



Sistema Político,
Participación y Ciudadanías en
LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

Juan Francisco Reyes del Campillo Lona, Alejandra Toscana Aparicio | coordinadores



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

Juan Francisco Reyes del Campillo Lona. Politólogo, con líneas de investigación en procesos político-electorales, representación y cultura política. Profesor-investigador en la UAM-Xochimilco. Autor y coordinador de diversos libros, con más de 100 trabajos publicados como capítulos de libro y artículos en revistas especializadas. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Fue Consejero electoral en el Instituto Electoral del Distrito Federal, presidente y secretario académico de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Es miembro del consejo editorial de las revistas *Política y Cultura* y *El Cotidiano*.

Alejandra Toscana Aparicio. Doctora en geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-investigadora adscrita al Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco, docente en el Tronco Divisional de Ciencias Sociales y Humanidades, la Maestría en Sociedades Sustentables, el Posgrado en Desarrollo Rural y el Doctorado en Ciencias Sociales, así como en el Colegio de Geografía de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Líneas de investigación: problemas socioambientales y de vivienda en entornos urbanos y rurales.

SISTEMA POLÍTICO, PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍAS
EN LA CUARTA TRANSFORMACIÓN



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, José Antonio De los Reyes Heredia

Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Francisco Javier Soria López

Secretaria de Unidad, Angélica Buendía Espinosa

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

Jefe de la Sección de Publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

Jerónimo Luis Repoll (presidente)

Gabriela Dutrénit Bielous / Álvaro Fernando López Lara

Asesor: Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL DE POLÍTICA Y CULTURA

Tadeo Liceaga Carrasco (presidente)

Eleazar Humberto Guerra de la Huerta / María Griselda Günther

Ana Lau Jaivén / Saydi Cecilia Núñez Cetina

Eduardo Tzili Apango / Héctor Manuel Villarreal Beltrán

Asistente editorial: Varinia Cortés Rodríguez

Sistema Político, Participación y Ciudadanías en **LA CUARTA TRANSFORMACIÓN**

Juan Francisco Reyes del Campillo Lona
Alejandra Toscana Aparicio
coordinadores



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Política y Cultura

Primera edición: diciembre de 2022

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100
Colonia Villa Quietud, Alcaldía Coyoacán
04960 Ciudad de México

Sección de Publicaciones
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Edificio A, tercer piso
Teléfono: 55 5483 7060
pubcsh@gmail.com/pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcsh.xoc.uam.mx>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx>

Portada: Sergio Hernández, *Códice Yanhuítlan*, Mixteca Alta, Oaxaca, 2015.

ISBN impreso: 978-607-28-2732-5

ISBN digital: 978-607-28-2733-2

Agradecemos a la Rectoría de Unidad el apoyo recibido para la publicación.

Esta publicación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, fue dictaminada por pares académicos externos especialistas en el tema.

Hecho en México / Made in Mexico

Índice

Introducción	9
--------------	---

PRIMERA PARTE

Vicisitudes de los partidos políticos y del sistema de partidos en el México de la época neoliberal <i>Mario Alejandro Carrillo Luvianos y Rigoberto Ramírez López</i>	27
--	----

Populismo y crisis de la democracia representativa en México <i>Juan Francisco Reyes del Campillo Lona</i>	55
--	----

Son los pacos, los jueces, el Estado, el presidente: inclusión por género sin gabinete paritario en el gobierno de México <i>Héctor Villarreal Beltrán</i>	75
--	----

La Alianza Federalista en tiempos de coronavirus <i>Ernesto Soto Reyes Garmendia</i>	105
---	-----

Elecciones, encuestas y participación ciudadana 2015-2018 <i>Claudia Ortiz Guerrero</i>	119
--	-----

SEGUNDA PARTE

Ciudadanía cultural en México: desigualdades y retos a futuro <i>María Elena Figueroa Díaz</i>	145
---	-----

Tensiones en el ejercicio de los derechos de los pueblos originarios de la Ciudad de México y del Istmo de Tehuantepec <i>Gisela Landázuri Benítez, Martha Olivares Díaz y Verónica Rodríguez Cabrera</i>	171
Ciudadanías urbanas deficitarias. Acceso restringido a la vivienda en la Ciudad de México <i>Alejandra Toscana Aparicio</i>	201
Reflexiones en torno a la ciudadanía de las mujeres en México <i>Mónica Inés Cejas, Liliana López Levi y Angélica Rosas Huerta</i>	229
Semblanzas	259

Introducción

Juan Reyes del Campillo Lona
Alejandra Toscana Aparicio

ESTE LIBRO SE INTEGRA POR UN CONJUNTO DE TEXTOS en los que se reflexiona en torno al sistema político mexicano y sobre diferentes aspectos relacionados con la ciudadanía en el contexto sociopolítico de la Cuarta Transformación (4T). Son temas que, de alguna forma y sin ser exhaustivos, se encuentran insertos en la agenda de la discusión pública nacional, muchos de ellos sujetos a un intercambio y fuerte disputa mediática, aunque también están presentes diversas cuestiones de la vida cotidiana vinculadas con los movimientos y resistencias sociales. Así, las coordenadas de la reflexión se establecen desde aspectos institucionales, políticos e ideológicos, hasta tópicos que tienen que ver con las narrativas sociales y culturales, pero que están inmersos en los retos que enfrenta la política gubernamental.

Cuando hacemos referencia al binomio Estado-Sociedad, por esta última comprendemos a “las organizaciones y a los grupos informales que se ocupan de los asuntos públicos, pero que operan tanto fuera del poder del Estado como del poder de las empresas” (Crouch, 2012), entre las cuales pudieran considerarse múltiples formas de participación ciudadana, a partir de un estatus que consiste en la efectiva titularidad de un conjunto de derechos (Estévez, 2000). Por lo mismo, asumimos que los procesos de democratización consisten en dotar a los ciudadanos de mecanismos de participación y representación. Sin embargo, como la crisis de la política tiene su origen en la debilidad de los actores tradicionales, partidos, sindicatos y un escaso peso de las organizaciones y movimientos sociales, en las sociedades plutocráticas –donde el poder está concentrado en pocas manos–, las decisiones del sistema político se toman en unas instituciones representativas cada vez más mermadas

en su capacidad de incidir y gobernar sobre la esfera económica (Silveira, 2000). En este sentido, al encontrarnos con espacios bastante delimitados, nuevos actores, entre los cuales se encuentra la ciudadanía, empiezan a ocuparse del ámbito de la política.

En las sociedades modernas es cada vez más clara la intensa relación entre el sistema político y la ciudadanía. Es en la medida en que los partidos políticos fueron perdiendo su condición de partidos de masas, y éstos se fueron desplazando inexorablemente de la sociedad civil hacia el ámbito del gobierno y del Estado (Mair, 2015), que los sindicatos y otras fuerzas corporativas perdieron terreno en los procesos de negociación de las condiciones de vida de importantes sectores de la sociedad, de ahí que la ciudadanía fue convirtiéndose en actor e interlocutor preeminente del sistema político y el Estado. Desde luego, hacemos alusión a una ciudadanía activa (Rubio, 2007), presente en los procesos de decisión política y, de manera particular, en relación con su participación electoral. Hoy no hay espacio político en el que la ciudadanía se encuentre ausente, incidiendo y perfilando la definición de políticas públicas.

La discusión en las ciencias sociales sobre democracia, elecciones, representación política y ciudadanía, sigue vigente desde su auge a mediados de la década de 1980 tras la ola de transición democrática experimentada en América Latina. Consideramos que se trata de un debate necesario en la coyuntura actual derivada del gobierno autodenominado de la “Cuarta Transformación”,¹ nombre que alude a un cambio profundo social, económico y político que el gobierno pretende lograr y que está enfocado a reducir la corrupción y privilegios de los grupos tradicionalmente favorecidos. Superar la pobreza y la desigualdad, además de mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población, son algunos de los horizontes que han enfrentado condiciones adversas y de exclusión.

En esta tesitura, los aspectos tratados aquí son de interés y relevancia para comprender la coyuntura política actual en México. El espectro temático es amplio y cada capítulo ofrece interesantes consideraciones: contribuye a la discusión sobre los procesos políticos correlacionados con el aumento de la participación ciudadana en diversos aspectos de la vida, tanto en ámbitos urbanos como rurales. Dicha participación se relaciona con los procesos históricos y las luchas sociopolíticas, de lo cual han derivado muchos cambios y una mayor apertura democrática, además de la construcción de una ciudadanía que busca resolver sus necesidades individuales y colectivas.

¹ La primera transformación se refiere a la Independencia (1810), la segunda a la Reforma (1857) y la tercera a la Revolución (1910).

En los primeros capítulos se reflexiona sobre ciertos aspectos del ámbito institucional, desde la perspectiva de los cambios que se han venido insertando en la vida política nacional, mientras que en la segunda parte se presentan casos específicos que discuten respecto a los avatares de los derechos de la ciudadanía en el contexto nacional, como son los culturales, la autodeterminación de los pueblos, el derecho a la vivienda y al suelo urbano, así como a la igualdad y equidad de género. Inicialmente se pretende valorar el acontecer político, cómo los diferentes actores políticos están confrontándose y resuelven sus contradicciones. Más adelante se evidencia cómo, en la gestión de gobierno y en el mismo discurso de sus agentes, las problemáticas sociales están presentes, no obstante que las distintas realidades a veces contradictorias y confrontacionales nos presentan la necesidad de los movimientos y luchas para alcanzar y concretar determinadas políticas públicas.

Pero a diferencia de otras épocas, cuando hoy hacemos referencia a la democracia tenemos que vincularla prioritariamente con la ciudadanía. Los retos de la democracia son, además de impulsar la construcción de un amplio espectro de espacios para la participación ciudadana, asegurar una educación y formación cívica que garantice el fortalecimiento y consolidación de las instituciones. En ese sentido, democracia y ciudadanía son indisolubles, y para el aprendizaje de esos valores democráticos los ciudadanos tienen que hacerlo y recurrir muchas veces a sus propias experiencias (Torcal, 2009). A fin de cuentas, la cultura política se remite al conjunto de orientaciones (cognitivas, afectivas y evaluativas) que los ciudadanos tienen respecto al sistema político.

La propuesta de David Easton de una categoría de *sistema político* como objeto de estudio y unidad de análisis, buscaba aislar a los fenómenos políticos del conjunto del sistema social. Se trata de un instrumento analítico diseñado para identificar aquellos aspectos integralmente relacionados con la actividad política, por lo cual el *sistema político* fue definido como “una serie de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante la cual se asignan autorizadamente valores en una sociedad” (Harto de Vera, 2005: 69-70). Es precisamente el conjunto de interacciones políticas el que otorga al concepto su operatividad, en el sentido del proceso de toma de decisiones y los mecanismos para hacer efectivas esas decisiones, así como los medios para legitimarlas. Por su parte, Gabriel Almond asume que el sistema político es un “conjunto de interacciones sociales orientadas hacia la formulación y ejecución de los objetivos colectivos de una sociedad” (Harto de Vera, 2005: 70).

La política permite a los grupos humanos tomar decisiones colectivas. Sin embargo, como actividad compleja y ante la presencia de un término polisémico, es necesario hacer uso de la lengua inglesa para diferenciar sus diferentes dimensiones o

significados, ya sea como estructura, como proceso o como resultado (Valles y Martí i Puig, 2016). *Polity*, como la dimensión institucional de la política y las reglas que dan forma a los comportamientos y sus interacciones. Puede con ello hacerse referencia a las funciones asignadas y a los métodos y procedimientos para la designación de los titulares del poder, así como a las formas políticas en que se organiza una sociedad.

Politics, entendida como el proceso político, en el que los actores interactúan cuando tienen intereses encontrados y visiones divergentes (Harto de Vera, 2005). Aquí se observan los comportamientos de los actores políticos, sus motivaciones y sus formas de intervención. Mientras *polity* es la forma o una estructura estable, *politics* se refiere a la parte dinámica de la política. Por último, *policy*, como las respuestas que resultan de la combinación de estructuras y procesos de cada uno de los conflictos. Estas son las decisiones o políticas públicas que tienen por objeto regular y resolver las tensiones del sistema político, asumiendo que éste es una organización compleja que a partir de diferentes interacciones recibe demandas y procesa resultados.

El sistema político se relaciona estrechamente con estas dimensiones de la política, en cuanto a instituciones, reglas y valores que regulan y dan pauta a las formas de intervención de la comunidad política. A partir de ello, las demandas y soluciones se procesan mediante interacciones entre los diferentes actores. Se toman ciertas decisiones y no otras, como resultado de las relaciones de fuerza en escenarios donde los diferentes actores compiten y se confrontan para determinar el rumbo que debe tomar el conjunto de políticas públicas en una sociedad.

Ahora bien, de acuerdo con los acontecimientos recientes en el país, vale hacerse la pregunta respecto a cuáles son los conflictos que se enfrentan y qué soluciones se procesan y ofrecen en el sistema político mexicano. Cuáles son las instituciones y qué tipo de procesos se destacan en el transcurso de una nueva realidad política. Es evidente que, desde que se procesó en México la transición a la democracia, el sistema de partidos se ubicó en la centralidad del sistema político, al mismo tiempo que presenta una continua transformación. Empero, en el proceso de cambio entre los puntos de ruptura y escisión, al pasar de la confrontación política entre la democracia y el autoritarismo, y concentrarse la nueva disputa en el modelo de desarrollo, se renovaron los alineamientos políticos, las alianzas y los discursos políticos.

En esta tesitura, desde el gobierno encontramos un nuevo discurso y un conjunto de decisiones que buscan dar cabida a las demandas y aspiraciones de los sectores populares, en la idea, sobre todo, de una distribución distinta de los beneficios sociales. Asimismo, ante los cambios de gobierno en las diferentes entidades se está estableciendo un federalismo que presenta nuevas demandas y conflictos, más allá de un mero realineamiento electoral. Los cambios políticos en el país desde la transición

han traído también nuevas formas de reclutamiento del personal político, en donde se incluye de manera sobresaliente la participación cada vez más intensa de mujeres en la ruta de la paridad de género.

Pero con la llegada a la Presidencia de Andrés Manuel López Obrador, se modificaron no sólo los discursos de muchos actores sociales, sino también sus prácticas políticas. Una diversidad de conflictos es hoy más visible, cuando es evidente que los movimientos sociales y la actividad ciudadana utilizan la apertura de espacios para reforzar sus movilizaciones y replantear sus demandas. A partir de la flexibilidad y tolerancia que manifiesta el nuevo gobierno ante las movilizaciones sociales, es evidente que algunos actores han radicalizado su actividad política, a veces hasta el límite de la confrontación. Todo ello, sin embargo, es resultado de una transformación radical del sistema político, en donde las interacciones entre las instituciones, la comunidad política y las mismas autoridades, derivan en nuevos procesos de decisión que nos remiten a analizar y realizar nuevas lecturas del acontecer político nacional.

Desde un enfoque institucional, en el capítulo *Vicisitudes de los partidos políticos y del sistema de partidos en el México de la época neoliberal*, se exponen las características del sistema de partidos y su desarrollo en relación con el Estado mexicano. Ciertamente, diferentes textos han buscado esclarecer el recorrido del sistema partidario en México a partir de la transición a la democracia de la década de 1990. Al intentarlo han discurrido en diferentes formas o perspectivas de análisis, una de las cuales tiene una raíz histórico institucional, misma que explica el devenir del sistema partidario a partir de analizar los elementos estructurales propios del sistema que se combinaron con un persistente proceso de desestructuración programática al interior de cada uno de los principales partidos. Aquí se nos presenta un elemento fundamental de este análisis normativo-institucional que busca una “cabal estructuración programática” o “vínculos programáticos coherentes” y que pretende argumentarse a partir de una relación ideal entre partidos y sociedad.

En este texto de Alejandro Carrillo y Rigoberto Ramírez se sostiene que, en el curso de la transición, los principales partidos mexicanos se desestructuraron política y programáticamente. Sin embargo, al irrumpir en el escenario político mexicano una nueva línea de escisión sociopolítica, que divide claramente al neoliberalismo de la propuesta nacional-popular de la 4T, los tres partidos que impulsaron la transición se fueron decantando hacia el neoliberalismo, creyeron que éste sería el alajero que les permitiría usufructuar eternamente los recursos y beneficios del Estado. Pero en este proceso, unos por convicción, otros por intereses y otros más por acomodarse en el cabús de la historia y esperar a que algo les cayera del cielo, es como se explica el triunfo del gobierno de izquierda, sucedido en México dos décadas después que en

otros países de América Latina. Los autores, Carrillo y Ramírez, después de analizar el papel desempeñado por los partidos políticos y el desarrollo del sistema de partidos en nuestro país, llegan a la conclusión de la fragilidad en la que se encuentra el sistema de partidos en México, dada la debilidad manifiesta de los partidos de oposición, su paulatina pérdida de militantes y electores, así como la poca institucionalización del partido en el poder y su enorme dependencia al presidente de la república.

Dada la frecuencia de la descalificación en contra del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) tachándolo de populista, el propósito del siguiente capítulo es especificar los sentidos que pueden tener las afirmaciones que colocan en una misma frase al gobierno de la 4T y al populismo. En *Populismo y crisis de la democracia representativa en México* se discuten los significados del populismo, categoría analítica relevante en la actualidad. El problema con los intentos de definición teórica del populismo es que normalmente terminan en la descripción de casos concretos o en la acumulación de rasgos empíricos específicos de los movimientos o situaciones que se quiere caracterizar como populistas. Hoy, autores de izquierda y derecha buscan referir como retrógrados el surgimiento de líderes y movimientos que resultan del desgaste e incluso de la crisis de los sistemas democráticos, en el sentido de buscar programas e ideas que tuvieron vigencia en otro tiempo, antes de la globalización y el neoliberalismo. Sin embargo, los estudios acerca del populismo se originaron en la situación en que éste era un sucedáneo o una alternativa al socialismo en países periféricos. Esto no es un mero detalle, ya que la acusación de querer revivir el pasado tiene relación con la crisis de los modelos neoliberales de desarrollo y la ausencia de programas que busquen reemplazarlo.

El arribo de gobiernos de corte populista en América Latina, en Europa del Este e, incluso, en países con democracias consolidadas como Estado Unidos, ha conseguido darle al concepto una nueva legitimidad teórica y analítica. Juan Reyes del Campillo indaga si es posible caracterizar así al actual gobierno de AMLO y plantea tres ejes principales de reflexión: la idea de que el populismo pretende conformar un actor único, homogéneo y monolítico para enfrentar a las oligarquías o a las élites neoliberales; un segundo eje que sostiene que el populismo denota una visión maniquea de la política en donde se propone enfrentar al pueblo con sus enemigos, una minoría que amenaza los intereses del pueblo; y, el tercer eje en relación con la democracia que lleva a enfrentar la democracia representativa con la democracia participativa.

Otro rasgo notable de la creciente ola de literatura acerca del populismo es que éste no tiene propiamente un contenido económico, sino que es un fenómeno casi exclusivamente político. Lamentablemente, algunos que intentaron en el

pasado caracterizar el programa económico del populismo terminaron revolviendo toda política redistributiva del ingreso en el saco del populismo y poniendo como casos ejemplares a Salvador Allende y a Alan García. En fin, este trabajo apunta a la relación de este caso de “populismo” con transformación, y aun cuando los gobiernos populistas nunca hayan generado un modelo perdurable de desarrollo nacional, se puede decir que surgieron como recurso político de transiciones entre etapas de desarrollo capitalista. Con esta hipótesis es que se puede intentar ordenar algo de la maraña de discusiones inagotables acerca del populismo.

En el capítulo *Son los pacos, los jueces, el Estado, el presidente: inclusión por género sin gabinete paritario en el gobierno de México* se revisa cómo se dan los nombramientos de los titulares en los gabinetes a partir de las características del sistema político, tanto por facultad del presidente como por varias reglas informales, inercias históricas, compromisos de campaña y la necesidad de especialistas; pero en el caso del nombramiento de las mujeres, también incide el cambio en la sociedad sobre la demanda de mejorar las condiciones de vida de este sector, igualar sus oportunidades y mejorar su acceso a la toma de decisiones. La inclusión de mujeres en el gabinete se considera un aspecto fundamental no solamente en la transición a la democracia sino en la posibilidad de lograr cambios en la agenda de género en el país.

Héctor Villarreal revisa los supuestos explicativos sobre la integración de los gabinetes en México; repasa los avances que se han logrado en el progreso de las mujeres para su inclusión en los gobiernos desde 1970 hasta 2018, los cuales tienen que ver con que ello constituye por sí mismo un criterio para la integración o composición de los gabinetes. Se destaca en el gabinete federal actual la proporción de mujeres al frente de secretarías y no sólo de las que se refieren al cuidado o a lo social, como ha sido común en gabinetes anteriores. Se da cuenta también de los cambios en la sociedad que han promovido que el sistema político incorpore esta demanda y dé las respuestas necesarias, las cuales no sólo implican resultados en políticas públicas o cambios en las legislaciones, sino la transformación misma del sistema a partir de la incorporación de numerosas mujeres en posiciones de liderazgo. Finalmente, se hace una revisión de las acciones del presidente López Obrador para favorecer la igualdad de género en su gobierno y bajo su esfera de influencia.

Es indudable que el triunfo a la Presidencia de Andrés Manuel López Obrador es uno de los acontecimientos políticos más importantes de las últimas décadas en México, pues representa el primer triunfo de un partido de izquierda que anuncia una ruptura con los gobiernos neoliberales que lo precedieron y con la clase política vinculada a ese proyecto y, con ello, la pérdida de privilegios de algunos actores y sectores. A raíz de lo anterior, en el capítulo *La Alianza Federalista*

en tiempos de coronavirus, se expone cómo durante este sexenio ha tenido lugar una serie de acciones de la derecha política y social (PRI, PAN y seguidores) y cómo en medio de la crisis sanitaria de la pandemia se ha tratado de desestabilizar el gobierno de AMLO. Estas acciones realizadas por “Frena”, “Mexicanos contra la corrupción” y la alianza de diez gobernadores de oposición del PRI, PAN y PRD, llamada “Sí por México”, han tenido la intención de modificar la estrategia sanitaria para contender con la pandemia, de impedir que Morena obtuviera la mayoría simple en la Cámara de Diputados en 2021, y de modificar el pacto fiscal a favor de los estados de la federación.

De acuerdo con Ernesto Soto Reyes Garmendia, el futuro de la coalición de derecha en las elecciones de 2024 depende de que los partidos de oposición permanezcan unidos en alianza y de su habilidad para postular candidatos competitivos que sean capaces de frenar la inercia de Morena. Conocer el papel que desempeña el federalismo en las condiciones actuales del país es una contribución importante para entender el diseño e implementación de políticas públicas en nuestro país. En ese sentido, este texto nos permite llegar al entendimiento del gobierno y reflexionar sobre su desempeño.

En *Elecciones, encuestas y participación ciudadana 2015-2018*, se revisa el modo de actuar de la ciudadanía en un sistema electoral cada vez más competitivo y que ha permitido la alternancia en todos los niveles, desde el ámbito municipal hasta el nacional. Para ello se desarrolla un aspecto teórico general, la idea de la gobernanza electoral, y después se describen el sistema de partidos, las encuestas electorales y la participación ciudadana. El estudio de Claudia Ortiz Guerrero se enfoca en los procesos electorales federales más recientes: 2015, 2018 y 2021. Se tratan varios temas como las reformas a las leyes electorales en las últimas décadas, mismas que han logrado democratizar las elecciones y con ello incentivar la participación ciudadana en las contiendas electorales. La ciudadanía en los sistemas electorales democráticos contemporáneos desempeña un papel relevante mediante la participación que se expresa en las urnas y en los asuntos públicos.

En esta relación, tanto autoridades electorales y partidos políticos, como la confianza y la certeza son importantes porque a partir de éstas se aceptan las reglas y los procedimientos que se ponen en práctica en los procesos electorales, además de que el consenso entre los actores es la base para que los resultados de las contiendas sean política y socialmente aceptados. Otro aspecto que se desarrolla en este capítulo es el de los sondeos de opinión en los contextos electorales, los cuales permiten conocer tendencias, motivaciones, cambios en la intención del voto. Asimismo, otorgan a la ciudadanía, a los políticos, los medios de comunicación y otros grupos interesados,

la posibilidad de conocer las mediciones sobre actitudes públicas e intenciones, hacerse escuchar y comparar sus puntos de vista con otros.

El concepto de ciudadanía tiene una larga historia y se ha modificado sustancialmente con base en los sistemas políticos en los que se ejerce. En sus orígenes, en la antigua Grecia, en el siglo V a. C., el concepto de ciudadano aparece ligado a la idea de *demos* (“pueblo”), a la participación política y al sujeto político. En ese tiempo la ciudadanía implicaba para los hombres libres, griegos o de padres griegos, que eran quienes gozaban del estatus de ciudadanos, participar en el ejercicio del poder en asambleas de deliberaciones públicas a partir de la forma de democracia directa para tomar decisiones y proponer medidas. Las mujeres, menores, extranjeros y esclavos quedaban excluidos de tales derechos y responsabilidades porque no gozaban del estatus de ciudadanía.

La noción de ciudadanía se retomó en el Imperio Romano, donde se vinculó más al reconocimiento social que al ejercicio político. Posteriormente con la caída del Imperio Romano de Occidente, la idea de ciudadanía cayó en desuso debido a la imposición de la fe cristiana y al abandono de la democracia como forma de gobierno. Floreció nuevamente durante el Renacimiento con la aparición de las ciudades-estado del norte de Italia y los cantones suizos —espacios naturales de la ciudadanía—, y de manera más contundente con el Estado-nación de la modernidad, bajo el que la ciudadanía se asocia a la pertenencia a un lugar geográfico, a la participación política, a las libertades individuales y a la igualdad ante la ley (Leycegui, 1999; Horrach, 2009; Heater, 2007).

No obstante, la noción ha implicado una dimensión de exclusión, pues no todas las personas han tenido siempre el estatus de ciudadanos. Históricamente ha favorecido procesos de exclusión diferenciados, sobre todo a quienes no pueden gozar de ella por nacimiento en un lugar determinado o por vínculos de sangre o por edad. En otras épocas por no poseer propiedad privada, por ser mujer o pertenecer a grupos minoritarios.

Actualmente existen diversas formas de pensar la ciudadanía. Con base en un fundamento jurídico, bajo el cual hay que cumplir con ciertas características para acceder a la ciudadanía (lugar de nacimiento, o vínculo sanguíneo, edad), hoy podemos hablar al menos de dos tipos de ciudadanía: la de tradición política liberal y la republicana. La primera destaca al individuo y su libertad por encima de las restricciones que impone el Estado. Mientras que la tradición republicana rescata los valores de participación pública y bien público por encima de los intereses individuales (Horrach, 2007). Desde un punto de vista ético, podemos hablar de dos tipos de ciudadanía: la civil y la activista y o militante. La civil se caracteriza por la moderación

con el compromiso público y se asume como una práctica privada basada en el individuo y en la asociación privada, mientras que el compromiso con el Estado está condicionado a que éste acepte y garantice la actividad privada. La segunda busca que los ciudadanos construyan la comunidad a partir de su actividad, desde una práctica activa y pública, que pretende conciliar el interés público con el privado.

El análisis de la ciudadanía en los capítulos que integran la segunda parte del libro es amplio, va más allá de su dimensión clásica vinculada al derecho a votar y ser votado/a o a las libertades de expresión, pensamiento y asociación. Se hace referencia al vínculo con los derechos culturales, con el derecho a la autodeterminación de los pueblos, a la vivienda y al suelo urbano, y a la igualdad y equidad de género. El Estado debe ser garante de la igualdad de las personas y sus derechos, sin embargo, esto no se cumple en los asuntos que se revisan en los últimos cuatro capítulos que integran esta obra, pues, aunque existan instrumentos jurídicos que reconocen la igualdad, equidad entre las personas y una gran cantidad de derechos, en la práctica no todas las personas logran ejercerlos cabalmente: pareciera que estos derechos sólo cumplen una función normativa. Es evidente que existen condiciones que impiden el ejercicio de ciudadanía plena, entre éstas la desigualdad, la inequidad, la corrupción, el clientelismo, la pobreza, el desempleo, todos estos elementos presentes en nuestro país. Los textos reflexionan en torno a la participación y contribución del Estado en el ejercicio de ciudadanía plena, cuestionan el estatus de igualdad frente al Estado que otorga la ciudadanía en sociedades que se caracterizan por las diferencias, la pluralidad y las desigualdades.

Desde una perspectiva normativa, la ciudadanía es una condición formal unitaria e integral, compuesta por derechos interrelacionados, indivisibles e interdependientes como los derechos humanos. El concepto de ciudadanía es necesario para discutir el conjunto de derechos que requiere una sociedad diversa, heterogénea, multicultural y globalizada que aspire a tener un orden constitucional que garantice la justicia, la igualdad y la inclusión.

Los siguientes capítulos tratan sobre los desafíos y obstáculos que existen en nuestra sociedad para garantizar una serie de derechos que, si bien formalmente se reconocen, en la práctica presentan limitaciones importantes que socavan la democracia y el ejercicio de ciudadanía plena por parte de la diversidad de sujetos que integramos la sociedad actual. Estos capítulos son críticos de la noción de ciudadanía tradicional y universalista. Las autoras consideran que, si bien hay avances en el reconocimiento de derechos de las mujeres, de pueblos étnicos, de los derechos culturales, del derecho a la ciudad y a la vivienda, aún hay rezagos en su ejercicio y demandas incumplidas que generan exclusión, desigualdades e injusticias.

