidad”, 6 de junio, México, Movimiento Campesino Plan de Ayala Siglo XXI.
- Cuadernos Agrarios (1992), “Las organizaciones frente a los cambios legislativos”, núm. 27, mayo-diciembre, México: Federación Editorial Mexicana, p. 88.
- Gómez Mena, Carolina (2019), “Finagro llevará a la quiebra a 3 millones, advierten agrupaciones del agro”, *La Jornada*, 22 de noviembre de 2019, página 6, <<https://www.jornada.com.mx/2019/11/22/politica/006n3pol>>.
- Gordillo, Gustavo (2020), Conferencia impartida en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 5 de marzo.
- Hernández García, Milton (2018), “Plan de Ayala Siglo XXI 2.0. Una nueva etapa para el campo mexicano”, *La Jornada del Campo*, 21 de abril.
- Imagen Agropecuaria (2019), “Olvidan a los ejidos y comunidades en programas de apoyo al agro”, 19 de marzo, <<https://imagenagropecuaria.com/2019/olvidan-a-ejidos-y-comunidades-en-programas-de-apoyo-al-agro%ef%bb%bf/>>.
- Mendoza, Ubaldo (2019), “El dilema de las organizaciones campesinas en la 4T”, *La Jornada del Campo*, 20 de julio.
- Modonesi, Massimo (2019), “México: las izquierdas negadas por la ‘cuarta transformación’”, *La Jornada*, 13 de junio.
- Navarro, Cecilia (2018), “Vamos por un pueblo sin hambre, orgulloso de sus costumbres y dueño de sus recursos naturales”, *La Jornada del Campo*, núm. 131, 18 de agosto, <<https://www.jornada.com.mx/2018/08/18/cam-vamos.html>>.
- Navarro, Cecilia (2019), “Producción para el Bienestar, programa estratégico para la autosuficiencia alimentaria”, *La Jornada del Campo*, núm. 142, 20 de julio, <<https://www.jornada.com.mx/2019/07/20/cam-produccion.html>>.
- Osornio, Melania (2019), “Programas sociales en México, Progreso-Oportunidades-Prospera”, *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, febrero, <<https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/02/programas-sociales-mexico.html//hdl.handle.net/20.500.11763/caribe1902programas-sociales-mexico>>.

“Proclama Plan de Ayala Siglo XXI, 2.0” (2018 y 2019), Movimiento campesino indígena, afroamericano, México.

Robles, Héctor (2019), “La construcción de una nueva política para el campo”, *La Jornada del Campo*, 20 de julio.

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) (2014), “Reglas y Lineamientos de Operación de los programas a cargo de la Sader”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo.

Vizcarra Bordi, Ivonne (comp.) (2014), *La feminización del campo mexicano en el siglo XXI*, México: Plaza y Valdez / UAEM.



# EL GOBIERNO DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN ANTE LA MIGRACIÓN EN TRÁNSITO HACIA ESTADOS UNIDOS DESDE LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE DE CENTROAMÉRICA

*Fortino Vela Peón\**

## INTRODUCCIÓN

Las migraciones internacionales constituyen un fenómeno de creciente importancia a nivel mundial debido a los efectos económicos, sociales, políticos, culturales y demográficos que presentan tanto en los países de origen como los de destino. México ha sido reconocido por representar a uno con los flujos expulsores de migración más cuantiosos en el mundo, así como por ser una nación de tránsito y destino (ya sea permanente o temporal) de migrantes. En el caso de la migración de tránsito, diversos estudios (Castillo, 2000; Carrasco, 2013; Pederzini *et al.*, 2015; Calderón, 2016; Canales y Rojas, 2018; Conapo, 2018; Leyva *et al.*, 2019) han podido identificar dos grandes flujos que se internan, generalmente de manera ilegal, en territorio mexicano: el primero, compuesto por personas que desarrollan durante algún tiempo sus actividades laborales en el país; el segundo, conformado por aquellos que se dirigen hacia el llamado *sueño americano*, es decir, que se encuentran de paso en nuestro país, pero cuyo destino final es Estados Unidos. El segundo de estos flujos presenta características geográficas y temporalidades específicas, de

\* Profesor-investigador adscrito al Departamento de Producción Económica en la DCSH, de la UAM-Xochimilco.

los que destacan aquellos que provienen del llamado Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA), conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador.

En nuestro país, la migración ilegal de tránsito centroamericana no es un fenómeno nuevo, de manera reciente se ha observado un aumento significativo del flujo proveniente del TNCA. A mediados de 2019 se estimó que este flujo de personas migrantes se incrementó en 232% con respecto a lo registrado en todo 2018, pues en los primeros seis meses del primer año se contabilizaron 460 000 de estas personas, lo que superaba a los 138 612 migrantes indocumentados que pasaron por territorio mexicano en 2018 (*Excelsior*, 2019).

Sin embargo, este tipo de movimientos no se constituyen en procesos aislados, sino que forman parte de la crisis humanitaria que vive el mundo, consecuencia de la globalización y la creciente interdependencia entre países desde finales del siglo xx.<sup>1</sup> Lo anterior ha hecho que instituciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hayan propuesto un eventual Pacto Mundial de las Migraciones (PMM) como un marco general para lograr que estos movimientos se realicen de forma segura, regular y ordenada.<sup>2</sup> Sin lugar a dudas, el PMM es un instrumento con grandes posibilidades para fortalecer la protección a los derechos humanos y servir de herramienta para mejorar las capacidades soberanas de los Estados de lograr una adecuada gobernanza de los procesos migratorios.

Ante dicho panorama, el presente capítulo busca explorar de qué forma el Estado mexicano ha respondido a los retos que la migración del TNCA le ha planteado dentro del marco de una sociedad internacional globalizada, tratando de identificar también la perspectiva que tiene el gobierno de la llamada cuarta transformación sobre este aspecto. También se señala el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil (osc) en torno a la migración. Para tal fin el capítulo se divide en cuatro apartados: en el primero, se presentan algunas de las tendencias

<sup>1</sup> Ejemplo de ello se puede observar en los movimientos migratorios de sirios en Europa, la de venezolanos en América Latina, entre otras.

<sup>2</sup> La ONU había evitado incluir el tema migratorio en su agenda por considerarlo un aspecto que tocaba puntos sensibles de seguridad y soberanía de algunos de los países miembros (De la Mora, 2020: 87).

recientes de la migración del TNCA; enseguida se hace una breve revisión de la postura que sobre esta migración se tuvo en la gestión de Enrique Peña Nieto como presidente de nuestro país, para que, a continuación, se aluda algunos de los elementos de política que ha escudriñado el actual gobierno de la cuarta transformación para el fenómeno migratorio del TNCA; el cuarto apartado identifica algunas de las aportaciones que las OSC han realizado en la agenda nacional sobre la migración centroamericana y se vislumbran ciertas posiciones de sus actores principales respecto a la forma como el gobierno actual aborda el tema de la migración del TNCA.

### TENDENCIAS RECIENTES DE LA MIGRACIÓN EN TRÁNSITO HACIA ESTADOS UNIDOS PROVENIENTE DE LOS PAÍSES DEL TNCA

Algunos autores han señalado que los flujos de migrantes indocumentados en tránsito por México que provienen de los países del TNCA son el resultado de procesos históricos profundamente arraigados (Castillo, 2000; Pederzini *et al.*, 2015; Cepal, 2019). La expulsión masiva de personas de esta región del mundo responde a una variedad de razones que van desde la existencia de un ambiente generalizado de violencia política y social (conflictos armados internos, así como la existencia de una alta delincuencia) hasta desastres naturales,<sup>3</sup> la reunificación familiar con parientes ubicados en Estados Unidos y el cambio climático que ha sufrido la zona.

Una rápida revisión de los flujos migratorios de cada uno de los países que conforman el TNCA muestra que, por ejemplo, la migración entre Guatemala y México tiene décadas de haberse establecido.<sup>4</sup> Sin embargo,

<sup>3</sup> Así, por ejemplo, en 2005 El Salvador se vio afectado por un terremoto de 7.7 grados en la escala de Richter seguido por otro de 6.6 grados en ese mismo año, que produjeron daños significativos en ese país. Por su parte, Guatemala, El Salvador y Honduras fueron golpeados por el huracán Stan, causando el mayor número de muertes y daños materiales en Guatemala. En 2009, Honduras sufrió un golpe de Estado, entre algunos otros acontecimientos.

<sup>4</sup> Esto se presentó incluso antes del inicio de la prolongada guerra civil guatemalteca en el periodo de 1960-1996 (Castillo, 2000).

durante y después de la guerra civil guatemalteca, las actividades económicas fueron muy afectadas, interrumpiéndose las dinámicas de intercambio comercial, además, la cooperación internacional hacia ese país fue suspendida.

En El Salvador, los doce años de conflicto armado que experimentó su población tuvo importantes repercusiones en la emigración de su población. Durante los momentos más difíciles del conflicto (1980-1991), el aumento significativo de la violencia y la persecución política se sumaron una serie de problemas económicos estructurales que contribuyeron a la intensificación de los flujos migratorios de salvadoreños hacia el norte. Al finalizar el conflicto armado, en 1992, la perspectiva de paz contribuyó a una desaceleración del flujo de salida, provocando a su vez el retorno de muchos de quienes emigraron durante la guerra. No obstante, los problemas económicos estructurales de largo plazo reaparecieron en esa nación. A la falta de empleo, la fuerte desigualdad del ingreso, las nulas oportunidades de desarrollo y la confrontación política, se sumaron los efectos causados por fenómenos naturales como el del huracán Mitch en 1998 y los terremotos de 2001, lo que reavivó la intensidad de los flujos migratorios. Recientemente, la violencia de pandillas nuevamente ha vuelto a contribuir a la creciente emigración.

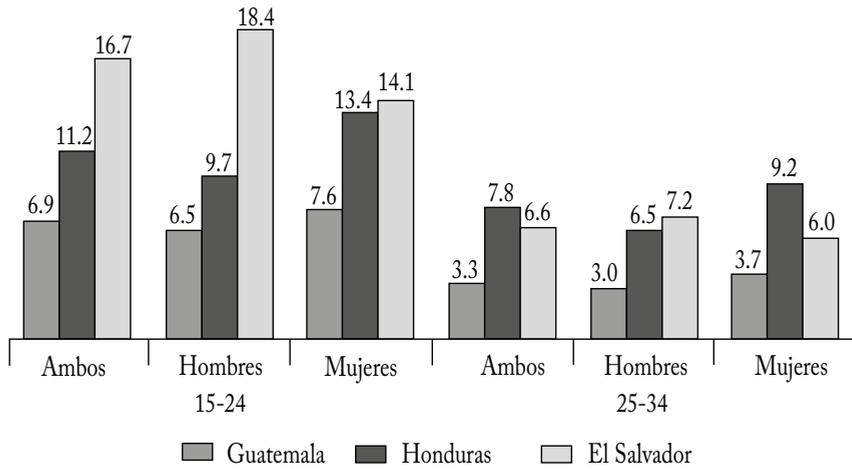
Por su parte, Honduras enfrentó una incorporación tardía pero más acelerada al sistema migratorio norteamericano. Esto es, si bien los flujos migratorios desde Honduras hacia Estados Unidos son de larga monta, a finales del siglo XIX el flujo significativo de afrodescendientes, empleados en las compañías bananeras, emigraron desde la costa norte de Honduras hacia el puerto de Nueva Orleans, donde se ubicaron las casas matrices de tales compañías. A partir de ese momento, los flujos de hondureños continuaron a un ritmo estable y modesto, hasta la década de 1990. Éstas fueron la base de la migración hondureña hacia Estados Unidos en años posteriores. Por otro lado, durante la década de 1970 y 1980 los altos niveles de violencia política que se vivieron en Guatemala y El Salvador, a causa de los enfrentamientos entre las dictaduras y los grupos armados que se oponían a ellas, provocaron un flujo significativo de emigrantes desde esos países hacia Honduras, para posteriormente partir hacia Estados Unidos.

Aún en la primera década del siglo XXI, la violencia continúa siendo el denominador común de los países del TNCA, teniendo como consecuencia ser uno de los detonantes más importantes para la emigración de su población. En concreto, la violencia ocasionada por la lucha en los mercados de droga, los altos niveles de alcoholismo de su población, la corrupción y la impunidad en los sistemas de justicia, la alta inequidad económica, el desempleo y la exclusión social son los principales factores (Jiménez, 2016). Considerando las estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y de las Naciones Unidas, las gráficas 1, 2 y 3 ofrecen evidencia del clima tan desfavorable que prevalece en algunos de estos aspectos en los países del TNCA.

Como se puede apreciar en la gráfica 1, existen altas tasas de desempleo en los grupos de edad entre 15-24 y 25-34 años de su población, respectivamente, clasificada según sexo. Destacan las observadas en Guatemala para hombres del primer grupo de edad antes señalado, así como las del grupo 25-34 años de mujeres de El Salvador. Por su parte, la gráfica 2 muestra a la población ocupada en cada país del TNCA según rama de actividad, donde queda expresada –para los tres países que lo conforman– que la mayor parte de su fuerza laboral se ubica en los sectores de la agricultura y el comercio. Considerando que Centroamérica está dentro de las zonas del mundo más vulnerables climáticamente,<sup>5</sup> las actividades como la agricultura se ven fuertemente afectadas con consecuencias muy desfavorables. En la gráfica 3 se manifiesta el ambiente de alta inseguridad que vive la población mediante la tasa de homicidios intencionales, cuyas cifras son muy elevadas, por lo que se nota un sistemático incremento en El Salvador y una clara tendencia a la baja en Guatemala. Es por ello que el sector empresarial señala este punto como uno de los que más ha afectado sus actividades y por la dinámica de crecimiento del mismo.

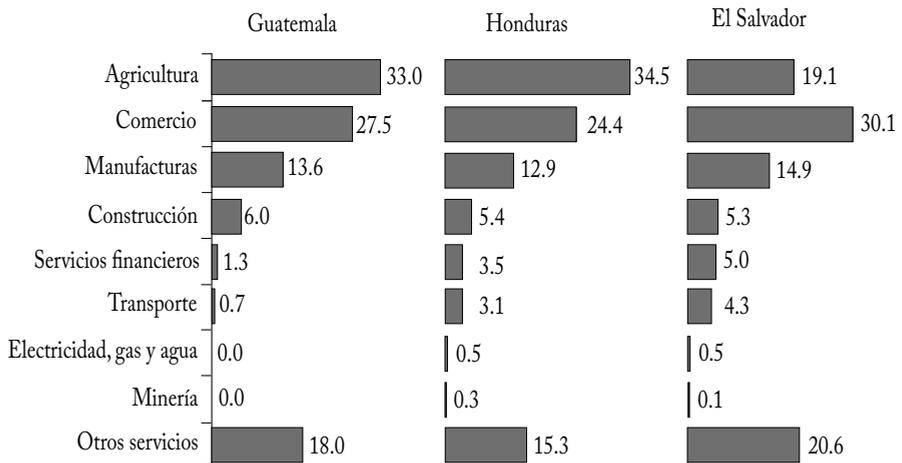
<sup>5</sup> Debido a sus condiciones geológicas, resulta ser una zona donde se generan fuertes huracanes, lluvias intensas, prolongadas sequías, terremotos y erupciones volcánicas (Canales y Rojas, 2018: 39).

*Gráfica 1. Tasa de desempleo urbano según sexo, grupo de edad y país de origen, 2014 (%)*



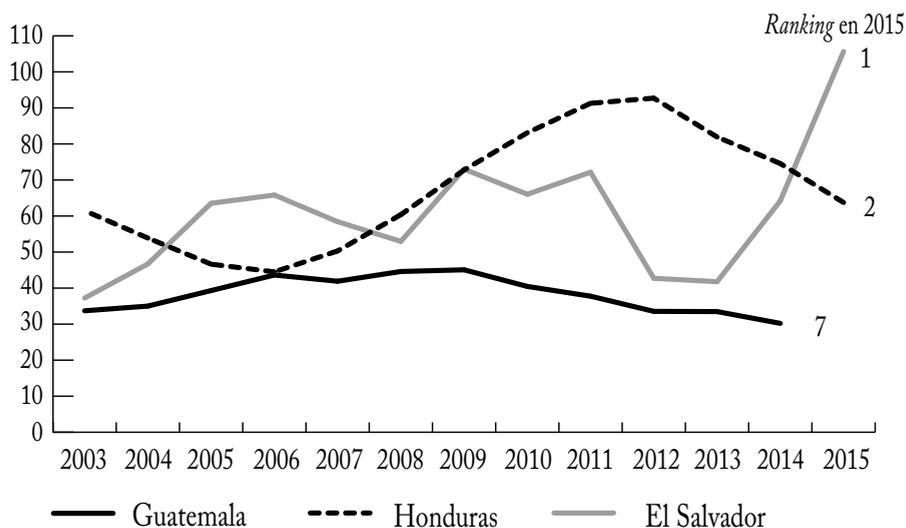
Fuente: Conapo (2018: 32).

*Gráfica 2. Población ocupada según país de origen y rama de actividad, 2014 (%)*



Fuente: Conapo (2018: 33).

Gráfica 3. Tasa de homicidios intencional\*  
(por cada 10 000 habitantes), 2013–2015



\* El homicidio intencional hace referencia a la muerte ilícita infligida intencionalmente a una persona por otra. Los homicidios intencionales incluyen asaltos u otras violencias que conducen a la muerte. Se excluye el homicidio involuntario.

Fuente: Conapo (2018: 6).

En el cuadro 1 se ofrecen cifras comparativas entre México y cada uno de los países que integran al TNCA respecto a algunas variables de índole económica y demográfica básicas. Como puede apreciarse existen fuertes disparidades en los valores del producto interno bruto (PIB) de México, siendo aproximadamente 64 veces el de Honduras, 51 veces el de El Salvador y 24 veces el de Guatemala, en el año 2015. Estas diferencias también pueden notarse en lo que respecta al PIB per cápita y los niveles de pobreza aun cuando el volumen de población de México resulta en promedio 14 veces mayor al de los tres países del TNCA. Por otra parte, el mayor porcentaje de población en condición de pobreza lo mantiene Honduras (74.3%). Todos los países coinciden en que son expulsores de población al presentar saldos migratorios netos negativos; El Salvador presenta la mayor cifra.

*Cuadro 1. Principales características económicas y demográficas de México y los países del TNCA, 2015*

| Indicador                                       | México      | El Salvador | Guatemala  | Honduras  |
|---|-------------|-------------|------------|-----------|
| PIB 2015  | 1 208249    | 23 570      | 49 879     | 18 803    |
| Tasa de crecimiento anual del PIB 2010-2015 (%) | 3.0         | 2.0         | 4.1        | 3.7       |
| PIB per cápita 2015 (dólares)                   | 9 696       | 3 742       | 3 133      | 2 329     |
| Nivel de pobreza (ca. 2015) (%)                 | 41.2        | 41.6        | 67.7       | 74.3      |
| Población en 2015                               | 124 612 397 | 6 298 489   | 15 920 077 | 8 075 034 |
| Saldo neto migratorio, 2015                     | -1 115 0192 | -1 394 240  | -941 259   | -620 589  |

Fuente: adaptado de Canales y Rojas (2018: 13).

En lo que respecta a la cuantificación de los flujos de inmigración, cuyo origen corresponde a algún país del TCAN y que reside en Estados Unidos,<sup>6</sup> el cuadro 2 presenta su evolución en el periodo 2005-2017. Como se puede observar, el mayor número de migrantes de esta zona proviene de El Salvador con un promedio anual que se ubica en la cifra aproximada de 1.8 millones de personas (39.1% del total de los tres países en consideración), seguida por Guatemala, con 1.1 millones (24.6%), y Honduras, con un valor ligeramente arriba de los 700 000 (15.1%). Por lo que corresponde a inmigrantes indocumentados provenientes del TNCA en su tránsito por México, el cuadro 3 muestra cifras sobre la entrada y devolución de esas personas en el periodo 2000-2019. Se observa una tendencia a la baja en el periodo de 2000-2008, un periodo de relativa inestabilidad entre 2009-2015, para aumentar de forma importante entre 2006-2019. La gráfica 4 muestra esta tendencia en las entradas y devoluciones.

<sup>6</sup> No obstante la mejoría en la información estadística disponible para medir estos flujos, persisten aún importantes limitaciones que hagan totalmente confiables las estimaciones que se ofrecen.

*Cuadro 2. Población de origen hispano\* que reside en Estados Unidos, de acuerdo con los países de origen del TNCA, 2005-2017*

| Año  | El Salvador | Guatemala | Honduras |
|------|-------------|-----------|----------|
| 2005 | 1 239 640   | 758 898   | 459 653  |
| 2006 | 1 371 666   | 874 799   | 490 317  |
| 2007 | 1 474 342   | 872 334   | 533 276  |
| 2008 | 1 591 640   | 991 871   | 613 871  |
| 2009 | 1 718 494   | 1 081 858 | 631 510  |
| 2010 | 1 829 798   | 1 156 861 | 730 227  |
| 2011 | 1 977 657   | 1 214 076 | 695 761  |
| 2012 | 1 992 754   | 1 241 560 | 753 532  |
| 2013 | 1 974 870   | 1 303 379 | 779 358  |
| 2014 | 2 102 160   | 1 347 023 | 837 694  |
| 2015 | 2 171 894   | 1 377 500 | 851 501  |
| 2016 | 2 195 477   | 1 416 175 | 948 587  |
| 2017 | 2 310 784   | 1 456 965 | 945 916  |

\* Se considera de origen hispano a la persona cuya herencia cultural, nacionalidad o linaje, antes de llegar a Estados Unidos, se vincula a un país de habla hispana o cuyo país de nacimiento o de sus padres es un país de habla hispana.

Fuente: modificado de Cepal (2019: 89).

Un aspecto importante a considerar de la migración de tránsito proveniente de los países del TNCA es la diferencia de rutas que siguen en su paso por el territorio nacional. Desde finales del siglo xx, la mayor parte de los inmigrantes del TNCA presentaban, predominantemente, como puntos de entrada terrestre a México –en su paso hacia Estados Unidos– diferentes localidades ubicadas en los estados de Chiapas y Tabasco.

En el mapa 1 se muestra que Ciudad Cuauhtémoc, Carmen Xhan y Ciudad Hidalgo (todas en el estado de Chiapas) son los lugares de acceso más utilizados por los inmigrantes guatemaltecos al iniciar su camino hacia el norte a pie, y luego en autobús, pero primordialmente en tren. Como se señala en Conapo (2018: 48), estos inmigrantes delinean dos rutas de paso en el territorio nacional: la del Golfo (que incluye su tránsito por Chiapas, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas, terminando en Reyno-

sa) y la del Pacífico, que recorre un mayor número de entidades, pero que a su vez genera dos subrutas al separarse en Querétaro; esto es, las entidades comunes son: Chiapas, Oaxaca, Puebla, Morelos, Ciudad de México, Estado de México y Querétaro; para la subruta 1: Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora, y la subruta 2: San Luis Potosí, Nuevo León y Tamaulipas. La primera subruta busca ingresar a Estados Unidos por Altar, Sonora. La segunda se une con la ruta del Golfo y trata de acceder por Reynosa, Tamaulipas. La mayoría de los que entran a México por Ciudad Hidalgo (Chiapas) siguen la ruta del Golfo (subruta 1), mientras que quienes entran por Ciudad Cuauhtémoc y Carmen Xhan, Chiapas, se dividen en las dos rutas (Golfo y subruta 2). Aunque no se muestra en el mapa, en 2019 la ruta del Pacífico generó otra subruta que culminó su camino en la ciudad de Tijuana, Baja California.

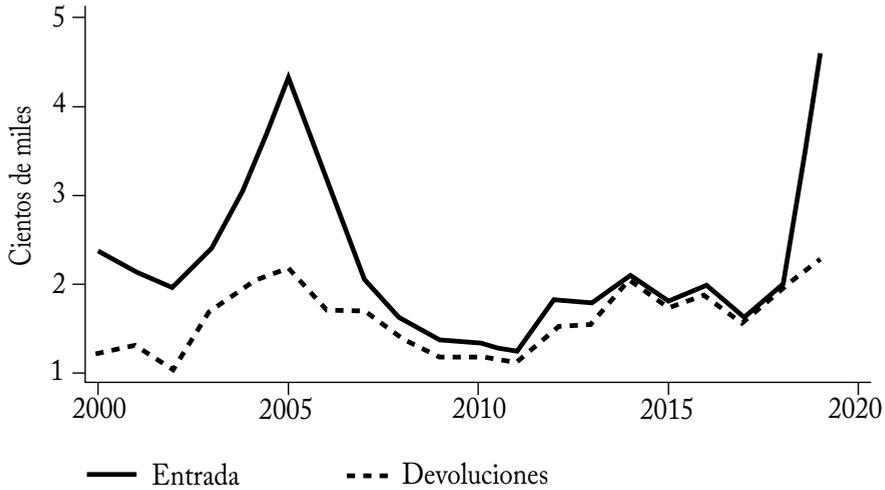
*Cuadro 3. Entradas y devoluciones de personas del TNCA en México, 2000–2019 (en miles)*

| Año  | Entradas | Devoluciones | Año  | Entradas | Devoluciones |
|------|----------|--------------|------|----------|--------------|
| 2000 | 237      | 130          | 2010 | 132      | 119          |
| 2001 | 214      | 130          | 2011 | 124      | 111          |
| 2002 | 196      | 105          | 2012 | 183      | 151          |
| 2003 | 240      | 173          | 2013 | 178      | 154          |
| 2004 | 324      | 202          | 2014 | 210      | 208          |
| 2005 | 433      | 219          | 2015 | 180      | 175          |
| 2006 | 320      | 171          | 2016 | 198      | 187          |
| 2007 | 203      | 170          | 2017 | 161      | 154          |
| 2008 | 159      | 140          | 2018 | 139      | 198          |
| 2009 | 137      | 118          | 2019 | 460*     | 228          |

\* La cifra corresponde al total al 1° de julio de ese año.

Fuente: los datos de 2000 a 2012 proceden del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) (2014); de 2013 a 2018 son elaboración propia con base en datos de los *Boletines estadísticos* del Instituto Nacional de Migración (INM) que se encuentran en el portal de la Secretaría de Gobernación (Segob); en 2019 la entrada fue tomada de Excelsior (2019) mientras que las devoluciones son una estimación propia con base en datos del INM.

*Gráfica 4. Entrada y devolución de personas de los países del TNCA, 2000-2019*



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del cuadro 3.

*Mapa 1. Ruta migratoria de la población salvadoreña que transitó por México el mismo año, 2016-2017*



Fuente: Conapo (2018: 48).

Las rutas que siguen los migrantes hondureños en su entrada a territorio mexicano son principalmente realizadas tanto en el estado de Tabasco (por la localidad de El Martinillo) como por el estado de Chiapas (por la localidad de Ciudad Hidalgo). Estos migrantes siguen en su mayoría la ruta del Golfo, atravesando Chiapas, Tabasco, Veracruz y Nuevo León, llegando a Reynosa, Tamaulipas (mapa 3). Por lo que respecta a la ruta migratoria de la población salvadoreña en tránsito por México, en el mapa 1 se puede apreciar que ingresan al país de manera similar a cómo lo hacen los guatemaltecos (Ciudad Cuauhtémoc, Carmen Xhan y Ciudad Hidalgo en el estado de Chiapas) (mapa 2), siguen la ruta del Golfo, pero evitan pasar lo más posible por los estados de Veracruz y Tamaulipas, lo que implica un recorrido más largo (las entidades que cruzan incluyen Chiapas, Veracruz, Puebla, Morelos, Ciudad de México, Estado de México, Querétaro, San Luis Potosí, Nuevo León y llegan a Reynosa, Tamaulipas). El principal punto de cruce hacia Estados Unidos de los inmigrantes hondureños y salvadoreños es Reynosa.

*Mapa 2. Ruta migratoria de la población guatemalteca que transitó por México el mismo año, 2016-2017*



Fuente: Conapo (2018: 49).

*Mapa 3. Ruta migratoria de la población hondureña que transitó por México el mismo año, 2016-2017*

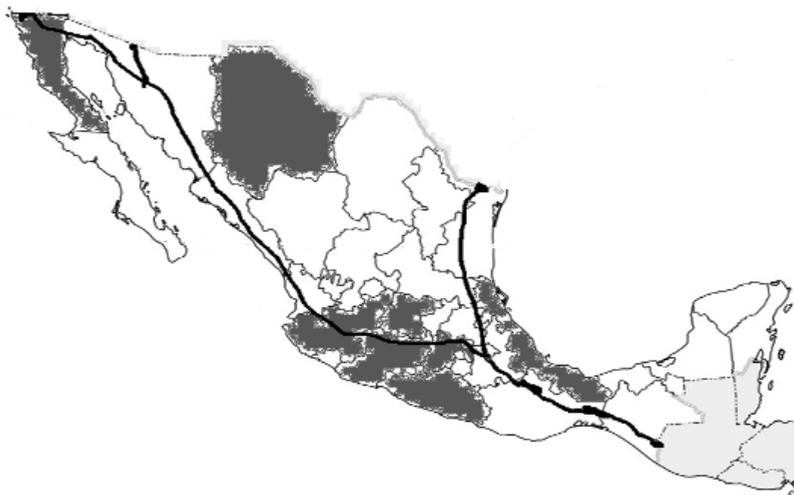


Fuente: Conapo (2018: 50).

Cualquiera que sea la ruta elegida, históricamente los migrantes centroamericanos han sido víctimas de una espiral de abusos, discriminación y violencia. Los riesgos inician desde la entrada al país seguido por el modo de avanzar hacia su destino a bordo de autobuses, o bien a través del sistema ferroviario del país, y hasta llegar a su punto de destino de intento de cruce a Estados Unidos (donde enfrentan otros riesgos).

Desde 2006, consecuencia en parte de la *guerra contra el narcotráfico* iniciada por el entonces presidente de la República mexicana, Felipe Calderón, los migrantes en su tránsito pasan por algunas de las entidades federativas con mayores índices de delincuencia asociados al trasiego de drogas por parte de los cárteles mexicanos, lo que ha incrementado la violencia que experimenta y vulnera de manera importante sus derechos humanos. El mapa 4 muestra las dos rutas principales de tránsito (la del Golfo y la del Pacífico) y las entidades federativas con los niveles más altos de homicidio intencional en 2019. Este proceso de inseguridad se ha visto facilitado por la gran corrupción y complicidad por parte de las autoridades locales y federales, así como de las autoridades migratorias (ITAM, 2014).

*Mapa 4. Entidades federativas de México con los mayores niveles de homicidios y rutas de tránsito de la inmigración de población del TNCA, 2019*



Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2019).

En respuesta a la escalada de casos de violación de derechos humanos contra los migrantes, en 2011 el gobierno mexicano adoptó una nueva ley migratoria (Ley Nacional de Migración), así como una ley de refugio y protección (Ley de Refugiados y Protección Complementaria). La primera tenía como meta garantizar los derechos de la población nacida en el extranjero, independientemente de su estatus migratorio, de su intención de asentarse en el país o de dirigirse hacia Estados Unidos. Sin embargo, aunque se han creado canales para proveer el acceso a servicios públicos y a los derechos fundamentales, como la atención a la salud primaria –vía lo que fue el Seguro Popular–, la implementación de esta legislación no ha sido del todo aplicable. En tanto que la segunda buscó facilitar la regularización y garantizar el otorgamiento de residencia permanente para inmigrantes altamente calificados. No obstante, las dos leyes otorgaron opciones muy limitadas para los inmigrantes del TNCA.

Para agravar más el tema, se observó un fenómeno particularmente relevante: la participación importante en los flujos migratorios de niños,

niñas y adolescentes centroamericanos que realizaban el trayecto solos. Éste era un grupo de la población que experimentaba aun mayores riesgos y vulnerabilidad en su paso por el territorio mexicano. Empujados por la falta de oportunidades y la exclusión que sufren en sus países de origen, así como la idea de la reunificación familiar de éstos con sus padres ya insertos en Estados Unidos; estos infantes fueron causa de asombro en el mundo por las condiciones en que realizaban el viaje y por la violación de sus derechos esenciales.

LA POLÍTICA MEXICANA HACIA LA MIGRACIÓN DE TRÁNSITO  
PROVENIENTE DEL TNCA EN EL PERIODO 2012-2018:  
DEL ENDURECIMIENTO A LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS  
HUMANOS Y VUELTA AL ENDURECIMIENTO

Aun cuando históricamente México abrió sus puertas a lo largo del siglo xx a la inmigración de judíos, libaneses, europeos orientales, españoles y otros grupos que huían de la persecución política, la acogida de migrantes provenientes del TNCA en nuestro país nunca ha tenido el mismo tratamiento. La magnitud de las incursiones de migrantes de esos países a nuestra nación, que se vieron acrecentadas desde la segunda década del siglo xxi, representó un reto para la política exterior mexicana, en general, y para la política migratoria hacia esa región del mundo, en particular. Sin lugar a dudas, el eje prioritario de la política exterior de nuestro país ha sido por muchos años su relación con Estados Unidos (y la zona contigua a ese país) al mantener intereses económicos, políticos y de seguridad nacional de primer orden.