La ciudadanía está en construcción, es un proceso dinámico e incierto como señala Saward (2006), ya que los ciudadanos y ciudadanas no nacen, sino que se hacen. En el libro observamos diversas luchas sobre la ciudadanía, emprendidas desde diversas trincheras y por diversos actores, entre éstas, las luchas de las mujeres, de los pueblos originarios urbanos y rurales, de los movimientos urbano populares, demandas de grupos particulares que se ven afectados por problemas de desigualdad, exclusión o dominación. Se trata de grupos que no han gozado y ejercido ciudadanías plenas y que buscan expandir el dominio de la ciudadanía hacia el reconocimiento y respeto de los derechos civiles (libertad de expresión, opinión y asociación), políticos (derecho a participar en el ejercicio del poder político) y sociales (relativos al bienestar social, al trabajo, la salud, la educación, un ingreso digno, una vivienda adecuada y el respeto a la identidad cultural de los ciudadanos). Estos mismos se consiguieron mediante arduas luchas (Marshall, 1965) y reflejan las pugnas entre ideales individualistas y valores igualitaristas (Sojo, 2002).

Bajo el actual régimen de la Cuarta Transformación, indagamos cómo se ejercen las ciudadanías y cuál es su alcance, en qué hemos avanzado, si hay capacidad y condiciones para ejercer los derechos reconocidos formalmente, qué programas y acciones se impulsan desde los gobiernos y desde la sociedad civil para alcanzar ciudadanías plenas. Se pone especial énfasis en las minorías étnicas, mujeres y grupos marginados que buscan su reconocimiento e inclusión, quiénes pueden ejercer sus derechos y quiénes no, quiénes están incluidos e incluidas y quiénes excluidos y excluidas. Estas son algunas de las preguntas que cuestionan la noción de ciudadanía y que guían el conjunto de textos que integran los últimos capítulos del libro. Este conjunto de capítulos aporta una reflexión a las transformaciones que se están verificando en la ciudadanía en cuanto a su ejercicio, su organización y su vínculo con los derechos, que han ido desplazándose desde su naturaleza universalizante, hacia su carácter de diferencia, como derechos de minorías, de marginados, de excluidos y de derechos colectivos.

María Elena Figueroa Díaz en *Ciudadanía cultural en México: desigualdades y retos a futuro*, revisa las ciudadanías culturales, aquellas que se originan en el contexto de la globalización y de las demandas de los grupos sociales que están cada vez más conscientes de sus derechos humanos y de las diferencias culturales, entre éstas las de carácter religioso, sexual, étnico y etario. El ejercicio de la ciudadanía cultural parte de la desigualdad, de buscar “mecanismos de inclusión de los distintos grupos culturales a partir de su derecho a la diferencia y su negativa a asimilarse a los grupos mayoritarios o dominantes, y a ejercer su derecho al acceso pleno a la educación, la ciencia, la tecnología, el arte, de la misma calidad y en las mismas condiciones

que los demás”. Pero la ciudadanía cultural abarca una gran cantidad de campos: el medio ambiente, el patrimonio cultural, la situación de minorías, la diversidad cultural, la tecnología y el universo digital y sus posibilidades. Y lo más importante: la dimensión cultural funciona como plataforma orientadora de la acción ciudadana.

El capítulo *Tensiones en el ejercicio de los derechos de los pueblos originarios de la Ciudad de México y del Istmo de Tehuantepec*, de Gisela Landázuri Benítez, Martha Olivares Díaz y Verónica Rodríguez Cabrera, constituye un ejemplo de la ciudadanía política, civil, social y cultural. Las autoras indagan cómo se ejerce la ciudadanía desde la condición de estos pueblos en una nación que se considera de composición pluricultural y cómo ejercen la autonomía y la autodeterminación y, en general, los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Con la llegada al gobierno federal de AMLO, se propuso una reforma constitucional sobre los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos para garantizar los derechos históricos que no han sido cumplidos en gobiernos anteriores.

El reto, más allá del reconocimiento de los derechos es que se logre su concreción, que no sean sólo aspiraciones, sino que se materialicen. A partir de ejemplos de los pueblos originarios de la Ciudad de México (CDMX) y sus formas de representación y representatividad, reconocidas en la Constitución local. Uno de ellos, el caso de la organización comunitaria en el pueblo de Santa María Tepepan, Xochimilco, en contra de desarrollos inmobiliarios que desde su perspectiva afectan la vida comunitaria del pueblo originario y por el control del territorio; la lucha de San Andrés Totoltepec en la alcaldía de Tlalpan para elegir a sus autoridades, por un gobierno comunitario; y los pueblos originarios del Istmo de Tehuantepec, la lucha de estos pueblos para defender su territorio de diversos proyectos de “desarrollo”

Las autoras incursionan en la inserción de estos pueblos en el proyecto de la 4T, en particular en cuanto a sus procesos de resistencia y de reconocimiento, al derecho de autogobierno, al derecho de ser reconocido como pueblo dentro de su territorio, a usar sus propios sistemas de organización y solución de conflictos, al uso de su territorio y recursos naturales, y a la defensa de su cultura a partir de su propia cosmovisión. El capítulo da cuenta de la larga batalla de los pueblos originarios por lograr el reconocimiento y ejercicio de sus derechos.

En el capítulo de Alejandra Toscana Aparicio, *Ciudadanías urbanas deficitarias. Acceso restringido a la vivienda en la Ciudad de México* se revisa la construcción de las ciudadanías urbanas, entendidas como el ejercicio intensivo y extensivo de los derechos de apropiación del espacio público por diversos grupos. No poder ejercer el derecho a la ciudad, al suelo urbanizado, a la centralidad y a la vivienda es una muestra de ciudadanía deficitaria, porque si bien son derechos para toda la ciudadanía, en

realidad están acaparados por ciertos grupos. Las dificultades de la mayor parte de la población para acceder a lo anterior, ponen en duda el ejercicio de una ciudadanía plena, a pesar de que el derecho a la vivienda se reconoce como derecho humano, así como en la Constitución Política y en la de la Ciudad de México.

El estudio trata sobre el significado de la ciudadanía urbana a partir del acceso a la vivienda en la CDMX, considerando que la vivienda es el lugar desde el que se accede a las infraestructuras y equipamientos públicos en asentamientos humanos, es una necesidad básica y a la vez una mercancía no asequible para toda la población. Se revisa también de qué manera los programas gubernamentales en materia de vivienda han contribuido a la realización del acceso a la vivienda y con ello a la ampliación de la ciudadanía urbana en el periodo que abarca la democratización de la Ciudad de México desde 1997 a la actualidad. El derecho a la ciudad y a la vivienda están ampliamente reconocidos, pero en los hechos una importante parte de la población no cuenta con la garantía para su disfrute por la falta de políticas públicas y programas que les permitan efectivamente acceder a ella mediante mecanismos formales. Hasta ahora dichos instrumentos han paliado una pequeña parte del problema en cuestión y han contribuido también al encarecimiento del suelo urbano.

Mónica Cejas, Liliana López Levi y Angélica Rosas Huerta en *Reflexiones en torno a la ciudadanía de mujeres en México*, estudian el vínculo entre equidad de género y ciudadanía. Argumentan que se han logrado avances y logros en materia legal, reformas al derecho y procuración de justicia, sin embargo, el acceso formal a una vida libre de violencia para las mexicanas como condición *sine qua non* para la equidad y una ciudadanía plena se desdibuja a la hora de hacerla sustantiva. Esto, a pesar del proyecto de nación de la Cuarta Transformación que se plantea bajo el signo de la esperanza, del cambio y de un replanteamiento de las asimetrías del poder, frente a una desigualdad social y una crisis ocasionada por el modelo neoliberal.

Las autoras reflexionan en torno a cómo pueden ejercer plenamente su ciudadanía las mujeres cuando se sienten amenazadas o son violentadas desde el hecho de que violencia y ciudadanía se vinculan como dos cuestiones que se presentan en oposición cuando la primera restringe la participación política y el pleno ejercicio de derechos. El hecho de que se haya alcanzado una participación política más equitativa entre mujeres y hombres en algunos ámbitos como en el Congreso de la Unión, no quita que predominan los desequilibrios entre hombres y mujeres y, aunque hay avances en la participación política, en lo que se refiere a la vida cotidiana aún hay mucho camino que recorrer para llegar a condiciones de mayor equidad. La dominación, discriminación y violencia que viven las mexicanas como realidad o como amenaza cotidiana restringen su participación política y social, así como el

ejercicio de su condición de ciudadana plena. Las autoras afirman que no se puede ejercer la ciudadanía en contextos de violencia contra las mujeres.

Estos últimos capítulos, que se articulan en torno a la noción de ciudadanía, trascienden la concepción definida a partir de la pertenencia a una cierta comunidad territorializada (Estado-nación) equivalente a la nacionalidad, en la que idealmente todas las personas nacidas en una cierta entidad, gozarían de los mismos derechos y obligaciones sin importar otras características como la clase social, la religión, la etnia, el género, variables que idealmente no deberían afectar el estatus ciudadano de ninguna persona. Sin embargo, en contextos desiguales como los países de América Latina, no basta la adscripción geográfica para gozar de ciudadanía plena: el principio de igualdad que caracteriza la noción de ciudadanía se desarrolla en contextos marcados por desigualdades, asimetrías y conflictividad. Los textos profundizan en arenas y dominios específicos en donde las ciudadanía no necesariamente se verifican a pesar de que las y los sujetos cumplan con la adscripción territorial a una cierta comunidad. Partimos de que el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales nos llevará a una sociedad menos desigual y más democrática; no obstante, existen problemas y condiciones, por ejemplo, el contexto económico actual de nuestro país, el entorno de inseguridad y violencia, de racismo y clasismo, que dificultan y obstaculizan el ejercicio de los derechos, especialmente de los sociales para una población creciente y demandante.

En las sociedades occidentales, el sistema representativo se ha constituido bajo el presupuesto de contener la vida política. Se ha desarrollado una forma hegemónica de democracia que procura mantenerla en los límites de los procedimientos, a partir de elecciones que autorizan a las élites a gobernar (Santos y Avritzer, 2005). Las nuevas formas de hacer política se plantean la centralidad de la ciudadanía que no está dispuesta a delegar la soberanía en el acto electoral, y que la autorización que otorga con las elecciones es meramente una cuestión acotada, la cual requiere de una renovación permanente de legitimidad democrática (Cheresky, 2015; Rosanvallon, 2009). Desde luego, las elecciones son centrales y han echado raíces en América Latina, aunque lo cierto es que hoy asistimos hacia nuevas formas de hacer política, básicamente a partir de acciones que llamamos *ciudadanas*, de sujetos que se aglutinan sin contar con una condición social homogénea, y a veces sin responder a una gran convocatoria (Cheresky, 2015).

Para la lectura que hacemos hoy, más allá de los aspectos procedimentales, la democracia es una gramática de organización de la sociedad y de la relación entre el Estado y la sociedad, lo cual implica considerar a los movimientos sociales en la institucionalización de una amplia diversidad cultural. Las luchas y resistencias sociales

estarían insertadas en movimientos por la ampliación de lo político, por la transformación de prácticas dominantes, por el aumento de la ciudadanía y por la inserción en la política de actores sociales hasta ahora excluidos. Lo anterior, es resignificar la democracia y establecer una nueva gramática social. Es en este sentido, que se reformula la relación entre procedimiento y la participación social (Santos y Avritzer, 2005).

Bibliografía

- Cheresky, Isidoro (2015). *El nuevo rostro de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Crouch, Colin (2012). *La extraña no-muerte del neoliberalismo*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Estévez Araujo, José Antonio (2000). “Ciudadanía cosmopolita versus globalización neoliberal”, en Silveira Gorsky, Héctor, *Identidades comunitarias y democracia*, Madrid, Trotta.
- Harto de Vera, Fernando (2005). *Ciencia política y teoría política contemporáneas: una relación problemática*, Madrid, Trotta.
- Heater, Derek (2007). *Ciudadanía: una breve historia*, Madrid, Alianza Editorial.
- Horrach, J.A. (2009). “Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos”, *Factótum*, núm. 6, pp. 1-22.
- Mair, Peter (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Madrid, Alianza Editorial.
- Leycegui, Y. (1999). “Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 15, pp. 9-26.
- Marshall, T.H. (1965). “Citizenship and Social Class”, en *Class, citizenship and social development*, Nueva York [disponible en]: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclclefindmkaj/http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1950_Marshall_Citizenship_and_Social_Class_OCR.pdf> [consultado el 20 de enero de 2022].
- Rosanvallon, Pierre (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manantial.
- Rubio Carracedo, José (2007). *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*, Madrid, Trotta.
- Santos, Boaventura de Sousa y Leonardo Avritzer (2005). “Introducción: para ampliar el canon democrático”, en Santos, Boaventura de Sousa (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Saward, M. (2006). “Democracy and citizenship: expanding domains”, en Dryzek, B. Honig y Anne Phillips (eds.), *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, pp. 400-419.
- Silveira Gorski, Héctor (2000). “Introducción”, en *Identidades comunitarias y democracia*, Madrid, Trotta.

- Sojo, C. (2002). “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano”, *Revista de la CEPAL*, núm. 76, pp. 25-38.
- Torcal, Mariano (2009). “Cultura política”, en Del Águila, Rafael, *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta.
- Vallès, Josep Ma. y Salvador Martí i Puig (2016). *Ciencia política. Un manual*, México, Ariel.



primera parte

Vicisitudes de los partidos políticos y del sistema de partidos en el México de la época neoliberal

Mario Alejandro Carrillo Luvianos

Rigoberto Ramírez López

Introducción

CON EL TRIUNFO DE UN CANDIDATO de izquierda con tres años ya en la Presidencia de la República, México está viviendo una etapa más de su vida democrática. Hechos inusitados décadas atrás se abren paso en la normalidad política que surgió de la caída del régimen priista; la izquierda pasó de la persecución y la clandestinidad a gobernar y dirigir al país. Para llegar a este momento se debió transitar un largo camino en el que uno de los protagonistas fueron los partidos políticos. Desde finales de la década de 1980 tres partidos se apoderaron de la escena política, conformando un sistema de partidos más o menos estable cuya vigencia fue posible durante casi tres décadas.

El presente capítulo describe una serie de líneas de desarrollo del sistema de partidos en México con el objeto de comprender su desarrollo, la situación en la que se encontraba en la elección de 2018 y las posibles consecuencias que sus resultados tendrán en su futuro.

Para conseguir estos propósitos analizamos, por un lado, las características del sistema de partidos mexicano observando el papel asignado a los partidos de antes y después del proceso de apertura del sistema político, la situación político social que permitió la prevalencia de un sistema de partidos sostenido por la acción del Estado que, aunque fue funcional, impidió un fortalecimiento independiente de los partidos, proceso que cuando coincidió con la versión mexicana del desgaste de los partidos políticos los hizo muy vulnerables.

Y, por otro lado, hacemos un análisis comparativo de los procesos políticos que permitieron en América Latina y en México el arribo de gobiernos de izquierda, con el objetivo de determinar las características que particularizan el proceso mexicano. A partir del desalineamiento del sistema de partidos explicamos cómo fue el proceso de arribo al gobierno de la izquierda en México, además de tratar de explicar la asincronía de más de 20 años de ese suceso con los gobiernos de izquierda en América Latina y lo que puede implicar, para finalmente hacer una breve reflexión sobre uno de los puntos más débiles de la izquierda: su fragmentación interna.

La centralidad de los partidos

Un primer acercamiento para entender la situación en la que se encuentra actualmente el sistema de partidos es analizar su composición previa, sus soportes y su impacto en los partidos mismos. Varias características propias del sistema de partidos mexicano coexistían con otras actuantes en distintas partes del mundo que al conjugarse le dan al caso nacional su especificidad.

Una característica importante dentro del sistema político en nuestro país ha sido la centralidad de los partidos políticos. La institucionalización del recorrido de las demandas ciudadanas y su organización mediante los partidos, primero a partir del partido único y después por medio de los tres principales partidos ha sido una constante.

Jean François Prud'homme (2010:121-158), describe esta situación analizando tres aspectos del sistema de partidos mexicano: a) Dentro del andamiaje institucional y legal del régimen político mexicano los partidos han gozado de un estatus privilegiado, lo cual les otorga grandes recursos y ventajas. El orden institucional prevaleciente ha estado constituido de tal forma que primero al Partido Revolucionario Institucional (PRI), y después a los tres partidos que se establecen en la transición democrática, se les otorgaron grandes ventajas. Esto fue posible gracias, por ejemplo, al monopolio de la representación que les otorgaban figuras legales tales como: la necesidad de contar con registro sujeto a requisitos muy elevados, que solamente podían cumplir los partidos más grandes; la obligatoriedad de ser postulados por algún partido para acceder a cualquier puesto de elección popular; la prohibición de las candidaturas independientes, entre otras, además de gozar de una serie de prerrogativas económicas e institucionales sin las cuales se les dificultaría su funcionamiento y, en algunos casos, hasta su existencia.

La regulación por parte del gobierno y después por los partidos dominantes, hizo incluso que algunos partidos menores y de oposición gozaran de estas ventajas

desde la época de autoritarismo priista. El mantenimiento de una apariencia de pluralidad y de inclusión hizo que el Estado se preocupara por mantener a partidos de “oposición” que sin el apoyo estatal hubiera sido difícil su sobrevivencia. El régimen se aseguró de contar con un conjunto de partidos satélites útiles para darle legitimidad vía recursos económicos, legislaciones blandas para que pudieran obtener puestos en las cámaras e, incluso, mantener su registro, recurriendo en ocasiones a medidas ilegales para incrementar su votación (Prud’homme, 2010:129).

b) Este modelo de relación entre el Estado y los partidos políticos fue conservado con la instauración del régimen democrático. La elección de 1988 y sus secuelas trajeron como consecuencia una serie de reformas electorales pactadas entre los principales partidos y el gobierno, preservando para ellos privilegios y ventajas, actualizando el modelo de representación de partidos fuertes con apoyo estatal, que al final debía producir partidos altamente institucionalizados. Este régimen de privilegios concluye Prud’homme (2010: 130-134), posibilitó el paso de una situación de “partido de Estado” a un “Estado de partidos”. Vale la pena señalar que hay otros analistas que proponen un argumento similar con una construcción semántica un tanto distinta, sin embargo, describen el mismo fenómeno; por ejemplo, Aziz Nacif (2020:24) habla de la transformación de un sistema de partido hegemónico a otro de hegemonía de partidos; por otro lado, también Alarcón Olguín y Reyes del Campillo describen dicha transformación en terminos muy similares (2016:64).

La nueva situación en el régimen democrático dio paso a reglas institucionales favorables a la creación de un sistema competitivo, más equitativo y plural, dominado por tres fuerzas políticas, Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con condiciones de funcionamiento muy favorables, acompañados por partidos menores de peso específico secundario. El predominio de esos partidos se reflejó en el control que tuvieron sobre la mayoría de los puestos de elección (Prud’homme, 2010:136 y 138).

Se conformaron dentro de estas fuerzas, continúa este autor, relaciones caracterizadas por una “mezcla de cooperación, competencia y confrontación, dependiendo de las áreas de interacción consideradas”. Pero sobre todo acuerdos “con frecuencia tácitos en torno a elementos inalterables de la legislación electoral manifiesta en un peculiar espíritu de cuerpo en el seno de una clase política, que a pesar de sus numerosos desacuerdos (...) sabían cerrar filas en los momentos cruciales para mantener las disposiciones legales que les aseguran condiciones de existencia privilegiadas (...) y dificultar el surgimiento de alguna alternativa que pudiera representar una competencia sólida para los tres grandes partidos” (Prud’homme, 2010:130-142).

c) En el último punto propuesto por Prud'homme se enfatiza que esta situación de privilegio paradójicamente no fortaleció a los partidos, sino por el contrario, propició una pobre capacidad en la resolución de sus problemas internos y una enorme dependencia del Estado mexicano para su funcionamiento (Prud'homme, 2010:129).

Conceptualmente este orden de cosas se acerca en mucho a la propuesta que Katz y Mair (2004) sobre el Partido Cartel. Estos autores hablan de un “cartel cerrado de partidos”, materializado dentro de una estructura cerrada, fusionada por principios comunes y objetivos consensuados en donde participan todos los partidos y cuya persistencia es posible por la obtención de recursos procedentes en gran medida del control que ejercen sobre el sector público. La disposición de estos recursos garantiza su viabilidad, además de reducir su dependencia de las contribuciones de sus partidarios. La consecuencia de lo anterior es que los partidos consiguieron exitosamente librarse de las lógicas exógenas que les imponían la satisfacción de las demandas de sus agremiados, o la aquiescencia del electorado. Lo que redundaba en una cada vez mayor desligamiento con el ciudadano (Carrillo y Yocelvezky, 2019:43-65).

Siguiendo las argumentaciones de Prud'homme (2010), así como de Katz y Mair (2007), podemos llegar a las siguientes conclusiones: los sistemas de partidos y partidos en países como el nuestro, a diferencia de los países más desarrollados, no generaron partidos robustos ni sistema de partidos que pudieran generar mecanismos autónomos de auto-reproducción y autofinanciamiento, sino por el contrario, a semejanza de las burguesías nacionales que crecieron al cobijo de sistemas proteccionistas, padecieron desde sus orígenes de una extrema fragilidad ante las presiones del exterior. Los amplios recursos de que disfrutaron fueron producto de subsidios extraordinarios, disfrutando de un estatus privilegiado sostenido artificialmente, más que de la eficacia de sus capacidades de captación de recursos provenientes de fuentes propias.

Este estatus artificial les permitió crear una estructura orgánica partidista robusta que les proporcionó un soporte por muchos años, lo cual les consintió ganar espacios electorales y usufructuar el ejercicio de los puestos conseguidos, mantener una estructura humana consistente; tener un caudal de incentivos selectivos para sus clientelas; una presencia constante en los medios de comunicación, entre otros muchos recursos.

Pero al ser desplazados del nicho en el que obtenían su fortaleza caen en un subdesarrollo congénito oculto mientras persistió el orden de cosas que ellos mismos mantenían. Por un lado, la pérdida de espacios de gobierno los priva de recursos que apuntalaban sus estructuras mediante recursos extrapartidarios canalizados legal o ilegalmente para alcanzar metas partidistas, como por ejemplo el apoyo a las campañas políticas; se les despoja de los medios que les daban acceso a información

privilegiada, a la interlocución con diferentes grupos de la sociedad, a recursos institucionales a partir de los cuales alimentar clientelas y realizar pactos, además de dejar de ser factores determinantes en la toma de decisiones. Por otra parte, al ya no controlar los procesos legislativos, al convertirse en minorías dispersas, sus capacidades de chantaje y alianza (Sartori, 1992:163) disminuyen significativamente en su confrontación con la fuerza dominante en el congreso, más en la Cámara de Diputados que en la de Senadores, y por lo tanto los factores reales de poder ya no los ven como un mecanismo único y efectivo en la conversión de sus demandas, lo que merma considerablemente su capacidad de negociación. En la época de la “Cuarta Transformación”, el aparato estatal se puebla de agentes parciales homogéneos, obedientes a un agente político centralizado, que deja fuera del reparto político a los partidos que anteriormente tenían una fuerza de negociación considerable, y que estaban a favor de la preservación del *estatus quo*, ya que representaban diversos intereses con lo cual se impedía la unilateralidad y le daba un cierto equilibrio en la toma de decisiones.

Diferenciación estructural incipiente

El panorama se complica más si a estas características estructurales internas le sumamos los problemas de adaptación de los partidos políticos para cumplir su función de intermediación de intereses, es decir, la pluralidad y sofisticación de las demandas de la sociedad impone nuevas condiciones a los partidos políticos en su afán de recoger dichas demandas y procesarlas en el sistema político.

Herbert Kitschelt (2004) nos habla de una serie de transformaciones en las sociedades democráticas postindustriales¹ que otorgan a los partidos una renovada posición en las estructuras de intermediación de demandas. Existe, según este autor, un proceso de mayor complejidad en las sociedades democráticas postindustriales, que impacta en la ciudadanía a partir de una creciente diversidad en la percepción de intereses, junto con un aumento de la capacidad ciudadana de discriminar entre

¹ Si bien el término se acuñó para analizar los contextos políticos de las democracias desarrolladas, utilizamos el concepto por su capacidad explicativa de la realidad de México. Nuestro país está atravesando por un proceso de transformación de la sociedad, donde coexisten grupos tradicionales que plantean demandas materialistas (empleo, salario, vivienda etc.) con otros grupos que están preocupados por problemáticas que trascienden el ámbito de la satisfacción de las necesidades inmediatas, como la equidad de género, la protección del medio ambiente, el combate a la corrupción, etcétera.

alternativas políticas. Los intereses colectivos se difuminan desquebrajando las unidades identitarias tradicionales (trabajadores-empresarios, izquierda-derecha, etcétera), los mecanismos de intermediación de intereses corporativistas y fuertemente centralizados, nucleados en torno a demandas de amplio espectro e incidencia, son afectados fuertemente perdiendo representatividad. Los partidos y las organizaciones corporativistas pierden afiliados, que prefieren buscar nuevas vías de intermediación para canalizar sus demandas (Kitschelt, 2004:11-12).

Esto produce que en las sociedades democráticas postindustriales ocurra una creciente diferenciación en los modos de movilizar e intermediar intereses, redefiniendo la complejidad de los vínculos que tienen los ciudadanos con las instancias de intermediación. Fenómenos que pueden ser interpretados como síntomas de deterioro democrático como la desconfianza en las instituciones democráticas, el aumento de volatilidad electoral, el declive de la participación electoral, la caída progresiva de afiliación partidista y la ruptura misma de los vínculos con las distintas instancias de intermediación de intereses, señaladamente con los partidos; sin embargo, dichos acontecimientos deben ser vistos como procesos que reflejan la gran variedad de accesos a los canales de toma de decisiones con los que cuentan los impulsores políticos y los cuadros encargados de promover las demandas y causas políticas. En muchas sociedades postindustriales el interés por la política y la disposición a participar, ya no se manifiesta preferentemente por medio de los partidos políticos, sino que se hace patente por los canales creados por los movimientos sociales o los grupos de interés, los cuales se han intensificado, y tienen cada vez más disímolos perfiles y formas de manifestar sus demandas, constituidas además por una variedad de temas políticos a nivel local, regional, nacional o supranacional (Kitschelt, 1999:17).

En nuestro país, a contrapelo de lo que sucedió en las “sociedades democráticas postindustriales”, vivimos estos procesos en condiciones diferentes de las que en los países más avanzados les permitieron sortear, con mayor o menor éxito, sus crisis. En México dentro de estos procesos nos encontramos a una gran mayoría de la ciudadanía poco movilizada, con bajos niveles de participación y desinterés sobre la política, viviendo además procesos modernizadores y de integración global excluyentes, eso por supuesto no incluye a sectores localizados actuantes dentro de nuestra sociedad en la defensa de demandas específicas. No obstante lo anterior, la mayoría de los mexicanos aún mantienen como principales demandas las de subsistencia, pero con el agravante de contar con mayores dificultades para encontrar mecanismos de intermediación, además de padecer los problemas añejos a la modernización. Los grupos vinculados a la modernidad con sus demandas específicas no encontraron dentro de las alternativas partidistas (izquierda-derecha) un claro referente para su

representación, lo mismo ocurre dentro del ámbito laboral, son ajenos a cualquier tipo de organización de intermediación de sus demandas.

Lo que debió ser un impulso a la diferenciación de instancias de representación, se desarrolló paralelamente a la apertura democrática y junto a un incipiente fortalecimiento de la densidad organizativa. La “renovada posición en las estructuras de intermediación de demandas” en México redundó en el sostenimiento de los roles institucionales por partidos con un deficiente papel en la representación de la ciudadanía, incapaces de canalizar y representar la creciente diversidad de intereses y por la carencia de instancias de representación alternativas. A este panorama también debemos sumarle la pervivencia de las instancias de articulación de intereses corporativistas y clientelares con una presencia amplia en la sociedad, con prácticas y repertorios de movilización convencionales, defensoras del orden vigente.

Desestructuración programática

Estos elementos estructurales propios del sistema de partidos mexicano se combinaron con un persistente proceso de desestructuración programática al interior de cada uno de los principales partidos. Kenneth Roberts (2013) habla de tres requerimientos básicos para que se dé una cabal estructuración programática dentro de los sistemas de partidos: 1) vínculos programáticos coherentes entre partidos y sociedad fincados en posiciones y compromisos claros sobre las cuestiones medulares; 2) coherencia entre las propuestas programáticas, plataformas de campaña y compromisos históricamente defendidos con las políticas adoptadas por el partido en el poder; 3) diferenciación clara entre los partidos en el poder así como con los opositores con respecto a las alternativas políticas que ofrecen, la identidad de los programas, así como en las políticas públicas que aplican en el ejercicio del gobierno (Roberts, 2013:163-191).

Por supuesto en nuestro país estos requerimientos de Roberts deben ser entendidos de una manera más amplia, ya que traspasa los postulados meramente fundacionales e ideológicos, las identificaciones con los partidos tienen que ver más con una manera pragmática de ver la política, pero que son vividos por los diferentes partidarios y clientelas enmarcados dentro de los postulados de este autor. Y que en nuestro país cada uno de estos principios fue perdiéndose paulatinamente al interior de los partidos.

Dentro del PRI desde inicios de la década de 1980 se dio una clara ruptura de los vínculos preexistentes entre el partido y sus electores fincados en el llamado

“nacionalismo revolucionario”, que se vio reflejado en el alejamiento entre la aplicación de las políticas públicas y los postulados que servían de ejes de su sostenimiento.