Durante el mandato presidencial de Felipe Calderón, la política bilateral de México con Estados Unidos se distinguió por enfocarse en la guerra contra el narcotráfico, aunque se debe reconocer que concluyó con la promulgación de la Ley de Migración de 2011. Con la entrada de Enrique Peña Nieto, la política exterior mexicana busco regresarle un lugar de importancia mayor al que había tenido en el sexenio anterior, aunque sin perder su objetivo económico como prioridad. La nueva administración, que inició en diciembre de 2012, parecía intentar dotar al país de nuevas perspectivas al buscar reforzar su diálogo con otras regiones del

mundo donde se había perdido liderazgo, como fue el caso de América Latina.<sup>7</sup>

El gobierno de Peña Nieto quiso distanciarse de la estrategia de seguridad implementada por su antecesor, la cual había hundido al país en la violencia, sustrayendo del discurso dicho tema, pero sin realmente cambiar las políticas. Este ímpetu de aparente confianza y desarrollo se desvaneció hacia 2014. Los sucesos de desapariciones y escándalos de violencia de los distintos grupos criminales en el país, así como de los hechos de corrupción de la familia del presidente, empañaron la imagen que se quiso mostrar al mundo. La violencia en México alcanzó las cifras más altas de su historia. El repunte de la inmigración de tránsito de la población del TNCA (véase cuadro 2) se constituyó de factor adicional que imposibilitó la ocurrencia de un cambio en la estrategia de la política migratoria hacia esa región.

De esta manera, la política migratoria adoptada por el gobierno mexicano se volvió restrictiva, particularmente a la inmigración, donde el dilema fundamental de congruencia “entre lo que se exige para sus emigrantes en el exterior y lo que es capaz de ofrecer a los extranjeros en su territorio” se hace sumamente visible (Castillo, 2000: 143).

A la par de los sucesos ocurridos en nuestro ámbito local, los cambios que se presentaban a nivel mundial, derivados de las dinámicas de globalización, interdependencia y transnacionalización de la vida económica, social, política y cultural, aceleraron distintos procesos de migración a nivel internacional (incluido el del TNCA), situando a este fenómeno (la migración) en el centro de numerosos debates sobre su gobernabilidad y las principales preocupaciones se ubicaban tanto en el papel del Estado como en sus alternativas de actuación ante una problemática universal, multidisciplinar y compleja, que difícilmente se puede abordar desde una perspectiva de defensa de intereses particulares. Lo anterior condujo a muchos países a aproximarse al proceso de migración desde alguna de las siguientes perspectivas: derechos humanos, desarrollo económico y ges-

<sup>7</sup> En el sexenio de Enrique Peña Nieto se incluyó dentro del Plan Nacional de Desarrollo un apartado especial llamado Programa Especial de Migración (PEM), logrado en consenso con diversas organizaciones de la sociedad civil. Se trató propiamente de una política de Estado con respecto a la migración, a cargo de la Secretaría de Gobernación (Segob), en coordinación con otras secretarías.

ción. En realidad, no hubo un marco acordado para la gobernanza integral de la migración.

Con este panorama a nivel internacional, en julio de 2014 el gobierno de Enrique Peña Nieto, ante presiones por parte de Estados Unidos, implementó el Programa Frontera Sur, cuyo propósito fundamental fue ordenar la migración en la región sur de México y proteger los derechos humanos de los migrantes que entraban y transitaban por nuestro país hacia Estados Unidos. Planteado regionalmente para trabajar de manera colaborativa con los gobiernos de las naciones del TNCA, sus resultados no fueron los esperados debido a la falta de presupuesto y a la voluntad política por parte de los países involucrados, pero sí permitió a las autoridades mexicanas detener alrededor de 23 000 menores en 2014, 38 000 en 2015 y a 40 000 en 2016.<sup>8</sup>

En 2015, por iniciativa de la ONU, se planteaban los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) con el propósito de dar continuidad a la agenda de desarrollo tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Tras un proceso de negociación sobre los ODS, ese mismo año, en reunión plenaria del alto nivel de la Asamblea General, se aprueba una nueva Agenda de desarrollo que llevo por título *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, donde el fenómeno migratorio fue reconocido de manera holística como “una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales” (ONU, 2015: 26). De forma muy específica, la Agenda 2030 estableció en su meta 10.7: “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (ONU y Cepal, 2018: 48). A lo largo de la Agenda<sup>9</sup> se aprecia un enfoque centrado en las personas

<sup>8</sup> De acuerdo con cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hacia mediados de 2014, poco más de 250 000 menores procedentes de los países del TNCA habían sido detenidos en los puntos migratorios de Estados Unidos (Vázquez, 2020: 37).

<sup>9</sup> A la postre, tanto la Agenda 2030 como los compromisos establecidos en la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes (DNY) fueron los inicios de lo que resultó ser el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM), el que se constituyó en un acuerdo integral en materia migratoria por parte de todos los Estados miembros de la ONU (con excepción de Estados Unidos) y firmado en diciembre de 2018, en la ciudad de Marrakech, Marruecos.

y se hacen explícitos los derechos humanos y el trato digno para personas migrantes, independientemente de su condición migratoria (De la Mora, 2020: 89).

Dos elementos adicionales marcaron el fin de la política migratoria hacia los países del TNCA en la administración de Enrique Peña Nieto. El primero fue la puesta en marcha del Plan de la Alianza para la Prosperidad, implementado durante la administración del presidente Barack Obama, que consideraba fortalecer el desarrollo del TNCA.<sup>10</sup> Resalta el hecho de que el plan tuvo como característica considerar tan sólo a los países del TNCA, sin incluir a México, actor imprescindible para la gestión de los flujos migratorios de esa región hacia Estados Unidos, lo que definió claramente que el interés de este país era utilizar la “cooperación” como un instrumento de imposición para contener a la migración proveniente de esos países (Vázquez, 2020).

El segundo aspecto que condujo a México a tomar medidas defensivas, no sólo en su política de migración, sino también en su política exterior, que se asociaron a la visión tan negativa del entonces candidato a la Presidencia de Estados Unidos, Donald Trump, quien posteriormente ganaría las elecciones en noviembre de 2016, sobre nuestro país, al que presentaba como violento, no confiable y oportunista, pero, sobre todo, en sus declaraciones sobre la construcción de un muro que detendría a la migración mexicana y centroamericana, el cual sería pagado por nuestro país. Esto condujo al gobierno mexicano a tomar medidas defensivas de política exterior, desplegando mayor número de consulados y consultas con autoridades locales de los distintos estados estadounidenses con volúmenes altos de población mexicana, así como en cuidar la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el que la política económica tomó las riendas de la política exterior.

<sup>10</sup> El programa de acción considerado en dicho plan incluía acciones sobre cuatro líneas estratégicas: *i)* dinamizar el sector productivo; *ii)* desarrollar el capital humano; *iii)* mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, y *iv)* fortalecer las instituciones.

## LOS RETOS DEL GOBIERNO DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN ANTE LA MIGRACIÓN DE TRÁNSITO DE LOS PAÍSES DEL TNCA HACIA ESTADOS UNIDOS: ¿UN NUEVO PARADIGMA O MÁS DE LO MISMO?

En octubre de 2018, siendo presidente electo de México Andrés Manuel López Obrador, se difunde el paso de la primera caravana de migrantes provenientes de Honduras por territorio nacional rumbo a Estados Unidos. Durante su campaña política, López Obrador señaló que abordaría una política migratoria hacia los países centroamericanos respetuosa de los derechos humanos y de cooperación y ayuda. Instalado como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, si bien su plan de gobierno se enfocó inicialmente en atender cuestiones internas del país, como en temas asociados a los programas sociales y los proyectos de infraestructura, también priorizó la renegociación del TLCAN y, por ende, el tema migratorio.

En relación con este último punto y particularmente en lo que toca a los migrantes de tránsito del TNCA, en distintos actos públicos López Obrador ratificó su intención de llevar a cabo una política de *brazos abiertos* en la que se garantizará a los migrantes sus derechos humanos, así como impulsar un programa de desarrollo hacia esa región del mundo. Cabe notar que, sistemáticamente, en algunos de sus discursos señalará que “la mejor política exterior es la interior”.

En enero de 2019, el gobierno de López Obrador enfrenta la entrada de la quinta caravana de migrantes, acogiéndola con respeto a sus derechos de emigrar y otorgando visas humanitarias y permisos de trabajo, atención a sus necesidades, transporte y atención humanitaria durante su trayecto (Bobes, 2019: 77).

La presentación del Plan de Desarrollo Integral (PDI): El Salvador-Honduras-Guatemala y México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones, de la Cepal, por parte del gobierno mexicano, en mayo de 2019, buscó establecer un espacio de desarrollo económico y social sustentable, teniendo como ejes la gestión migratoria, el desarrollo económico, el bienestar social, la sostenibilidad ambiental y la adaptación al cambio climático. El PDI fue avalado por los distintos gobiernos del TNCA y contaba con el respaldo de países como Alemania, España y

Chile, así como de las Naciones Unidas para iniciar la acción de agencias, fondos y programas involucrados en el plan. Sin embargo, la administración del presidente Trump mostró total indiferencia, a pesar de ser el principal receptor de migrantes de esa zona al registrar fuertes flujos en la frontera sur de su país (Castillo, 2019; Vázquez, 2020). En su lugar, la estrategia del presidente Trump para atender el flujo migratorio quedó explícita al formular amenazas sobre la imposición de un arancel de 5% a las importaciones procedentes de México, que gradualmente podría llegar hasta 25 por ciento.

Junio de 2019 fue un mes de mucha tensión para el gobierno mexicano, ya que después de las declaraciones del mandatario estadounidense, López Obrador designó y envió a Washington al secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, para tratar de negociar un acuerdo que evitara el cumplimiento de las amenazas del presidente Trump. El día siete de ese mismo mes, a través de un tuit (medio preferido de Trump para dar anuncios), el presidente Trump anunció un acuerdo por el cual México se comprometía a tomar medidas enérgicas para detener la marea de migración en la frontera sur de su país. Por su parte, el secretario Ebrard señaló que no habría la aplicación de tarifas de Estados Unidos a México.

Aun con la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en julio de ese año, donde se expresaban las intenciones de que:

El Ejecutivo Federal buscará involucrar en esta solución a Estados Unidos y a los países hermanos de Centroamérica que son origen de flujos migratorios crecientes [...] Mediante la negociación y el diálogo franco se buscará involucrar a los gobiernos de Estados Unidos y a los del llamado Triángulo del Norte centroamericano –Guatemala, Honduras y El Salvador– en la construcción de mecanismos de reactivación económica, bienestar y desarrollo capaces de desactivar el fenómeno migratorio [...]

En lo que respecta al tratamiento de extranjeros migrantes en México [...] Si bien es cierto que el ingreso de extranjeros requiere de un proceso de registro por razones de seguridad –empezando por la de los propios interesados–, estadística e instrumentación de mecanismos de acogida, México ha retomado su tradición de país hospitalario, tierra de asilo e integrador de migraciones.

El Ejecutivo Federal aplicará las medidas necesarias para garantizar que los extranjeros puedan transitar con seguridad por el territorio nacional o afincarse en él [...] es necesario sensibilizar a la población nacional con una campaña de erradicación del racismo, la xenofobia y la paranoia que, por desgracia, han anidado en algunos sectores de la sociedad (Gobierno de México, 2019: 31-32).

A partir del acuerdo alcanzado con Estados Unidos (en junio de 2019) se observaron cambios importantes en la operación de la política migratoria mexicana sobre los migrantes de tránsito del TNCA, entre las que destacaron el envío de 6 000 efectivos de la recién formada Guardia Nacional para controlar el flujo migratorio en las fronteras norte y sur del país; el nombramiento de un nuevo comisionado de migración (cuya experiencia previa era haber dirigido el sistema de prisiones), la incorporación de cerca de 850 nuevos agentes migratorios y el aumento de operativos de inspección, redadas y retenes de verificación. Con ello se produjeron graves violaciones a los derechos humanos de los migrantes, así como detenciones y deportaciones masivas. Además, aunque el gobierno ha reiterado que México no forma parte del esquema de Tercer País Seguro, en realidad, al proteger el derecho de aquellos que desean iniciar y seguir un procedimiento de asilo en Estados Unidos y al aplicar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas, y su protocolo, actuó como tal.

Con lo anterior quedó en evidencia el giro antihumanitario en la política migratoria, así como la cancelación de la política de puertas abiertas y solidaridad, en el que la distribución de los costos y beneficios del acuerdo alcanzado fue totalmente asimétrica, priorizando los intereses de nuestro vecino del norte. Así, la política migratoria mexicana para los migrantes de tránsito hacia Estados Unidos volvió a endurecerse con medidas de contención y retención de migrantes irregulares, con las que difuminó el discurso de un cambio de paradigma enarbolado por parte del presidente López Obrador al inicio de su gestión, y volvió a presentarse en la práctica como lo había sido en la administración anterior de Peña Nieto.

En octubre de 2019, Donald Trump dio a conocer que en enero de 2020 se propondría un nuevo plan de ayuda para los países que conforman el TNCA, cuyo propósito es fortalecer las capacidades de sus gobier-

nos para atender las causas del fenómeno migratorio y reducir los flujos que intentan llegar a Estados Unidos mediante su tránsito ilegal por México. Aun cuando no se conocen los detalles de la propuesta, el anuncio parece dejar excluido a México como parte integrante de este sistema migratorio, además de, posiblemente, duplicar sus acciones con las del PDI formulado por López Obrador.

#### EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA AGENDA DE POLÍTICA MIGRATORIA DEL TRÁNSITO DE PERSONAS PROVENIENTES DEL TNCA EN EL ACTUAL GOBIERNO

Las instituciones sociales contribuyen a reproducir y a transformar las formas de organización social y cultural de cualquier sociedad. En este sentido, las acciones de dichas instituciones pueden contribuir a generar o reproducir las desigualdades y relaciones de poder, pero también pueden desarrollar estrategias y acciones de transformación positiva de la realidad social. El propósito en este apartado consiste en exponer algunas anotaciones sobre el papel que han jugado las osc<sup>11</sup> como una de las instituciones que participan y vigilan los derechos humanos de los migrantes,<sup>12</sup> particularmente en los de paso por nuestro país hacia Estados Unidos, provenientes del TNCA (Szasz, 2002).

La literatura académica ha señalado el papel tan importante que han tenido las osc tanto en la definición de los contenidos de las políticas públicas y las leyes que de ahí se derivan como en la vigilancia de su cum-

<sup>11</sup> Una osc hace referencia a una entidad que cumple con las siguientes características: *i*) son organizaciones institucionalizadas (estructura organizacional, independientemente de toda formulación jurídica particular), *ii*) son privadas (estructura separada del Estado y de la administración pública), aunque pueden aplicar para recibir apoyo económico de los gobiernos, *iii*) no tienen fines de lucro (los beneficios o el capital producto de sus operaciones son reinvertidos y destinados al cumplimiento de su misión específica y no distribuidos entre sus miembros), *iv*) disponen de sus propios órganos de gobierno, mantienen autonomía y control de sus propias acciones, y *v*) no tienen fines religiosos ni políticos.

<sup>12</sup> Otras instituciones importantes son: los servicios gubernamentales de vigilancia (policía, guardia nacional, ejército y marina), de salud (hospitales, clínicas, asistencia médica, etcétera) y de impartición de justicia (a cualquier nivel de jurisdicción), la familia y la Iglesia (cualquiera que sea el culto de fe que tenga) y las instituciones escolares.

plimiento. Es claro que en ocasiones, frente a la ausencia de políticas de bienestar social, algunas de estas formas de organización suelen asumir directamente la prestación de los servicios de salud, refugio o de consejería, ya sea con fines asistenciales o de promoción ciudadana. En el caso de los migrantes de tránsito del TNCA, son dos las corrientes principales detrás de las osc: las ligadas a distintas jerarquías religiosas y aquellas vinculadas a organizaciones extranjeras. Los dos grupos hacen suyas las demandas por el respeto de los derechos esenciales y la mejora en las condiciones de trato de estas personas.

Históricamente, la violación de los derechos humanos de estos migrantes ha sido denunciada en múltiples ocasiones tanto en foros nacionales como internacionales. No obstante, su importancia fue el aumento en el número de casos,<sup>13</sup> así como la consistente indiferencia por parte de las autoridades del gobierno mexicano, las cuales provocaron que, alrededor de 2011, se realizaran fuertes protestas y reclamos en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y ante las autoridades del gobierno federal (Calderón, 2016).

Sin lugar a dudas, la llamada *guerra contra el narcotráfico*, así como la disputa por el control de los territorios de diferentes cárteles de narcotraficantes, incidieron de manera importante en la configuración de un nuevo escenario de violencia y terror para los migrantes centroamericanos. Las rutas elegidas por lo distintos grupos de migrantes del TNCA coincidieron con los territorios en disputa o que se encontraban bajo el fuego de la guerra contra el narcotráfico (véase mapa 4). De igual manera, la elección de las ubicaciones de los distintos locales de las osc, cerca o sobre las rutas de tránsito de los migrantes, las expuso al mismo riesgo de sufrir actos de violencia. El cuadro 4 muestra el número de casas y albergues registrados en 2018 por entidad de federativa. Como podrá apreciarse, los mayores porcentajes se encuentran ubicados en Baja California, Chiapas, Sonora, Ciudad de México, Nuevo León y Tamaulipas (entidades de paso de los migrantes).

<sup>13</sup> El punto de inflexión lo marcó el terrible descubrimiento de 72 cadáveres de migrantes centroamericanos asesinados por el crimen organizado en San Fernando, Tamaulipas, descubiertos en agosto de 2010.

*Cuadro 4. Número de casas y albergues registrados para personas migrantes en 2018*

| Entidad  | Número | Porcentaje |
|--|--------|------------|
| Baja California  | 24     | 21.1       |
| Chiapas  | 17     | 14.9       |
| Sonora   | 12     | 10.5       |
| Ciudad de México   | 8      | 7.0        |
| Nuevo León   | 7      | 6.1        |
| Tamaulipas   | 6      | 5.3        |
| Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Veracruz  | 16     | 14.0       |
| Jalisco, Oaxaca, Puebla<br>Querétaro   | 12     | 10.5       |
| Nayarit, Sinaloa, Tabasco  | 6      | 5.3        |
| Aguascalientes, Estado de México, Hidalgo,<br>Michoacán, San Luis Potosí, Tlaxcala | 6      | 5.3        |
| Total  | 114    | 100        |

Fuente: elaboración propia con base en OIM-México (2018).

Dentro de las figuras de activistas clave más comprometidos con la lucha de los derechos humanos de los migrantes, se encuentran Alejandro Solalinde, Miguel Concha, Francisco Vitoria, Pedro Pantoja, Raúl Vera y fray Tomas González, por mencionar a unos cuantos. Los aportes que estos y otros activistas han realizado son varios: en primer lugar, quizás uno de los más importantes, es haber visibilizado la problemática que por mucho tiempo fue desconocida o, incluso, ignorada por las autoridades gubernamentales; en segundo lugar, haber incidido en la formulación de ciertos artículos de la Ley de Migración de 2011; brindar asesoría legal y psicológica, así como refugio y asistencia médica a miles de migrantes centroamericanos, ha sido otra de sus contribuciones más importantes; haber participado en la formulación de la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana de la Ciudad de México; participar en el Consejo Ciudadano del INM, dependiente de la Segob, la cual les permite estar informados de manera actual y fresca, así

como contactar a otras OSC –tanto nacionales como internacionales– que deseen sumarse a sus esfuerzos.

Al considerar las posiciones de algunos de los principales activistas se puede observar que, por ejemplo, Pedro Pantoja, miembro de la Casa del Migrante popularmente conocida como Belén: posada del migrante en Saltillo, Coahuila, ha acogido a más de 50 000 migrantes. De manera regular, ha denunciado la complicidad de las autoridades en el negocio del secuestro de inmigrantes. Sus denuncias han llegado hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Washington, donde ha expresado públicamente los riesgos que sufren los migrantes centroamericanos en México y ha denunciado la actuación de las autoridades mexicanas. El padre Pantoja ha sufrido constantes amenazas de muerte y la Casa del Migrante ha sido atacada por grupos criminales, como el de Los Zetas. Hasta el momento, no ha marcado una posición respecto a la marcha atrás de la política migratoria mexicana de la cuarta transformación.

Por su parte, José Alejandro Solalinde Guerra, más conocido como Alejandro Solalinde, es un sacerdote católico defensor de los derechos humanos de los migrantes, y quien realiza sus actividades en Chiapas. Antes de las caravanas de migrantes, el padre Solalinde señalaba la tibieza de las autoridades locales y federales para atender y garantizar los derechos humanos de los migrantes. Su posición durante las caravanas apuntaba a que los migrantes no representaban una amenaza, sino una oportunidad. Sin embargo, a inicios de 2020 señaló la posibilidad de que las últimas caravanas de migrantes, que chocaron de manera violenta con la Guardia Nacional, no buscaban transitar hacia Estados Unidos, sino más bien “reventar” al gobierno de López Obrador. En la actualidad, Solalinde no ha fijado una posición respecto a la política migratoria actual, pero se supone que busca alcanzar una posición más mediadora.

El padre fray Tomás González, quien realiza sus actividades principalmente en Tenosique, Tabasco, siempre ha denunciado la violación de derechos humanos por parte de autoridades y grupos del crimen organizado. Ha recibido amenazas de muerte, pero aun así continúa dando ayuda a los migrantes procedentes del TNCA. En la actualidad no ha fijado una posición ante el cambio en la operación real de la política migratoria mexicana.

En resumen, los flujos migratorios, que pasan por nuestro país rumbo a Estados Unidos y que provienen del TNCA, han aumentado de manera creciente su volumen. Asimismo, el número de detenciones que se realiza dentro del territorio nacional ha ido en aumento. La tradición migratoria de centroamericanos hacia Estados Unidos cuyo paso es por México sigue enfrentando una política de migración mexicana que si ya era restrictiva sólo ha cambiado, hasta el momento, en señalar la importancia de respetar los derechos humanos. Con la llegada a la Presidencia de López Obrador, se había prometido una política migratoria de brazos abiertos, la cual ha sido modificada ante las presiones económicas de la renovación del TMEC y su predecesor el TLCAN. A la par, existen muchas OSC que han luchado por los derechos humanos de los migrantes. Si bien sus logros son modestos, no dejan de ser importantes.

En realidad, el tema migratorio en nuestro país es también económico. Es necesario que nuestro país consiga elementos para lograr mejores acuerdos con Estados Unidos para que este último país realmente impulse políticas de apoyo para regular la migración centroamericana, tan necesaria para la economía estadounidense. México debe buscar políticas específicas de desarrollo locales en los estados de mayor migración, así como mejorar la gestión y el ordenamiento en su frontera sur para dejar de ser país de tránsito irregular de migrantes extranjeros.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anguiano, María Eugenia (2008), “Chiapas: territorio de inmigración, emigración y tránsito migratorio”, *Papeles de Población*, vol. 14, núm. 56, pp. 214-225.
- Bobes, Velia C. (2019), “De las puertas abiertas al ‘ya no son bienvenidos’. El giro de la política migratoria mexicana”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 284, pp. 72-82.
- Calderón, Leticia (2016), *La sociedad civil organizada ante la migración en tránsito en México*, Policy Briefs Series, núm. 13, Guadalajara: CIESAS / Canamid.
- Canales, Alejandro I. y Martha Luz Rojas (2018), *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica*, Santiago de Chile: Cepal (Serie Población y desarrollo).

- Canales, Alejandro I. *et al.* (2019), “Presentación. Actualidad y futuro de las migraciones globales”, *Antrhopos (Movilidad, migraciones y trabajo en el capitalismo global)*, núm. 251, pp. 5-18.
- Carrasco, Gonzalo (2013), “La migración centroamericana en su tránsito por México hacia los Estados Unidos”, *Alegatos*, núm. 83, pp. 169-193.
- Castillo, Manuel A. (2000), “Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, destino y de tránsito”, *Papeles de Población*, núm. 24, pp. 133-157.
- Castillo, Rolando (2019), *El Plan para Centroamérica: metamorfosis regional o propuesta de transformación*, Documentos de Trabajo 23/2019 (2ª época), Fundación Carolina.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2019), *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México*, Santiago de Chile: Diagnóstico. Áreas de oportunidad y recomendaciones de la Cepal.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2018), *Prontuario sobre movilidad y migración internacional en la frontera sur de México*, México: Conapo / El Colef.
- De la Mora, Fernando (2020), “Construyendo el Pacto Mundial para la Migración: la seguridad humana como paradigma diplomático”, *Relaciones Internacionales*, núm. 43, pp. 87-110.
- Excelsior (2019), “Migración ya supera con 232% a 2018”, enero-junio, <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/migracion-ya-supera-con-232-a-2018-enero-junio-2019/1321779>> (consultado en agosto de 2019).
- Gobierno de México (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2019), “Datos preliminares revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios”, Comunicado de prensa comunicación social núm. 347/19, 25 de julio, <<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>> (consultado en diciembre de 2019).
- Instituto Nacional de Migración (INM) (2014-2018), *Boletines estadísticos de la Unidad de Política Migratoria e Identidad de Personas*, Méxi-

co: Dirección de Estadística, Segob, <[http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines\\_Estadisticos](http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos)> (consultado en febrero de 2020).

- Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) (2014), *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos*, Documento Ejecutivo, México: ITAM.
- Jiménez, Everardo Víctor (2016), “La violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica: una realidad que genera desplazamiento”, *Papel Político Bogotá*, vol. 21, núm. 1, pp. 167-196.
- Leyva, Rene *et al.* (2019), “Migrants in Transit through Mexico to the US: Experiences with Violence and Related Factors, 2009-2015”, *PLOS ONE*, agosto, pp. 1-16, <<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0220775>>.
- Organización de la Naciones Unidas (ONU) (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Asamblea General, A/RES/70/1, Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2018), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, LC/G.2681-P/Rev.3, Santiago de Chile: Cepal.
- Organización Internacional para las Migraciones-México (OIM-México) (2018), *Directorio de Casas y Albergues para personas migrantes*, <<https://rosanjose.iom.int/SITE/es/biblioteca/directorio-de-casas-y-albergues-para-personas-migrantes-2018>> (consultado el 10 enero de 2020).
- Pederzini, Carla *et al.* (2015), “Tres décadas de migración desde el triángulo norte centroamericano: un panorama histórico y demográfico”, Policy Brief Series, núm. 01, Guadalajara: CIESAS / Canamid.
- Szasz, Ivon (2002), “El papel de algunas instituciones sociales en el derecho a decidir sobre la regulación de la fecundidad”, *Papeles de Población*, núm. 31, pp. 177-188.
- Vázquez, Sergio (2020), “La ayuda estadounidense a centroamérica”, *Foreign Affairs Latinoamerica*, vol. 20, núm. 1, pp. 36-45.

## EL CENTRO HISTÓRICO COMO PATRIMONIO CULTURAL DE LA HUMANIDAD: ¿QUÉ PASA CON EL DERECHO A LA CIUDAD DE SUS HABITANTES?

*José Antonio Rosique Cañas\**

*Joaquín Jiménez Mercado\**

*El espacio público fue creado por los burgueses capitalistas del siglo XIX con el objetivo de proteger y expandir sus intereses comerciales definiendo y controlando el espacio, al intentar asegurar sus propios derechos al desarrollo capitalista mediante la afirmación de derechos “igualitarios”, no se preocuparon por otorgar acceso igualitario a las clases bajas.*

(Habermas, 1974, en Martínez, 2015: 4).

### INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México es la sexta megalópolis más grande del mundo, con cerca de 30 millones de habitantes asentados en seis entidades del centro del país, en un radio de 120 kilómetros. Este territorio está formado por varias cuencas que fueron el hábitat de los grupos humanos que empezaron a llegar hace más de 12 000 años, donde subsistieron, con primitivas formas de agricultura y domesticación de plantas y animales, hasta superar su etapa de salvajismo (Child, 1992: 92-94).

De esos grupos humanos hubo algunos que evolucionaron más rápido en los entornos de sus lagos, a los que Child clasifica en una etapa cultural

\* Profesores-investigadores en la DCSH, de la UAM-Xochimilco.

y técnica superior de barbarie considerando sus prácticas religiosas con sacrificios de seres humanos; se refiere a los grupos que fundaron ciudades como Cuicuilco, Teotihuacán, Tula y, finalmente, Tenochtitlan.

Como megaciudad asentada en la cuenca central de México, actualmente enfrenta enormes retos de desecación y hundimientos por la histórica construcción de obras de desagüe iniciadas durante la Colonia, comenzando por el túnel de Huehuetoca, obra de siete kilómetros de largo que fue llevada a cabo a 50 metros de profundidad para desviar las aguas del río Cuautitlán y conectarlas con el lago de Zumpango, el río Tula y de allí desembocar hasta el mar.

Más adelante, en 1794 se construyó el Canal de Guadalupe para recoger las aguas del lago de San Cristóbal-Xaltocán, luego le siguió el Canal de Desagüe de 48 kilómetros de largo, a cielo abierto, con un túnel de siete kilómetros que atravesó las montañas y fue construido para evitar las inundaciones de la ciudad; esa gran obra fue inaugurada por Porfirio Díaz en 1895. En el siglo xx, la obra del Drenaje Profundo es el resultado histórico que nos ha legado aquella cultura contra el agua, sumado al hundimiento de diez metros del Centro Histórico debido a la extracción excesiva de agua de su subsuelo que hasta la fecha continúa. Obviamente, esas obras han perjudicado la conservación adecuada de sus edificios y espacios públicos más emblemáticos (Legorreta, 2008: 210-214).

Adicionalmente, el Estado tiene que resolver problemas de movilidad aérea y terrestre; transporte masivo; crear empleos de calidad para mantener un buen nivel de vida de los trabajadores; disminuir la polarización económica y la segregación social entre sus barrios y colonias; diseñar programas de vivienda accesible para los sectores populares, y garantizar seguridad en toda la región centro, entre otros. Aun así, su Centro Histórico se ha convertido en referencia de identidad y pasado común para todos los mexicanos, que sumado a su reconocimiento como Patrimonio Cultural de la Humanidad se ha vuelto un espacio muy atractivo para las empresas de servicios, comercio y, particularmente, para las del turismo; pero eso ha generado un fenómeno de gentrificación muy dinámico, desplazando a las familias originarias de bajos recursos (Rosique, 2017: 87-109).

Mientras que Edward Glaeser con su libro *Triunfo de la ciudad. La invención más grande de la humanidad que nos ha hecho más ricos, intelligen-*

*tes, sustentables, saliidables y felices*, nos manda una señal alagüeña sobre el mundo urbano (Glaeser, 2011), se ve que las actuaciones públicas y privadas sobre nuestras ciudades nos mandan señales contrarias, pues la política para atraer inversiones y turismo repercuten en penurias para sus habitantes que sufren su expulsión mediante dádivas y juicios de deshaucio a los que se resisten.

Con el proceso de metropolización posterior a la Segunda Guerra Mundial, las ciudades centrales se fueron desindustrializando y terciarizando. En el caso de la Ciudad de México, la industria se relocalizó en los municipios periféricos; a una distancia media de 75 kilómetros del centro (Delgado, 1999). De esa manera, el viejo centro se empezó a despoblar, pero también empezó a retomar su cualidad de lugar emblemático, sea por el reciente rescate de sus ruinas arqueológicas, en Tlatelolco y en Templo Mayor, y el inicio de obras de conservación de sus edificios coloniales, los de la época porfiriana y obras arquitectónicas como el Palacio de Minería, el Palacio de Bellas Artes e infinidad de obras artísticas y científicas que forman parte del Centro Histórico.

A pesar de esos procesos de desindustrialización y despoblamiento de la ciudad, el Centro Histórico sigue siendo un lugar donde el comercio, los servicios, las actividades político-administrativas, los eventos culturales y las actividades religiosas lo mantienen como lugar central del país; pero, sobre todo, como atractivo turístico para cientos de miles de personas que lo visitan mensualmente, por lo que el gobierno se ha visto obligado a conservarlo y reconstruirlo bajo cuidados que sólo los expertos pueden realizar.

Esa movilidad masiva por el Centro Histórico aumenta la densidad e intensidad sobre sus calles, plazas y barrios; en este sentido, cualquier decisión que se tome sobre éste lo impacta, por ejemplo: se ha decidido que el Zócalo sea más peatonal, la pregunta es: ¿cómo impactará esta decisión en materia de tránsito para sus habitantes y usuarios cotidianos?, ¿mejorará la movilidad del transporte superficial para quienes van de paso hacia los extremos de la ciudad? ¿Cómo afectará a quienes viajan de otras ciudades hacia otros puntos del país y requieren cruzar la ciudad pasando por el centro porque no hay otras vialidades para tal efecto?

La Ciudad de México, en general, no deja de ser paso forzoso para quienes viajan de norte a sur y de oriente a poniente del país, y no tiene

otras vías rápidas que la atravesen, como sí ocurre en otras ciudades del mundo; por ejemplo: avenida Insurgentes debe servir de paso a los que vienen desde Acapulco, Chilpancingo, Iguala y Cuernavaca que van hacia Pachuca u otros destinos más lejanos. Desde que se decidió anular uno de sus cuatro carriles para meter el metrobús, opción de muy baja capacidad, lenta y muy costosa en su construcción, pero que además no disminuye el tránsito, sino que más bien lo embotella sobre la avenida más larga de la ciudad; se propicia que atravesarla sea un verdadero martirio para los automovilistas, porque entre las seis de la mañana y las once de la noche, tardan cuando menos dos horas y media para recorrer los 25 kilómetros que hay entre Colegio Militar e Indios Verdes.

En otras ciudades como São Paulo, autobuses-oruga transportan de igual manera la misma cantidad de pasajeros, sin necesidad de la infraestructura tan compleja y cara, compartiendo vías con las otras modalidades de transporte público y privado. Aunque fuera lenta su construcción y más costosa, se pudo haber optado por continuar el metro subterráneo hasta la salida a Cuernavaca y con ese sistema se hubiera desanimado a usar el automóvil en todo ese tramo, porque en 40 minutos se haría el mismo recorrido, que introducir el metrobús al que le lleva hora y media.