Soledad Loaeza (2010), para explicar el fracaso de la reconstrucción de la autoridad estatal propone tres procesos: 1. La crisis del nacionalismo como sustento ideológico del Estado; 2. La dispersión de los recursos políticos dentro de las nuevas condiciones que la democratización trae aparejada; y 3. El deterioro de la soberanía nacional como consecuencia de la inserción internacional del país en condiciones de fragilidad. Ahora bien, los tres procesos generaron una evidente ruptura en la sociedad, en particular a raíz de la nacionalización de la banca, lo cual la autora plantea de la siguiente manera:

(...) La erosión de la ideología institucionalizada tuvo consecuencias de largo alcance para el Estado, pues debilitó sus relaciones con la sociedad; sobre todo, le arrebató la posibilidad de contrarrestar los efectos desintegradores de las crisis y de las reformas liberales sobre los vínculos sociales tradicionales. El ascenso de los partidos que acarreó la democratización puso fin al liderazgo político del Estado, así como al nacionalismo como una ideología institucionalizada de alcance nacional. Su lugar ha sido ocupado por identidades partidistas que son por definición parciales. Por ejemplo, el presidente Salinas intentó remozar con el “liberalismo social” la ideología del PRI; su objetivo ya no era proponer una identidad común a todos los mexicanos; se trataba de una oferta partidista, análoga a la de cualquier otro partido (Loaeza, 2010:23-70).

El soporte identitario que sirvió de base al régimen priista se agrietó con la llegada de las reformas neoliberales impulsadas por gobiernos emanados de su seno y por una clase política decidida a modernizar las relaciones de intercambio político con sus viejas estructuras y con los sectores emergentes que no habían podido encuadrar en su estructura partidaria.

Dentro del Partido Acción Nacional igualmente, los postulados mediante los cuales había estructurado su base programática, a partir de la década de 1980 comenzaron a debilitarse. Esto fue resultado de la llegada de nuevos militantes que cuestionaban las tradicionales prácticas políticas de las dirigencias que hasta ese momento habían estado al frente del partido. El choque entre doctrinarios y neopanistas que impulsaban una visión pragmática de la lucha por el poder y del ejercicio del gobierno basado fundamentalmente en una visión empresarial, se definió en un primer momento por los recién llegados, con el arribo de los neopanistas a las principales estructuras del panismo sobre todo a nivel estatal y en el gobierno federal al triunfo de Vicente Fox. Este enfrentamiento desgastó al panismo por lo menos en las dos últimas décadas del siglo pasado y la primera de éste, que pudo mitigar las consecuencias adversas al interior del partido, por sus triunfos electorales.

En su camino hacia la conquista del poder y después en su ejercicio, los blanquiazules fueron desmontando los soportes políticos e ideológicos que les habían dado consistencia: a fines de la década de 1980, por ejemplo, dejaron de lado el rechazo al subsidio estatal, una de las banderas que habían esgrimido desde su fundación como símbolo de su independencia, además de, a partir de noviembre de 1988, entrar en una clara alianza estratégica con el entonces partido dominante, lo que irritó a muchos de los panistas más radicales. En el ejercicio de gobierno igualmente el panismo dejó intactas muchas de las estructuras políticas que persistentemente había criticado, entrando, por si fuera poco, en un claro contubernio con ellas, además de permitir la entrada al gobierno de personajes y prácticas políticas definitivamente emparentadas con las del viejo régimen que postulaba dejar atrás. El resultado: un magro triunfo en las elecciones del 2006, y un humillante tercer lugar en las elecciones del 2012 y una derrota aplastante en las del 2018 (Carrillo y Ramírez, 2019:42-59).

Y por lo que se refiere al PRD, como lo desarrollamos más ampliamente en otro inciso, desde su fundación estuvo inmerso en luchas internas con grupos con posturas políticas disímiles, contenidas y canalizadas en última instancia por el liderazgo personalista en curso, hasta que finalmente después de la derrota de López Obrador en 2012, la línea pragmático-aliancista y dispuesta a la colaboración se impone, la firma el Pacto por México fue un punto crucial, pues propició un rompimiento que despojó al PRD de su postura de oposición al neoliberalismo. El abandono perredista de sus posiciones históricas respecto a las políticas neoliberales benefició al naciente Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) que se convirtió en el polo opositor más prominente.

Todo esto propició que en la visión del electorado los partidos perdieran los contornos que los diferenciaban, acentuándose esa confusión en el ejercicio del gobierno, sobre todo, como era de esperarse en los sexenios encabezados por Acción Nacional y por el PRI. Dentro de esos gobiernos se dio una clara continuidad sobre todo en política económica, persistencia que se vio reflejada incluso en una permanencia de los encargados del manejo de la economía no obstante el color del partido en el gobierno.

Así que desde inicios de la década de 1980 con el cambio de orientación del modelo económico los partidos políticos se vieron sujetos a una serie de cambios que modificaron sus planteamientos programáticos, desubicándolos de sus posturas iniciales, lo cual propició un proceso de actualización con mayor o menor éxito y con mayor o menor impacto en la creación de nuevas identidades electorales. Atrapados por una realidad vertiginosa se vieron obligados a tomar una serie de decisiones políticas cuya elección se planteaba en términos dicotómicos, en las que al

optar por una u otra opción lastimaban sus principios programáticos básicos, lo que en muchas ocasiones traicionaba las expectativas de sus partidarios. Al enfrentar dilemas como gobernabilidad o democracia; justicia social o reestructuración económica; cooperación o enfrentamiento; gradualismo o radicalismo, entre otras muchas, minaron su credibilidad a los ojos de sus partidarios.

Desalineamiento del sistema de partidos

Esta desestructuración programática forma parte de un proceso más amplio que se extiende hacia la relación de los partidos entre sí, la posición de los partidos con respecto al modelo económico y al régimen político vigentes e igualmente hacia la relación con la ciudadanía.

En las últimas décadas del siglo pasado dos líneas problemáticas marcaron los alineamientos y desalineamientos del sistema de partidos en nuestro país, una en esencia política y otra esencialmente económica. La primera hacía énfasis en la superación del régimen autoritario priista, en desmontar los basamentos en que se fundamentaba y en abrirles paso a las fuerzas opositoras; la segunda, en cambio, se centraba fundamentalmente en lo económico, en la crítica del nuevo modelo que a inicios de la década de 1980 se implantaba en nuestro país y en el consiguiente alejamiento de las responsabilidades del Estado en la preservación de los niveles de vida de los sectores más desprotegidos.

La alineación del sistema de partidos en las dos últimas décadas del siglo pasado y las primeras de éste se dio teniendo como referente fundamental la variable política, los partidos opositores primero con la consigna de “sacar el PRI de los Pinos” y después con la promesa de encabezar un mejor gobierno que no incurriera en los errores y tropelías del anterior transitaron en los distintos comicios. Por supuesto la variable económica siempre estuvo presente, con distintos matices marcó igualmente el discurso: los que predominaron al principio giraban en torno a qué rectificaciones en el manejo de la economía serían suficientes para superar los rezagos y carencias; junto con estos postulados se fueron abriendo paso otras posturas que iban más allá cuestionando al modelo económico.

En la primera época el eje central del alineamiento político se dio entre los dos principales impulsores del modelo económico neoliberal, PRI-PAN, pero a partir de la elección del 2006 se abrió paso el eje económico de cuestionamiento al modelo de desarrollo económico; Gomez Tagle (2010:69-111) lo refiere en los siguientes términos: “A diferencia de la elección presidencial de 2000, donde el eje

de la polarización se dio alrededor de la derrota del PRI... En el 2006 el eje de la confrontación entre los dos principales candidatos se dio en términos de ‘proyecto de país’, izquierda-derecha”.

Para entender cómo esta última visión se fue abriendo paso en nuestro país, para conseguir finalmente triunfar en el 2018, retomamos el análisis que hace Kenneth Roberts para explicar la variación en la fortaleza y la estabilidad de los sistemas de partidos en América Latina y de cómo esas condiciones influyeron para que se abriera paso la izquierda.

Roberts (2013:170) parte del concepto de “coyuntura crítica”² para localizar temporalmente la etapa en la que se desarrolla el desalineamiento partidista que permitió en América Latina la llegada de los gobiernos de izquierda. Esta coyuntura señala, constituye una época de cambios radicales en América Latina y en nuestro país como consecuencia de la transición de la industrialización por sustitución de importaciones hacia el neoliberalismo, a partir de la década de 1980.

Después de mostrar un panorama de la diversidad de caminos que siguieron los diferentes sistemas de partido en América Latina, Roberts se hace una pregunta: ¿cómo se explica la variación en la fortaleza y estabilidad de los sistemas de partidos? A lo que responde: en primer lugar por los legados institucionales y por las “secuencias reactivas” a las reformas neoliberales, pero “el alineamiento o (des)alineamiento programático dependió en gran medida del carácter político de los actores que lideraron el proceso de liberalización del mercado en la década de 1980 y de 1990”, generando en el periodo postreformista “muy diferentes tipos de izquierdas y de patrones de movilización social, con implicaciones importantes para el régimen y estabilidad del sistema de partidos” (Roberts, 2013:166).

De acuerdo con el liderazgo que asumieron los diferentes actores y tipos de partidos en la definición e implementación de las reformas neoliberales, Roberts distingue tres tipos básicos de coyunturas críticas:

² Roberts, citando a Collier y Collier señala que una coyuntura crítica es “un período de cambio profundo que ocurre de distintos modos en diferentes países (o en otras unidades de análisis) y que hipotéticamente producen distintos legados”. Las coyunturas críticas, puntualiza Roberts, “son momentos o períodos de incertidumbre y potencial discontinuidad institucional, cuando el equilibrio político está en disputa y una serie de rumbos están presentes en el horizonte. Los actores políticos, por lo tanto, deben tomar decisiones sobre un inusual número de políticas o alternativas institucionales que tienen consecuencias durables (con frecuencia, no intencionales)”. Una coyuntura es crítica cuando el alineamiento político y las opciones institucionales de política del periodo postreformista, son substancialmente diversas a la etapa previa.

1. Las de *liberalismo contestatario*, en las cuales “los actores conservadores lideran la adopción de reformas y un partido de izquierda está presente como una clara opción opositora”.
2. Las coyunturas críticas denominadas de *convergencia neoliberal* se dan cuando partidos populistas, de centroizquierda o laboristas u otras figuras populistas independientes, “que hicieron campaña en contra de las políticas de ajuste estructural, juegan un rol fundamental en la implementación de las reformas de mercado”, provocando una desalineación programática de los sistemas de partido.
3. Las *coyunturas críticas neutrales*, finalmente, se dan cuando “los actores conservadores lideran el proceso de reforma del mercado, pero no existe una consistente oposición de izquierda... [ya que] fueron electoralmente insignificantes durante la coyuntura crítica; al punto tal que participaron del proceso de reformas de mercado, o eran opciones electorales muy marginales.

Resulta interesante aplicar estos postulados a la realidad mexicana por dos razones fundamentales: una, porque nos permite trazar una línea temporal en la que el eje fundamental son los actores intervinientes en las reformas neoliberales, permitiendo ordenar diferentes momentos de este proceso; y la otra, es la posibilidad de contrastar los procesos de llegada de los gobiernos de izquierda en otros países con nuestro país.

Si aplicamos a México estos postulados podemos señalar varios momentos que parten desde la década de 1980 en el sexenio de Miguel de la Madrid. La primera etapa comienza con la crisis del modelo de sustitución de importaciones en ese sexenio y los primeros pasos hacia la aplicación de las reformas neoliberales. En esa breve etapa se da lo que Roberts denomina una coyuntura neutra que consiste en que “los actores conservadores lideran el proceso de reforma del mercado, pero no existe una consistente oposición de izquierda... [ya que] fueron electoralmente insignificantes durante la coyuntura crítica; al punto tal que participaron del proceso de reformas de mercado, o eran opciones electorales muy marginales. Consecuentemente, no hubo divisiones programáticas consistentes que estructuraran la competencia electoral”, lo que propició un desalineamiento programático, produciendo un equilibrio institucional inestable (Roberts, 2013:177).

Este periodo de primeras reformas fue liderado por el PRI que permeaba todo el sistema de partidos, la implementación del modelo neoliberal desestructuró todos los basamentos de su dominio, como lo plantea Luis Aguilar al final del sexenio salinista en 1994:

Tanto la política de ajuste –que restringe el gasto público y elimina los subsidios indiferenciados– como la política de reestructuración –que impulsa la liberalización– causaron estragos en la vieja coalición priista. El costo de las primeras reformas presidenciales de los años 80 (precios reales de los servicios públicos, imposición fiscal con mayor universo y mayor contribución, descenso de las oportunidades de empleo público, eliminación de subsidios, disminución del gasto social, contención de salarios, altas tasas de interés, devaluación de la moneda, privatizaciones, desregulaciones, contratación y concesión de servicios públicos a los privados, reconocimiento de la Iglesia, reconocimiento de derechos de propiedad en el campo, economía abierta a la competencia extranjera de productos y servicios...) ha sido alto: escisión del PRI (“corriente democrática”, “cardenismo”, PRD que compite por la “herencia” de la revolución mexicana), deserción de votantes y/o realineamientos electorales alrededor de los partidos de oposición, resistencias locales o gremiales a las políticas de liberalización política y económica de la presidencia (Aguilar, 1994:59).

Siguiendo el razonamiento de Luis Aguilar la reestructuración afectó a casi la totalidad de la población que en sus diferentes roles habían sido beneficiados por años: contribuyentes, consumidores, sector empresarial nacional, asalariados, deudores, base clientelar, sectores corporativos; afectando además las capacidades regulativa, simbólica y distributiva del régimen.

En un sistema de partido hegemónico como el prevaleciente en México los cambios en la orientación política y económica se instrumentaban, legitimaban y ejecutaban a partir del partido oficial y el complejo de estructuras organizativas por medio de las cuales se procesaban las demandas. Cuando el grupo político reformador neoliberal se apodera del control del gobierno federal, y por consiguiente del control del partido e intenta a través suyo llevar a cabo medidas y contener disidencias, se rompe todo el engranaje político-ideológico que por años había sostenido el alineamiento programático que le había otorgado prevalencia al Partido Revolucionario Institucional.

El desalineamiento en el sistema de partidos es aprovechado en un primer momento por la derecha institucional representada por el Partido Acción Nacional, la izquierda institucional se encuentra en proceso de conformación. Sólo a partir de 1987 con la aparición de la Corriente Democrática dentro del partido oficial y su posterior separación, y con la elección de 1988 y la conformación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1989, se pasa a un segundo periodo con un partido de izquierda plenamente constituido, lapso al que dentro de los parámetros que marca Roberts denominaremos de *liberalismo contestatario* que abarca desde la aparición del PRD hasta la firma del Pacto por México en los inicios del sexenio de Enrique Peña Nieto. El PRD, dice Silvia Gómez Tagle,

Se definió por su posición crítica ante el proyecto modernizador “neoliberal” que implicaba el adelgazamiento del Estado, la liberalización del mercado y la reconfiguración de muchos intereses políticos de los grupos cercanos al PRI, tanto en la burocracia política como la empresa privada... El PRD vino a ocupar el espacio de un amplio espectro de la izquierda que va desde nacionalismo revolucionario de los sectores que se han escindido del PRI hasta la izquierda antes socialista, tanto la que venía de movimientos sociales “antisistémicos pacíficos” como de la participante en la lucha armada (Gómez, 2010:82).

Este segundo periodo tiene como características principales las señaladas por Roberts: “los actores conservadores lideran la adopción de reformas y un partido de izquierda está presente como una clara opción opositora”. Cuando los gobiernos neoliberales, conservadores proempresariales fueron los que llevaron adelante las reformas de mercado, y en la oposición se encontraba claramente situado un partido de izquierda reconocible, actuante, con presencia y con capacidad para encabezar la oposición antineoliberal, los alineamientos competitivos y las identidades partidistas permanecieron estables en el periodo postajuste, alineando los sistemas de partidos de manera programática, permitiendo que los reclamos sociales en contra de las inseguridades del mercado fueran institucionalizados, “en parte porque pudieron canalizar la resistencia social al liberalismo de mercado en ámbitos institucionalizados tanto partidistas como electorales” (Roberts, 2013:166).

El segundo periodo abarca cuatro sexenios con gobiernos de alternancia en la Presidencia de la República entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, lapso que abarca desde los últimos años de la década 1980 hasta fines del año 2012, y principios del año siguiente. Son los años de plena vigencia del régimen neoliberal y de una oposición partidista de izquierda explícita, institucionalizada y actuante, que canalizó por la vía electoral los reclamos en contra del modelo económico que se estaba instaurando.

Este segundo periodo se rompe entre septiembre de 2012 con la salida de Andrés Manuel López Obrador del PRD y la formación y reconocimiento del Movimiento de Regeneración Nacional y la firma del Pacto por México, en el que se pasa del momento de *Liberalismo Contestatario* al de *Convergencia Neoliberal*.

El Pacto por México es el episodio estelar de la administración Peña Nieto, constituye un momento paradigmático en el desarrollo del neoliberalismo mexicano. Después de casi 20 años de intentar infructuosamente realizar reformas estructurales de gran calado que consolidaran y dieran nuevo impulso al modelo económico prevaleciente, los tres grandes partidos firmaron un pacto cuyo objetivo final era el

de destrabar algunos de los obstáculos que por años políticamente había sido imposible remover.

El Partido de la Revolución Democrática fue uno de los firmantes, cumpliéndose una de las premisas que Roberts atribuye al momento de la *Convergencia Neoliberal* según la cual se da cuando los actores políticos “que hicieron campaña en contra de las políticas de ajuste estructural, juegan un rol fundamental en la implementación de las reformas de mercado”, justo como el mayor partido de izquierda el PRD y sus gobiernos, señaladamente el de la Ciudad de México, con los gobiernos reformistas de derecha en el poder. Esto provoca una deslegitimación de esos partidos, desdibujando el contraste entre las políticas impulsadas por ellos y los gobiernos neoliberales, lo que repercute en un alejamiento de sus bases partidarias, provocando una desalineación programática en el sistema de partidos.

Esta desalineación programática junto con el descrédito de los partidos impulsores del neoliberalismo provoca una situación en la cual los partidos quedan “vulnerables a una serie de tendencias desestabilizadoras presentes en el periodo postajuste, incluyendo la emergencia de movimientos de protesta masivos, nuevos partidos de izquierda o figuras populistas antisistema... Todos estos actores desafiaron a los sistemas de partidos que no lograron proporcionar canales institucionalizados para la articulación del disenso sobre la ortodoxia neoliberal” (Roberts, 2013:166).

Este último momento culmina así con la llegada del movimiento en torno a López Obrador, que capitaliza el desalineamiento partidista y los vacíos identitarios de los partidos, valiéndose para llegar al poder de la estructura electoral vigente, presentándose como una alternativa diferente a los partidos políticos predominantes.

El camino de la izquierda en los tiempos mexicanos

Las coyunturas críticas que cada país vivió en América Latina y la manera en que los afectaron, las formas como resolvieron las principales contradicciones que acuñaron y los tiempos en que lo hicieron fueron muy diversas y dependieron en mucho de factores estructurales económicos y políticos, tanto internos como del contexto internacional, pero además estuvieron sujetos a coyunturas particulares en las que las contingencias políticas y las estrategias y decisiones de los actores para enfrentarlas fueron determinantes. La mayoría de los países en América Latina en el momento postreformista después de haber ensayado diferentes fórmulas, con mayor o con menor éxito, encararon los retos de la crisis del modelo neoliberal dando un giro a la izquierda.

Pero además de este desalineamiento del sistema de partidos, ¿cuáles fueron las causas que llevaron a algunos países de América Latina a transitar hacia la izquierda?, ¿cuáles las determinantes que ayudaron a su consolidación? y ¿cuáles las fechas críticas en que sucedieron? Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts, en su análisis sobre el “giro a la izquierda en América Latina”, proponen una serie de factores que incidieron en este proceso a partir de finales del siglo pasado y que retomamos para nuestro análisis (Levitsky y Roberts, s/f).

Estos autores plantean tres factores que explican el camino hacia la izquierda en algunos países de América Latina: 1) *factores estructurales a largo plazo* que facilitaron, pero no causaron directamente el giro a la izquierda; 2) *factores históricamente contingentes*, especialmente las condiciones macroeconómicas, que desencadenaron la ola inicial de victorias de izquierda; y 3) *condiciones ambientales cambiantes* que ayudaron a profundizar y extender la ola a mediados y finales de la primera década del presente siglo.

Según estos autores dos factores estructurales e institucionales están en la base de la inclinación de nuestros países hacia la izquierda y que México comparte ampliamente: la desigualdad y la institucionalización de la competencia electoral.

El primer factor fue el resultado de la aplicación de políticas de estabilización económica y reanudación del crecimiento que, aunque en un primer momento consiguieron sus propósitos no abatieron, y en ocasiones acentuaron, pobreza, desigualdad y exclusión social, creando un gran potencial para la izquierda que podría movilizarse por reclamos de redistribución y expansión de la ciudadanía de tal manera que a finales del siglo pasado y a inicios de este fue claro, “el fracaso de los estados bajo economías liberalizadas para responder a las necesidades sociales, lo [que] permitió a partidos y movimientos de izquierda ‘volver a politizar’ la desigualdad... y colocar las políticas redistributivas en la agenda política” (Levitsky, Steven y Roberts, s/f).

Los rezagos sociales en México al igual que en el resto de América Latina eran enormes, acentuándose con el desmantelamiento del régimen proteccionista. Julio Boltvinik en un artículo en el que analiza casi 20 años de vigencia del modelo neoliberal, expresaba los saldos de la pobreza en nuestro país a inicios de este siglo:

La evolución de la pobreza en México muestra un signo desalentador: en 2000 los niveles de ésta son los mismos que había hace más de 30 años. Los logros alcanzados durante el período de sustitución de importaciones han sido devastados por las innumerables crisis sufridas desde inicios de los ochenta. A pesar de los períodos de recuperación económica en el último decenio (1990-1994 y 1996-2000), la disminución de la pobreza se dio a un ritmo mucho menor al crecimiento de la misma registrado

en períodos de crisis (por ejemplo, 1994-1996). Aunado a esto, durante 2001 y 2002 hubo un crecimiento negativo del PIB per cápita y el panorama de 2003 es de muy bajas probabilidades de una recuperación rápida, dados los signos de recesión económica en Estados Unidos y Europa... la evidencia empírica muestra que las condiciones de miseria e indigencia se comparten entre amplios grupos poblacionales tanto del ámbito rural como del urbano. La pobreza urbana no sólo ha crecido con mayor rapidez, sino que también es más vulnerable durante las crisis. Estos millones de mexicanos de las ciudades están otra vez ante el embate de una nueva crisis (Boltvinik y Damián, 2003:531).

El segundo factor pudo darse en los países de la región gracias a la persistencia de una democracia estable que permitió a los partidos de izquierda participar libremente en los procesos electorales sin los estigmas y restricciones que en décadas pasadas los habían relegado. La institucionalización de la competencia electoral les permitió contender por cargos con una plataforma que ofrecía un cambio social y económico, articulando un electorado resentido por el rumbo que tomaba la economía. Igualmente, los gobiernos de izquierda, a diferencia de décadas anteriores, dejaron de ser considerados por Estados Unidos como una amenaza que tendría que resolverse con un mantotazo en la mesa realizado por los militares, los grandes capitales u otros elementos desestabilizadores y golpistas propios de la época de la Guerra Fría.

En los linderos del nuevo siglo fue común, concluyen estos autores, la consolidación, participación y protagonismo de los partidos de izquierda antes proscritos o de nueva creación, compitiendo y ganando puestos de elección popular. El clima político en México, tal y como lo señalan los autores, fue igualmente propicio para el desarrollo de los partidos de izquierda antes proscritos, que desde por lo menos la década de 1980 venían participando en las lides electorales, Pedro Salazar describía al inicio de este siglo al sistema democrático en México de la siguiente manera:

Contamos con un sistema de partidos competitivo, con instituciones electorales sólidas, con una opinión pública libre y que ejerce su capacidad de crítica, y con una ciudadanía que puede elegir (y de hecho elige) entre opciones políticas alternativas mediante el voto. Soledad Loaeza lo sintetiza con precisión: ‘estamos viviendo en un régimen en el que se respetan las elecciones en el que intervienen diferentes corrientes de opinión de la sociedad; esta es una sociedad diversa y plural, y esa pluralidad se expresa políticamente en partidos’. El sistema político mexicano es democrático porque las reglas que determinan quién gobierna y cómo lo hace corresponden a los “procedimientos universales” que caracterizan a esta forma de gobierno (Salazar, 2000:558-559).

A los factores estructurales que constituían el sedimento del giro a la izquierda habría que sumarle otros factores desencadenantes que detonaron los cambios de gobierno hacia ese espectro de la geometría política. Esos factores que fueron determinantes para el paso a la izquierda en algunos países de América Latina, en México apuntalaron a actores localizados a la derecha retardando la llegada de las opciones de izquierda.

Levitsky y Roberts, señalan que el desempeño de los gobiernos fue fundamental para la permanencia de los gobiernos reformadores neoliberales, e incluso en países en los cuales habían logrado estabilizar a sus economías pudieron permanecer por algún tiempo más mientras mantenían resultados favorables. Así que lo que explica la emergencia del triunfo de la izquierda en los últimos años del siglo pasado y los primeros del presente fueron los graves efectos que la recesión económica de 1998-2002 tuvo en América Latina.

Después de experimentar un crecimiento modesto entre 1990 y 1997 [apuntan estos autores] la mayoría de las economías latinoamericanas se estancaron o se hundieron en la recesión a finales de los noventa... La crisis económica benefició a la izquierda de dos maneras. Primero, como suele ser el caso en democracias, perjudicó a los titulares de los gobiernos en toda la región. Los partidos titulares perdieron la presidencia en 14 de los 18 países latinoamericanos entre 1998 y 2004. Dado que muchos de estos partidos eran del centro, se podría esperar que la rotación en el poder se beneficiara a la izquierda. Segundo, la recesión erosionó el apoyo público al *status quo* económico encarnado en el Consenso de Washington. El apoyo a las políticas neoliberales como las privatizaciones comenzó a disminuir a fines de la década de 1990... para 2004, más del 70% de los encuestados de la región expresaron su descontento con el desempeño de la economía de mercado (Levitsky y Roberts, s/f).

En la mayor parte de América Latina, el desgaste de los gobiernos reformadores que encaraban las consecuencias más perniciosas de la crisis, así como la percepción de que sus propuestas programáticas habían fracasado, hicieron que los votantes se inclinaran hacia candidatos de izquierda. Al contrario de esto en México la salida fue hacia la derecha, los efectos de la crisis fueron imputados al mal manejo económico y la corrupción del partido político que por más de 60 años había estado en el poder, más que a las reformas económicas neoliberales atingentes a un sistema económico. La idea política de la alternancia como solución, prevaleció ante el cuestionamiento del modelo económico que se aplicaba y la constatación de esto fue el triunfo en el año 2000 del PAN, partido que representaba como ningún otro los principios neoliberales.

México en ese momento contaba con un alineamiento partidista estable, vieniendo una coyuntura crítica de liberalismo contestatario con tres partidos situados en diversos sectores del espectro ideológico, y un electorado canalizando su descontento mediante el voto o/y con una arquitectura institucional electoral en construcción, dotada ya de los elementos fundamentales para garantizar procesos electorales imparciales y más o menos exentos de interferencias deformantes a la hora de organizar los comicios y de contar los votos.

El último factor que mencionan estos autores tiene que ver con la permanencia y desempeño de los gobiernos de izquierda y la expansión de su ejemplo a países vecinos. A contrapelo de las condicionantes que habían propiciado la crisis de los gobiernos reformistas neoliberales las condiciones internacionales se alinearon a favor de los gobiernos izquierdistas ya en el poder.

El final de la crisis asiática en 2002 conllevó un auge de los productos básicos que propició las más altas tasas de crecimiento económico de las últimas décadas. Estos recursos beneficiaron a los gobiernos de izquierda en América Latina de diferentes maneras: por un lado, se dio la impresión de que podían gobernar con éxito proponiendo otro esquema de desarrollo económico alejados de la interferencia de Estados Unidos y los bancos internacionales; además de gobernar superando las tradicionales barreras de la balanza fiscal que les impedían adoptar políticas sociales dirigidas a sus clientelas tradicionales, “sin cuestionar derechos de propiedad o adoptar medidas redistributivas que polarizaran”.

Y mientras el resultado de este impulso económico fue la reelección de gobiernos izquierdistas y la expansión de su ola en el continente, esa ola también tocó al país, aunque no con la suficiente fuerza para que la izquierda ganara el poder. En todo el periodo de mayor fortaleza de los gobiernos de izquierda latinoamericanos, México estuvo presidido por gobiernos de derecha, encabezados primero por el PAN y después por un presidente priista que parecía consolidar la prevalencia del modelo neoliberal en 2012 con la consecución de reformas pospuestas que fortalecerían al modelo. Los tiempos latinoamericanos y el mexicano vivían una asincronía de casi 20 años.

Esa arritmia se manifestaría posteriormente cuando en plena crisis de los gobiernos de izquierda, en México triunfaría un candidato de ese espectro. A mediados de la segunda década de este siglo las ventajas que habían proporcionado a la izquierda su soporte para gobernar comenzaron a esfumarse. La caída en la demanda de China arrastró hacia abajo los precios de los bienes y recursos naturales erosionando las economías de los países productores, los gobiernos de izquierda comenzaron a caer en el Cono sur o a tener fuertes reveses, a su vez el gobierno priista mexicano

envuelto en escándalos de corrupción, y con un pobre desempeño económico y una exacerbación de la desigualdad fue literalmente acorralado nulificando cualquier posibilidad en el ámbito electoral, decantando de entrada la disputa por la Presidencia en 2018 entre el PAN y el nuevo partido, Morena, surgido del desalineamiento ocurrido en la coyuntura crítica de convergencia neoliberal, señalada anteriormente.

Los nuevos tiempos de la izquierda

Esta disparidad en los tiempos seguramente marcará al proceso mexicano, pero además de esto la evolución del partido triunfante en las elecciones de 2018, nos habla mucho de su posible destino.

Desde que en América Latina penetra la ola izquierdista en México los partidos que la representaban se hicieron sentir. La izquierda institucionalizada compitiendo bajo las siglas del Partido de la Revolución Democrática (PRD), irrumpió con fuerza en los comicios para la Presidencia de la República del 2006 perdiendo, en unas elecciones muy cuestionadas, por menos de un punto porcentual, convirtiéndose en una fuerza significativa en algunos estados de la república. En la elección de 2012 igualmente fue muy competitiva, aunque con márgenes menores que en la elección anterior, pero se posicionó en segundo lugar.

EL PRD desde su fundación en 1989 estuvo conformado por una multiplicidad de corrientes de distinto signo que con diferentes denominaciones convivieron en ocasiones muy rípidamente. Una de ellas era la que se congregaba en torno a Andrés Manuel López Obrador, candidato para la Presidencia de la República en dos ocasiones, que después de su segunda derrota electoral y acosado por la dirigencia del partido, decide abandonarlo en septiembre de 2012.

Cuando el grupo de Andrés Manuel López Obrador se escindió del PRD, lo primero que se pensó es que este partido, que fue la cara electoral de la izquierda desde la década de 1980, iba a sufrir graves consecuencias que afectarían tanto su estructura, así como sus resultados electorales, lo cual fue confirmado más tarde por las elecciones posteriores.

La primera elección federal en la que compitió Morena después de que consiguió su registro a mediados de 2014 fue la intermedia de 2015, elección que es interesante analizar porque reflejó una serie de aspectos y comportamientos de la izquierda mexicana que se borraron aparentemente con el tsunami electoral del 2018, pero que se encuentran latentes en la conformación del Movimiento Regeneración Nacional.

Uno de los resultados más importantes de la elección de 2015 fue la consolidación del proceso de diferenciación de las fuerzas de izquierda, que reestructuró el número total de votos de ese espectro en dirección de cuatro instancias organizativas diferenciadas: PRD, Partido del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadano (MC) y Morena, con características, clientelas y espacios electorales propios. Más que una realineación fuera de ese espectro del electorado político partidista, asistimos a la primera fase del proceso de diferenciación organizacional, clientelista y electoral de gran calado, acotado a ese espectro de la geometría política del país. Del análisis de ese proceso electoral podemos sacar las siguientes conclusiones:

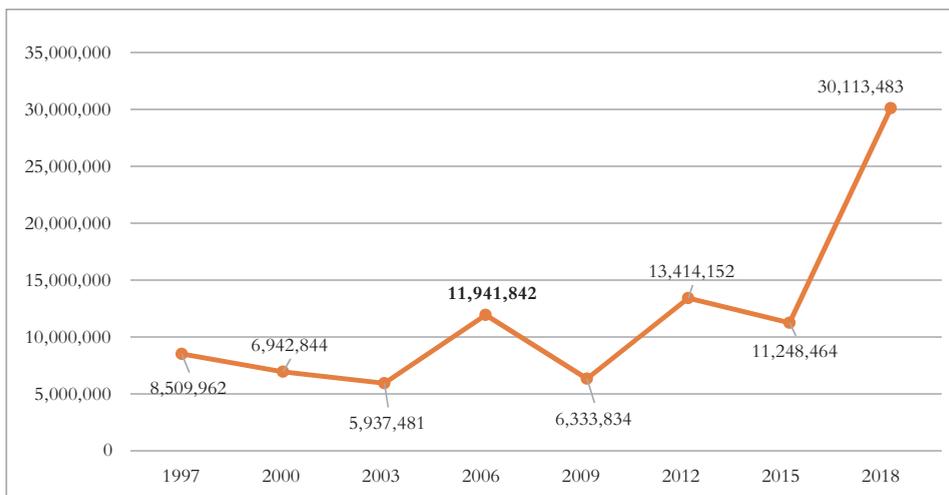
Primera: el voto de izquierda siempre ha sido diferenciado, motivado por una diversidad de criterios, posicionamientos y estrategias que reflejan en última instancia y esquemáticamente, la existencia de tres corrientes, que en esa elección se manifestaron con nitidez: una, la Izquierda Reformista, representada por el PRD, otra, la Izquierda Ideológica, representada por Morena y, finalmente, la Izquierda Pragmática representada por Movimiento Ciudadano. Alejadas por características de conformación, de estrategia política, de metas ideológicas, de intereses políticos y de grupo. Dentro de estas tres líneas, sin embargo, existían lazos comunicantes y clientelas compartidas que posteriormente se alinearon con el Movimiento Regeneración Nacional.

Segunda: el piso de la izquierda en conjunto (como lo muestra la gráfica siguiente), sin tomar en consideración si fueron en alianzas o en solitario, es de alrededor de seis millones, considerando el proceso electoral intermedio de 2003. Su techo se encuentra en la elección presidencial del 2012, con poco menos de 13 400 000 votos por supuesto antes de la elección atípica de 2018, que también se muestra en la gráfica. Su patrón de comportamiento era muy similar a lo que se ve en las elecciones a nivel nacional de todos los partidos, en las cuales el número de votos se incrementa en las elecciones concurrentes federales y se deprime en las intermedias.

Tercera: cada uno de los sectores que conforman la izquierda, tiene lógicas diferentes de comportamiento, obedecen a distintas motivaciones, y son convidados a participar o no en los procesos electorales, por diferentes circunstancias y motivaciones.

En las elecciones en donde se elige presidente de la república, senadores y diputados, es en donde se puede ver con claridad la agregación de estos tres tipos de diferentes voluntades. Es clara la participación de todos cuando se trata de llevar a un candidato afín a la Presidencia de la República, ahí además de tener un objetivo particular claro, o de apoyar a un candidato específico, también se convierte en un estímulo importante el atajar a los candidatos de los otros partidos, en tales circunstancias todos los sectores coinciden en la conveniencia de votar desde sus diferentes puntos de vista.

Voto histórico izquierda (1997-2018)



Fuente: elaboración propia con datos del IFE-INE.

En cambio, en las elecciones intermedias los postulados generales, las posturas principistas y las metas colectivas se diluyen, en medio de candidaturas determinadas por intereses muy particulares y por correlaciones de fuerzas muy localizadas, que en ocasiones se concretan en candidatos con perfiles muy borrosos o francamente inaceptables. En esas elecciones, el voto ideológico, principalmente, se retrae; el voto corporativo y partidario es el que permanece, justo con los cotos de la izquierda reformista y pragmática. Así se explica las fluctuaciones entre las elecciones concurrentes e intermedias que es de alrededor de siete millones de votos (que contiene además un voto que no le pertenece a la izquierda que es el voto útil, en torno a dos millones de sufragios).

Cuarta: a diferencia de los procesos intermedios anteriores, como ya lo dijimos, la elección de 2015 se distinguió por la confluencia de un proceso de realineamiento partidista en la izquierda de gran portada, en la que la manifestación explícita de las preferencias se cargó de significados, más allá de la competencia electoral entre los partidos políticos de todas las denominaciones. La gran afluencia de votantes de izquierda en esta elección intermedia tuvo que ver en gran medida con las lógicas internas propias de la izquierda, lo cual motivó una afluencia inusual, las determinantes exógenas al espectro se agregan, pero en esa elección se refleja de una manera significativa la voluntad de cada una de las distintas tendencias por obtener sus propias

metas, reafirmando su fuerza y luchando por el predominio en ese espectro de la geometría política.

Muchos de los espacios compartidos y competidos por el PRD y Morena, se definieron en favor del partido de AMLO, la división cobró facturas al PRD, al que sólo el recuento de daños del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), el escenario principal de esta ruptura dejó muy mal parado al partido del Sol Azteca y que presagiaba la catástrofe que este partido sufriría en los años siguientes.

Siguiendo estas consideraciones podemos apreciar que los resultados de la elección de 2018 son totalmente atípicos y muestran por lo menos tres cuestiones: que fuera de toda lógica de desarrollo de la votación de la izquierda ese proceso trae a los partidos que encabezaron esa opción más del doble de sufragios del techo histórico obtenido; esto nos lleva a considerar que la mayoría de los 16,699,331 nuevos votos provienen o de otras opciones partidistas y seguramente de los electores indecisos o apartidistas, es decir, votantes que se alinearon en esta ocasión por la propuesta de Morena y sus aliados; y finalmente, las motivaciones en la decisión del voto nuevo no implican una adhesión permanente, ya que sus motivaciones van más allá de una identificación con los partidos de ese espectro.

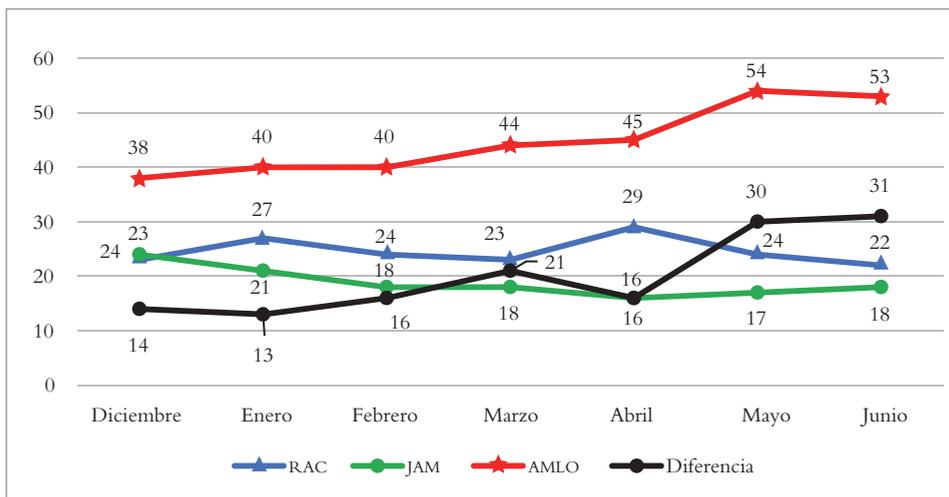
Desde su inicio la elección de 2018 estuvo condicionada por determinantes estructurales que las estrategias de los partidos que compitieron contra Morena no pudieron revertir. Como lo demostró el desarrollo del proceso, desde un principio la Alianza en torno a Morena punteó en casi la totalidad de los ejercicios demoscópicos, la figura de López Obrador opacó desde un comienzo la lógica de auto reproducción del sistema de partidos hasta entonces predominante, como ya lo vimos.

Una confirmación de la importancia de las condicionantes estructurales en la pasada elección presidencial la podemos deducir del análisis de la medición de Parametría, que fue la casa encuestadora que se aproximó de manera muy precisa a los resultados finales de la elección.³ De su análisis podemos extraer algunas conclusiones ilustrativas.

³ Los resultados reportados en la última medición, pocos días antes de la elección, realizada el 25 de junio de 2018, fueron casi los mismos que los resultados finales: con Anaya y López Obrador acertó casi exactamente, 22% y 53% respectivamente y en el caso de Meade sobrestimó los resultados del candidato priista por más de dos puntos: 18 contra 16.40 de los resultados oficiales. La diferencia entre el primero y segundo lugar pronosticada por Parametría fue exacta, 31 puntos de diferencias entre los candidatos punteros. Para los datos finales proporcionados por esta casa encuestadora véase: Parametría, Encuesta cara a cara en vivienda. Serie Nacional, junio de 2018.

Debido a la exactitud de los pronósticos demostrada damos por buena la metodología utilizada para estos comicios y avalamos la serie de mediciones hechas mensualmente que muestran claramente la tendencia de la elección desde su inicio hasta su conclusión, mismas que se presentan en la siguiente gráfica.

Encuestas Parametría (elecciones 2018).Votación efectiva



Fuente: elaboración propia con datos de Oraculus, junio de 2018.

RAC: Ricardo Anaya (PAN, PRD y MC); JAM: J. Antonio Meade (PRI, PVEM y Panal);

AMLO: Andrés Manuel López Obrador (Morena, PT y PES); diferencia entre primero y segundo.

En la gráfica podemos ver claramente como desde el inicio de la elección estaba presente una serie de determinantes estructurales, como las mencionadas arriba, que le otorgaban ventajas a López Obrador y que de entrada lo colocaban con una ventaja de dos dígitos con respecto a su más cercano perseguidor.

Podemos constatar, además, el colapso electoral de los partidos hasta entonces dominantes a partir de marzo, en donde se puede apreciar que la votación de todos ellos juntos no alcanza para igualar la votación del candidato que a la postre resultaría vencedor. La campaña electoral muy poco les sirvió a los partidos predominantes hasta ese momento, para volverse competitivos con el candidato puntero, sólo consiguieron algunas variaciones mínimas.

Esto no quiere decir que de entrada la elección ya estaba resuelta, sino que las determinantes estructurales tuvieron desde el inicio un gran peso que las estrategias de los partidos, a la postre derrotados, no lograron revertir. La forma que asumió el

proceso electoral y los resultados obtenidos por cada partido agudizaron sus debilidades estructurales, poniendo en crisis a los diferentes partidos y desestructurando los soportes partidistas en los cuales se sostenían.

Conclusiones y reflexiones finales

El futuro del sistema de partidos y de los partidos mismos está muy lejos de esclarecerse actualmente. Desarticulado el sistema de partidos, con unos partidos de oposición debilitados internamente, alejados del electorado y con un partido en el gobierno poco institucionalizado y fuertemente determinado por la figura de López Obrador, reducen las opciones a partir de las cuales pueda reestructurarse el sistema partidario.

Una de las opciones que le gustaría impulsar al grupo en el poder, como se puede constatar en los tres años de su ejercicio gubernamental, es la de centralizar las decisiones en el Ejecutivo y utilizar a Morena y a los grupos políticos que logre reunir en su entorno, para ejecutarlas. Sin embargo, el gobierno de la Cuarta Transformación tiene que resolver una serie de paradojas para conseguirlo. Entre las que se encuentran la de mantener nítidamente su perfil dentro del espectro de la izquierda, lo que necesariamente lo obliga a cerrar la brecha entre ricos y pobres, asegurando sus electores, sin dejar de atender a todos los sectores de la población incluso a los de “arriba”, y en especial a las clases medias que constituyen un considerable número de electores, sector al que los últimos gobiernos han olvidado, que ha sufrido un constante deterioro en su forma de vida y que con el gobierno actual se está dando un constante alejamiento. Este sector puede constituirse en caldo de cultivo de alternativas poco deseables para nuestra sociedad.

El filósofo belga Michel Feher describe muy bien la situación de esta capa de la sociedad y refiere igualmente un posible escenario del que no estamos exentos:

Las diferencias entre izquierda y derecha se diluyen mientras aumenta la brecha entre ricos y pobres. Pero hay una gran parte de la población que ni puede beneficiarse de las ayudas fiscales para los de arriba ni son lo suficientemente pobres para acogerse a las ayudas públicas. ¿Qué puedes ofrecer a esa gente? Ahí es cuando la extrema derecha entra en escena, de la mano de la esencia del neoliberalismo, no contra él. La extrema derecha ofrece el crédito de la solvencia a quienes se adhieren a sus valores... Básicamente, los afectos y emociones de la derecha no son los mismos que los de la izquierda... La indignación no es lo mismo que el resentimiento... No es lo mismo indignarse frente a las injusticias que pensar que hay gente ahí fuera que está disfrutando de cosas que deberían ser mías (Ramírez, 2018).

El futuro de nuestro país depende en mucho de cómo resolvemos este tipo de contradicciones, pero por el momento no se avizora una solución que preserve nuestra incipiente democracia.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (1994). “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Hernández Chávez, Alicia (comp.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE/El Colegio de México.
- Alarcón Olgún, V. y J.F. Reyes del Campillo Lona (2016). “El sistema de partidos mexicano: ¿una historia sin fin?”, en Freidenberg, F. (ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina, 1978-2015*, tomo I, México, INE/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Aziz Nassif, Alberto, (2020). “Desdemocratización y realineamiento político-electoral en México”, en Aziz Nassif, A. y Enrique Valencia Lomelí, *Tres miradas al México de hoy*, México, Universidad de Guadalajara/CIESAS.
- Boltvinik, J. y A. Damián (2003). “Evolución y características de la pobreza en México”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, México, junio de 2003, p. 531.
- Carrillo Luvianos, M. A. y R. Yochelevzky Retamal (2019). “La reconsideración de los partidos políticos”, en López Levi, L., R. Yochelevzky y G. Zamora, *Ciudadanía. Desigualdad, exclusión e integración*, México, UAM-Xochimilco.
- Carrillo Luvianos, M. A. y R. Ramírez López (2019). “De Clouthier a Anaya. Un recuento. El Partido Acción Nacional en el sistema político mexicano”, *El Cotidiano*, núm. 214, marzo-abril de 2019, pp. 42-59.
- Gómez Tagle, S. (2010). “Del partido hegemónico al pluralismo político en México: ¿hacia un nuevo sistema de partidos?”, México, IFE/Centro para el Desarrollo Democrático.
- Katz, R. S. y P. Mair (2004). “El partido cartel: la transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos”, *Zona Abierta*, núms. 108-109, pp. 35-50.
- (2007) “La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas”, en Montero, J. R., R. Gunter y J. Linz, *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta.
- Kitschelt, H. (2004). “Diversificación y reconfiguración de los sistemas de partidos de las democracias postindustriales”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 10, abril de 2004, pp. 11-29.
- (1999) “Panoramas de intermediación de intereses políticos: movimientos sociales, grupos de intereses y partidos a comienzos del siglo XXI”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 1, núm. 2, 1999, pp. 17-35.

- Levitsky, Steven y Kenneth Roberts (s/f). “El ‘giro a la izquierda’ de América Latina. Un marco para el análisis”, *El resurgimiento de la izquierda latinoamericana*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press [disponible en]: <https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/126143/mod_resource/content/2/Levitsky%20y%20Roberts%20traducci%C3%B3n.pdf>.
- Loaeza, S. (2010). “La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática”, en Loaeza, S. y J.F. Prud’homme, *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México.
- Oráculos, Bases de datos del proceso electoral de 2018 <<https://oraculus.mx>>.
- Parametría, Encuesta cara a cara en vivienda. Serie Nacional, junio de 2018 <<https://parametría.com.mx>>.
- Prud’homme, J.F. (2010). “El sistema de partidos”, en Loaeza, S. y J.F. Prud’homme, *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México.
- Ramírez Noelia (2018). “La extrema derecha otorga ‘solvencia’ a quien se une a sus valores (entrevista a Michel Feher)”, *El País*, 12 de marzo de 2020 [disponible en]: <<https://elpais.com/ideas/2020-03-12/la-extrema-derecha-otorga-solvencia-a-quien-se-une-a-sus-valores.html>> [consultado el 31 de marzo de 2020].
- Roberts, Kenneth M. (2013). “Reforma de mercado, (des)alineamiento programático y estabilidad del sistema de partidos en América Latina”, *América Latina Hoy*, pp. 163-191.
- Salazar, P. (2000). “Desde la incompreensión de la transición hasta la transición incomprendida: algunas lecturas del cambio político en México”, en Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Ediciones Cal y Arena.
- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*, México, Alianza Editorial.

Populismo y crisis de la democracia representativa en México

Juan Francisco Reyes del Campillo Lona

Introducción

A TRES AÑOS DE INICIADO EL GOBIERNO de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha despertado innumerables comentarios, reflexiones y críticas por parte de los medios, analistas y actores políticos. No obstante, para poder contextualizar el debate respecto a las propuestas y el desempeño del presidente, existe una cuestión que involucra necesariamente una definición política: su caracterización como gobierno populista y, en particular, la idea que tienen al respecto sus opositores. En muchos sentidos, los abordajes de la gestión de gobierno y sus políticas públicas tienen que ver con el discurso, con las formas de hacer política y con la manera de concebir las prácticas democráticas. Es así que resulta indispensable establecer los parámetros con los que debemos analizar el fenómeno del populismo, ya que muchas veces el uso del término se limita a tergiversar, confundir o descalificar la relación que se desarrolla entre el gobierno y los sectores populares a los que se encaminan dichos discursos y prácticas.

Por otra parte, es necesario destacar que en los tiempos recientes el desencanto con el desempeño de la democracia representativa ha auspiciado el resurgimiento del populismo en diversos escenarios del mundo. Empero, dentro de esta expresión se han introducido todo tipo de ideas y propuestas, que no sólo generan malentendidos, sesgos y superficialidades, así como la paradoja de presentarse o concebirse como alternativas tanto de derecha como de izquierda. Al llegar a la mitad de su término el sexenio de la llamada Cuarta Transformación (4T), y preguntarse sobre

sus alcances y limitaciones, así como respecto a los avances y/o retrocesos que han tenido durante su breve recorrido, resulta necesario establecer una reflexión sobre el contenido político-ideológico que se encuentra detrás de sus propuestas. Es claro que, tal y como se esperaba, la polarización alcanzada a medio sexenio ha terminado por confrontar a las fuerzas cercanas al gobierno con aquellas que se privilegiaron durante los últimos años de gobiernos neoliberales y que ahora forman parte de la oposición.

El populismo no es un fenómeno nuevo, pero sí parece seguir siendo un fantasma que recorre el mundo. Desde fines del siglo XIX, en Rusia y en Estados Unidos se desarrollaron diferentes movimientos que al aludir al pueblo fueron caracterizados como populistas, en cierta medida por su carácter pluriclasista, que no permitía identificarlos con una clase social en específico, aunque sí con sectores agrícolas como referente central (García, 2010; Salmorán, 2021). Asumiendo que en cada país las alternativas nacional-populares se presentaron en una forma peculiar, en distintos países de América Latina algunos gobiernos antagónicos a las oligarquías fueron considerados populistas porque configuraron movimientos en los que se integraron diferentes fuerzas sociales y que además postulaban banderas nacionalistas (Germani, 1973).

En años más recientes, diversos gobiernos opositores al neoliberalismo, mismos que reivindican políticas para fortalecer al Estado nacional en relación con el mercado, han sido caracterizado como populistas, al poner en práctica programas que pretenden mejorar las condiciones de los sectores pobres y marginales de la población. “Pueblo”, sin embargo, es una noción polisémica y ambigua; de tal polisemia pueden derivar varios malentendidos. Se trata de una noción dudosa, nos dice Rosanvallón (2020), que a menudo ha servido para estigmatizar al adversario.

A pesar de su gran difusión, “populismo” sigue siendo un concepto en disputa, tal vez más que cualquier otro al interior de las ciencias sociales. Populismo es una de las nociones menos consensuadas entre los especialistas, pero que ha sido utilizada para analizar un sinnúmero de movimientos, actitudes y formas de acción política. Populismo es un concepto a la vez elusivo y recurrente decía Laclau en 1978. No obstante, el término recientemente ha adquirido una nueva legitimidad teórico y política, en donde el debate se desplaza hacia nuevos territorios e identidades debido a un interés creciente en la conexión entre populismo y democracia (Arditi, 2004). En una versión posterior, en donde configuraba el concepto, Laclau (2018) señalaba que: “el populismo no tiene un contenido específico, es una forma de pensar las identidades sociales, un modo de articular demandas dispersas, una manera de construir lo político”.

En este texto buscamos sobre todo realizar una lectura positiva del populismo que tienda básicamente a explicarlo y comprenderlo, antes que identificarlo como una patología y/o reducirlo a una connotación peyorativa. Tal vez, antes que pensar en “el populismo”, habría que hablar de “los populismos”, en plural, pues si bien muchas de las experiencias presentan similitudes, las diferencias son muy grandes y a veces lo que se repite se reduce a actores sociales que se defienden y luchan ante aquello que los oprime. En efecto, se debe asumir que detrás de un movimiento populista hay siempre un líder que convoca y que pretende cohesionarlo. Estos liderazgos son más personales que institucionales en cuanto a cuestionar y poner en duda las formas de intermediación tradicionales.

Asimismo, proponemos encontrarnos con las razones que dan vida al populismo haciendo énfasis en las contradicciones propias del sujeto político pueblo, así como de las propias alternativas nacional-populares. Es indispensable realizar la referencia a la necesidad de cuestionar la hegemonía del neoliberalismo, misma que ha colocado en el centro del debate la disyuntiva de rectificar o mantener a ultranza el proyecto neoliberal y sus consecuentes problemas de inequidad, exclusión social, pobreza y desigualdad. Ante ello, asumimos que para enfrentarlos han surgido alternativas nacional-populares (Gramsci),¹ por lo cual será inevitable explorar la relación entre populismo y democracia como parte de los avatares que enfrenta la ciudadanía en el mundo moderno. De acuerdo con Portantiero y De Ipola (1981), Gramsci a partir del concepto nacional-popular “busca plantear la centralidad teórica y práctica de la problemática de la relación entre intelectuales y masas como eje de la política”, una forma de realidad socio-cultural reconocida por una articulación entre intelectuales y pueblo-nación que, “al expresar y desarrollar un espíritu de escisión frente al poder, es capaz de distinguirse de éste” y que “captado en su totalidad ese proceso es el de la construcción de una hegemonía como lucha contra otra opción hegemónica”.

Una de las regiones del mundo en la que con mayor presencia y vigor se han desarrollado movimientos populistas es América Latina, mismos que han sido objeto de intensas reflexiones. De manera sobresaliente aparece el enfoque estructural funcionalista de Gino Germani, quien sostiene que “el populismo constituye un tipo particular de movimiento social y político, producto de la modalidad *asincrónica* que asumen los procesos de transición de la sociedad tradicional a la sociedad

¹ Gramsci no veía al pueblo como el reino de lo puro, sino que en él coexistían de modo contradictorio tradiciones conservadoras y estratos de innovación, creadores y progresistas. En su herencia, cada pueblo contiene y lleva en sí mismo tendencias contradictorias (Portantiero, 1991:152-157).

industrial” (Leal, 1990). A partir de esa premisa, Germani denomina a los movimientos populistas como “nacional populares”, en donde destaca la aparición de un “montón de fórmulas híbridas y hasta paradójicas desde el punto de vista de la dicotomía derecha-izquierda”, fórmulas diversas y contradictorias que “pueden ser apuntadas bajo la denominación común de movimientos nacional-populares” (Germani, 1973).

De tal suerte y en referencia al peronismo, al cual distingue del fascismo, Germani destaca que este movimiento se vio obligado a tolerar cierta participación “efectiva” para obtener el apoyo de la base popular. Es precisamente en esa participación en donde reside la originalidad de los regímenes nacional-populares en América Latina. Además, ese tipo de participación no se desarrollaba bajo los mecanismos de la democracia representativa, pero sí entraña cierto grado de libertad efectiva hasta entonces desconocida antes de la instauración del nuevo régimen. Lo nacional se explica porque se trata de países dependientes y porque los movimientos desarrollan un “sentimiento de pertenencia nacional que cumple con una función de integración que asegura la cohesión entre grupos muy diversos” (Germani, 1973).

Francisco Weffort (1968) señalaba en Brasil, que como expresión del periodo de crisis de la oligarquía y del liberalismo, el populismo fue un “fenómeno político que asumió diversas facetas frecuentemente contradictorias”. El populismo fue manipulación de masas, aunque ésta nunca fue absoluta, ya que “fue un modo determinado y concreto de manipulación de las clases populares, pero fue también un modo de expresión de sus insatisfacciones”. Como resultado de la presión popular para acceder al empleo y el consumo urbano, así como a la posibilidad de participación política, se produjo una alianza entre sectores de diferentes clases sociales. Alianza en donde las clases dominantes tenían la hegemonía, pero que no se podía concretar “sin atender algunas aspiraciones básicas de las clases populares”.

El acercamiento entre la teoría del populismo en clave posfundacional y el concepto de lo nacional-popular de inspiración gramsciana, habrá de resultar muy significativo y tendrá importantes consecuencias en la elaboración de una teoría que pretende dar cuenta de la articulación y conformación de sujetos políticos en América Latina. La preocupación que manifestaba Gramsci por el desarrollo de una voluntad colectiva nacional-popular resultaba una vía para abordar el problema del cambio social. He aquí, entonces, el asunto central, pues para construir al nuevo sujeto político se requiere de una intervención que articule a los elementos subalternos para impulsarlos a ocupar los espacios de gobierno y representación. Este es precisamente el rol del Príncipe, el partido para Gramsci, como agente catalizador (Retamozo, 2018).

En el desarrollo reciente de la ciencia política se han presentado tres enfoques para analizar el populismo: el ideacional, el político estratégico y el sociocultural. El primero, el ideacional, entiende al populismo como “una ideología que considera a la sociedad separada en dos grupos homogéneos y antagónicos, el pueblo puro en contra de la élite corrupta, y que argumenta que la política debe ser una expresión de la voluntad popular” (Mudde, 2019). El segundo, el enfoque político estratégico, define al populismo como “una estrategia política mediante la cual el líder busca ejercer el poder gubernamental con base en un directo y sin mediación, apoyo de la mayoría de sus seguidores” (Weyland, 2019). Finalmente, un tercer enfoque establece una concepción del populismo fundamentalmente como una relación, enfatizando la dimensión sociocultural. El populismo se caracteriza por una forma particular de relación entre los líderes políticos y las bases sociales, que si bien no minimiza los afectos, tampoco los reduce a un fenómeno de manipulación y demagogia (Ostiguy, 2019).

Resulta que con el mismo vocablo populista podemos referirnos a los discursos de derecha, como en Europa o Estados Unidos en donde se resalta la xenofobia y el nacionalismo (Rosanvallon, 2020). Estas expresiones han surgido al difuminarse las diferencias entre los partidos políticos tradicionales, cuando muchos de éstos se han corrido hacia el centro en la lógica de los partidos “atrapatodo”, y en donde se carece de un debate democrático que supere las descalificaciones de carácter moral. Es así como surgen estas expresiones que construyen una frontera entre el “nosotros” y el “ellos” (Mouffe, 2011:71-83). Pero también podemos hacerlo en relación con los populismos de izquierda que han surgido en América Latina y que dan cuenta del carácter ineludiblemente complejo e incluso contradictorio del populismo, ya que presenta al mismo tiempo elementos democráticos y autoritarios, que buscan la participación organizada del pueblo, aunque muchas veces controlada desde el Estado. Hay una clara referencia a la igualdad, pero también a la jerarquía, en donde el populismo entiende la política en términos de polarización y esquemas binarios y que termina por seleccionar determinados antagonismos.