Otro caso de ineficiencia vial ha sido el llamado Viaducto-Tlalpan, ya que termina en un paso a desnivel que desemboca en el Zócalo, dejando como la única salida, pasarse hacia el Eje Central Lázaro Cárdenas a través de calles transversales que siempre están saturadas, pero que, además, no son una vía rápida entre la colonia Doctores y su intercepción con Insurgentes Norte, ya cerca del Monumento a la Raza, pues se mueve a menos de 8 kilómetros por hora.

El proyecto vial de transporte público equivocado para una megalópolis de 30 millones de habitantes ha tapizado los ejes y las avenidas importantes de la ciudad con más metrobús, transporte lento y de bajo cupo, que no ha sido evaluado más que por el mismo gobierno que lo construye, sin considerar que México lleva más de siete décadas empeñado en mantener la cultura del uso del automóvil, ya que es uno de los países que más los arma, exporta y promueve internamente con créditos fáciles de conseguir para los sectores populares.

## EL CENTRO HISTÓRICO: ESPACIO HISTÓRICO DE IDENTIDAD POLÍTICA Y CULTURAL

El Centro Histórico de la Ciudad de México, en 1987, fue reconocido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) como Patrimonio Cultural de la Humanidad,<sup>1</sup> se trata de un espacio producido socialmente “que expresa simbolismos complejos ligados al lado clandestino y subterráneo de la vida social, pero también del arte como código de los espacios de representación” (Lefebvre, 2013: 92).

Partiendo de la fundación de Tenochtitlán en 1325, que se convirtió en la capital del Imperio azteca y aportó una gran ciudad con canales y avenidas por donde se desplazaban más de medio millón de habitantes que vivían por diferentes rumbos de aquella cuenca formada por cuatro lagos; ésa fue la ciudad, primero conquistada y luego destruida casi en su totalidad por Hernán Cortés en 1521, para refundar sobre sus ruinas la capital de la Nueva España, mismo escenario donde, en 1821, el Ejército Trigarante proclamó la independencia de México y poco más adelante, en 1824, la convierte en Distrito Federal, territorio central para el nuevo gobierno independiente.

Por ello, actualmente, a siete siglos de la fundación de la ciudad, su Centro Histórico genera percepciones muy diversas, pues ya como megalópolis expandida, para los turistas es algo que se usa, consume y disfruta; para los empresarios es un lugar donde se privatizan sus edificios; para los trabajadores del gobierno o de los negocios establecidos es un lugar donde se gana la vida; para los comerciantes es el lugar de los intercambios, por lo que el flujo de mercancías y servicios obliga a utilizar intensamente sus calles y banquetas.

Sus ocupantes diurnos permanentes o sus habitantes originarios ven todo así, independientemente de que sus parques, edificios o plazas públicas sean considerados patrimonio cultural, en virtud de sus cualidades arquitectónicas, artísticas y científicas, y por la nostalgia de un pasado que se pierde en el tiempo y por las transformaciones del espacio o por el placer que producen a los visitantes ocasionales.

<sup>1</sup> La Unesco tiene como misión edificar un sistema legal y de estímulos para la protección patrimonial y el rescate de las obras culturales de valor inestimable, ya sean conjuntos urbanos, edificios particulares, áreas naturales u obras intangibles de la cultura mundial.

Para otros es un lugar sujeto a la prueba del derecho a la ciudad, como la percibió Henri Lefebvre en 1967, al referirse a la gentrificación del París movilizado en reclamo de sus propias prácticas democráticas, ésas que incitaron a la protesta, la rebelión, la exhibición liberada de la moda, la expresión de la diversidad multicultural, el ambulante, el comercio informal tomando los parques y las avenidas, los conflictos entre vecinos, visitantes y gobernantes que apelan a los controles del Estado con formas de dominación para los que menos tienen.

El patrimonio arquitectónico del Centro Histórico es un espacio producido a lo largo de siete siglos, primero por tlatoanis, guerreros y sacerdotes, luego por virreyes, funcionarios, nobles, arzobispos, misioneros, criollos y mestizos, y actualmente por gobernantes, empresarios, políticos, burócratas y ricos, clases medias y sectores populares, que lo utilizan como espacio habitacional, de trabajo, político, cultural y deportivo; unas veces lo hacen como espectadores, otras, como parte del espectáculo, y otras, como actores (Lefebvre, 2013: 15-16). Al respecto Aldo Rossi dice que: “la historia de la arquitectura y de los hechos urbanos realizados es siempre la historia de la arquitectura de las clases dominantes; habría que ver dentro de qué límites y con qué éxito las épocas de revolución contraponen un modo propio y concreto de organizar la ciudad” (1982: 64).

En el caso mexicano, la complejidad política y social posrevolucionaria hizo posible una reorganización espacial del Centro Histórico; en la actualidad es un lugar conflictivo, dinámico, denso e intenso, pero con vida propia, diferente a la del resto de los barrios, colonias y fraccionamientos de la ciudad. El Zócalo es el “lugar central”<sup>2</sup> del país, donde el presidente de la República en turno sale al balcón central de Palacio Nacional y da el Grito de Independencia cada 15 de septiembre, pero también ha sido lugar de represión, donde se ha matado y encarcelado a estudiantes que reprocharon a otro presidente. Igualmente, sobre su plancha, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se la pasa viviendo varios meses en protesta por su desacuerdo con la evaluación que les quería hacer el gobierno; Spencer Tunick convocó a 18 000

<sup>2</sup> La teoría del “lugar central” fue elaborada por Walter Christaller en la década de 1930; se refiere a ciudades importantes por su tamaño demográfico y economía o lugares emblemáticos; ése es el caso del Centro Histórico de la Ciudad de México (Gavira, 2010).

personas para fotografiarlas desnudas; es el espacio donde se monta una pista de hielo para que gratuitamente los niños festejen los días navideños o para que se lleven a cabo espectáculos musicales masivos.

La globalización de nuestros tiempos nos hace saber que México se apartó de *El laberinto de la soledad* de Octavio Paz (1998), pues ahora la mundialización de la economía y de la actividad turística impulsa a visitar su Centro Histórico más intensamente, tal y como sucede con Roma, París, Venecia, Florencia o Viena, todas ciudades con valor patrimonial.

Esa tendencia pone a sus centros históricos en riesgo de erosión irreparable o de extinción, pues esta idea neoliberal devastadora está provocando la destrucción masiva del patrimonio tangible e intangible de estos lugares, sólo porque la idea dominante sobre ellos se parece a la del *marketing* de la mayoría de las empresas que sostienen la idea de que sus productos y servicios son para usarlos, disfrutarlos, consumirlos, desecharlos y destruirlos rápidamente.

Eso le ha sucedido a colonias emblemáticas de la Ciudad de México, como Roma, Nápoles, Condesa, Juárez o Polanco, donde hace cuatro décadas se vivía muy tranquilamente y ahora todas han sido devastadas en pocos años para dar paso a los ejes viales, al automóvil, al metrobús, con cambios de uso de suelo para extender los comercios y las corporaciones que ya no caben en el Centro Histórico.

La expansión metropolitana impone una vida más densa e intensa en los lugares centrales; la idea de “desmoronamiento del aura”<sup>3</sup> de un Centro Histórico, con valiosísimas ruinas prehispánicas, iglesias y cientos de edificios coloniales que ahora albergan bancos, restaurantes, museos u hospitales, se consolida al someter a la restauración y modificación constante a todos sus edificios, monumentos, estatuas, murales, parques, plazas y ruinas con datación entre los siglos XIV y XX.

Hay que recordar, además, que el Centro Histórico ha estado expuesto a guerras civiles e invasiones extranjeras que afectaron algunos de sus edificios a punta de cañonazos;<sup>4</sup> pero, también, en tiempos de paz ha sido

<sup>3</sup> Jorge Manuel Benítez dice que: “La obra de arte en su época de reproductibilidad técnica es un acta de defunción del arte, pero este desmoronamiento del aura no es meditado por Benjamin con tono de risueño cántico revolucionario” (Benítez, 2015).

<sup>4</sup> El Zócalo fue tomado por el ejército estadounidense en 1847 y en 1913 fue bombardeada la Plaza de la Constitución durante la Decena Trágica.

destruido por terremotos o alterado por profanas formas de intervención, como demolición, reconstrucción, conservación, ruido, luz, climas artificiales, aire, lluvia, sol, polvo, basura, aerosoles, traslados y mantenimiento.

Esta situación de uso intensivo, que sobrepasa su capacidad de carga para darlo a conocer, promoverlo y protegerlo, sugiere que hay que mantenerse cerca de las percepciones artísticas con sentido profundo y bien informadas sobre su valor estético, que se extingue bajo el ánimo de políticas productivistas y de crecimiento económico urgido, pues, como bien dijo Benjamin en 1936: “La autenticidad de una cosa es la cifra de todo lo que desde el origen puede transmitirse en ella desde su duración material hasta su testificación histórica” (1989: 3).

Nadie que haya visitado los centros históricos de las ciudades mexicanas inscritas en la lista del Patrimonio Cultural de la Humanidad (Guanajuato, Zacatecas, Querétaro, Morelia, San Luis Potosí, etcétera) negará que las intervenciones para su reconstrucción y conservación, sólo bajo el interés de la promoción turística,<sup>5</sup> pareciera que las homogeniza, las clona y las empaqueta, dándoles trato de productos que se venden estampados en postales, camisetas y páginas virtuales, perdiendo así el encanto de su “aura” (Hiernaux-Nicolas, 2013: 17).

El carácter mercantil de los intercambios en México es una realidad que fue impuesta desde la Colonia, como lo afirmaba Enrique Semo en sus *Historia del capitalismo en México I. Los orígenes* (1973); eso nos hace pensar que la gestión del patrimonio sólo puede realizarse “a partir de su potencial productivo”, pero “ninguno de sus principios y objetivos quedará a salvo de las moralinas que promueven el análisis sólo por razones patrimoniales, o culturales, estéticas, o identitarias; variables legítimas pero insuficientes, si se plantean por separado y desde un capitalismo que todo lo pervierte y desgasta” (Irigoyen, 2013: 45).

En esta polémica, algunos quieren ver al Centro Histórico sólo como patrimonio público y colectivo, pero la declaratoria de la Unesco de 1987 no lo exime de sus formas de apropiación y usos diversos; una cosa es que la calle de Palma sea considerada espacio público y otra que cada uno de sus edificios no pertenezcan a personas físicas o morales que tienen de-

<sup>5</sup> Actividad que representa 8% del PIB y es la tercera en generar divisas (cerca de 11 000 millones de dólares en 2006) y dos millones de empleos directos (Secretaría de Turismo, 2006: 16).

rechos constitucionales de propiedad y uso sobre ellos; ahí empiezan los problemas entre la noción de espacio público, patrimonio cultural, espacio privado, espacio tradicional de comercio y espacio social.<sup>6</sup> Empezando porque lo que ahora se considera patrimonio cultural, hasta principios del siglo XIX estuvo en manos de la Corona, la Iglesia, la nobleza, los incipientes sectores de la burguesía y los hacendados, quienes lo produjeron y se encargaron de conservarlo de acuerdo con sus necesidades y a su entender. Por ello, el concepto de *patrimonio* es ambiguo, pues involucra elementos jurídicos y artísticos sujetos a la apreciación subjetiva de su apariencia estética y por la misión social que cumplen; además, cada objeto se valora por su belleza o magnitud, pero también por su aportación científica, dado el testimonio que representa de civilizaciones y culturas del pasado (Rubio, 2013: 13).

Siguiendo la clasificación de patrimonio propuesta por la Comisión Franceschini (1964-1967), en el Centro Histórico podemos encontrar: bienes arqueológicos, artísticos e históricos, bienes archivísticos y bienes librarios; basta mencionar sitios de renombre como el Templo Mayor, la Catedral metropolitana, el Palacio Nacional, el Antiguo Palacio del Ayuntamiento, el Palacio de Bellas Artes, el Palacio de Minería o el Museo Nacional de Arte; aquí ya no consideramos los bienes paisajísticos, porque esos se han perdido debido a la contaminación del aire que impide disfrutar de las vistas que antes se podían admirar desde la terraza de la Torre Latinoamericana. Hacemos esta referencia porque la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial (Unesco, 1972), diferencia entre bienes culturales y bienes naturales, que deben cumplir con características estéticas o científicas específicas.

A partir del gran despliegue que fueron adquiriendo las actividades turísticas por todo el mundo desde mediados del siglo XX, cuando México comenzó a ser uno de los países que tradicionalmente se ha considerado destino importante por sus playas, ciudades coloniales y sus centros arqueológicos;<sup>7</sup> esos privilegios obligan a poner atención en la eficacia de

<sup>6</sup> Un parque, una casa, una plaza comercial o una clínica del IMSS, pueden representar formas que adoptan los lugares en el Centro Histórico, porque a la vez también son patrimonio resguardado por la Unesco.

<sup>7</sup> La actividad turística con finalidades de ocio, descanso, cultural, de salud, de negocios o por visitas a familiares apareció durante el siglo XIX. De hecho, fue en Inglaterra donde se fraguó el

las políticas locales y generales de intervenciones públicas y privadas sobre el patrimonio, dada la importancia que tomó la modernidad, combinada con la productividad y competitividad de las ciudades globalizadas, donde el crecimiento económico se pone por encima de cualquier otra política. Debemos ser cuidadosos con el bienestar inmediatista que ofrece la *turistificación* y la *museificación* del patrimonio cultural del Centro Histórico (Hiernaux-Nicolas, 2013).

Para enfocar el problema que se plantea a los gestores del Centro Histórico, hacemos énfasis en la declaración de 1985 de la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa (Convención de Granada), la cual dice que la mejor política es la que invierte en la conservación del bien, en su investigación y divulgación, pero acompañada de campañas educativas y de sensibilidad al ciudadano y en general al usuario y consumidor viajero, procurando que al ser visitados los sitios turísticos, plazas y museos generen recursos que les permitan la autosuficiencia, manejando a los públicos de una manera que no dejen huella ecológica dañina para el patrimonio (Rubio, 2015: 15). Visto así: “La patrimonialización es un acto de sociedad que desdobra sus objetos, territorios y hábitos para proyectarlos en el futuro bajo norma formalizada, con un contenido simbólico determinado y aceptado por la sociedad que los elige para tal efecto” (Hiernaux-Nicolas, 2013: 8).

No obstante estas tendencias mundializadas en favor del patrimonio, en el Centro Histórico se han demolido muchos edificios coloniales que fueron vistos como estorbos para los avances de la modernidad en materia de nuevos edificios y la motorización del transporte; ése fue el caso del hermoso edificio que estuvo en la esquina de Madero y San Juan de Letrán, que se demolió para construir la Torre Latinoamericana, u otros que en su momento estaban en condiciones ruinosas siguieron la misma suerte, pues no hubo interés público ni privado por rescatarlos.

En este sentido, Emilio Pradilla sostiene que “los soportes materiales de los aparatos de Estado en lo económico, demandan permanentemen-

---

término *turismo* y *turista* cuando sus jóvenes hacían recorridos de tres o cuatro años por Europa y entonces se ofrecieron los primeros viajes transoceánicos, lo que favoreció las corrientes migratorias hacia América. Estos tipos de viajes se distinguieron de otros viajes motivados por guerras, comercio, etcétera (Cuellar *et al.*, 2006: 83).

te una renovación que implica destrucción masiva para lograr acumular sobre nuevas bases, que en el capitalismo industrial y de servicios implica una ‘centralidad’ con características particulares como nuevo elemento de la estructura ‘espacial’ social; así, los ‘centros históricos’ aparecen como un producto histórico acumulativo de la concentración y centralización de un lugar de la ciudad, con múltiples elementos de la vida social y sus soportes materiales específicos: intercambio mercantil y monetario, actividades político-administrativas, ideológicas, –incluidas la religión, la cultura histórica, los monumentos–, de vivienda, etcétera; esta situación es la que pasa por encima de los anhelos colectivos de conservar el patrimonio” (Pradilla, 1984: 31-34).

Recordemos que la modernización, a la que sujetó la Ciudad de México el “regente de hierro” Ernesto P. Uruchurtu, en la década de 1960, implicó demoler parcialmente varios barrios para construir nuevos parques, mercados, escuelas y ensanchar avenidas con glorietas y camellones llenos de flores; en ese entonces el gobierno cabalgaba en caballo de hacienda, pues la oposición contra los megaproyectos en la ciudad eran apagados con represión o componendas.

Un antecedente significativo en Europa fue la destrucción del viejo París por el prefecto del Sena, el barón de Haussmann, a petición de Napoleón III, quien en ánimo de modernizarla se tuvo que sobreponer a sus estrechos callejones de los barrios medievales, para crear anchos bulevares y grandes plazas en favor de los nuevos ciudadanos producidos por la República (Urban Networks, 2014).