De acuerdo con Svampa (2016), el populismo no es un programa ideológico ni una estrategia, sino un deseo de justicia que busca el ingreso de los excluidos al nuevo orden político social. Existe también una interpretación que se distancia tanto de las lecturas negativas como de las apropiaciones positivas y que presenta la narrativa del populismo desde el reconocimiento de su ambivalencia radical o su dualidad intrínseca y se propone conceptualizarlo como fenómeno político complejo, portador de elementos democráticos y también no democráticos (Svampa, 2016:444-449).

Dentro de este marco, es posible definir al populismo como una forma límite del proyecto democrático, mismo que se encuentra flanqueado por otras dos formas

límite: la de las democracias mínimas (reducidas a los derechos humanos y a la elección de gobernantes) y la de las democracias esencialistas (definidas por la instalación de un poder-sociedad encargado de edificar el bien). La crítica política más común al populismo consiste en tacharlo de iliberalismo, es decir, de una tendencia a subestimar la extensión (“societal”) de los derechos individuales frente a la afirmación de la soberanía colectiva, a la supresión del pluralismo y a la vez tendiente a acusar a los cuerpos intermedios de contrariar la acción de los poderes surgidos de elecciones (Rosanvallón 2020).

Populismo y democracia

El neopopulismo se reconstruye mediante la recomposición de las fracturas sociopolíticas producidas en el mundo que han modificado la estructura de las oposiciones en los sistemas partidarios tradicionales (Surel, 2001:141). Resulta ser un fenómeno complejo y ambivalente cuyas variantes y valoraciones atraviesan por diferentes territorios discursivos. Es un ordenamiento de lo social en dos campos antagónicos, pueblo y bloque en el poder (Laclau, 2018), en donde el pueblo puede constituirse en sujeto político y plantearse la construcción de un orden estatal nuevo.

Empero, hay tres cuestiones específicas que nos interesa discutir y problematizar en este trabajo. La idea de que el populismo pretende conformar un actor único, homogéneo y monolítico para enfrentar a las oligarquías o a las élites neoliberales. Segunda, que el populismo denota una visión maniquea de la política en donde se propone enfrentar al pueblo con sus enemigos, retar a una minoría que amenaza los intereses del pueblo y, una última cuestión tiene que ver con la democracia, concretamente, con el tipo de democracia que lleva a enfrentar la democracia representativa con la democracia directa. Más allá de las generalidades, disparates, sofismas u ocurrencias del “hechicero de la tribu”² y sus múltiples aprendices, en buena medida son estos tres aspectos los que han sido puestos en el escenario para confrontar recientemente los proyectos políticos alternativos identificados con el populismo.

Para responder a esas tres cuestiones aludimos a igual número de ideas que se encuentran ampliamente desarrolladas en la obra de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, y se refieren a la “cadena de equivalencias”, al “agonismo” y a la “democracia

² Aquí se hace referencia al texto de Atilio Boron sobre Vargas Llosa publicado en 2019. Sus aprendices en México son básicamente, además de un cúmulo de seguidores, Enrique Krauze y Roger Bartra.

radical”. En efecto, Laclau (2018) señalaba que se trata de un ordenamiento de lo social en dos campos antagónicos, pueblo y bloque en el poder, en donde el pueblo se constituye en sujeto político y se plantea la construcción de un orden estatal nuevo. Pero “el pueblo” no constituye una expresión ideológica, sino una relación real entre agentes sociales, y es en ese sentido “una forma de constituir la unidad de grupo”.

La idea de la cadena de equivalencias

Hay quienes afirman que la concepción *populista* del “pueblo” es la de “un conjunto esencialmente monolítico. El ‘pueblo’ representado como una unidad, como un ente singular, sin divisiones significativas, unido y solidario”.

Lo primero que tenemos que preguntarnos es si es cierta esa idea de que el populismo pretende conformar un actor político único y homogéneo. Desde los escritos de Gramsci en referencia al pueblo, es posible deducir que no veía al pueblo como el reino de lo puro, sino que en él coexistían de modo contradictorio tradiciones conservadoras y estratos de innovación, creadores y progresistas. En su herencia, cada pueblo contiene y lleva en sí mismo tendencias contradictorias (Portantiero, 1991:152-157). También podemos aludir a un escrito clásico de Mao Tse Tung, “las contradicciones en el seno del pueblo”, en donde pretende constituir al pueblo como un actor histórico a partir de una pluralidad de situaciones antagónicas. De tal suerte, señala Laclau, “el pueblo”, lejos de tener una naturaleza homogénea, que sí podría atribuirse a una clase social, se concibe como la articulación de una pluralidad de puntos de ruptura.

La idea de la cadena de equivalencias es resultado de “la pluralidad de demandas que, a partir de su articulación equivalencial, constituyen una subjetividad social más amplia”. Son estas tres dimensiones estructurales las que permite aproximarse al populismo: la unificación de una pluralidad de demandas; “la constitución de una frontera que divide a la sociedad en dos campos”; y, en consecuencia, al consolidarse la cadena equivalencial, se construye una identidad popular como algo cualitativamente por encima de “la simple suma de los lazos equivalenciales” (Laclau, 2018:102).

Es importante señalar que las equivalencias pueden reducir, pero no desaparecer las diferencias, en el sentido de que una equivalencia no pretende eliminar las diferencias. En tal virtud, la idea de que el populismo busca conformar un actor monolítico es, por decir lo menos, un reduccionismo de la exclusión que divide a la sociedad en dos campos, en donde el pueblo, si bien aspira legítimamente a convertirse en una figura más sólida y cohesionada, se mantiene siempre como una

parcialidad. Existe, desde luego, la posibilidad de la identificación de los eslabones de la cadena con un principio de identidad, que permita que entre las demandas se establezca un denominador común.

El agonismo

Otra idea muy generalizada para cuestionar al populismo es acusarlo de maniqueísmo. Populismo denota entonces una visión del mundo político fundada en el antagonismo entre el “pueblo” y sus “enemigos”. En este punto, las evocaciones a la concepción *schmittiana* de la política como contraposición entre “amigos” y “enemigos” parecen inevitables. En la propuesta de Carl Schmitt (1984), los conceptos de “amigo” y “enemigo” se definen el uno a partir de la negación y contraposición del otro: quien no es un “amigo” es necesariamente un “enemigo”. No obstante, Schmitt usaba esos términos para referirse de manera exclusiva a la guerra entre los pueblos y, de manera especial a la inevitabilidad de los amigos y enemigos en una guerra civil. Pareciera entonces que, para establecer quiénes son los sujetos referidos con la palabra “pueblo”, es necesario determinar también quienes son los “enemigos del pueblo”.

Sin embargo, Laclau y Mouffe tienen muy clara la distinción entre antagonismo y agonismo. En principio, la referencia al otro está muy presente como elemento constitutivo de la propia identidad, de donde derivan que la crítica a la democracia parlamentaria no necesariamente implica rechazar la democracia liberal y, por lo tanto, se plasma la idea de que las contiendas políticas pueden llevar a sustituir el concepto de enemigo por el de adversario, en lo que se constituye como el *pluralismo confrontacional*. Es aquí en donde surge la diferencia entre lo político y la política. Lo político se desarrolla cuando las relaciones sociales se construyen bajo la forma de antagonismo, mientras la política corresponde al conjunto de prácticas que buscan establecer un orden y organizar la coexistencia humana y se caracteriza por la capacidad de crear la unidad en condiciones de división y de conflicto. Sin dejar de reconocer la dimensión conflictual, estos autores consideran que la democracia puede pensarse o construirse a partir de transformar el antagonismo en agonismo.

Para ellos, “la misión de toda democracia pluralista es tratar de encontrar las instituciones, las prácticas o los discursos que consigan transformar el antagonismo en agonismo que significa transformar la relación amigo-enemigo en amigo-adversario”. “La figura de ‘adversario’ como novedad de la política democrática radical no equivale a la del enemigo a destruir, sino que se entiende como un oponente legítimo que debe tolerarse pues se plantea el combate de ideas, pero no se pone en

tela de juicio el derecho a defenderlas” (Lois, 2009). Para que exista pluralismo debe existir, justamente, la posición del adversario. Pero el desacuerdo no puede resolverse como pretenden, por ejemplo, Habermas o Rawls, mediante un acuerdo racional; por ello la dimensión antagónica de la relación, pues el consenso político lleva el sello inevitable de la exclusión, dejando fuera lo que no se puede incorporar. En ese sentido, la democracia siempre está por venir, siempre en tensión con sus propios límites y abierta al futuro.

Democracia radical

Una de las cuestiones que en la actualidad generan más polémica en el debate político-académico es la relación entre *populismo* y democracia. En ese sentido, entre los polos del debate se identifican dos tesis opuestas; por un lado, aquella que considera que existe un vínculo necesario (y hasta virtuoso) entre *populismo* y democracia; por otro, la que sostiene, por el contrario, que entre democracia y *populismo* hay una relación antitética. Empero, precisamente porque el *populismo* reclama la centralidad del “pueblo” en la escena política, este es y será siempre un componente constante de los sistemas democráticos (Salmorán, 2021).

El *populismo*, para algunos, es un desafío al funcionamiento de las democracias contemporáneas, sin embargo, para otros es un indicador de los problemas de la política democrática. Parece entonces necesario, redimensionar el ideal mismo de democracia *representativa*. El objetivo de los “populistas”, en última instancia, es el de recolocar al “pueblo” como fundamento del poder, más allá de cualquier forma de mediación política. Precisamente por esta razón algunos estudiosos afirman que los *populistas* apuestan por un modelo de democracia “directa” o, mejor dicho, “inmediata”, esto es, sin mediaciones. La llamada “democracia directa” de los *populistas* expresa la idea de prescindir de los órganos e instituciones de representación en los regímenes democráticos contemporáneos, es decir, de los partidos y las asambleas legislativas, las instancias de mediación política por excelencia (Arias, 2018; Quintana, 2018). Los distintos movimientos y líderes (calificados como) *populistas* han dirigido sus críticas, no a la democracia en cuanto tal sino a su especie representativa. Los mecanismos de democracia directa pueden ser útiles complementos de la democracia representativa o, dicho en otras palabras, instrumentos correctivos frente a las posibles distorsiones del proceso decisional democrático.

No obstante, de acuerdo con los críticos del populismo, la supuesta “radicalización” de los principios democráticos no es más que un expediente retórico detrás

del cual se esconden las (verdaderas) pulsiones “autoritarias” de los movimientos *populistas*. Desde esta perspectiva, el *populismo* representaría, no un elemento correctivo sino, un “peligro” o “amenaza” para la democracia constitucional (Salmorán, 2021). En esa misma tesitura se argumenta que, para el populismo, el pueblo debe ser entendido como una comunidad homogénea con una identidad colectiva compartida, mientras que para la democracia liberal el pueblo debe entenderse como una pluralidad de ciudadanos libres e iguales, por lo cual el populismo y la democracia liberal resultan antagónicos e irreconciliables. Es por eso que el populismo debe considerarse una amenaza contra la pluralidad y un síntoma antes que un correctivo de la democracia (Rummens, 2019).

Otro punto de vista enfatiza que la relación del populismo con la democracia supone superar la opción liberal-procedimental, misma que no es posible concebir como la única democracia posible. Los procedimientos electorales son fundamentales en el marco de las reglas del Estado de derecho, pero también lo son los aspectos sustantivos que promueven la participación social y política de los sectores excluidos. La cuestión es si la democracia se debe reducir a un *régimen de gobierno* o si, por el contrario, también debe incluir la participación de los sujetos en los asuntos públicos. Es por eso necesario reflexionar sobre la ambigüedad de la democracia (Reano, 2012).³

En todo caso, nos dice Rosanvallón (2020), existe la necesidad de aludir al carácter problemático de la democracia. En efecto, la historia de la democracia nunca fue lineal, ya que fue construida a partir de conflictos intelectuales permanentes acerca de su definición, y marcada por luchas sociales intensas en torno a la instalación de algunas de sus instituciones centrales (piénsese en la conquista del sufragio universal o en el reconocimiento de los derechos de las minorías de hoy). Siempre ha sido una historia de promesas incumplidas y de ideales maltrechos en la que continuamos totalmente inmersos, como lo prueban la intensidad del desencanto democrático contemporáneo y la dificultad para hallar las condiciones de instauración de una verdadera sociedad de iguales.

Algunas personas interpretaron, dice Chantal Mouffe, que exigíamos una ruptura total con la democracia liberal y fomentábamos la creación de un régimen completamente nuevo. En realidad, lo que propugnábamos era una “radicalización de

³ De acuerdo con Adriana Reano “la propuesta de Laclau abrió el camino para pensar al populismo como un *tipo específico de relación política* que cuestiona el orden simbólico e institucional de lo social y de este modo abrió el juego para abordarlo como expresión política y no como una amenaza de ella”.

los principios ético-políticos” del régimen democrático liberal: “libertad e igualdad para todos”. El hecho de que tantas resistencias contra diversas formas de opresión se expresen como demandas democráticas, nos muestra el papel crucial que desempeña el significante “democracia” en el imaginario político. Cuando se lo utiliza de manera crítica, y se enfatiza su dimensión igualitaria, constituye un arma poderosa en la lucha por crear un nuevo sentido común.

La estrategia del populismo de izquierda no aspira a una ruptura radical con la democracia liberal pluralista ni tampoco a la creación de un orden político totalmente nuevo. Persigue sí, el establecimiento de un nuevo orden hegemónico dentro del marco constitucional democrático liberal y busca restablecer la articulación entre el liberalismo y la democracia negada por el neoliberalismo, con el fin de otorgar un papel protagónico a los valores democráticos. Sólo dentro del marco de los principios constitutivos del Estado liberal —la división de poderes, el sufragio universal, los sistemas multipartidistas y los derechos civiles— será posible promover la gran variedad de demandas democráticas actuales.

Lo que la *democracia radical* pone en el orden del día es la necesidad de crear un vocabulario que sirva para dar voz a las reivindicaciones de los diferentes grupos minoritarios. Entonces, los fines de la política democrática residen en movilizar y poner en escena las pasiones de los ciudadanos y así garantizar el respeto del pluralismo. Se plantea que la estrategia debe garantizar cierta unidad sin poner en peligro la autonomía de las diferentes identidades, es decir, promoviendo una hegemonía pluralista democrática radical. Promover la unificación de los movimientos democráticos que garanticen una solidaridad efectiva sin caer en ninguna suerte de asimilación. Cada una de las luchas democráticas reconstruirá constantemente sus identidades a partir de procesos democráticos selectivos de influencia y educación mutua.

Frente al modelo liberal de la democracia deliberativa, antes que decisiones que se adoptan sobre asuntos de interés general, resultado del debate público libre, el modelo de pluralismo confrontacional subraya que el objetivo de las instituciones democráticas no es la eliminación del antagonismo o su reducción al ámbito privado, sino el de promover distintas vías democráticas de los tipos legítimos de antagonismo. El lenguaje de la democracia radical renuncia al discurso de lo universal desde el cual hablaban las “clases” y los “sujetos universales”, para incluir una pluralidad de voces cada una de las cuales da expresión a una identidad política propia e irreducible y permite la proliferación de espacios públicos radicalmente nuevos y diferentes, así como conectar o articular las distintas luchas democráticas.

El contenido populista de la Cuarta Transformación

Para la discusión en torno a la disputa sobre el populismo de la Cuarta Transformación, recuperamos a dos destacados autores que de manera franca y abierta etiquetan como “populistas” las posiciones y propuestas del gobierno de López Obrador. Se trata de Roger Bartra y de Enrique Krauze, quienes escriben de manera cotidiana en el periódico *Reforma* y en la revista *Letras Libres* de periodicidad mensual y que el segundo dirige. Son dos prominentes críticos de derecha, aunque Krauze, historiador, se hace pasar por intelectual y Bartra se describe a sí mismo como socialdemócrata. Krauze, alumno del historiador Daniel Cosío Villegas y vinculado con el poeta Octavio Paz en la revista *Vuelta*, siempre ha estado cerca de los políticos neoliberales, desde que éstos se confrontaron con el “nacionalismo-revolucionario” de los regímenes priistas. Bartra, por su parte, militó durante muchos años en la izquierda y fue un actor protagónico de las posiciones renovadoras del comunismo en México en la década de 1980. Sin embargo, marginado de la izquierda, fue derivando hacia la derecha después de la caída del muro de Berlín.

Sus posiciones son ampliamente conocidas y se caracterizan por denostar y descalificar las posiciones del populismo. Adversarios acérrimos de López Obrador, han elaborado una narrativa para estigmatizarlo, desvirtuando la idea de populismo a partir simplemente de tergiversar su significado. En el caso de Bartra, si bien su conocimiento del populismo es amplio, su apreciación del mismo resulta pobre y un tanto anticuada, cuando se remite a las discusiones en boga en la década de 1970, y a las posiciones funcionalistas de Torcuato S. di Tella (Bartra, 2008). Para definir un término tan evasivo y controvertido como populismo, recurre a otro, tanto o más impreciso como el de cultura política.

De acuerdo con Bartra, una de las funciones de la cultura política, no obstante el carácter polisémico del término, es hacer coherente al populismo. Bartra propugna por el camino socialdemócrata, del cual considera que hace “una defensa de la democracia representativa y una política que acepta claramente que hoy en día la globalización es el más importante motor del cambio”, mientras, según él, “el populismo impulsa actitudes de confrontación hacia los empresarios, ve con sospecha las inversiones extranjeras, es agresivamente nacionalista e impulsa reformas políticas que propician la continuidad del poder autoritario del líder” (Bartra, 2008). Con tal de defender a la democracia representativa y la globalización, Bartra se inventa y contrapone diferencias con el populismo. Es cierto que los “populistas”, en la búsqueda de una sociedad igualitaria e incluyente, cuestionan los límites de la democracia representativa y plantean mecanismos de democracia directa, así como en términos

de la globalización su intención es poner límites a las formas intensivas de explotación capitalista nacionales y extranjeras.

Antes de las elecciones intermedias de 2021, Bartra publicó un libro en el cual se dedica a despotricar contra López Obrador y deja de lado sus anteriores argumentos con tal de denostar y descalificar al presidente. Señala que su autoritarismo representa al “populismo reaccionario”, con la intención de “restaurar el antiguo régimen”. Se trata, dice, de un gobierno populista conservador que no pretende desarrollar “un proceso de regeneración para mejorar lo que se ha descompuesto, sino un movimiento de restauración del viejo régimen político autoritario”. Descalifica a López Obrador por haber tomado decisiones que, según él, corresponden a políticas derechistas neoliberales, como no subir los impuestos, aplicar medidas de austeridad e impulsar la militarización, así como desarrollar una política de subsidios y subvenciones al estilo del viejo PRI (Bartra, 2021:47).

Desde luego, no hace alusión a la política fiscal que obliga a los empresarios a pagar todos sus impuestos y no condonárselos como a ciertas empresas que se vieron favorecidas con las políticas neoliberales. Tampoco repara en que la austeridad se circunscribe a los altos puestos en el Estado mexicano y que se ha buscado disminuir el peso o el tamaño del aparato gubernamental. No comprende que la supuesta “militarización” es una respuesta a la gravísima situación por el crimen organizado y a los altos índices de corrupción en el aparato político administrativo. Los subsidios y las políticas sociales no tienen nada que ver con el viejo estilo priista de administrar y negociar los beneficios, cuando los viejos grupos de intermediarios políticos han quedado reducidos.

Carente de argumentos, considera que la política “reaccionaria derechista de austeridad” está afectando al gobierno, en el sentido de que la inteligencia política se encuentra sometida a un programa de rígida disciplina en el gasto. De acuerdo con el autor, “es necesaria cierta pericia para que, de izquierda o de derecha o incluso desde una perspectiva populista, las cosas funcionen bien” (Bartra, 2021:49). ¿Pero qué sentido tiene aquí relacionar la austeridad con la pericia? Con estas líneas lo que el autor lamenta es que los intelectuales orgánicos del viejo régimen fueran desplazados o despedidos del palacio, lo cual implicó que dejaron de estar cerca de las decisiones políticas. Lo anterior se encuentra vinculado al hecho de que las revistas *Nexos* y *Letras Libres* dejaron de contar con apoyos gubernamentales y sus colaboradores ya no serían tomados en cuenta. Es en este sentido que denuncia la deriva autoritaria, lo cual nos está conduciendo, dice el autor, por un camino posdemocrático, sustentado por una amplia base popular, pero adquiriendo rasgos dictatoriales más o menos acentuados (Bartra, 2021:112).

Krauze (2022) publicó recientemente su clásico decálogo antipopulista contra López Obrador. En ese escrito se señala que el populismo “fabrica la verdad”, con lo cual, además, “naturaliza, entroniza y legitima la mentira”. Asimismo, “alienta el odio de clase”, acosando por sistema a la clase media y sus causas más nobles como “el feminismo, la ecología y la cultura”. Termina diciendo que “el populismo desprecia el orden legal” y que “domestica o cancela las instituciones de la democracia liberal”. En este autor se evidencia la falta de argumentos que, con tal de tergiversar las propuestas del adversario, son sustituidos por meros descalificativos.

No obstante, en la experiencia de la 4T encontramos algunos planteamientos discursivos de López Obrador que dan cuenta clara de su propuesta para polemizar en contra del neoliberalismo. Se construye, por lo tanto, una propuesta diferente, nacional-popular, que retoma los aspectos disputables del populismo y donde se puede encontrar algunas ideas respecto a las equivalencias, sobre el agonismo y la democracia radical que se propone impulsar. De lo que se conoce como la *Guía ética para la transformación de México* es posible recuperar algunos pasajes citados en el último libro de López Obrador (2021), mismos que nos permiten insertarlos y ubicarlos en la intensa disputa en que estamos inmersos.

Del respeto a la diferencia. Evitemos imponer nuestro mundo al mundo de los demás.

La humanidad es diversa por naturaleza y de muchas maneras, y el ejercicio de la libertad desemboca de manera inevitable en la diversidad. En el caso de México, esta diversidad es religiosa, política, ideológica, económica, social, cultural, idiomática, de tradiciones y hábitos, de género e identidades sexuales. Cada estado, cada municipio y cada barrio tienen una identidad propia.

En estas líneas se presenta de manera sintética la realidad de las diferentes formas de expresión que tiene la sociedad mexicana. En ese sentido, es como se habrán de expresar las diversas demandas, luchas, resistencias, movimientos que, en la lógica política de construir una razón de pueblo, habrán de buscar una articulación. Pero son precisamente esas diferencias lo que hace que mantengan su propia identidad, que puedan llegar a coincidir sin perder sus características y su diversidad. No hay un todo único y mucho menos monolítico que desaparezca las contradicciones y diferencias.

Las luchas y movimientos sociales en México han crecido en los últimos años y se expresan claramente ante una política de tolerancia por parte del Estado. El gobierno actual no se caracteriza por la represión a las movilizaciones de los diferentes

sectores sociales, sino por su flexibilidad y la búsqueda de diálogo. Así, hoy tienen una mayor visibilidad las demandas por los derechos de las mujeres, ambientales, culturales, de la comunidad LGBT, las luchas de los pueblos, aunadas a una clara permisividad respecto a los conflictos laborales. Lo que también es cierto es que los partidos políticos están lejos de encabezar estas luchas y son, cuando mucho, acompañantes silenciosos. Estas son las luchas que hoy se manifiestan contra diversas formas de opresión, por la igualdad y por la justicia, y se expresen como demandas democráticas, pero no por una democracia representativa, sino más bien como resistencias que muestran el papel crucial que desempeña el significante “democracia” en el imaginario político.

De la igualdad. La buena ley debe moderar la opulencia y la indigencia; no puede haber trato igual entre desiguales.

No se puede tratar igual a desiguales. El lema “Primero los pobres” no significa otorgar a éstos un privilegio en detrimento de quienes no se encuentran en situación de pobreza sino atenuar las desventajas de quienes se encuentran reducidos a la pobreza a fin de construir una sociedad más justa y más igualitaria.

En la base de este argumento se encuentra la lógica de construir una sociedad más justa y equitativa, pero también la de no suponer que los sectores privilegiados son el enemigo al que se debe derrotar y destruir. En la política moderna no hay enemigos, hay adversarios que se oponen y que por lo tanto se confrontan con un mínimo de reconocimiento mutuo, el cual otorga identidad a cada una de las partes. No se trata de una guerra de aniquilamiento, sino de vencer las resistencias al cambio, en donde debiera haber espacios para todos los involucrados.

La idea de una visión maniquea respecto a los oponentes tiende a confundir y cerrar la puerta a la lucha de las propuestas identitarias. Por ello, el pluralismo sólo se puede construir a partir de propuestas diferenciadas, de posiciones e identidades divergentes que se confrontan, pero que no se eliminan ni se destruyen. En una lucha entre adversarios las partes mantienen sus ofertas, sus posturas, sus perspectivas y puntos de vista, pero no deben buscar excluir, ignorar, ni atropellar a quienes tienen visiones distintas. Aunque pareciera que en el acontecer o devenir mexicano las disputas y conflictos habría que evitarlos, en realidad resulta indispensable la confrontación de ideas y el planteamiento claro de las diferencias. Ciertamente, en ocasiones, los debates son fuertes, álgidos, con descalificaciones y ofensivos, pero ello no tiene porqué llevar a la victimización o a algunos desgarrarse las vestiduras.

De la autoridad y el poder. El poder sólo tiene sentido y se convierte en virtud cuando se pone al servicio de los demás.

La política es un asunto de todos. Aunque no ocupes un cargo público, no debes desentenderte de los asuntos políticos ni descuidar cosas que son del interés general. Individuos y sociedades apáticas son alimento del autoritarismo y la opresión. Mantener una actitud participativa, crítica y vigilante sobre tus gobernantes es la esencia de la democracia y la mejor manera de preservar la libertad, el bienestar y la paz. No olvides nunca que el pueblo manda y que tiene el derecho de poner y quitar a sus gobernantes, así como de tomar parte de los asuntos públicos.

En estas frases el discurso se aproxima a la democracia radical, en el sentido de superar la mera democracia representativa. No obstante, recupera la esencia del artículo 39 Constitucional en donde se enfatiza que la soberanía radica en el pueblo. Aquí se establece la necesidad de la transparencia y la rendición de cuentas como algo cotidiano para mejorar la calidad de la democracia. En efecto, se pone en entredicho la democracia representativa en el sentido de la separación y distanciamiento entre los representantes y los representados, por lo cual resulta indispensable que los ciudadanos estén involucrados de manera cotidiana en los asuntos públicos.

Lo anterior tiene que ver con la democracia participativa, en donde se propone consultar al pueblo sobre ciertos aspectos de la agenda pública. Ciertamente, la democracia participativa se encuentra en pañales en México y tiene todavía muchos detractores, entre los que se encuentran de manera destacada los dirigentes de los principales partidos políticos. Controlar las instituciones representativas permite tomar decisiones a las élites políticas sobre el destino de un país y que mejor que hacerlo con la mínima interferencia o injerencia de la sociedad. Por lo general, las propuestas de campaña y los programas que presentan los partidos políticos sirven solamente para obtener votos en las urnas, pero son pronto olvidados y dejados de lado para concentrarse en los proyectos de los cuales se obtienen mejores dividendos. Para quienes se han beneficiado de la democracia representativa, la democracia participativa no sólo es demagogia, sino un peligro para la vida institucional y la pluralidad, pero sobre todo porque se pone en riesgo la función de la intermediación política.

Conclusiones y reflexiones finales

El populismo constituiría una forma legítima de construir lo político más allá de las dos formas de racionalidad que vaticinan el fin de la política, a saber, por una parte,

el evento revolucionario total que disuelve la política y, por otra, la “práctica gradualista” que reduce la política a mera administración. Cuando las masas populares que habían estado excluidas se incorporan a la arena política, aparecen formas de liderazgo como el populismo, que no son ortodoxas desde el punto de vista liberal democrático. Pero el populismo, lejos de ser un obstáculo, garantiza la democracia evitando que ésta se convierta en mera administración. En los últimos años, por primera vez en la historia latinoamericana, las aspiraciones nacionales y populares de las masas lograron coincidir con la afirmación de los derechos humanos, la división de poderes y el pluralismo político. Es ahí en donde se articula de manera novedosa el discurso populista con lo nacional-popular y se construye una nueva forma de hegemonía política.

Frente a las múltiples definiciones del populismo, ya sea como una ideología o como una estrategia política, concebimos al populismo como una relación política entre ciertos liderazgos y diferentes identidades sociales, en donde mediante una propuesta discursiva se construye una política que busca articular las demandas dispersas de los sectores sociales. Se busca articular la cadena de equivalencias y construir una identidad mayor cualitativamente diferente. El populismo, antes que un desafío a la democracia, es un indicio de sus múltiples problemas, en particular de los límites de la democracia representativa y sus mecanismos de mediación. Reducir la democracia a sus aspectos procedimentales es ignorar sus posibles contenidos sustantivos como la equidad y la justicia, además de la participación social y política de los excluidos. Entre sus formas y contenidos, además de la intensidad en la participación, se expresa la ambigüedad y pluralidad de la democracia.

A partir de la participación de las colectividades en la toma de decisiones, los mecanismos de democracia directa pueden ser útiles complementos de la democracia representativa o, dicho en otras palabras, instrumentos correctivos frente a las posibles distorsiones del proceso decisional democrático. Esta idea de democracia radical supone superar la opción liberal-procedimental, que no es posible concebir como la única democracia posible. Los procedimientos electorales son imprescindibles en el marco de las reglas del Estado de derecho, pero también lo son los aspectos sustantivos que promueven la participación social y política de los sectores excluidos. La estrategia del populismo no es buscar una ruptura con la democracia liberal pluralista, pero sí alcanzar el establecimiento de un nuevo orden hegemónico dentro del marco constitucional democrático liberal.

En efecto, sólo dentro del marco de los principios constitutivos del Estado liberal —la división de poderes, el sufragio universal, los sistemas multipartidistas y los derechos civiles— será posible promover la gran variedad de demandas democráticas

actuales, así como distintas vías democráticas. En esta tesitura, el lenguaje de la democracia radical renuncia al discurso de lo universal desde el cual hablaban las “clases” y los “sujetos universales”, para incluir entonces una pluralidad de voces. Este es el discurso al que recurre la Cuarta Transformación para articular y hegemonizar un proyecto nacional-popular.

Bibliografía

- Arditi, Benjamín (2004). “El populismo como espectro de la democracia: una respuesta a Canovan”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, FCPYS-UNAM, vol. 47, núm. 191, mayo-agosto.
- Arias Maldonado, Manuel (2018). “Tiempo para la ira: sobre el auge contemporáneo del populismo”, en Galindo, Alfonso y Enrique Ujaldón, *¿Quién dijo populismo?*, Madrid, Minerva.
- Bartra, Roger (2008). “Populismo y democracia en América Latina”, *Letras Libres*, abril de 2008.
- (2021). *El regreso a la jaula. El fracaso de López Obrador*, México, Debate.
- Boron, Atilio A. (2019). *El hechicero de la tribu. Mario Vargas Llosa y el liberalismo en América Latina*, México, Akal.
- Casullo, María Esperanza (2019). *¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Forster, Ricardo (2019). *La sociedad invernadero. El neoliberalismo entre las paradojas de la libertad, la fábrica de subjetividad, el neofascismo y la digitalización del mundo*, México, Akal.
- García Jurado, Roberto (2010). “Las raíces del populismo. Los movimientos populistas del siglo XIX en Rusia y Estados Unidos”, *Argumentos*, UAM-Xochimilco, núm. 63, mayo-agosto.
- Germani, Gino, Torcuato S. di Tella y Octavio Ianni (1973). *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, México, Serie Popular ERA.
- Hernández Cortez, Noé, Jesús Moya Vela y Ernesto Menchaca Arredondo (2021). “El discurso nacional-popular de Andrés Manuel López Obrador (2018-2020)”, *Revista Republicana*, núm. 31, julio-diciembre.
- Krauze, Enrique (2022). “Decálogo cumplido”, *Reforma*, 6 de febrero.
- Laclau, Ernesto (1978). *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*, México, Siglo XXI.
- (2018). *La razón populista*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Leal, Juan Felipe (1990). “Gino Germani y Torcuato S. Di Tella. Dos enfoques estructural-funcionalistas del populismo en América Latina”, en *Estudios Políticos*, UNAM-FCPYS, época 3, núm. 3.

- Lois, Marta (2009). “Ernesto Laclau y Chantal Mouffe: hacia una teoría radical de la democracia”, en Máiz, Ramón (comp.), *Teorías políticas contemporáneas*, Valencia, Tirarant lo Blanch.
- López Obrador, Andrés Manuel (2021). *A la mitad del camino*, México, Planeta.
- Mouffe, Chantal (2011). *En torno a lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (2018). *Por un populismo de izquierda*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Mudde, Cas (2019). “Populism: and Ideational Approach”, en Rovira Kaltwasser *et al.*, (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*, Nueva York, Oxford University Press.
- Mudde, Cas y Cristobal Rovira Kaltwasser (2019). *Populismo. Una breve introducción*, Madrid, Alianza Editorial.
- Ostiguy, Pierre (2019). “Populism: a Socio-Cultural Approach”, en Rovira Kaltwasser, *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*, Nueva York, Oxford University Press.
- Portantiero, Juan Carlos (1991). “Gramsci en clave latinoamericana”, *Nueva Sociedad*, núm. 115, septiembre-octubre.
- Portantiero, Juan Carlos y Emilio De Ipola (1981). “Lo nacional popular y los populismos realmente existentes”, *Nueva Sociedad*, núm. 54, mayo-junio.
- Quintana Paz, Miguel Ángel (2018). “Populistas ¿son siempre los demás? O sobre la idea de populismo que tienen los propios populistas”, en Galindo, Alfonso y Enrique Ujaldón, *¿Quién dijo populismo?*, Madrid, Minerva.
- Retamozo, Martín (2017). “La teoría política del populismo: usos y controversias en América Latina en la perspectiva posfundacional”, en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, vol. 64, pp. 125-151.
- Retamozo, Martín (2018). “Posmarxismo: entre el populismo y lo nacional popular en América Latina”, *Religación*, Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades desde América Latina, Quito, vol. 3, núm. 12, octubre-diciembre.
- Rosanvallon, Pierre (2020). *El siglo del populismo. Historia, teoría, crítica*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Rummen, Stefan (2019). “Populism as a Threat to Liberal Democracy”, en Rovira Kaltwasser *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*, Nueva York, Oxford University Press.
- Salmorán Villar, Guadalupe (2021). *Populismo. Historia y geografía de un concepto*, UNAM-III, Serie Doctrina Jurídica, núm. 912.
- Schmitt, Carl (1984). *El concepto de lo político*, Buenos Aires, Folios Ediciones.
- Surel, Yves (2001). “Populismo y sistemas de partidos en Europa”, en Hermet, Guy, Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme, *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, México, El Colegio de México.
- Svampa Maristella (2016), *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia, populismo*, Buenos Aires, Edhasa.

Weffort, Francisco (1968). “El populismo en la política brasileña”, *Brasil hoy*, México, Siglo XXI.

Weyland, Kurt (2019). “Populism: a Political-Strategic Approach”, en Rovira Kaltwasser, *et al.*, (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*, Nueva York, Oxford University Press.

Son los pacos, los jueces, el Estado, el presidente:
inclusión por género sin gabinete paritario
en el gobierno de México*

Héctor Villarreal Beltrán

Introducción

LA INTEGRACIÓN DE LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS TITULARES en los gabinetes se explica por las características del sistema político. Cambios en sus características se deberán verificar en cambios de quiénes, por qué y para qué son designados o designadas como responsables de cumplir con las responsabilidades requeridas para que cada presidente procure llevar a cabo sus planes de desarrollo. Es por ello que, en el caso de México, la inclusión de mujeres como secretarías de Estado o titulares de cualquier dependencia o entidad de la administración pública centralizada se explica tanto por la facultad del presidente como por varias reglas informales, inercias históricas, compromisos de campaña y la necesidad de especialistas. Pero también por el cambio en la sociedad que demanda mejorar las condiciones de vida de las mujeres, igualar sus oportunidades y procurar su acceso a la toma de decisiones. No sólo eso, sino verificar que quienes desempeñan responsabilidades públicas se asemejen a grupos poblacionales por compartir con ellos características distintivas de sus identidades que históricamente no se habían considerado relevantes, pero que en la

* *Un violador en tu camino* es el título de la canción y performance con los que el movimiento feminista en Chile protestó durante noviembre de 2019 contra la violencia de género cometida por las instituciones del Estado. Pronto se replicó con la misma intención en numerosas ciudades de América, Europa y Asia. Parte de la letra dice: “Son los pacos, los jueces, el Estado... el presidente: el violador eres tú”. En el contexto de Chile, "pacos" se les dice a los policías.

actualidad se consideran fundamentales. Una de éstas, el género, especialmente en lo que se refiere a representar a las mujeres como tales.

Los puntos a revisar en el presente capítulo pueden resultar relevantes para el debate sobre la transición a la democracia en México, el cambio de régimen y la representatividad, pero especialmente para el que se refiere a la posibilidad de verificar un cambio en materia de género en relación con el liderazgo político, las causas por las que se hubiese logrado un progreso y las que aún no han permitido haberlo logrado plenamente de manera verificable en la integración o conformación de un gabinete paritario.

El problema de investigación es que el sistema político mexicano ha tenido un cambio muy importante en los últimos 20 años en lo que se refiere a la progresiva inclusión de mujeres en todas las estructuras políticas y puestos de toma de decisiones. Inclusive se ha logrado la paridad en las candidaturas a todos los cargos de elección popular. Sin embargo, aunque hay una notoria inclusión de mujeres en el gabinete del gobierno federal, aún no se alcanza en él la paridad, es decir, que haya la misma o mayor cantidad de mujeres secretarías de Estado que de secretarios. La teoría nos diría que están dadas las condiciones para tener un gabinete paritario; pero los hechos, en el caso particular, parecen indicar que persisten algunas condiciones que todavía no lo permiten.

Esto da pie a preguntar qué cambios en nuestro sistema político han resultado determinantes para que la integración por género en los gabinetes de los gobiernos emanados del partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), especialmente el del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), hayan alcanzado una inclusión por género significativas; pero también nos lleva a preguntarnos qué cambios no se han dado aún para alcanzar la paridad. Inclusive cabría preguntarse si ha habido cambios que hayan resultado en un sentido negativo o no favorable para el progreso de las mujeres.

El tema es pertinente para la discusión sobre la crisis de representación y la legitimidad que poseen los movimientos que promueven ampliar la representación de lo electoral a lo descriptivo y sustantivo, a favor de cualidades de semejanza con la población como es el género, precisamente, y otros como grupo étnico o color de piel, edad o pertenencia a una minoría. Para ello, en el capítulo se hace una revisión de los supuestos explicativos sobre la integración de los gabinetes en México, luego se repasan los avances logrados en el progreso de las mujeres para su inclusión en los gobiernos que van desde 1970 hasta 2018, los cuales tienen que ver con que ello constituye por sí mismo un criterio para la integración o composición de los gabinetes. Posteriormente, se da cuenta de los cambios en la sociedad que han

promovido que el sistema político incorpore estas demandas y dé las respuestas necesarias, las cuales no sólo implican resultados en políticas públicas o cambios en las reglas formales (legislación), sino la transformación misma del sistema a partir de la incorporación de numerosas mujeres en posiciones de liderazgo. Y, finalmente, se hace una revisión de las acciones del presidente López Obrador para favorecer, o no, la igualdad de género en su gobierno o en los que se dan bajo su esfera de influencia.

El presente trabajo no pretende alcanzar una conclusión que pruebe una hipótesis, sino cumplir con un objetivo exploratorio y dejar la pregunta abierta en lo que se refiere a las actitudes personales del presidente respecto al progreso de las mujeres y los límites que él tiene en cuanto a sus preferencias, los cuales estarían determinados por las condiciones propias del sistema.

La conclusión principal es que hay una continuidad en las inercias y reglas formales e informales que resultan determinantes para los nombramientos en el gabinete del presidente López Obrador, pero que una de éstas es precisamente la de inclusión en razón de género, por lo que el progreso al respecto no es tanto o solamente el cumplimiento de un compromiso de campaña o una convicción personal, sino la consecuencia de un movimiento en la sociedad que impulsa un cambio en el sistema político para que las mujeres puedan alcanzar las posiciones y condiciones que históricamente les han sido negadas o restringidas.

Supuestos explicativos

La primera literatura sobre la integración de gabinetes en México, desde la concepción de élites políticas, partió de analizar atributos en los ministros o secretarios de Estado según sus variables de socialización: vínculos familiares, pertenencia a redes o grupos políticos, formación universitaria, ciudad de residencia, trayectorias profesionales y generaciones o rangos de edad (Nagle, 1977; Smith, 1979; y Camp, 1984). El supuesto principal era que a lo largo del régimen posrevolucionario, dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la correspondencia con ciertos perfiles dados por estas variables hacía más o menos probable que una carrera política fuera exitosa para ascender a los puestos más altos del sistema y mantenerse en ese nivel. A partir de esto, se hacía viable la incorporación a un gabinete en el que el presidente tenía la capacidad de designar a quien sería su sucesor de entre ellos.

Así fue cierto, según la evidencia empírica, hasta finales de la década de 1970 y principios de la de 1980; pero a medida que el sistema se fue haciendo más complejo, vinculado a la modernización de la política, y, sobre todo, a la reforma del

Estado, se hizo hincapié en la importancia de los especialistas o tecnócratas en determinadas áreas del gobierno, principalmente en economía y finanzas, por lo que los gabinetes dejaron de ser más que una mesa para posiciones de grupos políticos e intereses bajo el mando del presidente, para convertirse también en un espacio de jefes de equipos para la solución de problemas de alta complejidad. La literatura señaló el auge de los tecnócratas como el principal cambio en la composición de los gabinetes (Suárez, 1991; Lindau, 1993; Centeno, 1994; y Camp, 1995), especialmente desde el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de manera contundente con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), siendo él mismo el prototipo de una carrera ascendente en la administración pública sin haber competido por un cargo de elección popular hasta su campaña por la Presidencia de la República.

La transición a la democracia implicó la incorporación al gabinete de miembros identificables con distintos criterios. En la primera alternancia a favor del Partido Acción Nacional (PAN),¹ el presidente Vicente Fox (2000-2006) llevó a cabo un proceso de reclutamiento abierto apoyado por profesionales o *headhunters*, que finalmente favoreció el ingreso de algunos individuos del sector privado, como empresarios y gerentes. Este criterio consideraba que el gabinete debía ser un espacio formado por quienes fuesen los más capaces o mejores en los distintos ramos de gobierno, supuesto por el que Fox llegó a hablar de que lograría integrar un “gabinetazo”.

Otro criterio fue el de invitar a miembros destacados de partidos distintos al PAN, como una manera de considerar al gabinete como un espacio de conciliación con las oposiciones, tanto con el PRI como con la tercera fuerza política contendiente, identificada con la izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con lo que supuestamente se fortalecería la capacidad de lograr acuerdos en el Congreso. Ni siquiera fue aceptada esta proposición,² pero varios funcionarios de

¹ La primera alternancia es la del PAN por el PRI en el año 2000, con la que se marca la transición a la democracia en términos de un cambio en el partido que gobierna, como resultado de la competencia electoral y la garantía del voto a partir de la autonomía del órgano responsable de organizar las elecciones, el Instituto Federal Electoral (Becerra *et al.*, 2000). La segunda alternancia sería la del PRI por el PAN en 2012, por lo que la tercera es de la de Morena por el PRI en 2018.

² Vicente Fox propuso las secretarías de Desarrollo Social, Medio Ambiente y de la Contraloría a miembros del PRD, a Amalia García, Alejandro Encinas y Rosario Robles, respectivamente, quienes no aceptaron, según les consta a Aguilar y Castañeda (2007: 54-56). Jorge Castañeda fue un entusiasta promotor de la candidatura de Fox a la Presidencia desde el Grupo San Ángel, luego miembro de sus equipos de campaña y de transición, como antecedentes de

administraciones anteriores, con poca o nula influencia en el PRI, hallaron cabida en el nuevo gobierno.³ Anteriormente, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000) había incluido, al inicio de su administración, a un miembro del PAN en su gabinete, Antonio Lozano Gracia, como procurador general de la república. A partir de entonces se dio lugar a una nueva posibilidad: no sólo que no todos los colaboradores del presidente tenían que ser miembros de su partido (independientes o sin filiación partidaria), sino que incluso podían provenir de partidos adversarios tanto en lo electoral como en lo ideológico.

En los hechos, aunque Fox introdujo algunos cambios, principalmente continuó con viejas reglas e inercias informales: nombró a una mayoría de miembros de su partido y varios de quienes formaron parte de su equipo de campaña y su grupo político más cercano, así como a militares en las secretarías de Defensa y Marina. Sin embargo, bajo las mismas variables de su análisis, Camp (2002) apuntó que —dada la reciente competitividad electoral— el patrón en el reclutamiento se había abierto a favor de políticos con carreras locales, educados en instituciones privadas y con posgrados en el extranjero, así como la posibilidad de militar en partidos distintos al PRI o inclusive provenir del sector privado, en contraste con lo que había sido casi exclusivo de trayectorias en la capital del país, educación en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y carrera en el que fue el partido hegemónico o en la administración pública.

Al estudiar la relación de los líderes políticos con otras élites, la clase social también se consideró como una variable significativa para el caso mexicano; pero poco se ha hecho al considerar algunas otras, como el género, precisamente, y aún queda pendiente considerar el color de piel o la etnia, así como la diversidad sexual.⁴ Cabe

su nombramiento como secretario de Relaciones Exteriores. Rubén Aguilar fungió como vocero del presidente, luego de que Marta Sahagún dejara de cumplir con esta función.

³ Entre éstos puede mencionarse a Francisco Gil Díaz, nombrado secretario de Hacienda y Crédito Público, quien había sido subsecretario de Ingresos en el gobierno de Salinas de Gortari, entre 1988 y 1994; y subgobernador del Banco de México en el sexenio de Zedillo, de 1994 a 1997.

⁴ Al respecto, véanse los trabajos de Anestaki (2019); Zweigenhaft (1983 y 2021); Zweigenhaft y Domhoff (1993 y 1998); y King y Riddlesperger (2014), sobre Estados Unidos, por ejemplo. En América Latina se ha estudiado el caso del gabinete de Bolivia durante el gobierno del presidente Evo Morales, quien, además de nombrar un gabinete paritario entre 2010 y 2011 (aunque al paso del tiempo decreció la proporción de mujeres ministras), se distinguió por incluir a personas indígenas desde el inicio de su primer periodo, de 2006 a 2010 y hasta su dimisión en 2019. Véanse Htun y Ossa (2013); y Htun (2016).

destacar que, como parte del discurso de la transición, Fox fue el primer candidato presidencial en comprometerse a ampliar la participación de las mujeres en su gabinete. Sin haber logrado un cambio mayúsculo en términos de composición por género, pues nombró a tres secretarías y a la consejera jurídica, entre un total de 20 posiciones en el gabinete legal,⁵ sí logró marcar un cambio si consideramos que esto fue equivalente a un 20% de mujeres respecto al total. Hizo visible una mayor presencia de ellas en el gabinete ampliado y en posiciones de liderazgo en su gobierno,⁶ inclusive por el protagonismo de su esposa, Marta Sahagún como titular de la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República (con funciones de vocera), en vez de cumplir con el rol tradicional de primera dama dedicada a la asistencia social como presidenta honoraria del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Puesto que con la transición a la democracia se marcó un incremento en la proporción de mujeres asociado al compromiso de campaña, a partir de entonces puede considerarse como un cambio en los criterios para la integración del gabinete: inclusión en razón de género. Si bien Camp (1979) realizó un estudio empírico sobre el liderazgo político de las mujeres en México, también señala que es la variable menos estudiada en la formación de élites (2002). Fue hasta luego del triunfo

⁵ La composición del gabinete legal en cuanto a número, nombres y funciones de los despachos varía en cada administración conforme a las reformas que el presidente promueve (con la aprobación del Congreso) en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). En esta ley no se habla de gabinete, sino de la Administración Pública Centralizada, como el conjunto de las dependencias del poder ejecutivo para el despacho de los asuntos de orden administrativo, la que está integrada por las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Oficina de la Presidencia de la República. A este conjunto es al que suele llamársele gabinete legal; y a las titularidades de las carteras más importantes de los organismos descentralizados o entidades y empresas de participación estatal, nombradas directamente por el presidente, se le puede considerar como el gabinete ampliado. Ni los términos gabinete legal o gabinete ampliado figuran en la LOAPF ni en la Constitución, pero forman parte de la cultura política y la propia jerga gubernamental el denominarles así.

⁶ Verificable en nombramientos como los siguientes: Xóchitl Gálvez Ruiz, titular de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (luego Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas); Sari Bermúdez, presidenta del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (entonces organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública y que a partir de la administración del presidente Peña se creó como secretaría); Laura Valdés de Rojas, directora de Lotería Nacional para la Asistencia Pública; Ana Teresa Aranda, presidenta del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (hoy el nombre ha cambiado de Familia a Familias).

de Enrique Peña Nieto por el PRI que Camp (2010) confirmó como uno de los cambios relevantes el progreso de las mujeres, especialmente en el poder legislativo tanto local como federal, y también en el poder ejecutivo en el nivel municipal.

Las administraciones de los presidentes Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) y Enrique Peña Nieto (2012–2018) confirman que la integración de gabinetes se explica por condiciones del propio sistema político, como las siguientes: un régimen presidencial que faculta al jefe de Estado para nombrar a todos sus secretarios, así como por diversas reglas informales, como inercias históricas con las corporaciones y sindicatos, compromisos de campaña y la necesidad de especialistas. Pero también se puede reconocer un cambio que implica la inclusión en razón de género.

Como parte del cambio en el sistema político, puede anotarse que durante el gobierno del presidente Vicente Fox se incorpora la perspectiva de género. Se creó el Instituto Nacional de la Mujeres (Inmujeres) y se instituyeron políticas públicas con este enfoque. Por primera vez el discurso oficial se volvió incluyente en razón de género al nombrar tanto masculino como femenino en vez de un genérico masculino (sin embargo, fuera del texto el presidente incurría en manifestaciones machistas que fueron señaladas por la oposición y repudiadas por los movimientos a favor de los derechos humanos y de las mujeres). Tanto el Inmujeres como el enfoque de género en la administración pública, constituyen un cambio institucional que se mantiene vigente y que responde a demandas de la sociedad en relación con las condiciones de vida de las mujeres y la necesidad de una intervención por parte del Estado para mejorarlas.

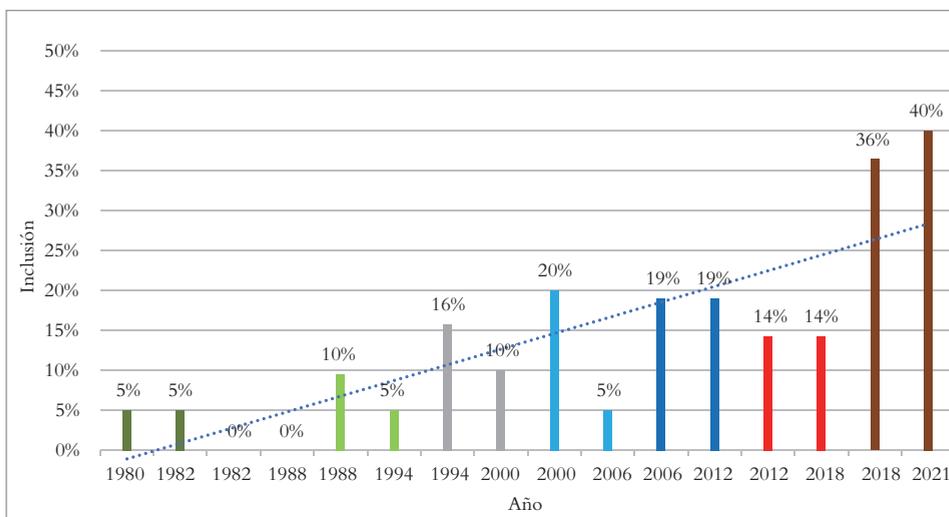
Precisamente, la teoría sobre los nombramientos ejecutivos apunta a asumir que las modificaciones en el sistema político se pueden observar en los cambios en los miembros del gabinete. Como dice Gaxie, “la democratización relativa de las sociedades ha sido seguida por una democratización relativa del reclutamiento político”. Incluso cambios en otros sistemas con los que interactúa la política pueden explicar cambios en la composición de los gabinetes: “Existe un paralelo entre la transformación del sistema económico y el reclutamiento político” (2018:497–498). Por lo tanto, importantes transformaciones sociales y culturales podrían constituir una presión sobre la integración de un gabinete para incorporar las cualidades que la ciudadanía demanda de quienes gobiernan.

En concordancia con ello, ha sido la literatura desde una perspectiva feminista a lo largo de la última década para la que el género se ha vuelto un foco de atención en relación con los cambios en el sistema político que están vinculados con una mayor participación de mujeres en posiciones de toma de decisión y liderazgo, los cuales no sólo consideran el progreso sino que subrayan el rezago o brecha para llegar a una igualdad o paridad tanto legal como sustancial, lo que se ha dado en

llamar una democracia paritaria (Hernández y Rodríguez, 2013; Oropeza, Gilas y Silva, 2013; Freidenberg, 2018; y Gilas y Méndez, 2018). Respecto de ello, Zettenberg (2018) se enfoca en las mujeres ministras y asienta que, así como el poder ejecutivo federal es el espacio en el que ha habido un progreso más limitado, también hay un menor conocimiento sobre ello.

Por todo lo anterior, es relevante la pregunta sobre qué variaciones en el sistema político mexicano explican los cambios en la integración del gabinete, particularmente una mayor inclusión de mujeres que apunta una tendencia hacia la paridad de género (Gráfica 1), hasta qué punto se explican por la facultad constitucional del presidente, qué reglas se han modificado o qué inercias históricas se han transformado.

Gráfica 1. Inclusión de mujeres en los gabinetes del gobierno de México, 1980-2021



Nota: los años corresponden a las administraciones de los presidentes en el siguiente orden: José López Portillo, 1980-1982 (incluyó a la primera secretaria de Estado en el cuarto año de su sexenio); Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988; Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994; Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000; Vicente Fox Quesada, 2000-2006; Felipe Calderón Hinojosa, 2006-2012; Enrique Peña Nieto, 2012-2018; y Andrés Manuel López Obrador, 2018-2021.

Fuentes: Quijano Torres (2012: 99-137); Gobierno de México, Presidencia de la República, sitio oficial de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, en <https://www.gob.mx/presidencia>, y del expresidente Enrique Peña Nieto, en <https://www.gob.mx/epn>

Inclusión en razón de género

La primera secretaria o ministra en un gobierno en México fue Rosa Luz Alegría, titular de Turismo, desde el 13 de agosto de 1980 hasta el 30 de noviembre de 1982

(véase Cuadro 2), durante el último bienio de la administración del presidente José López Portillo. Como en muchos casos en los nombramientos de secretarios varones, su designación se atribuyó más a la influencia de sus relaciones personales —en calidad de nuera del presidente Luis Echevarría Álvarez y luego por una relación extramatrimonial con el propio presidente López Portillo—, que a sus capacidades o experiencia en el ramo; pero en su caso se enfatizaron éstas como parte de una cultura machista que desacreditaba cualquier mérito de su parte, como su carrera en la administración pública o su formación académica.

Puede suponerse que algunos cambios en la época, como parte de una modernidad política e ideas sobre el desarrollo y el progreso, alentaban la participación política de las mujeres y la reivindicación de su derecho a ocupar las posiciones en la toma de decisiones. Eran los años en que brillaban internacionalmente primeras ministras o jefas de Estado como Margaret Thatcher en Reino Unido e Indira Gandhi en India. También era reciente la elección de la primera mujer gobernadora, Griselda Álvarez, en 1979, quien ganó en el estado Colima.

Como antecedentes debe mencionarse que Aurora Mesa Andraca fue presidenta municipal interina de Chilpancingo, Guerrero, entre 1936 y 1937, por voluntad del gobernador José Inocente Lugo. Luego, en 1947, durante la presidencia de Miguel Alemán Valdés, se reformó el artículo 115 de la Constitución, con lo que se logró reconocer el derecho a las mujeres a votar y ser votadas en los procesos electorales municipales. Ese año, en Aguascalientes, María del Carmen Martín del Campo fue la primera presidenta municipal electa, y por nombramiento del presidente Alemán, Guadalupe Ramírez Inclán⁷ y Aurora Fernández fueron las primeras delegadas en el Distrito Federal, de Xochimilco y de Milpa Alta, respectivamente. En tanto que, en el poder judicial, María Lavalle Urbina fue la primera magistrada en el Tribunal Superior, también en 1947, y luego habría de ser una de las primeras dos senadoras electas, en 1964, junto con Alicia Arellano Tapia. La participación de mujeres en la Cámara de Diputados se limitó, durante esa misma legislatura (1964-1967), a Florentina Villalobos Chaparro, opositora por el PAN (Tuñón, 2014).

En los casos mencionados fue determinante la voluntad del presidente, lo que deja de manifiesto la relación de los nombramientos en razón de género con las facultades constitucionales del jefe del poder ejecutivo en el artículo 89, para nombrar

⁷ Nieta del pensador liberal Ignacio Ramírez “El Nigromante”, Guadalupe murió repentinamente al año siguiente, por lo que el cargo fue ocupado (prácticamente heredado) por su hermana María Elena, por apenas un día. Aurora Fernández cumplió con su encargo hasta el término de su administración en 1951.

y remover libremente “a los Secretarios de Estado” (sic) y “demás empleados de la Unión”. En ese “nombrar y remover libremente” cabe considerar también las actitudes personales de cada presidente sobre los roles políticos de las mujeres para su progreso, estancamiento o retroceso. Sobre ello podrían cuestionarse las razones o motivos por las que durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) no hubo una sola mujer entre los miembros de su gabinete legal ni en el ampliado; pero en 1987 Beatriz Paredes Rangel ganó la elección para ser gobernadora de Tlaxcala. Llamó la atención no sólo por el género, sino también por su juventud, pues tenía entonces 26 años.

Hasta la integración del gabinete del presidente Carlos Salinas de Gortari, al inicio de su administración (1988-1994), es cuando se nombran a dos mujeres secretarías de Estado: María Elena Vázquez Nava, al frente de una nueva dependencia, Contraloría General de la Federación, quien se mantendría ahí hasta el final del sexenio; y María de los Ángeles Moreno Bringas, en la de Turismo hasta 1991 (véase Cuadro 2), para ser promovida a una posición de liderazgo en la Cámara de Diputados.

La participación de mujeres se volvió más notoria hasta el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, quien desde el inicio de su sexenio nombró a tres mujeres de un total de 19 carteras.⁸ Silvia Hernández Enríquez en Turismo, Norma Samaniego en Contraloría y Desarrollo Administrativo; Julia Carabias Lillo en Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (Semarnat). Sin embargo, hacia el final de la administración la participación de mujeres en el gabinete se redujo a dos. Samaniego duró en su encargo solamente un año y Silvia Hernández tres. Carabias fue la única que cumplió con el periodo completo (véase Cuadro 2).

Llamó la atención no sólo el número, sino el perfil de Carabias, como una mujer que provenía de un ámbito ajeno a la política y a la administración pública, con un perfil académico de especialista en una materia de gobierno que resultaba nueva, conforme a los compromisos internacionales que el Estado mexicano había adquirido para incorporar una agenda de políticas en favor de un desarrollo sustentable. Por otra parte, la Semarnat no se veía tanto como un tema de desarrollo sustentable, sino como un compromiso de México con una agenda internacional en materia ecológica.