Por su parte, en la Ciudad de México de la década de 1970, el profesor Carlos Hank González tuvo que fragmentar barrios y colonias de toda la ciudad para dar paso a nuevos ejes viales, actualmente insuficientes para la movilidad de los cinco millones de vehículos que la transitan diariamente; no olvidemos que el Eje Central Lázaro Cárdenas acabó con el aura urbana de la avenida San Juan de Letrán con un proyecto de paso subterráneo entre Salto del Agua y Plaza Garibaldi, hoy en día todavía se podría rescatar parte de su encanto haciéndolo peatonal, sin embargo, los nuevos gobiernos de la ciudad están improntados con el proyecto superficial del metrobús, que ni resuelve el problema estructural de movilidad para una megalópolis de 30 millones de habitantes, pero, en cambio, trastorna la circulación local, convirtiendo al Centro

Histórico en un estacionamiento con cientos de miles de vehículos a motor encendido alrededor del Zócalo.

Otra situación de destrucción del Centro Histórico fue ocasionada por los terremotos de septiembre de 1985, que derrumbaron muchos edificios y vecindarios o los afectaron estructuralmente al grado de tener que sacar a las familias que ahí vivían. En aquel trágico momento, la Ciudad de México amaneció con el Hotel Regis caído y en llamas, sólo por recordar un caso simbólico entre tantos otros tesoros de la arquitectura colonial y porfiriana que se perdieron.

Recordemos que Ramón Aguirre Velázquez, regente de la ciudad en aquel momento, organizaba brigadas de funcionarios de las 16 delegaciones para dar cuenta de la enorme cantidad de vecindades que se derrumbaron o colisionaron y que luego tuvieron que ser demolidas para sustituirlas por edificios de departamentos muy pequeños y austeros. En ese momento pasó por nuestra mente lo que decía el poeta romántico Charles Baudelaire respecto a los barrios de París de principios del siglo XIX, donde él vivió tantas aventuras desde su niñez: “Contemplamos como increíblemente viejas las casas de nuestra infancia; y la ciudad que cambia cancela a menudo nuestros recuerdos” (Baudelaire, citado en Gómez, 2016: 11).

De alguna manera, esos hechos, más los imputados al proceso de modernización y a la necesidad de cambios funcionales para algunos inmuebles y avenidas, terminaron trastocando una buena parte de su patrimonio cultural, para renovarlo y darle un nuevo toque atractivo para los sectores económicos emergentes y con vocación hacia la vida urbana intensa, buscando de esta manera “la vuelta a la ciudad”, que se manifiesta como movimientos demográficos, enmarcados dentro de lo que se denomina *gentrificación*, es decir, que los sectores populares son expulsados, mientras que empresarios y sectores de jóvenes de clase media, principalmente profesionistas, se mudan al centro remodelado.<sup>8</sup>

Esos vaivenes de la población del Centro Histórico ratifican que para algunos cuenta “la pérdida del pasado”, al que manifiestan objetivamente respeto y deseo por preservar esos valores y de inculcar en las nuevas ge-

<sup>8</sup> Ruth Glass utilizó el término *gentrification* para referirse a sectores de jóvenes de clase media que en la década de 1960 invadieron los barrios obreros deteriorados del centro de Londres para rehabilitarlos, haciendo subir los precios de la vivienda y provocando la expulsión de las clases obreras (Díaz, 2012).

neraciones el “amor por piedras viejas, geosímbolos patrimoniales” (Hier-naux-Nicolas, 2013: 21).

Por otra parte, la realidad socioeconómica de los habitantes del Centro Histórico refleja las desigualdades e inequidades de una ciudad y un país de los que es núcleo y que lleva varias décadas con disminución demográfica y alto desempleo, lo cual se traduce en economía informal e insatisfacciones por la baja calidad de vida, por un sistema de partidos que se disputan su gobierno, pero que no agrega valor a la democracia, y de un gobierno local reformado ahora como alcaldía, que aun apostando por políticas públicas, no acaba de resolver los problemas de movilidad, transporte público, inundaciones, basura y seguridad. Esta situación altera la vida cotidiana de sus habitantes y visitantes, ya que el asalto, el robo a negocios y a las casas habitación, y el cobro de derecho de piso forman parte indeseable de su realidad.

Ésa es la otra cara de este “lugar central”, que sigue siendo el escenario de comercio ancestral, con calles que se forjaron por sí solas desde hace varios siglos, unas especializadas en venta de ropa interior, de cama, casimires, artículos eléctricos, librerías y papelerías, papel y cartón, máquinas de escribir y vestidos de novia; cada una de esas calles sigue ahí con sus propietarios, herederos de varias generaciones atrás, algunos españoles, otros árabes y otros judíos, pero también se mantienen calles con oficinas de gobierno, bibliotecas, escuelas, museos, o almacenes y bancos fundados desde principios del siglo XIX.

En fin, ése es el Centro Histórico que es visitado por más de 23 millones de personas al año y que no dejan de regresar a él, porque los mexicanos lo entienden como parte de su identidad, como un lugar cosmopolita en donde lo mismo van de compras, al cine, al teatro, a comer, a tomarse una copa en sus cantinas emblemáticas o simplemente a caminar por sus calles donde todavía se respiran “aires del tiempo”.

El gobierno de la Ciudad de México ha estado bajo jefes provenientes del PRD desde 1997. Durante el sexenio de 2000-2006, visitantes nacionales ocuparon 50 millones de cuartos de hotel en todo el país, en la Ciudad de México se hospedaron cerca de 12 millones, de los cuales nueve millones fueron huéspedes nacionales, por eso el Centro Histórico es uno de los lugares más visitados del país, de ahí que el gobierno local lo ha considerado como uno de los lugares de desarrollo prioritario.

Aunque la Secretaría de Turismo del gobierno federal es la que determina la prioridad turística del Centro Histórico, la ley habla de cooperación intergubernamental y entre los sectores público, privado y social. En el caso del Centro Histórico, en agosto de 2001, se firmó un convenio con la Fundación Slim para restaurar algunas de sus calles y edificios, promovido entre los habitantes de la ciudad para volver a visitarlo, pero eso no hizo regresar al medio millón que se calcula llegaron a vivir en el siglo xx; decisiones como “congelar las rentas” y mudar la actividad universitaria hacia el Pedregal de San Ángel en la década de 1950 tuvo impactos que ni con las políticas de recuperación han incrementado su población, que ahora ronda en los 33 000 habitantes, aunque sí el de los negocios, el turismo y la población flotante que se calcula en dos millones, como lo asegura Arturo Páramo:

El *boom* del Centro se logró con un gasto público de 400 millones de dólares, y de una inversión privada dominada por la Fundación del Centro Histórico de Carlos Slim, que adquirió 78 inmuebles, equivalentes a 80 900 metros cuadrados de vivienda y hospedaje y un número similar de oficinas (Páramo, 2014).

## EL CENTRO HISTÓRICO VISTO POR LOS TURISTAS

Además de ser un lugar de centralidad económica y política, al que diariamente acuden cientos de miles de personas a trabajar, estudiar, comprar, entregar mercancías, ofrecer servicios y realizar trámites en las oficinas de gobierno, al Centro Histórico también llega gente de negocios y turistas que se hospedan en hoteles y quieren conocer sus calles y plazas; espacios que son considerados como verdaderos oasis para disfrutar de un ambiente relajado, pleno de arte, historia y sitios de interés.

Según la revista *Forbes* el Centro Histórico ha sido catalogado como el cuarto mejor lugar del mundo para comer, después de París, Roma y Tokio; por su parte, la Ciudad de México fue nombrada por la Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica como la “Capital Iberoamericana de la Cultura 2010”, ya que, además de su Centro Histórico, se le suman otros sitios considerados Patrimonio Cultural de la Humanidad, como

los canales y las chinampas de Xochimilco, Ciudad Universitaria, algunos edificios de Coyoacán y San Ángel; adicionalmente, la Secretaría de Turismo del gobierno local tiene un catálogo con 845 sitios turísticos, actualizado por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en 2012, de los cuales la mayoría están en el Centro Histórico, Coyoacán y San Ángel (Rosique, 2013).

Por su parte, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) presenta la clasificación del patrimonio protegido en el Centro Histórico en el que destacan 67 monumentos religiosos, 129 monumentos civiles, 542 edificios incluidos por ordenamiento de la Ley 1972, 743 edificios valiosos, 111 edificios con valor ambiental, 17 edificios ligados a hechos o personajes históricos, 78 plazas y jardines, 19 claustros, 26 fuentes o monumentos conmemorativos, 13 museos o galerías y 12 sitios o edificios con pintura mural, todos ellos construidos entre los siglos XVI y XIX (Conaculta, 2010).

“Agradable”, “bello”, “interesante” y “seguro” son los adjetivos con los que 95% de los turistas extranjeros califican al Centro Histórico de la Ciudad de México. En otra encuesta efectuada por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) se revelan contrastes interesantes (Fideicomiso Centro Histórico).

Ante la preocupación de saber quiénes visitan la Ciudad de México, de dónde vienen, a qué vienen, qué sitios visitan, cuánto tiempo pasan y si regresarán, entre 2004 y 2011 la Secretaría de Turismo del Gobierno del Distrito Federal firmó un convenio con el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos de la UAM para llevar a cabo una encuesta anual a los turistas que visitan la Ciudad de México. Durante el primer año el instrumento se aplicó en una muestra mensual de 480 personas al momento de salir de la ciudad por las casetas de las cinco carreteras más importantes, en las cuatro terminales de autobuses y en el Aeropuerto Internacional Benito Juárez. A partir de 2005, se incrementó el número de encuestados a 640 al entrevistar a los viajeros internacionales del aeropuerto; durante esos ocho años se encuestó en total a 49 600 visitantes, sin incluir a sus acompañantes, que eran objeto indirecto de las preguntas.

El cuestionario tuvo tres preguntas filtro y 31 reactivos que no cambiaron, salvo cuando en 2006 la avenida Reforma fue tomada en protesta por el triunfo electoral de Felipe Calderón Hinojosa sobre Manuel

López Obrador; las preguntas que se agregaron durante tres meses fueron para detectar los posibles cambios en la rutina de los visitantes a la zona centro, sin embargo, las tendencias no mostraron desviaciones importantes, pues el hecho resultó atractivo para los turistas.

El cuestionario se centró en el perfil del visitante, duración y planeación de su viaje, puntos y tiempo de pernoctar, motivaciones, gastos, destinos, desplazamientos, actividades, percepción sobre seguridad pública, limpieza de los lugares, experiencias y valoraciones sobre los servicios de la ciudad y de sus habitantes.

La información obtenida mensualmente se concentró, codificó y analizó en reportes mensuales en formato de presentación Power Point. Al final de cada año se elaboraba un informe con el análisis sobre las tendencias y variantes que reflejaban cambios, explicables por periodos de vacaciones, puentes o por eventos como el Grito de la Independencia y el desfile de las fuerzas armadas, las restricciones para asistir a recintos cerrados provocadas por la influenza H1N1 en 2009 o algunos eventos artísticos y deportivos de gran escala.

Entre lo destacable, consideramos el hecho de que 28% viajó por negocios y 39% para visitar familiares, de los cuales 84% tenía estudios medios y superiores, 17% eran estudiantes, 30% personas con un oficio, profesionistas o ejecutivos, y 21% eran amas de casa. Un dato importante es que 70% se alojó con familiares o amigos y sólo 22% llegó a hoteles, principalmente del Centro Histórico y sus alrededores (eje Reforma-Insurgentes); 39% se quedó una o dos noches y 48% entre tres y siete; 42% lo hacen solos, 25% hasta con tres acompañantes y 33%, entre cuatro y siete; 46.5% viene de los estados más cercanos a la capital y 40% estuvo o se hospedó durante su viaje en algún lugar del Centro Histórico.

Sobre la opinión de la Ciudad de México y su Centro Histórico, 63% se llevó una imagen excelente o muy buena, mientras que 19% mala o pésima; a 55% lo que más le molestó fue el tránsito (34), la contaminación (8) y la inseguridad (13); a pesar de estos porcentajes en percepciones negativas, 83% manifestó que sin duda recomendaría viajar a la Ciudad de México y 82% dijo que sin duda regresaría; algo que preocupa es el hecho de que 9% reportó haber sido objeto de actos delictivos como abusos, extorsión, robo, asalto y secuestro (Rosique, 2004-2011).

## QUÉ SIGNIFICA EL “DESMORONAMIENTO DEL AURA BENJAMINIANA”

Cuando la Unesco decide otorgar el título de Patrimonio Cultural de la Humanidad a una ciudad, a un pueblo o a un centro histórico reconoce que en esos lugares hay un capital ambiental, arquitectónico, cultural y de *performances* humanos que contienen formas consideradas valiosas para la humanidad entera. En este sentido, estamos hablando de sus calles, plazas, parques, edificios, barrios, esculturas, pinturas, monumentos, fuentes, procesiones, rituales, objetos y actos que desde este contexto:

Uno de los mayores aportes de la Escuela de Frankfurt, según Williams, reside en la impugnación de la noción de reflejo y en su reemplazo por la de mediación para dar cuenta de la relación entre la base y la superestructura. Dentro de esta línea, tenemos que ubicar los desarrollos de Benjamin, pero al mismo tiempo, será necesario distinguirlo de los teóricos del Instituto de Investigación Social en función de su enfoque peculiar y de las discusiones teóricas que mantuvo con algunos de sus miembros y especialmente con Theodor Adorno (Di Pego, 2016: 5).

Para Benjamin, cualquier intento de reproducción técnica destruye la originalidad de la obra porque ya no es posible calibrar su valor ritual dado en una tradición y en un contexto cultural específico. Por lo tanto, hay pérdida de originalidad de lo contenido en el Centro Histórico, debido a la experiencia manipulada y distorsionada al momento de la restauración o el intento de repetición, aunque sea con el propósito auténtico de conservarla; pues se trata de “la manifestación irrepetible de una lejanía (por cercana que pueda estar)”; eso es “aspirar el aura” (Benjamin, 1989: 3).

Ocurre lo mismo durante los actos de difusión cultural, cuando una voz en distintos idiomas ofrece versiones vulgarizadas sobre el significado de obras de arte plasmadas en fachadas, murales, estatuas, monumentos o fuentes; lugares y objetos producidos socialmente a través de generaciones diferenciadas de artistas que vivieron momentos históricos y culturales con significados únicos e irrepetibles.

El momento y las razones políticas e ideológicas por las que José Vasconcelos, siendo secretario de Educación, cuando Álvaro Obregón era presidente de la República, invita a Diego Rivera, David Alfaro Siquei-

ros y José Clemente Orozco a pintar murales en algunos de los edificios públicos del Centro Histórico, como el Palacio Nacional y el edificio de la Secretaría de Educación, entre otros; son irrepetibles. Las múltiples reproducciones que se logran para su venta como *souvenir* o los actos de restauradores profesionales:

En la época de la reproducción técnica de la obra de arte lo que se atrofia es el aura de ésta, pues la técnica reproductiva desvincula lo reproducido del ámbito de la tradición [...] Quitarle su envoltura a cada objeto, triturar su aura, es la signatura de una percepción cuyo sentido para lo igual en el mundo ha crecido tanto que incluso, por medio de la reproducción, le gana terreno a lo irrepetible (Benjamin, 1989: 3 y 5).

¿Qué se puede hacer frente a la pérdida del aura de nuestro Centro Histórico que no implique la politización del arte? En ese sentido Benjamin tuvo momentos de reflexión muy destacados que nos podrían servir para valorar lo que aquí nos preocupa; él decía:

La definición del aura es la manifestación irrepetible de una lejanía (por cercana que pueda estar) no representa otra cosa que la formulación del valor cultural de la obra artística en categorías de percepción espacial-temporal. Lejanía es lo contrario que cercanía. Lo esencialmente lejano es lo inaproximable. Y serlo es de hecho una cualidad capital de la imagen cultural. Por propia naturaleza sigue siendo lejanía, por cercana que pueda estar (Benjamin, 1989: 5).

Para el caso del sistema político mexicano y desde sus gobiernos, todas las intervenciones pasan por la construcción de un discurso en torno al rescate de la identidad nacional y de un pasado valioso contenido en lugares, objetos y rituales, considerados patrimonio cultural y, que al buscar su conservación técnica y económica, por fuerza politiza las decisiones de gestión en favor de algunos.

Por su parte, el sistema capitalista obliga a una elección racional que no puede alejarse de la fórmula público-privada y en el caso del Centro Histórico, una solución excluyente fue firmar un convenio con la Fundación Slim, que tenía el dinero y el interés por la gran cantidad

de propiedades que tiene su presidente en ese lugar tan emblemático. De esa manera, el gobierno de López Obrador, que en 2001 era jefe de Gobierno del Distrito Federal, desatendió los propósitos establecidos y firmados en la Declaración de Quito en el año 2000, que promueve la participación de los pueblos indígenas en todos los procesos de desarrollo sustentable en los territorios que ellos habitan o usan; de hecho, allí viven y trabajan varias decenas de miles de indígenas, además de otros sectores populares.