Lo más destacado fue la incorporación de Rosario Green como titular de Relaciones Exteriores durante los dos últimos años de la administración, de 1998 a 2000,

⁸ A partir de 1997 el Distrito Federal dejó de ser un departamento administrativo dependiente de la Presidencia de la República y se reconoció como una entidad de la Federación en la que sus ciudadanos tenían el derecho a elegir a sus autoridades y representantes locales, por lo que el jefe del DDF dejó de formar parte del gabinete.

pues hasta entonces, cuando una mujer salía de una cartera, su puesto era ocupado por un hombre. A la vez, ninguna mujer había relevado en su cargo a un secretario. En este caso, Green sucedió a José Ángel Gurría en la cancillería.

Su nombramiento se hizo destacado también porque hasta entonces se había considerado que las mujeres en los gabinetes habían ocupado posiciones menores o poco relevantes, como se atribuye así a las secretarías de Turismo y de la Contraloría. No pocas veces se ha hecho la crítica de que son dependencias que podrían o deberían desaparecer para economizar presupuesto u optimizar recursos, y que sus atribuciones deberían ser incorporadas a las secretarías de Economía y Hacienda, respectivamente. En este caso, el nombramiento de Green habría sido la primera cartera importante ocupada por una mujer.

Como se ha mencionado, al inicio de su administración, el presidente Fox presentó a tres secretarías: Josefina Vázquez Mota, en Desarrollo Social; María Teresa Herrera Tello, en Reforma Agraria; y Leticia Navarro Ochoa, en Turismo; así como a María Teresa Herrera Tello como titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Sin embargo, conforme el sexenio transcurrió, se redujo la participación de mujeres hasta concluir con solo una (Cuadro 2).

La administración del presidente Calderón significó un progreso, puesto que no sólo inició con cuatro ministras, sino que durante el sexenio se mantuvo dicha proporción por la que logró terminar con el mismo número. Hasta entonces, las sustituciones habían sido en perjuicio de la equidad, pues esas posiciones eran ocupadas mayoritariamente por hombres. Este es un problema que requeriría también ser estudiado: el por qué algunos gobiernos inician con una proporción o cantidad de mujeres como titulares que se reduce durante el periodo que dura la administración, como en las de los presidentes Salinas, Zedillo, Fox y Peña, e inclusive también en otros países, como sucedió en Bolivia, donde el presidente Morales no mantuvo la paridad de género más allá de un periodo menor a dos años (Htun y Ossa, 2013; Htun, 2016).

Las secretarías nombradas por Calderón al inicio de su administración fueron: Patricia Espinosa Cantellano, en Relaciones Exteriores; Beatriz Zavala Peniche, en Desarrollo Social; Georgina Kessel Martínez, de Energía; Josefina Vázquez Mota, en Educación Pública; habría luego de nombrar a Gloria Guevara Manzo, en Turismo; Rosalinda Vélez Juárez, en Trabajo y Previsión Social; así como Marisela Morales, como procuradora general de la república; y a Patricia Flores Elizondo, titular de la Oficina de la Presidencia. Esos nombramientos a lo largo del sexenio permitieron que hacia el final cerrara la administración con la misma proporción por género con la que inició (Cuadro 2).

Adicionalmente, cabe destacar el caso de Vázquez Mota, quien además de ser la única secretaria que ha participado en gobiernos de dos presidentes, se separó del cargo para ocupar una posición de liderazgo en la Cámara de Diputados y luego contendió como candidata a la Presidencia de la República.

Apenas hasta 1982 hubo una mujer candidata a la Presidencia de la República Rosario Ibarra de Piedra, quien repitió su postulación para 1988. En los procesos electorales de 2000 y 2018 no hubo candidatas (Cuadro 1). En el primer caso porque no se registró a ninguna, pero en el segundo porque Margarita Zavala, esposa del expresidente Calderón, en calidad de candidata independiente, se retiró de la contienda a la mitad de la campaña, aunque su nombre permaneció en las boletas electorales e inclusive obtuvo un 0.06% de los votos de la elección.

Cuadro 1. Candidatas a la Presidencia de la República

CANDIDATA	PARTIDO	AÑO DE ELECCIÓN
Rosario Ibarra de Piedra	PRT	1982 y 1988
Cecilia Soto	PT	1994
Marcela Lombardo	PPS	1994
Patricia Mercado	PSD	2006
Josefina Vázquez Mota	PAN	2012

Nota: el promedio en la región es de 28.1%; indicador actualizado al año 2021. Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido del Trabajo (PT), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Socialdemócrata (PSD).

Fuente: Candidaturas a la Presidencia de la República. Base de Datos. México; Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://igualdad.ine.mx/mujeres-en-la-politica/mujeres-candidatas/>

Fue hasta la postulación de Vázquez Mota en que hubo una candidatura competitiva para una mujer, es decir, con posibilidad real de que hubiese una presidenta, con un resultado final del 26.1% de los votos. Las anteriores en ningún caso alcanzaron los tres puntos porcentuales. En todos, la candidatura a la Presidencia ha sido parte de su carrera política y han continuado ganando espacios en el Congreso, sea como diputadas o senadoras. Cabe destacar que el PRI nunca ha presentado a una candidata a la presidencia ni ha formado parte de la contienda interna para ello.

Continuando con la secuencia histórica, el caso del presidente Peña Nieto es similar en cuanto a que se mantuvo una proporción de género equivalente entre el inicio y el final de su administración, si bien con sólo tres secretarías, llegaron a ser cuatro entre 2015 y 2016. Llamam la atención los casos de tres de ellas: Claudia Ruiz Massieu, Rosario Robles Berlanga y Arely Gómez González, quienes ocuparon dos despachos distintos a lo largo del sexenio, como puede verse en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Mujeres titulares en gabinetes presidenciales 1980–2018

PRESIDENTE	DESPACHO	TITULAR	PERIODO
José López Portillo (1976–1982)	Turismo	Rosa Luz Alegría Escamilla	13 de agosto de 1980–30 de noviembre de 1982
Carlos Salinas de Gortari (1988–1994)	Pesca	María de los Ángeles Moreno Uriégas	1 de diciembre de 1988–22 de mayo de 1991
	Contraloría General de la Federación	María Elena Vázquez Nava	1 de diciembre de 1988–30 de noviembre de 1994
	Relaciones Exteriores	María del Rosario Gloria Green Macías	7 de enero de 1998–30 de noviembre de 2000
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000)	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	Julia Carabias Lillo	1 de diciembre de 1994–30 de noviembre de 2000
	Contraloría y Desarrollo Administrativo	Norma Samaniego de Villarreal	1 de diciembre de 1994–29 de diciembre de 1995
	Turismo	Silvia Hernández Enríquez	1 de diciembre de 1994–5 de diciembre de 1997
Vicente Fox Quesada (2000–2006)	Desarrollo Social	Josefina Eugenia Vázquez Mota	1 de diciembre de 2000–6 de enero de 2006
	Desarrollo Social	Ana Teresa Aranda Orozco	6 de enero de 2006–30 de noviembre de 2006
	Secretaría de la Reforma Agraria	María Teresa Herrera Tello	1 de diciembre de 2000–3 de abril de 2003
Felipe Calderón Fournier (2006–2012)	Consejería Jurídica	María Teresa Herrera Tello	1 de diciembre de 2000– 3 de abril de 2003
	Secretaría de Turismo	Leticia Navarro Ochoa	1 de diciembre de 2000–29 de julio de 2003
	Relaciones Exteriores	Patricia Espinosa Camellano	1 de diciembre de 2006–30 de noviembre de 2012
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000)	Desarrollo Social	María Beatriz Zavala Peniche	1 de diciembre de 2006–14 de enero de 2008
	Energía	Georgina Yamilet Kessel Martínez	1 de diciembre de 2006–7 de enero de 2011

Cuadro 2. *Continuación*

PRESIDENTE	DESPACHO	TITULAR	PERIODO
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	Educación Pública	Josefina Eugenia Vázquez Mota	1 de diciembre de 2006-4 de abril de 2009
	Trabajo y Previsión Social	Rosalinda Vélez Juárez	14 de diciembre de 2011-30 de noviembre de 2012
	Turismo	Gloria Guevara Manzo	10 de marzo de 2010-30 de noviembre de 2012
	Procuraduría General de la República	Marisela Morales Ibáñez	7 de abril de 2011-30 de noviembre de 2012
	Oficina de la Presidencia	Patricia Flores Elizondo	06 de septiembre de 2008-14 de junio de 2010
	Salud	Mercedes Juan López	1 de diciembre de 2012-8 de febrero de 2016
	Turismo	Claudia Ruiz Massieu	1 de diciembre de 2012-27 de agosto de 2015
	Relaciones Exteriores	Claudia Ruiz Massieu	27 de agosto de 2015-4 de enero de 2017
	Desarrollo Social	Rosario Robles Betlanga	1 de diciembre de 2012-27 de agosto de 2015
	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Rosario Robles Betlanga	27 de agosto de 2015-30 de noviembre de 2018
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	Procuraduría General de la República	Arely Gómez González	3 de marzo de 2015-26 de octubre de 2016
	Función Pública	Arely Gómez González	27 de octubre de 2016-30 de noviembre de 2018
	Cultura	María Cristina García Cepeda	4 de enero de 2017-30 de noviembre de 2018

Fuentes: Quijano Torres (2012: 99-137); y Gobierno de México, Presidencia de la República, sitio oficial de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, en <https://www.gob.mx/epn>

Presión por una equidad legal y sustantiva

Tras el triunfo de la coalición electoral Juntos Haremos Historia, que llevó a la Presidencia a López Obrador para el periodo 2018–2024, se confirman algunas de las inercias o continuidades más notorias en el patrón de reclutamiento para el gabinete, que pueden concretarse en lo siguiente:

- Economistas para la Secretaría de Hacienda.
- Militares en las secretarías de Defensa y Marina.
- Médicos en la Secretaría de Salud.
- Mayoría de nombramientos para miembros del partido del presidente o cercanos a él, como integrantes de su equipo de campaña o colaboradores en sus cargos públicos anteriores.⁹
- Inclusión en razón de género.

Sobre este último, en cuanto a los cambios en el sistema político mexicano que pueden ser relevantes para incrementar la integración de las mujeres a los gabinetes, se destacan los cambios en las reglas formales de los últimos 20 años —especialmente los últimos diez—, como los que han impulsado, en primer lugar, cuotas de género en las candidaturas a diputaciones y senadurías y, las que posteriormente han permitido llegar a un Congreso paritario. Anteriormente, los órganos autónomos del poder ejecutivo lograron la paridad en sus órganos colegiados de gobierno. Incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha avanzado recientemente en una mayor inclusión en el pleno de los magistrados y apunta a lograr la paridad.

Ha sido en los ministerios dependientes del presidente donde persiste una brecha de género para lograr una mayor participación de las mujeres y alcanzar un gabinete paritario, pero Taylor y Gleitz (2018:39) confirman que en América Latina “a medida que las mujeres se están volviendo más representadas a nivel nacional, legislaturas y gobiernos subnacionales, están más representadas en los gabinetes”. En efecto, en el caso de México también hay una mayor presencia de mujeres al frente de los gobiernos locales.

Las reglas dentro del sistema político son el resultado de las presiones de un entorno de crisis de representación política. No exclusivo de México, pero presente

⁹ Inclusive se cumple con el criterio de incluir a algún opositor, si consideramos que en el gabinete ampliado fue nombrado Germán Martínez Cázares, ex presidente del PAN, como director del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como Luis Antonio Ramírez Pineda, priista (hijo del exgobernador de Oaxaca por el mismo partido, Heladio Ramírez López), director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

desde hace mucho tiempo en forma de múltiples manifestaciones, protestas y demandas que se han impulsado, primero, la defensa del voto, y luego el reconocimiento y reivindicación de los derechos sociales y culturales como principal motivo de la transición a la democracia.

Cadena Roa y López Leyva (2019:36-42) confirman que la representación política y social en México “es limitada porque no basta con agregar y expresar las preferencias ciudadanas”. Esto se refiere tanto a “limitaciones del sistema de partidos para representar adecuadamente los intereses y cambios en las preferencias de los ciudadanos”, como a deficiencias y limitaciones en la representación en los sindicatos y organizaciones sindicales. También hay “ausencia de agentes y mediadores que puedan procesar y canalizar los conflictos sociales en el campo político-institucional” y notorias deficiencias en el descrédito del gobierno federal y de las instituciones de administración y ejecución de la justicia. Esto se debe a la inercia de viejos problemas (antes de la transición), como la violación de los derechos humanos, la corrupción y la impunidad. En suma, estas limitaciones en la representación “ponen en tela de juicio los avances institucionales que la democratización ha traído al país”.

El reclamo contemporáneo sobre la participación de las mujeres en los gabinetes se vuelve relevante para la discusión sobre la crisis de representación en las democracias modernas, por lo que se tiende a ampliar la representación de lo electoral o descriptivo, en pro de una representación sustantiva. Es decir, cualidades compartidas de similitudes entre los representantes con la población representada, como el género, precisamente, y otros como grupo étnico, color de piel, edad o situación de vida en una condición de discapacidad. Para muchos ciudadanos, una representación basada en características sociales relacionadas con las identidades y sus reclamos de dignidad se vuelve más significativa y apreciada (Fukuyama, 2019).

En una definición clásica de Pitkin, representación política significa “actuar en interés de los representados, de una manera que sea sensible a ellos” (1972: 265). Pero la cuestión es cómo lo sensible es experimentado por unos u otros. Para ello, Gaxie dice: “La representación política es también una presentación teatral a través de la cual el mundo político intenta mostrar que los representantes son el reflejo de sus ciudadanos”. Algunos electores prestan atención a los lazos familiares de los candidatos, de dónde vienen o viven, sus creencias religiosas, dónde estudiaron, a qué se han dedicado profesionalmente y a qué grupo social o comunidad pertenecen. Estas consideraciones parecen estar presentes en el momento de la votación (2018:497-498). Tampoco debe sorprender que la simpatía o antipatía por los políticos o políticas profesionales, así como el apoyo una vez electos, pueda basarse más

en estas cualidades con las que los electores se identifican que en la elocuencia, habilidad o resultados que demuestren en campaña o durante el ejercicio de sus responsabilidades públicas.

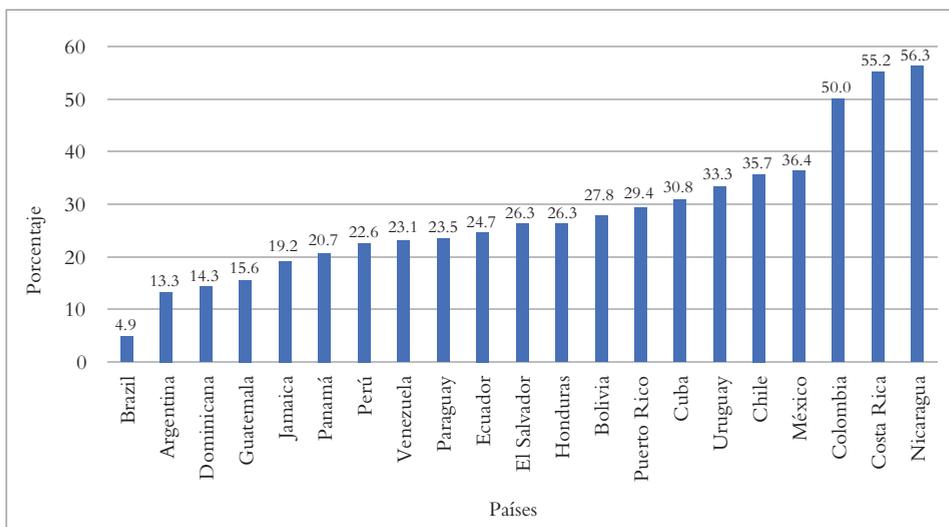
En respuesta a estos cambios en la sociedad, las agendas de algunos partidos políticos y campañas electorales tienden a reconocer las diferencias reivindicadas por movimientos y grupos que consideran que sus cualidades o atributos sociales o culturales deben ser reconocibles o estar presentes en sus representantes o en quienes toman decisiones públicas, como si esa fuera la garantía o condición necesaria para mejorar las condiciones de vida o el acceso a la justicia de sus semejantes.

Esta lucha por el reconocimiento, en consideración a Innerarity (2015:62-63), “se ha convertido en la forma paradigmática del conflicto político y social desde fines del siglo XX”, se refiere a la nacionalidad, cultura, género, tendencia (u orientación sexual) y “están hoy en el origen de muchos conflictos en el mundo” e incluso en muchos lugares estas identidades colectivas reemplazan los intereses de clase como lugares de movilización política “y en los que la injusticia fundamental ya no es la explotación sino la dominación cultural y política”, como los movimientos feministas que exigen paridad de género en el liderazgo del gobierno y en los puestos públicos de toma de decisiones. De hecho, ha habido un fuerte movimiento a favor de los gabinetes paritarios como un objetivo de desarrollo con el que muchos países se han comprometido. Incluso en América Latina, Colombia lo ha alcanzado y Nicaragua y Costa Rica lo han superado, como puede verse en la Gráfica 2.

Como se argumentó y de acuerdo con Camp, una de las principales características en la transformación del liderazgo político en México es a favor de una mayor participación de las mujeres (2010:103-124). Estos cambios en las reglas y en la composición de género de las estructuras políticas más importantes a favor de la mujer, preceden al triunfo electoral del presidente López Obrador en 2018. En la oferta electoral para las elecciones, su partido, Morena, se identificó como de izquierda y fue la opción más cercana a la agenda del movimiento feminista. Según esto, uno de sus compromisos en campaña fue nombrar un gabinete paritario.

Al respecto, es importante señalar que Escobar y Taylor (2005) encontraron que los presidentes de partidos de izquierda nombran a más mujeres. Los aumentos en el porcentaje de mujeres en la legislatura y un mayor desarrollo humano se correlacionan con más mujeres en el gabinete. Ellas tienen más probabilidades de recibir puestos de alto prestigio en el gabinete de los presidentes de izquierda y cuando aumenta su porcentaje en la legislatura. Además, un efecto de difusión internacional parece explicar la rápida expansión de las mujeres en los gabinetes latinoamericanos. Sin embargo, conforme a lo que puede observarse en la Gráfica 1, gobiernos como los de Colombia

Gráfica 2. Porcentaje de mujeres ministras en América Latina (selección de países)



Nota. el promedio en la región es de 28.1%. Indicador actualizado al año 2021.

Fuente: países seleccionados con datos de The Gender Equality Observatory for Latin America and the Caribbean, United Nations. Recuperado de <https://oig.cepal.org/en/indicators/executive-power-percentage-women-ministerial-cabinet-positions>

o Costa Rica son paritarios, en contraste con otros que se identifican claramente de izquierda, como los de Cuba y Venezuela.

Sobre la importancia de las carteras ocupadas por mujeres en la administración de López Obrador en comparación de las previas, debe ponderarse que en cada sexenio el peso o importancia de cada ministerio o despacho varía conforme a las prioridades, objetivos o estrategias de cada presidente. Podemos también llamar la atención en cuáles no habían sido ocupadas anteriormente y cuáles aún siguen sin ser lideradas por mujeres, como ilustra el Cuadro 3.

Conforme al Cuadro 3, podemos ver que la Secretaría de Gobernación ha sido una de las que históricamente se ha considerado de mayor importancia y por primera vez la responsabilidad fue conferida a Olga Sánchez Cordero. Sin embargo, de manera legal la función de seguridad se transfirió desde un inicio a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;¹⁰ no sólo en cuanto a lo que es el mando de la

¹⁰ Desde 2020 la Secretaría de Seguridad Pública es encabezada por Rosa Icela Rodríguez Velázquez (como se da cuenta de ello en el Cuadro 4), en relevo del secretario Alfonso

Cuadro 3. Carteras en el gabinete ocupadas por mujeres:
comparación actual vs. anteriores

NO OCUPADAS ANTERIORMENTE	OCUPADAS ANTERIORMENTE	NO EN LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN	NUNCA OCUPADAS
Gobernación	Función pública	Salud	Defensa
Seguridad Pública	Desarrollo Social	Relaciones Exteriores	Marina
Trabajo	Educación Pública	Turismo	Hacienda
Economía	Energía	Desarrollo Agrario (y SRA)	Comunicaciones y Transportes*
	Cultura	Pesca (hoy en Agricultura)	Agricultura
	Consejería Jurídica	Procuraduría General de la República (PGR)	
	Medio Ambiente y Recursos Naturales		

* La Secretaría de Comunicaciones y Transportes es la continuación de la que fue Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la cual durante buena parte del Siglo XX tuvo como regla no escrita que su titular fuese un ingeniero de la empresa Ingenieros Civiles Asociados (ICA), profesión de la que se mantienen condiciones de marginación para las mujeres, lo que podría explicar que se mantenga como un despacho exclusivo para hombres. De manera semejante, la falta de mujeres en las posiciones superiores de mando en el Ejército y la Marina explicaría que ninguna haya sido propuesta para titulares de las secretarías respectivas, así como la regla informal de que esas posiciones solamente deben ser ocupadas por miembros de las fuerzas armadas, la cual ha perdurado sin ser tocada ni cuestionada en el proceso de liberalización y democratización del sistema político por las distintas corrientes partidarias ganadoras de una u otra alternancia.

Fuentes: Quijano (2012: 99-137); Gobierno de México, Presidencia de la República, sitio oficial de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, en <https://www.gob.mx/presidencia>; y del expresidente Enrique Peña Nieto, en <https://www.gob.mx/epe>

policía federal (hoy Guardia Nacional) o la seguridad pública, sino inclusive en la protección civil en materia de prevención de desastres; pero además, de manera improvisada y sin fundamento en la ley, la política migratoria pasó al mando del secretario de Relaciones Exteriores.

En el caso de la secretaria de Bienestar, María Luisa Albores, aparece eclipsada por el propio presidente. La materia de su ramo ha sido asumida por él como plataforma para su imagen pública, presentándose públicamente como único proveedor de los programas sociales. La secretaria funge, entonces, como una operadora en la gestión pública, pero con escasa o nula visibilidad pública porque el presidente no comparte con ella la personalización y liderazgo de la política social, emblema de su gobierno.

Durazo Montaña. En su caso, aparece en un rol semejante al de la secretaria Sánchez, pues es el secretario de la Defensa quien aparece con el mando real de la responsabilidad de su ramo, especialmente luego de que el mando de la Guardia Nacional fue transferido de su dependencia (civil) al Ejército.

Haciendo una revisión de ello, al inicio de su gobierno, en diciembre de 2018, López Obrador nombró a ocho secretarías, once secretarios y un fiscal general de la república, además del consejero jurídico y el jefe de la Oficina de la Presidencia. Esto equivale a 36.4% de mujeres y 63.6% de hombres. Para diciembre de 2020, se registró la renuncia de un secretario y el nombramiento de otro en su lugar. Y si consideramos que gracias a una reforma constitucional la Procuraduría General de la República ganó autonomía para dejar de ser una dependencia del gobierno federal, la proporción pasó al 33.3% de mujeres para 66.7% de los hombres en diciembre de 2018. Si consideramos el gabinete ampliado (algunos institutos nacionales y empresas estatales), estaba integrado por 33.3% de mujeres y dos años después por 30.7%. Esta tendencia se compuso para diciembre de 2021, una vez que la Oficina de la Presidencia de la República quedó vacante y se nombró a una secretaria más, con lo que la proporción ascendió a 40% (véanse Gráfica 1 y Cuadro 4).

Cuadro 4. Integración del gabinete legal del presidente López Obrador, 2018-2021

DESPACHO	TITULAR	PERIODO
Secretaría de Gobernación	Olga Sánchez Cordero	1 de diciembre de 2018-
	Adán Augusto López	26 de agosto de 2021- 26 de agosto de 2021-
Secretaría de Relaciones Exteriores	Marcelo Ebrard Cassaubon	1 de diciembre de 2018-
Secretaría de la Defensa Nacional	Luis Cresencio Sandoval	1 de diciembre de 2018-
Secretaría de Marina	José Rafael Ojeda Durán	1 de diciembre de 2018-
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	Alfonso Durazo Montaña	1 de diciembre de 2018-
	Rosa Icela Rodríguez Velázquez	30 de octubre de 2020 30 de octubre de 2020-
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Carlos Manuel Urzúa Macías	1 de diciembre de 2018-
	Arturo Herrera Gutiérrez	9 de julio de 2019- 9 de julio de 2019-
	Rogelio Ramírez de la O	15 de julio de 2021- 16 de julio de 2021-
Secretaría de Bienestar	María Luisa Albores González	1 de diciembre de 2018-
	Javier May Rodríguez	1 de septiembre de 2020 2 de septiembre de 2020-
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Josefa González-Blanco Ortiz-Mena	1 de diciembre de 2018-
	Víctor Manuel Toledo Manzur	25 de mayo de 2019 27 de mayo de 2019-
	María Luisa Albores González	2 de septiembre de 2020 2 de septiembre de 2020-
Secretaría de Energía	Rocío Nahle García	1 de diciembre de 2018-
Secretaría de Economía	Graciela Márquez Colín	1 de diciembre de 2018-
	Tatiana Clouthier Carillo	31 de diciembre de 2020 4 de enero de 2021-

Cuadro 4. *Continuación*

DESPACHO	TITULAR	PERIODO
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	Víctor Villalobos Arámbula	1 de diciembre de 2018-
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Javier Jiménez Espriú	1 de diciembre de 2018- 23 de julio de 2020
	Jorge Arganis Díaz Leal	23 de julio de 2020-
Secretaría de la Función Pública	Irma Eréndira Sandoval	1 de diciembre de 2018- 21 de junio del 2021
	Roberto Salcedo Aquino	21 de junio del 2021-
Secretaría de Educación Pública	Esteban Moctezuma	1 de diciembre de 2018- 15 de febrero del 2021
	Delfina Gómez Álvarez	15 de febrero del 2021-
Secretaría de Salud	Jorge Carlos Alcocer Varela	1 de diciembre de 2018-
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Luisa María Alcalde Luján	1 de diciembre de 2018-
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Román Meyer Falcón	1 de diciembre de 2018-
Secretaría de Cultura	Alejandra Frausto Guerrero	1 de diciembre de 2018-
Secretaría de Turismo	Miguel Torruco Marqués	1 de diciembre de 2018-
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	Julio Scherer Ibarra	1 de diciembre de 2018- 2 de septiembre de 2021
	María Estela Ríos González	2 de septiembre de 2021
Jefe de la Oficina de la Presidencia	Alfonso Romo	1 de diciembre de 2018- 2 de diciembre de 2020
Procuraduría General de la República	Alejandro Gertz Manero	1 de diciembre de 2018- 20 de diciembre de 2018

Fuentes: Gobierno de México, Presidencia de la República, sitio oficial de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, en <https://www.gob.mx/presidencia>

No debe extrañar que luego de más de 20 años la inclusión se haya duplicado, pero sí es pertinente preguntar por qué el presidente López Obrador no llega un gabinete paritario, si fue un compromiso de campaña apoyado por su partido y muchos simpatizantes, hay muchas más mujeres políticamente activas y tiene poder constitucional para ello en un país altamente desarrollado, relativamente, en la región de América Latina. Eso lleva a la necesidad de investigar sobre diferentes causas posibles:

- Patrones culturales sexistas en los que existen dudas sobre las competencias que tienen las mujeres para liderar y dominar.
- Condiciones institucionales como impedimentos legales o administrativos que dificultan o impiden el acceso de las mujeres a puestos de poder o mando.

- Insuficiencia de cuadros políticos, gerenciales o burocráticos entre los que el presidente puede contar entre sus opciones de nombramiento.
- Falta de motivación o ambición entre mujeres con perfiles de alto nivel para incorporarse a la administración pública.
- Incompatibilidad ideológica o partidista de mujeres con perfiles de alto nivel para incorporarse a un determinado proyecto político y de gobierno.

Ya hemos visto que hay cambios en las reglas a favor de las mujeres y ha aumentado considerablemente el número y la proporción de ellas en posiciones de poder dentro del propio sistema político. Por tanto, queda pendiente explorar las otras posibilidades.

Al respecto, Beer y Camp (2019) examinaron dos posibles factores causales para explicar la exclusión de las mujeres de los altos cargos ejecutivos: una oferta inadecuada de mujeres calificadas y una preferencia por los hombres por parte de quienes hacen los nombramientos. También examinaron dos posibles factores causales para explicar el ingreso de mujeres al poder ejecutivo: la dependencia de las conexiones familiares y las trayectorias profesionales estructuradas formalmente. No encontraron evidencia para respaldar la hipótesis de oferta inadecuada, pero sí encontraron evidencia de discriminación de género en los nombramientos ejecutivos, especialmente en oficinas que nunca habían sido dirigidas por una mujer. También encontraron que las mujeres no son más propensas que los hombres a depender de las conexiones familiares para nombramientos gubernamentales de alto nivel y les va mejor en carreras estructuradas por calificaciones claras y procedimientos formales de promoción.

Zetterberg (2018:209) considera que “quedan ciertos rasgos autoritarios en México, cuya adopción de cuotas y afluencia de mujeres al legislativo no ha cambiado”, como una falta de democracia dentro de los partidos y reglas informales relacionadas con ella, que en conjunto “dificultan que las mujeres mexicanas como grupo cambien la forma de hacer política”. Al respecto, se puede decir que el partido Morena estaba presidido por una mujer, Yeidckol Polevnsky, y que la coordinación de la campaña de López también estuvo encabezada por una mujer, Tatiana Clouthier. En suma, Morena es un partido en el que no necesariamente hay igualdad de género, pero en torno a López Obrador ha habido un número importante de mujeres con responsabilidades relevantes.