### LA IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS ARQUITECTÓNICO DE LA CIUDAD

“Hay una propuesta racional-abstracta reducida a formas geométricas puras que van contra el funcionalismo ingenuo que se inspira en un empirismo, según el cual, las funciones espaciales asumen la forma y constituyen unívocamente el hecho urbano y la arquitectura” (Rossi, 1982: 81).

A decir de María Aguirre, Rossi trabajó la ciudad para revertirla en una obra de arte; extrae de la ciudad todo lo que pueda servir para apoyar la arquitectura. Conceptos como el de *ciudad análoga*, *tipo*, *tipología*, *morfología*, *memoria del colectivo*, *hechos urbanos* y *monumento* son propuestos en su libro *La arquitectura de la ciudad* (1982).

Rossi vivió la Segunda Guerra Mundial y vio muchas ciudades devastadas, así como los valores filosóficos y espirituales del modernismo, que produjeron cambios en la manera de pensar, en la arquitectura y las formas de vida; por lo mismo, en toda Europa se generó un ambiente de reconstrucción. Con el Plan Marshall se implantó un esquema político y económico para crear condiciones estables, de acuerdo con valores alejados del fascismo; entonces el paradigma se volcó hacia la austeridad, pero enalteciendo la rica tradición de la arquitectura italiana.

En aquel ámbito arquitectónico italiano surge la bipolaridad de organización, la de Roma, ciudad parásita en donde se especula con la monumentalidad y la arquitectura académica, y la de Milán en donde se presenta el monumento permeable y una propuesta dinámica que gobierna la cultura arquitectónica (Aguirre, 1997).

Ernesto Nathan Rogers, profesor y arquitecto muy destacado de la época, influyó determinantemente en la formación de la generación de Rossi; jóvenes que formaron la Escuela de Milán, en la que se llevó a cabo una revolución teórica en contrasentido de lo que ocurría en Roma. Allí se valoraban las preexistencias ambientales, el papel de la historia de la arquitectura, la responsabilidad del artista y del intelectual dentro de la sociedad. Aquella revolución arquitectónica fue asumida por Rossi, poniendo énfasis en la “discusión sobre la tradición en la ciudad europea, la idea de monumento y su responsabilidad dentro de la sociedad moderna” (Aguirre, 1997).

La actitud para abordar el hecho arquitectónico proponía ver la casa como una pequeña ciudad y la ciudad como una gran casa, por eso trabaja sobre la ciudad entendida como arquitectura, no sólo como la imagen visible de ésta, sino con su construcción en el tiempo: “La ciudad está vista como una gran obra, destacable en la forma y en el espacio, pero esta obra puede ser captada a través de sus fragmentos, sus momentos diversos. La unidad de estas partes está fundada fundamentalmente por la historia, por la memoria que la ciudad tiene de sí misma” (Rossi, 1982: 115-116).

El aspecto básico de su teoría consiste en el estudio de la zona urbana, del contexto, y de los aspectos morfológicos para establecer una tipología que resulta de la abstracción máxima. Conduce a la arquitectura dentro de lineamientos de análisis científico a través del uso de la historia como elemento de origen para el proceso de diseño, pues: “las ciudades permanecen sobre los ejes de desarrollo, mantienen la posición de sus trazos, crecen según el significado y los hechos más antiguos que los actuales, remotos a menudo” (Rossi, 1982: 99).

Desde esta perspectiva, los hechos urbanos son obras de arte que proponen autonomía de funcionalidad, adecuados al contexto y a la ciudad vista como una creación humana que crece a través del tiempo, elementos que a la vez son: “Signos de voluntad colectiva expresados a través del principio de la arquitectura; puntos fijos de la dinámica urbana” (Rossi, citado en Aguirre, 1997).

La temporalización supone supervivencia en el tiempo; la obra requiere de permanencia a través del tiempo. Sólo es posible si se vincula con la realidad humana. Por eso, la comprensión de los hechos sociales, políticos y económicos de la ciudad, así como los de orden histórico, le

otorgan significado a la estructura urbana. La división de la ciudad en esfera pública y privada genera una estructura racional que acoge los monumentos, los elementos primarios y los edificios de orden público, así como cada una de las tipologías de desarrollo de un orden residencial y privado.

En la década de 1960, de frente al eclipse de la arquitectura moderna, se desarrolla una teoría que trasciende y trabaja la ciudad entendida como arquitectura y como lugar de las vicisitudes humanas. La ciudad es historia y cobra vida en la memoria del colectivo mostrada por medio de los monumentos. Cuando en 1990 ganó el premio Pritzker de Arquitectura, el equivalente a los Premio Nobel en Literatura, un miembro del jurado dijo que Rossi era “un poeta convertido en arquitecto”.

Aludir en este trabajo a Rossi es necesario por sus coincidencias con Lefebvre sobre el espacio urbano como creación humana, y con Benjamin por considerar a la ciudad como obra de arte. Sólo que Benjamin observa el aura en cada obra de arte, mientras que Rossi ve los hechos urbanos como obra de arte, que dan forma a la ciudad y cuya “artisticidad va muy unida a su cualidad, a su unicum” (Rossi, 1982: 73). Por ello, sus conceptos y apreciaciones sobre la ciudad nos obligan a considerarlo y analizarlo, para valorar lo que contiene nuestro Centro Histórico como ciudad antigua que evoluciona como obra artística, pero cuyas formas son capaces de adaptarse a nuevas funciones, pues: “La forma de la ciudad siempre es la forma de un tiempo de la ciudad; hay muchos tiempos en la forma de la ciudad” (Rossi, citado en Gómez 2016: 10).

En todo ello va de por medio la forma que adquiere el Centro Histórico con el tipo de políticas que se aplican para conservar su patrimonio cultural, los cuales nos manda señales de estar apegado a un acuerdo excluyente, en el que sólo caben los que tienen dinero para clonarlo de acuerdo con los requerimientos de las imágenes de paisajes urbanos dominantes en la industria turística mundial y de servicios de cuarta generación: bancos, firmas internacionales de asesoría mediática, de *marketing* y financiera requieren privatizar los espacios públicos emblemáticos con contenido histórico y cultural para maximizar sus ganancias, espacio donde el derecho a la ciudad sólo lo pueden pagar los poderosos.

Uriel Martínez nos dice que cuando se habla de gentrificación, inevitablemente se hace referencia a un fenómeno de clase. Él analiza la incidencia que tienen las políticas de desplazamiento sobre la población

vulnerable y los discursos dominantes que legitiman dichas intervenciones urbanas. Se enfoca en la remodelación de la Alameda Central, encontrando los elementos clave para comprender cómo la gentrificación implicó procesos de expulsión y desplazamiento, teniendo como consecuencia transformaciones sociales que estigmatizaban a la población vulnerable, dando paso al creciente auge inmobiliario y comercial, así como al cambio social en las prácticas cotidianas. En ese contexto de conflicto urbano es frecuente:

escuchar en los discursos dominantes ejercidos por las instituciones de gobierno las palabras “recuperación”, “rescate” o “revitalización” para legitimar las intervenciones urbanas orientadas por el interés capitalista que tienen como principal consecuencia el desplazamiento de sectores de población de clase baja por la incorporación de población de clase media-alta (Martínez, 2015: 3).

Visto así, el gobierno de la ciudad definió la gentrificación como: “un proceso de transformación urbana en el que la población original de un sector o barrio deteriorado se renueva. La gentrificación es símbolo de crecimiento económico”. En ese discurso no se habla de desplazamiento, no obstante, involucra a dos actores, el Estado como ejecutor de “políticas de desplazamiento” y las clases populares vulnerables que son desplazadas. De esa manera, el espacio público se volvió importante en los discursos para lograr consenso para su “recuperación”, legitimando las intervenciones urbanas, al ser considerado como “un espacio dedicado al bien común y de interés público, ya que se convierte en el espacio de libre acceso abierto a toda la sociedad, neutral y armónico, desapareciendo las diferencias de clase” (Martínez, 2015: 3).

Para aclarar la esencia de esas transformaciones que el espacio público tiene después de las intervenciones urbanas, Emilio Duhau y Ángela Giglia que aparece en la contraportada de su libro, donde abordan las transformaciones recientes que han establecido el orden metropolitano para del espacio público, en nuestro caso del Centro Histórico, ellos afirman que ese cambio:

Da cuenta de la distribución y organización de las prácticas de consumo en relación con la estructura socioespacial de la metrópolis y su vinculación

con otras prácticas urbanas (...) este enfoque permite evidenciar pautas recurrentes que asocian a habitantes con determinados espacios, dibujando la posibilidad de una teoría socioespacial de las prácticas de consumo (Duhau y Giglia, 2016).

Como consecuencia de estas políticas, el Centro Histórico se ha sometido desde entonces a intervenciones urbanas constantes como el retiro de ambulantes de las calles, entre otros a los indígenas, la peatonalización de las calles Regina, Madero y parte de 16 de Septiembre, la instalación del Museo del Tequila y el Mezcal en la Plaza Garibaldi, la recuperación de la Alameda y la Plaza Tlaxcoaque, además de adecuaciones importantes a La Merced antes de su último incendio, la remodelación del Barrio Chino y del Mercado de San Juan, además de cruzarlo con el servicio de metrobús e introducir el programa gratuito de Ecobicis.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Centro Histórico ha sido producido socialmente por todas las generaciones de mexicanos; en tanto ciudad original, es un producto arquitectónico que debe ser valorado junto con sus contenidos artísticos, cuya aura siempre está en riesgo por los procesos de patrimonialización, imponiéndole un estilo de vida densa e intensa para representar un valor de cambio.

El Centro Histórico ha estado sometido a procesos de mantenimiento, conservación, restauración y transformaciones como si fuera una casa que se adapta a las necesidades de sus moradores y visitantes. Así lo hicieron los encomenderos, luego los misioneros, la aristocracia colonial, más adelante los mineros ricos y hacendados porfirianos, y durante el siglo xx y xxi los grupos que representan la modernidad.

La mundialización de la economía, la globalización catalizada por los medios electrónicos de comunicación y la tendencia creciente del turismo han producido una mayor afluencia de visitantes locales, turistas nacionales e internacionales que someten a presión el aura arquitectónica de sus calles, edificios y plazas con usos de museificación.

La conservación y reconstrucción de calles, plazas y edificios han estado sujetas a influencias homogeneizantes y de clonación, que favorecen el negocio de hoteles, restaurantes y franquicias internacionales. Sin embargo, el contenido original histórico-cultural prehispánico, colonial, porfiriano y posrevolucionario, se mantiene con base en formas de gestión que tratan de proteger su esencia de “aura benjaminiana”.

No obstante que se percibe una fuerte presión por ser muy cuidadosos con los cambios y remodelaciones que se hagan, la tentación de caer en prácticas de fachadismo que se imponen no sólo a los frentes de los inmuebles, sino también al mobiliario urbano, banquetas y adoquinados, sigue vigente y puede repercutir en desencantos por la pérdida de la originalidad del aura.

Desde luego, que aprovechar económicamente el Centro Histórico con fines productivistas es una realidad, que antecede a la Declaración de Quito de 2000, la cual promueve la participación de los pueblos indígenas en todos los procesos de desarrollo sustentable en los territorios que ellos habitan o usan, pero con el convenio firmado en 2001 con la Fundación Slim, por un lado mejoró la infraestructura de algunas calles y edificios, pero por otro reforzó una política de exclusión hacia sectores sociales desfavorecidos, como indígenas, pobres, drogadictos, prostitutas e indigentes, expulsándolos hacia barrios aún deteriorados como La Merced, Peralvillo o hacia calzada de Tlalpan, dándole más importancia al turista que al residente, lo que debilita el tejido social y lo convierte por las noches en un lugar desolado y peligroso, donde lo que prevalece son los antros y la venta de drogas.

Caer en el abuso de museificar el Centro Histórico es negar la posibilidad de una vida cotidiana que debe conservarse y reforzarse por bien de la ciudad, pues allí hay ciudadanos que llevan una vida digna que, por sencilla y peculiar que nos parezca, no merece ser folclorizada para venderla como parte de un *tour*, como es el caso de la población indígena, que lleva sobre sus hombros el pasado histórico del que todo el país está orgulloso.

Quienes visitan el Centro Histórico se llevan una buena imagen, lo que los convierte en sus promotores potenciales, porque además tienen una excelente impresión de su gente. Sobre esa actitud debe seguir trabajando el gobierno y las agencias turísticas, sin olvidar que hay quejas

sobre tránsito, contaminación y seguridad, opiniones a las que se suman los que allí viven y trabajan.

Conservar el patrimonio cultural en un contexto dominante de capitalismo mundial es un reto para la gestión pública, pues no hay que olvidar que dialécticamente el arte se produce desde la estructura básica, sin dejar de ser parte de la ideología dominante que fortalece la superestructura.

## REFERENCIAS

- Child, Gordon V. (1992), *Los orígenes de la civilización*, México: FCE.
- Cuéllar Pérez, Jorge Alberto *et al.* (2006), “La Ciudad de México y su turismo: una mirada desde sus visitantes”, *Veredas. Revista de Pensamiento sociológico*, Segundo semestre, núm. 13, pp. 81-98.
- Delgado, Javier (1999), “La Corona regional de la Ciudad de México. Primer anillo exterior en formación”, en Javier Delgado y Blanca R. Ramírez (coords.), *Territorio y cultura en la Ciudad de México. Tomo I, Transiciones*, México: UAM / Plaza y Valdez, pp. 171-194.
- Glaeser, Edward (2011), *Triumph of the City*, Nueva York: Penguin Press.
- Hiernaux-Nicolas, Daniel (2013), “Patrimonio turístico: discutiendo la noción de ‘aura’ en la mundialización”, en Lucrecia Rubio y Gabino Ponce (eds.), *Gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y medioambiental. Enfoques y casos prácticos*, México / España: UAM / Universitat de Alicante, pp. 17-34.
- Irigoyen Castillo, Jaime Francisco (2013), “La trivialización de la gestión del patrimonio urbano”, en Lucrecia Rubio y Gabino Ponce (eds.), *Gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y medioambiental. Enfoques y casos prácticos*, México / España: UAM / Universitat d’Alacant, pp. 45-60.
- Jouve, Bernard y Christian Lefèvre (2002), *Métropoles ingouvernables*, París: Elsevier.
- Lefebvre, Henri (1978), *El derecho a la ciudad*, Barcelona: Ediciones Península.
- Lefebvre, Henri (2013), *La producción del espacio*, Madrid: Capitán Swing.

- Legorreta, Jorge (2008), “Transformación y restauración lacustre de la ciudad de México”, en Jorge Legorreta, *La ciudad de México a debate*, México: UAM-Azcapotzalco, pp. 207-223.
- Martínez Gutiérrez, Ion (2013), “Prólogo: Henri Lefebvre y los espacios de lo posible”, en Henri Lefebvre, *La producción del espacio*, Madrid: Capitán Swing, pp. 9-28.
- Martínez Ramírez, Uriel (2015), “Proceso de gentrificación y desplazamiento en el espacio público del centro histórico de la Ciudad de México”, WPCC-15006 *Working Papers Series, Contested\_cities*.
- Paz, Octavio (1985), *El laberinto de la soledad*, México: FCE.
- Paz, Octavio (1998), *El laberinto de la soledad*, México: FCE.
- Pradilla Cobos, Emilio (1984), *Contribución a la crítica de la “teoría urbana”; del espacio a la “crisis urbana”*, México: UAM-Xochimilco.
- Rosique Cañas, José Antonio (2006), *Ciudad de México: la megalópolis ingobernable*, México: UAM-FCPS / Épica.
- Rosique Cañas, José Antonio (2004-2011), *Informes Mensuales y Anuales. El turista que visita la Ciudad de México*, México: UAM / PUEM / GDF, (80 reportes mensuales y 8 anuales).
- Rosique Cañas, José Antonio (2013), “El portal de Turismo de México: metodología para la actualización de información electrónica”, en Lucrecia Rubio y Gabino Ponce (eds.), *Gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y medioambiental. Enfoques y casos prácticos*, México / España: UAM / Universitat d’Alacant, pp. 283-292.
- Rosique Cañas, José Antonio (2015), *Megalópolis ingobernables: más allá de las revoluciones urbanas*, México: UAM.
- Rosique Cañas, José Antonio (2017), “El Centro Histórico de la megalópolis ingobernable: patrimonialismo, turistificación y fachadismo del territorio”, en Felipe de Alba, *Megalópolis. Un debate a diferentes voces*, México: CESPO-PUEC-UNAM, pp. 87-109.
- Rossi, Aldo (1982), *La arquitectura de la ciudad*, Barcelona: Gustavo Gili.
- Rubio Medina, Lucrecia (2013) “Introducción”, en Lucrecia Rubio y Gabino Ponce (eds.), *Gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y medioambiental. Enfoques y casos prácticos*, México / España: UAM / Universitat d’Alacant, pp. 13-16.
- Secretaría de Turismo (Sectur) (2006), “México: hacia dónde vamos y dónde estamos en materia de turismo”, Resumen ejecutivo, México: Sectur.

Semo Calev, Enrique (1973), *Historia del capitalismo en México I. Los orígenes, 1521-1763*, México: SEP.

### *Mesografía*

- Aguirre, María (1997), *Aldo Rossi y su tratado sobre la ciudad*, <[http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/20404/2/maria\\_aguirre.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/20404/2/maria_aguirre.pdf)> (consultado el 28 de julio de 2016).
- Benítez, Jorge Manuel (2015), *Benjamin y el fin del aura*, <<https://www.abc.com.py/ediciónimpresa/suplementos/cultural/benjamin-y-el-fin-del-aura-1334266.html>> (consultado el 4 de marzo de 2021).
- Benjamin, Walter (1989), *La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica*, Buenos Aires: Taurus, <[http://jacgmur.blogspot.mx/2009/03/la-teoria-del-arte-de-benjamin-es-una\\_27.html](http://jacgmur.blogspot.mx/2009/03/la-teoria-del-arte-de-benjamin-es-una_27.html)> (consultado el 5 de agosto de 2016).
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) (2010), *Centro Histórico de la Ciudad de México*, <[http://www.cultura.gob.mx/turismo-cultural/destino\\_mes/cd\\_mexico/](http://www.cultura.gob.mx/turismo-cultural/destino_mes/cd_mexico/)> (consultado el 8 de mayo de 2016).
- Díaz Parra, Iván (2012), *La gentrificación en la cambiante estructura socioespacial de la ciudad*, <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1030.htm>> (consultado el 8 de agosto de 2016).
- Di Pego, Anabella (2016), *Reproductibilidad técnica, arte y política en la filosofía de Walter Benjamin*. Memoria Académica. Compartimos lo que sabemos, <[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.8423/pr.8423.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8423/pr.8423.pdf)>.
- Duhau, Eminio y Ángela Giglia (2016), *Métrópoli, espacio público y consumo*, México: FCE.
- Fideicomiso Centro Histórico (s.a.), *Guía del Centro Histórico*, <<http://www.guiadelcentrohistorico.mx/tags/turismo>> (consultado el 8 de mayo de 2016).
- Gavira Ríos, Mario Alberto (2010), *Apuntes de economía regional*, Biblioteca virtual de derecho, economía y ciencias sociales, <[www.eumed.net/libros-gratis/2010f/873/teoria%20Central.htm](http://www.eumed.net/libros-gratis/2010f/873/teoria%20Central.htm)> (consultado el 1º de agosto de 2016).

- Gómez Huerta, Tania (2016), *La arquitectura de la ciudad, Aldo Rossi*, <[perspectivasociotecnicadeldisenio.files.wordpress.com](http://perspectivasociotecnicadeldisenio.files.wordpress.com)> (consultado el 2 de agosto de 2016).
- Novus, Angelus (2009), “Benjamin y la pérdida del aura”, *Edublog de filosofía*, <[http://jacgmur.blogspot.mx/2009/03/la-teoria-del-arte-de-benjamin-es-una\\_27.html](http://jacgmur.blogspot.mx/2009/03/la-teoria-del-arte-de-benjamin-es-una_27.html)> (consultado el 26 de abril de 2016).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (1972), Convención de Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, <<https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>> (consultado el 4 de marzo de 2021).
- Páramo, Arturo (2014), “Población flotante en Centro Histórico”, *Excelsior*, <<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/01/12/937838#view-1>> (consultado el 8 de mayo de 2016).
- Urban Networks (2014), *Cuando París se convirtió en París: las transformaciones del Barón de Haussmann*, marzo, <[urbannetworks.blogspot.mx](http://urbannetworks.blogspot.mx)> (consultado el 8 de agosto de 2016).
- Villegas Pérez, Álvaro Andrés (2004), *Tesis sobre Walter Benjamin en la época de la reproductibilidad técnica*, *Nómadas*, núm. 9, enero-junio, Madrid: Universidad Complutense, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18100931>> (consultado el 4 de marzo de 2021).

## SEMBLANZAS

### **Alfonso León Pérez**

Politólogo por la UAM-Iztapalapa; doctor en Estudios Sociales en la línea de Procesos Políticos por la misma institución. Profesor-investigador en la DCSH, adscrito al Departamento de Relaciones Sociales de la UAM-Xochimilco. Profesor invitado en la maestría en Seguridad Pública del Centro de Estudios Superiores Navales, de la Secretaría de la Marina. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: <alopez@correo.xoc.uam.mx>.

*Prólogo y capítulo La participación de la sociedad civil en el proceso electoral 2018.*

### **Joel Flores Rentería**

Doctor en Ciencia Política por la FCPYS, UNAM. Profesor de carrera titular c, adscrito al Departamento de Política y Cultura en la DCSH, de la UAM-Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: <jflores@correo.xoc.uam.mx>

*Prólogo y capítulo Sociedad civil y democracia.*

### **Israel Palma Cano**

Ha realizado estudios de grado en Sociología, y cuenta con maestría y doctorado en Ciencias Antropológicas por la UAM-Iztapalapa. Se ha especializado en los temas de sociedad civil, capital social, transparencia, monitoreo y contraloría social. Actualmente está adscrito al Departamento de Relaciones Sociales en la DCSH, de la UAM-Xochimilco, donde imparte cátedra en Metodología de la Investigación. Correo electrónico: <israelpalma23@yahoo.com.mx>

Capítulo *Organizaciones de la sociedad civil: aportes y caracterización en la cuarta transformación.*

### **Gabriel Pérez Pérez**

Doctor en Filosofía, con especialidad en Filosofía Política, por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-investigador de tiempo completo y jefe del Departamento de Ciencias Sociales en la DCSH, de la UAM-Cuajimalpa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Líneas de investigación: ciudadanía y democracia. Correo electrónico: <gpperez@cua.uam.mx>.

Capítulos en coautoría: *La sociedad civil y la 4T: de la transformación retórica a la transformación social*; *Organizaciones de la sociedad civil en México y contrapesos en la 4T: una lectura a partir de la teoría de los cuerpos intermedios.*

### **Mario C. Chavarría Suárez**

Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades. Maestro en Sociología por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México; licenciado en Sociología por la UAM-Azcapotzalco. Profesor-investigador titular de tiempo completo, adscrito al Departamento de Ciencias Sociales en la DCSH, de la UAM-Cuajimalpa. Candidato al Sistema Nacional de Investigadores. Reconocimiento a Perfil Deseable por la Subsecretaría de Educación Superior (PRODEP). Líneas de investigación: calidad de la democracia, sociología política, participación ciudadana y políticas públicas. Correo electrónico: <chavarriasm@gmail.com>.

Capítulo en coautoría: *La sociedad civil y la 4T: de la transformación retórica a la transformación social.*

### **Raúl Figueroa Romero**

Realizó sus estudios en la UAM-Azcapotzalco e Iztapalapa: licenciaturas en Ciencia Política y en Derecho, respectivamente; maestría y doctorado en Estudios Sociales, con especialización en Procesos Póliticos (Ciencia Política) por la UAM-Iztapalapa; actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en su Alma Mater: UAM-Lerma, adscrito al Departamento de Procesos Sociales en la DSCH. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Correo electrónico: <r.figueroa@correo.ler.uam.mx>

Capítulo en coautoría: *La sociedad civil en la 4T y en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.

### **Nancy Paola Dávila Fisman**

Licenciatura y maestría en Derecho por la UNAM. Doctora en Estudios Sociales en el área de concentración de Procesos Políticos por la UAM-Iztapalapa. Actualmente es profesora-investigadora en la UAM-Azcapotzalco. Líneas de investigación: derecho indígena, derechos humanos, ciudadanía, derecho electoral, pluralismo jurídico, política y democracia, multiculturalismo. Correo electrónico: <paolafisman@gmail.com>.

Capítulo en coautoría: *La sociedad civil en la 4T y en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.

### **Oscar Flores Jáuregui**

Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la UAM-Cuajimalpa. Profesor investigador de tiempo completo, adscrito al Departamento de Ciencias Sociales en la DCSH, de la UAM-Cuajimalpa. Líneas de Investigación: calidad de la democracia y rendición de cuentas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: <oflores@cua.uam.mx>.

Capítulo en coautoría: *Organismos de la sociedad civil en México y contrapesos de la 4T: una lectura a partir de la teoría de los cuerpos intermedios*.

### **Manuel Larrosa Haro**

Profesor-investigador de tiempo completo adscrito al Departamento de Sociología en la DCSH, de la UAM-Iztapalapa. Actualmente es responsable del Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones de la UAM. Consejero electoral distrital del INE en el 15 Distrito de la Ciudad de México. Coordinador de la serie editorial: Elecciones y Partidos Políticos en México. Líneas de investigación: sistema político mexicano, metodologías para el análisis político, elecciones y procesos participativos en la Ciudad de México, sistemas electorales de América Latina. Correo electrónico: <olonaml@yahoo.com.mx>.

Capítulo en coautoría: *La nueva ley de participación ciudadana y la sociedad civil en la Ciudad de México: retos para la 4T*.

### **Javier Santiago Castillo**

Profesor-investigador titular c, adscrito al Departamento de Sociología en la DCSH, de la UAM-Iztapalapa. Consejero electoral del Consejo General del INE (2014-2017). Consejero presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal (1999-2006). Correo electrónico: <jscnavegando@gmail.com>.

Capítulo en coautoría: *La nueva ley de participación ciudadana y la sociedad civil en la Ciudad de México: retos para la 4T.*

### **Eduardo Eliud Bermúdez Ballesteros**

Licenciado en Ciencia Política por la UAM-Iztapalapa. Actualmente es ayudante de investigación del Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones en la misma institución. Líneas de investigación: procesos electorales, participación ciudadana, y transparencia y rendición de cuentas. Correo electrónico: <eb671599@gmail.com>

Capítulo en coautoría: *La nueva ley de participación ciudadana y la sociedad civil en la Ciudad de México: retos para la 4T.*

### **Abigail Rodríguez Nava**

Doctora en Ciencias Económicas por la UAM, maestra en Economía por la UNAM y maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Profesora-investigadora titular adscrita al Departamento de Producción Económica en la DCSH, de la UAM-Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.

Capítulo en coautoría: *Participación ciudadana y derechos humanos en la definición de las políticas públicas en México.*

### **Liliam Itzel Pérez Vázquez**

Candidata a doctora en Ciencias Económicas y maestra en Ciencias Económicas por la UAM; licenciada en Economía por la UAM-Xochimilco. Ha colaborado en CFE capital S. de R. L. de C. V. en el área de investigación y análisis del sector energético y en el Departamento de Producción Económica de la UAM como ayudante de investigación.

Capítulo en coautoría: *Participación ciudadana y derechos humanos en la definición de las políticas públicas en México.*

### **Washington Jesús Quintero Montaña**

Candidato a doctor en Ciencias Económicas por la UAM, maestro en Ciencias Económicas por la misma institución, con medalla al mérito universitario; maestro en Finanzas y Proyectos Corporativos, y licenciado en Economía por la Universidad de Guayaquil, Facultad de Ciencias Económicas.

Capítulo en coautoría: *Participación ciudadana y derechos humanos en la definición de las políticas públicas en México.*

### **Raúl Hernández Mar**

Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales en la DCSH, de la UAM-Lerma. Es integrante de la Red Temática Gobernanza Metropolitana (RedGobMet) del Conacyt (<http://www.redgobmet.redtematica.mx/>), Perfil Deseable PRODEP-SEP e integrante del área de investigación Políticas Públicas, Economía, Sociedad y Territorio (PPESYT). Líneas de investigación: implementación y evaluación de políticas públicas, políticas públicas urbanas y gobernanza territorial. Correo electrónico: <r.hernandez@correo.ler.uam.mx>.

Capítulo en coautoría: *La involución del Estado mexicano: sociedad civil versus acción de gobierno de la cuarta transformación, el caso del Programa de Estancias Infantiles.*

### **Pablo Castro Domingo**

Profesor-investigador del departamento de Antropología en la DCSH, de la UAM-Iztapalapa. Miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias y Perfil Deseable PRODEP-SEP. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Además, es coordinador de la Comisión de Premios (Ciencias Sociales) de la Academia Mexicana de Ciencias en el periodo 2018-2021. Correo electrónico: <gumlao@yahoo.com.mx>.

Capítulo en coautoría: *La involución del Estado mexicano: sociedad civil versus acción de gobierno de la cuarta transformación, el caso del Programa de Estancias Infantiles.*

### **Beatriz Canabal Cristiani**

Licenciada en Sociología por la FCPYS de la UNAM, doctorado en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Profe-

sora-investigadora adscrita al Departamento de Relaciones Sociales en la DCSH, de la UAM-Xochimilco. Realizando docencia e investigación en las áreas de desarrollo rural, relación campo-ciudad, migración y estudios de género en poblaciones rurales e indígenas. Correo electrónico: <bcanal3@gmail.com>.

Capítulo *Movimiento Campesino y la cuarta transformación: encuentros y desencuentros*.

### **Fortino Vela Peón**

Economista por la UAM-Iztapalapa y maestro en Demografía por El Colegio de México. Su investigación gira en torno a los temas de la migración hacia Estados Unidos, con enfoque en relaciones internacionales, población y desarrollo, así como mortalidad, homicidios y corrupción. Ha participado en diferentes eventos académicos a nivel nacional e internacional. Actualmente se desempeña como profesor-investigador adscrito al Departamento de Relaciones Sociales en la DCSH, de la UAM-Xochimilco y es coordinador de la maestría en Relaciones Internacionales de esa institución. Correo electrónico: <fvela@correo.xoc.uam.mx>.

Capítulo *El gobierno de la cuarta transformación ante la migración en tránsito hacia Estados Unidos desde los países del Triángulo Norte de Centroamérica*.

### **José Antonio Rosique Cañas**

Sociólogo, maestro en Administración Pública, doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, cuenta con un post-doc en Government & Public Policy por la University of New Mexico. Profesor-investigador en la UAM-Xochimilco; jefe del Departamento de Relaciones Sociales; coordinador de posgrados: DCSH. Director de *Veredas. Revista de Sociología*. Ha publicado 9 libros, 40 artículos y capítulos sobre gestión metropolitana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel II. Jurado: Premio Nacional (INAP). Correo electrónico: <arosique@correo.xoc.uam.mx>.

Capítulo en coautoría: *El Centro Histórico como Patrimonio Cultural de la Humanidad: ¿qué pasa con el derecho a la ciudad y sus habitantes?*

**Guillermo Joaquín Jiménez Mercado**

Licenciado en Comunicación por la Universidad Iberoamericana. Profesor-investigador del Departamento de Educación y Comunicación en la DCSH, de la UAM-Xochimilco de 1975 a 2020. Coordinador de la licenciatura en Comunicación Social; jefe del Departamento de Educación y Comunicación, y secretario de la Unidad Xochimilco. Articulista y conferencista. Productor y realizador de televisión y cine. Correo electrónico: <adaljo@msn.com>.

Capítulo en coautoría: *El Centro Histórico como Patrimonio Cultural de la Humanidad: ¿qué pasa con el derecho a la ciudad y sus habitantes?*

*La sociedad civil en el gobierno de la 4T*, se terminó en mayo de 2021, la edición y producción estuvo al cuidado de Logos Editores, José Vasconcelos, 249-302, col. San Miguel Chapultepec, 11850, Ciudad de México, tel. 55.55.16.35.75, [logos.editores@gmail.com](mailto:logos.editores@gmail.com). La edición consta de 500 ejemplares más sobrantes para reposición

**E**sta obra tiene el propósito de analizar la sociedad civil mexicana en sus diversos espacios de acción; de revisar las aportaciones teóricas, debatir y proponer marcos de referencia para comprender nuestra realidad. En síntesis, se busca generar un aporte teórico y empírico, a partir del cual puedan desprenderse nuevos conocimientos y sus diversas aristas o bifurcaciones.

En México, aun cuando en el siglo xx hubo importantes logros, es a partir del 2000, momento en el que las organizaciones civiles, por su participación en las estrategias programáticas de todos los niveles de gobierno o en las políticas públicas, se convierten en un actor fundamental en la relación Estado y sociedad. La experiencia en temas que aparentemente las instancias públicas no atendían ha sido su mejor carta de presentación. Los resultados de la presente investigación realizan un balance del impacto y los logros que ha tenido la sociedad civil mexicana. ¿Hasta qué punto y de qué manera sus acciones han contribuido a mejorar las condiciones de vida de la sociedad? Esta es una de las preguntas que articula y que encuentra respuestas en esta obra.

Las actividades llevadas a cabo por ciudadanos organizados rebasan los ámbitos de la acción gubernamental, comprenden también a diversos movimientos sociales; por ejemplo, las luchas de los pueblos originarios que, sin importar el partido político o la ideología a la que pertenezcan, en los últimos lustros han logrado importantes reformas constitucionales. **La sociedad civil en el gobierno de la 4T** presenta un recuento crítico en el que puede observarse cómo la sociedad civil se ha erigido en un límite a la posible arbitrariedad de los poderes públicos.