Queda por examinar si los cambios en el sistema político presionaron al presidente López Obrador para una mayor inclusión de las mujeres, o si es un activo promotor de la paridad de género, pero alguna causa que lo supera le ha impedido lograr la igualdad de género en el gabinete. Sobre ello, en un trabajo previo (Villarreal,

2021) se concluyó que podían identificarse actitudes del presidente contrarias a una igualdad sustantiva, a partir de observar un trato diferenciado de él durante las conferencias de prensa matutinas, puesto que concede mayor importancia a las participaciones de sus colaboradores hombres que a las de ellas.

Escobar y Taylor (2015) se preguntan sobre el creciente número de mujeres en los gabinetes en América Latina, si cumplen un rol simbólico (*token*) o si realmente les permiten cumplir con las responsabilidades inherentes al cargo. Ellas observan:

En muchos países ya no es aceptable nombrar a una “mujer simbólica” para el gobierno: las organizaciones de mujeres y la cobertura mediática de los gabinetes iniciales de los nuevos gobiernos esperan ver a varias mujeres (junto con miembros de otros grupos históricamente excluidos) en los puestos más altos. Pero ¿está al alcance de la mano el objetivo de la igualdad, tanto en el acceso como en el trato? ¿O persiste la desigualdad no sólo en el número de mujeres, sino también al alcance de la mano? ¿O persiste la desigualdad no sólo en el número de mujeres, sino también en el acceso diferencial a tipos específicos de puestos y en el trato para que las ahora más numerosas mujeres continúen efectivamente en su papel anterior como *tokens*? (2015:14).

Esta pregunta es relevante para investigar en el caso mexicano, si el déficit de paridad es acompañado o superado por un déficit en la igualdad sustantiva de género dentro del propio gabinete. Sin embargo, debe considerarse que el primer gabinete paritario en la historia del país fue el del propio López Obrador durante su mandato como jefe de Gobierno de la capital del país.

Otra vertiente que resulta relevante para las instituciones políticas que se han creado en relación con la transición a la democracia, y más ante las demandas de una democracia paritaria, es la que tiene que ver con las titularidades de los organismos autónomos. Si revisamos las propuestas del presidente López Obrador, hallamos que sí hay una efectiva inclinación a favor de mujeres. Como se desglosa en el Cuadro 5, de cinco propuestas, tres han sido en este sentido.

Complementariamente, debe considerarse el peso político del presidente en el liderazgo de su partido. En este caso, sobre su capacidad para influir en la composición por género de los gobiernos locales por candidatos o candidatas impulsados o apoyados por él. Como puede verse en el Cuadro 6, para 2021, de 18 gabinetes de gobiernos de Morena, incluyendo el federal o de la Unión, hay paridad en los casos de Ciudad de México, Chiapas, Puebla, Colima y Guerrero, aunque se acerca a ella también el gobierno de Michoacán. Si calculamos la proporción, equivale a 27.8% de gabinetes paritarios por 72.2% de no paritarios. Llama la atención que el hecho de que haya una gobernadora no implica la paridad de su gabinete ni aun en

Cuadro 5. Titulares de organismos autónomos por propuesta del presidente, 2018-2021

ORGANISMO	TITULAR	INICIO	RATIFICACIÓN
Fiscalía General de la República (FGR)	Alejandro Gertz Manero, fiscal general	18 de enero de 2019	Ratificado por el Senado
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)	José Nabor Cruz Marcelo, secretario ejecutivo	22 de julio de 2019	Ratificado por la Cámara de Diputados
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta	16 de noviembre de 2019	Ratificada por el Senado
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)	Graciela Márquez Colín, presidenta	1 de diciembre de 2021	Ratificada por el Senado
Banco de México (Banxico)	Victoria Rodríguez Ceja, presidenta	1 de diciembre de 2021	Ratificada por el Senado el 2 de diciembre de 2021

Fuentes: Gaceta del Senado, Senado de la República, en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/; y Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Cuadro 6. Gabinetes paritarios y no paritarios de Morena, 2021

PARITARIOS	NO PARITARIOS
Ciudad de México	Federal
Chiapas	Baja California (2019-2021 y 2021-)
Puebla	Veracruz
Colima	Tabasco
Guerrero	Campeche
	Baja California Sur
	Nayarit
	Michoacán
	Sinaloa
	Sonora
	Tlaxcala
	Morelos
	Zacatecas

Fuentes: sitios web de los gobiernos de los estados y del gobierno federal.

el caso de su militancia u origen en Morena. En el caso de Baja California, la gobernadora Marina del Pilar Ávila Olmeda mantiene una composición de 12 secretarios por 5 secretarías; en Campeche, la gobernadora Layda Sansores Guillén cuenta con 13 titulares hombres y 8 mujeres; y en Tlaxcala, donde la gobernadora es Lorena Cuéllar Cisneros, la proporción es de 10 hombres por 2 mujeres. Esto puede darnos una idea de que, al seno del Morena, donde López Obrador es sin duda el líder por encima del presidente del partido, no hay una línea que deben cumplir los gobernadores y las gobernadoras respecto de promover una democracia paritaria en el ámbito de su competencia.

Discusión

Los nombramientos en el gabinete del presidente López Obrador responden fielmente a las características propias del sistema político tanto es sus reglas formales como informales, con lo que se da continuidad a un conjunto de inercias históricas, entre las cuales un criterio implica la inclusión en razón de género.

Más allá de variables de socialización para la integración de un gabinete, se ha vuelto relevante la representación descriptiva, sustantiva y simbólica de sus integrantes para la aprobación y apoyo de la ciudadanía. Parece indispensable la semejanza con quienes toman las decisiones a partir de que compartan condiciones y situaciones existenciales o vitales con las distintas expresiones o rasgos identitarios de la ciudadanía.

El avance hacia un gabinete paritario en México, así como en América Latina, es el resultado de una tendencia en los últimos 40 años que reconoce las desventajas estructurales en perjuicio de las mujeres y la necesidad de un cambio a favor de su progreso. Junto con ello, por el avance creciente de las mujeres en puestos de liderazgo político en los últimos 20 años, principalmente por haber alcanzado un Congreso paritario, así como una mayor participación en los gobiernos locales y liderazgos partidistas.

En conjunto, esto ha permitido la introducción de cambios en el sistema político, por lo que la igualdad de género se ha convertido en una regla formal en varios de sus órganos y se percibe como una regla informal en aquellos en los que aún no lo es. El ingreso progresivo de las mujeres al sistema se convierte en un factor de poder real por la cantidad de mujeres y los cargos que ocupan, así como por su ambición de continuar su carrera política, para lo cual es necesario ampliar las oportunidades para ocupar espacios de poder y revertir tendencias o inercias históricas inequitativas que han favorecido a los hombres.

No menos importantes son los propios cambios en el sistema político que incluyen un entorno o ambiente en el que está presente la lucha de un importante movimiento feminista extendido y su agenda de género para promover agendas legislativas y de gobierno, lo que en consecuencia implica la promoción de los derechos políticos, económicos y sociales de las mujeres, así como los de acceso a una vida libre de violencia. De entre éstos, los derechos políticos son los que alcanzan mayor progreso para ser garantizados.

Este movimiento feminista, representado también por numerosas mujeres en ejercicio de un liderazgo dentro de las estructuras políticas del país, constituyó sin duda un factor importante para su demanda de ser incorporadas como beneficiarias de los compromisos de campaña a la Presidencia de López Obrador, lo que significó la posibilidad no sólo de continuar o progresar con una carrera política, sino de promover la agenda de género para alcanzar logros a favor de las causas con las que están comprometidas.

No obstante todo el progreso alcanzado en cuanto al liderazgo político de muchas mujeres, es incierto concluir hasta qué punto las preferencias del presidente López Obrador y su formación cultural respecto de los roles de género son determinantes o influyentes para no haber logrado una paridad en su gabinete. Pueden ser, en distintos momentos o circunstancias, tanto factor para el avance como para el retroceso o la dilación. No hay que descartar tampoco que aún persisten inercias o contrapesos que constriñen el acceso a favor de las mujeres a favor de posiciones que les permitan ser elegibles para los nombramientos en los gabinetes, más a nivel federal que en los locales, según la evidencia.

Por una parte, a favor de la inclusión, vemos, en primer lugar, una proporción por encima de la tendencia: notoriamente más mujeres que antes; en segundo lugar, nombramientos en secretarías que anteriormente no habían sido ocupadas por ellas y que pueden considerarse como posiciones de mayor poder o importancia, como las de Gobernación y Seguridad y Protección Ciudadana; en tercer lugar, que hay una mayoría de propuestas de mujeres para titulares de organismos autónomos. Hay también una cantidad considerable de mujeres en los niveles siguientes en jerarquía, como subsecretarías u homólogos, aunque es un asunto que ha quedado fuera del presente trabajo ponderarlo y cabría continuar en ello.¹¹ Por otra parte, algo que no

¹¹ Sobre ello puede ser útil el Censo Nacional de Gobierno Federal 2021 en cuanto a sus resultados sobre Titulares de las Instituciones de la Administración Pública Federal en sus resultados por género. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2021/>

ha favorecido la inclusión al punto de una democracia paritaria, es que no hay una línea de Morena como partido (y partido del presidente) por la que gobernadores o gobernadoras atiendan la paridad de género como un criterio a cumplir en sus respectivos gabinetes, sino que depende de cada cual.

La reducida cantidad y proporción de mujeres en determinadas posiciones relevantes de poder, al parecer todavía influye negativamente en la posibilidad de considerar más nombramientos en un gabinete. Por ejemplo: la ausencia de mujeres generales o almirantas en las secretarías de Defensa y Marina prácticamente imposibilitan que el presidente pueda recibir propuestas de parte de los estados mayores sin que tenga que romper la regla no escrita de que los titulares deben emanar de ellas mismas. Ni siquiera se considera la posibilidad de que sean civiles –hombres o mujeres– quienes ocupen la responsabilidad de las fuerzas armadas, como ha sucedido en otros países que transitaron hacia la democracia.

Finalmente, para una discusión, se deben considerar posibles variables intervinientes que influyen para una representación sustancial o no sustancial por género: la afinidad ideológica con el presidente, la familiaridad o relación personal con él, así como la jerarquía informal entre los diferentes ministerios.

Referencias

- Aguilar Valenzuela, R. y J.G. Castañeda (2007). *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo.
- Anestaki, A. et al. (2019). “Race and Gender Representation in Presidential Appointments, SES and GS Levels, During Clinton, Bush, and Obama Administrations”, en *Administration & Society*, año 51, núm. 2, pp. 197-228. DOI: 10.1177/0095399716655376.
- Beer, C. y R. A. Camp (2019). “Women in Mexico’s Executive Branch: Discrimination, Family Connections, and Formal Career Paths”, en *Journal of Women, Politics & Policy*, año 41, núm. 4, pp. 1-24. DOI: 10.1080/1554477X.2019.1683428.
- Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.
- Camp, R. A (1979). “Women and Political Leadership in Mexico: a Comparative Study of Female and Male Political Elites”, en *The Journal of Politics*, año 41, núm. 4, pp. 417-441.
- (1984). *The Making of a Government: the Socialization of Political Leaders in Post Revolutionary Mexico*, Arizona, University of Arizona Press.
- (1995). *Political recruitment across two centuries: Mexico, 1884-1991*, Austin, University of Texas Press.

- (2002). *Mexico's mandarins. Crafting a power elite for the twenty-first century*, Berkeley, Press of California University.
- (2010). *The Metamorphosis of Leadership in a Democratic Mexico*, Nueva York, Oxford University Press.
- Centeno, M. A. (1994). *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Escobar Lemmon, M. y M.M. Taylor Robinson (2005). “Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why?” en *American Journal of Political Science*, año 49, núm. 4, pp. 829-844.
- (2015). *Women in Presidential Cabinets: Power Players or Abundant Tokens?*, New York, Oxford University Press.
- Freidenberg, F. (2017). *La representación política de las mujeres en México*, México, INE/IIJ-UNAM.
- Fukuyama, F. (2018). *Identity: the Demand for Dignity and the Politics of Resentment*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux.
- Gaxie, D. (2018). “Political and Social Backgrounds of Political Elites”, en Best, H. y J. Higley (eds.), *The Palgrave Handbook of Political Elites*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 489-506. DOI: 10.1057/978-1-137-51904-7_31.
- Gilas, K.M. y A.V. Méndez Pacheco (2018). “Entre cuotas y violencia de género: avances y retrocesos en la participación política de las mujeres en México”, en *Hallazgos*, año 15, núm. 29, pp. 185-205. DOI: 10.15332/s1794-3841.2018.0029.08.
- Güezmes, A. e I. Aguirrezabal (2015). *La hora de la igualdad sustantiva, participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*, México, ONU Mujeres.
- Hernández, M.A. y J. Rodríguez (2013). *Entre guijarros: avances y retrocesos de la participación política de las mujeres en México*, Universidad de Guanajuato.
- Htun, Mala (2016). *Inclusion Without Representation: Gender Quotas and Ethnic Reservations in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Htun, Mala y Juan Pablo Ossa (2013). “Political inclusion of marginalized groups: indigenous reservations and gender parity in Bolivia”, *Politics, Groups, and Identities*, 1:1, pp. 4-25. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/21565503.2012.757443>
- King, J. D., y J. W. Riddlesperger (2015). “Diversity and Presidential Cabinet Appointments”, en *Social Science Quarterly*, año 96, núm. 1, pp. 93-103.
- Innerarity, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Nagle, J.D. (1977). *System and succession: the social bases of political elite recruitment*, Austin, University of Texas Press.
- Oropeza, M.G., K.M. Gilas, y C.B. Silva (2016). *Hacia una democracia paritaria: la evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Pitkin, H.F. (1972). *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.

- Quijano Torres, M. (2012). *200 años de administración pública en México. Los gabinetes en México: 1821-2012*, tomo III, México: INAP.
- Smith, P.H. (1979). *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, Princeton University Press.
- Suárez Farías, F. (1991). *Élite, tecnocracia y movilidad política en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Taylor-Robinson, M.M. y M.P. Gleitz (2018). “Women in presidential cabinets: Getting into the elite club?”, en Schwindt-Bayer, L.A. (ed.), *Gender and Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 39-55.
- Villarreal, H. (2021). “Comunicación política y representación de las mujeres ministras en México. Análisis de contenido de las conferencias matutinas del presidente López Obrador”, en Hidalgo Toledo, J. H., M. Echeverría Victoria, M. Sánchez Maldonado et al. (coords.), *Dimensiones de lo público y lo político en la segunda alternancia democrática: socialización, participación alternativa y discurso político*, Aveiro, RIA Editora, pp. 45-72.
- Zetterberg, P. (2018). “Women’s conditioned access to political office in Mexico”, en Schwindt-Bayer, L. A. (ed.), *Gender and Representation in Latin America*, Oxford University Press. DOI: 10.1093/oso/9780190851224.003.0011.
- Zweigenhaft, R.L. (2021). “Diversity in Presidential cabinets: From the least diverse in 30 years to the most diverse ever”, [disponible en:] <https://whorulesamerica.ucsc.edu/power/diversity_in_presidential_cabinets.html>.
- Zweigenhaft, R.L. y G.W. Domhoff (1993). *Blacks in the white establishment?: a study of race and class in America*, Yale University Press.
- (1998). *Diversity in the power elite: have women and minorities reached the top?*, New Haven, Yale University Press.

La Alianza Federalista en tiempos de coronavirus

Ernesto Soto Reyes Garmendía

Introducción

EL TRIUNFO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR (AMLO) y del partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en 2018 fue sin duda el hecho político más relevante desde 1982, año que marca el inicio de la oleada neoliberal en México.

Durante casi cuatro décadas (1982-2018) el país sufrió la expoliación de sus recursos naturales en beneficio de un pequeño grupo de empresarios nacionales y extranjeros que se enriquecieron a costa del empobrecimiento de los trabajadores del campo y de la ciudad. La corrupción y la colusión de los gobiernos en turno con los nuevos y viejos empresario fue el mecanismo extralegal de aquella forma de acumulación.

Las grandes fortunas que se amasaron al amparo de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1982-2000 y 2012-2018) y del Partido Acción Nacional (PAN) (2000-2012), y fueron acompañadas por una creciente oposición de amplios sectores de la población, que en 2018 votaron masivamente en favor de AMLO (más de 30 millones de votos).

El anuncio y puesta en marcha de nuevas políticas antineoliberales y distributivas del ingreso federal durante los primeros tres años de gobierno de AMLO, movilizó a quienes habían disfrutado de los beneficios de la cercanía con el poder. Las acciones en contra del gobierno de AMLO y la Cuarta Transformación (4T)¹

¹ La Cuarta Transformación es definida por AMLO durante un mitín en la ciudad de Mexicali, Baja California, el 20 de septiembre de 2018 de la siguiente manera: “Dijimos que se habían llevado a cabo en la historia de nuestro país tres transformaciones: la Independen-

coincidieron con la crisis sanitaria provocada por el virus Covid 19 y sus efectos devastadores.

La pandemia del coronavirus es antes que nada un asunto de salud pública, pero no solamente. Ésta ha tenido también efectos en los ámbitos económicos, políticos y sociales. Estudiar los efectos de la pandemia requiere entonces del concurso de múltiples disciplinas y enfoques.

Desde la segunda mitad de 2020 y hasta el fin de la primera mitad del gobierno de AMLO hemos asistido a diversos hechos protagonizados por la derecha política y social (PRIAN y seguidores), que pretenden desestabilizar el gobierno de AMLO. Entre las acciones de desestabilización destaca la radicalización de grupos de derecha como “Frena”, y “Mexicanos contra la corrupción”, entre otros que realizaron múltiples acciones como la toma del Zócalo de la Ciudad de México (con tiendas de campaña vacías), y una campaña de medios sin precedentes en la historia política posrevolucionaria del país.

Aquella estrategia desestabilizadora culminó con la creación de la llamada “Alianza Federalista”, formada por los siguientes 10 gobernadores de oposición: Jaime Rodríguez Calderón, El Bronco, de Nuevo León (Independiente y actualmente en prisión); Miguel Riquelme, Coahuila (PRI); Francisco García Cabeza de Vaca, Tamaulipas (PAN, actualmente prófugo de la justicia); José Rosas Aispuro, Durango (PAN); Silvano Aureoles, Michoacán (PRD); Enrique Alfaro Ramírez, Jalisco (MC); José Ignacio Peralta, Colima (PRI); Diego Sinhué, Guanajuato (PAN); Javier Corral, Chihuahua (PAN) y Martín Orozco, Aguascalientes (PAN).

Estos gobernadores formaron una coalición electoral llamada “Sí por México”, encabezada por dirigentes del PAN, el PRI y el PRD, que en 2018 habían fracasado en su intento electoral en contra de Obrador y de su partido Morena. Este trabajo abordará algunas de las principales implicaciones políticas de esta irrupción de la derecha.

Comencemos por analizar el origen y composición de la llamada Alianza Federalista.

La Alianza Federalista

El primer antecedente de una alianza opositora de gobernadores en el siglo XXI fue la formación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), que se formó en la Reunión de Gobernadores en Mazatlán, Sinaloa, el 10 de agosto de 2001, a la

cia, la Reforma, la Revolución, y que nosotros íbamos a llevar a cabo la *Cuarta Transformación de la vida pública de México*".

que solamente asistieron 20 gobernadores. La Conago se constituye formalmente el 13 de julio de 2002 en Cancún, Quintana Roo, con la presencia de gobernadores de los partidos PRI y PRD, siendo el 21 de febrero de 2003 cuando se unen a ellos gobernadores del PAN y, finalmente, el 30 de julio de 2003 se integran plenamente gobernadores de todos los partidos políticos “reafirmando así la voluntad superior de los estados con el pacto federal”.²

La Constitución mexicana señala en su artículo 40: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.³ Por otra parte, el artículo 117 constitucional, inciso I, indica que los “Estados no podrán en ningún caso celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con potencias extranjeras”.⁴ De aquí la figura de “conferencia” que adoptó la organización de gobernadores.

Trasladando el movimiento opositor al periodo de la 4T, los mismos partidos de oposición que habían resultado beneficiados durante el periodo neoliberal: PRI PAN y PRD, se unen en el parlamento y manifiestan su intención de ir unidos en las elecciones de 2021, ya que en 2018 fracasaron en sus resultados electorales.

La Alianza Federalista de gobernadores opositores al gobierno de Obrador y a la 4T se organizó en torno a tres propuestas: 1. Combate al Covid-19 (El diagnóstico del movimiento opositor se da en medio de la pandemia del virus Covid 19, que suponían tendría consecuencias políticas en el pacto federal y en la correlación de fuerzas electorales, más favorables para ellos,⁵ 2. La formulación de un nuevo pacto fiscal (centrado en la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal) y 3. El argumento fundacional: la lucha electoral para derrotar a Morena y entre otras cosas, impedir que lograra obtener una mayoría en la Cámara de Diputados (esta que resultó quizá, la principal razón de aquella alianza).

² Secretaría Técnica de la Conago, <https://www.conago.org.mx/>

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>), 7 de febrero de 2022.

⁴ *Idem*.

⁵ La oposición a la forma en que el gobierno manejó la pandemia fue opacada por el Programa Nacional de Vacunación y sus buenos resultados por lo que fue abandonada como demanda principal opositora. Es por esta razón que no se considera en este artículo. Para el tema véase Andrés Manuel López Obrador, “A mitad del camino”, Editorial Planeta (1 de septiembre de 2021); Organización Mundial de la salud, varios títulos.

Apreciemos en primer lugar en el Cuadro 1 la importancia de los estados que conformaron la Alianza Federalista en relación con la población y con la importancia del porcentaje del producto interno bruto (PIB) nacionales.

Cuadro 1. Población y PIB por estado, Alianza Federalista.

ESTADO	POBLACIÓN 2020	PIB 2020 (%)	PIB 2019 (%)
Nacional	126 014 024	100	100
Aguascalientes	1 425 607	1.1	1.3
Coahuila	3 146 771	2.5	3.7
Colima	731 391	0.6	0.6
Chihuahua	3 741 869	3.0	3.5
Durango	1 832 650	1.5	1.2
Guanajuato	6 166 934	4.9	4.2
Jalisco	8 348 151	6.6	7.1
Michoacán	4 748 846	3.8	2.5
Nuevo León	5 784 442	4.6	8
Tamaulipas	3 527 735	2.8	3.1
Tot. Alianza	39454396	32.9	35.2

Fuente: elaboración propia con datos de población: Inegi, Censo de población 2020 y PIB: Inegi, SCNM <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/PIBEntFed2019.pdf>

En el Cuadro 1 podemos observar que los 10 estados cuyos gobernadores suscribieron la Alianza Federalista (Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León y Tamaulipas) representan el 32.9% de la población y 35.2% del PIB, esto es, apenas una tercera parte de la producción y sus habitantes del país.

Hagamos ahora una breve semblanza de los gobernadores aliados contra Obrador, semblanzas tomadas de Infobae⁶ y que aparecen en el Cuadro 2:

El frente opositor se integró con cinco gobernadores del PAN, dos del PRI, uno de MC, uno del PRD y uno independiente. Ocho de éstos fueron electos antes de la llegada de AMLO a la Presidencia y los gobernadores de Guanajuato y Jalisco fueron electos el mismo año que AMLO, en 2018. Geográficamente, corresponden a estados del centro (5) y norte (5) del país.

⁶ Infobae, <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/10/30/alianza-federalista-quiénes-son-los-gobernadores-rebeldes-que-se-oponen-a-lopez-obrador/> (jueves 12 de noviembre de 2020).

Cuadro 2. Semblanza de los gobernadores integrantes de la Alianza Federalista

<p>Aguascalientes: Martín Orozco Sandoval (PAN), nació el 25 de junio de 1967. Es contador público por la Universidad Panamericana. Su militancia siempre ha sido dentro del PAN, fue presidente municipal de Aguascalientes y senador durante las LXII y LXIII Legislaturas. Electo gobernador el 1 de diciembre de 2016.</p>
<p>Coahuila: Miguel Ángel Riquelme Solís (PRI), nació el 18 de septiembre de 1970, es ingeniero en sistemas computacionales del Instituto Tecnológico de La Laguna; toda su carrera política ha estado ligada al PRI. Ha fungido como secretario de Desarrollo Social y de Desarrollo Regional en Coahuila, después fue alcalde de Torreón. Electo gobernador el 1 de diciembre de 2017.</p>
<p>Colima: José Ignacio Peralta Sánchez (PRI), nació el 1 de octubre de 1970. Es economista por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y maestro en Economía por la Universidad de Essex, Reino Unido. Además de militar para el PRI, ha trabajado en Banco de México (Banxico), ha sido profesor de la Universidad de Colima (UCOL) y en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). Electo gobernador el 1 de diciembre de 2016.</p>
<p>Chihuahua: Javier Corral (PAN), nació el 2 de agosto de 1966, es abogado egresado de la Universidad de Occidente con sede en Los Mochis, Sinaloa. Su participación en el quehacer público siempre estuvo relacionada con el PAN y con los medios de comunicación. Cuando fue senador, su participación fue de suma importancia para frenar la llamada Ley Televisa, también ha sido columnista de periódicos de circulación nacional como <i>El Universal</i>. También fue diputado federal. Electo gobernador el 4 de octubre de 2016.</p>
<p>Durango: José Rosas Aispuro Torres (PAN), nació el 19 de octubre de 1961. Es egresado de derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Su carrera como político inició con el PRI; sin embargo, a partir del 2021, milita en el PAN. Fue presidente municipal de Durango, diputado local y presidente del Comité Estatal del PRI en su estado natal. Después de cambiarse de partido fue senador hasta 2016, para de ahí convertirse en gobernador electo el 15 de septiembre de 2016.</p>
<p>Guanajuato: Diego Sinhué Rodríguez Vallejo (PAN), nació el 15 de noviembre de 1980. Estudió derecho en la Universidad La Salle Bajío y administración pública en la Universidad de Guanajuato. Toda su carrera como político está relacionada al blanquiazul. Fue diputado local de Guanajuato, diputado federal y titular de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano de ese mismo estado, para después perfilarse como candidato a la gubernatura. Electo gobernador el 26 de septiembre de 2018.</p>
<p>Jalisco: Enrique Alfaro Ramírez (MC), nació el 20 de junio de 1973. Estudió ingeniería civil en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), después realizó una maestría en Desarrollo Urbano, en El Colegio de México (Colmex). En 2005 abandonó el PRI y se fue al PRD, donde fue diputado local plurinominal. Después de tener problemas con otros militantes del sol azteca, Alfaro se salió del partido y en 2011 se propuso como candidato a la gubernatura por Movimiento Ciudadano (MC). Electo gobernador el 6 de diciembre de 2018.</p>
<p>Michoacán: Silvano Aureoles Conejo (PRD), nació el 23 de agosto de 1965. Es ingeniero agrónomo especialista en bosques por la Universidad Autónoma Chapingo y maestro en ciencias para el desarrollo rural regional por la misma universidad. De entre sus logros en la vida política de México destaca que fue miembro fundador del PRD, también ha sido diputado federal y miembro del Senado de la República. Electo gobernador el 1 de octubre de 2015.</p>
<p>Nuevo León: Jaime Rodríguez Calderón, El Bronco (independiente), nació el 28 de diciembre de 1957, estudió ingeniería en agronomía fitotecnista en la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Su carrera política inició en el PRI al ser diputado federal, después fue diputado local en el décimo distrito y presidente municipal de García, en esa misma entidad. Posteriormente se separó del partido y anunció su candidatura a la gubernatura de Nuevo León, misma que ganó como candidato independiente. A la mitad de su gestión, solicitó licencia para competir en las elecciones presidenciales del 2018, mismas que perdió ante Andrés Manuel López Obrador. Fue electo gobernador el 2 de julio de 2018.</p>
<p>Tamaulipas: Francisco García Cabeza de Vaca (PAN), nació el 17 de septiembre de 1967. Estudió administración de empresas y mercadotecnia en la Houston Baptist University, Texas, también es administrador general de Productos Chamoyada S.A. de C.V. y su vida política siempre ha estado vinculada con el PAN. En el 2000 fue coordinador de la Organización Amigos de Fox A.C. en la zona norte de Tamaulipas, diputado federal en la LVIII Legislatura, presidente municipal de Reynosa, coordinador de enlace entre presidentes municipales y Felipe Calderón, cuando estaba en campaña presidencial, y coordinador de diputados del blanquiazul. Fue electo gobernador el 1 de octubre de 2016.</p>

Por un nuevo federalismo fiscal

Una vertiente sobre el pacto federalista de los gobernadores de oposición es la económica y tiene como bandera la modificación del pacto fiscal. La ley de coordinación fiscal es el instrumento legal por el que los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales, lo cual ha hecho que los dos impuestos más importantes, el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), sean establecidos y administrados por la Federación, que así controla alrededor del 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país, lo cual es un indicador del grado de dependencia financiera de los estados y de los municipios frente a ella. Dichas participaciones se articulan por medio de una serie de reglas y fórmulas que integran el llamado “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”.

La Ley de Coordinación Fiscal prevé la conformación de varios tipos de fondos participables. Los más importantes son: Fondo General de Participaciones, compuesto por 20% de la recaudación federal participable. Esta última definida como la cantidad que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería. Este Fondo General de Participaciones se distribuye de la siguiente forma: I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate. II. El 45.17, en términos de un coeficiente que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada Estado, premiando a los que recaudaron más. III. El 9.66% restante se distribuirá en proporción inversa a las participaciones.

Asimismo, los estados pueden acordar con la Federación el monto en la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios en los porcentajes y sobre los siguientes bienes: a) el 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas; b) el 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Por último, la Ley señala que los municipios deberán recibir como mínimo 20% de la participación que le corresponda al estado.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal prevé otro tipo de transferencias de la Federación a los estados, que constituyen “aportaciones” de diverso tipo. Éstas son definidas por el artículo 25 de dicha Ley, como “recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, y Ciudad de México, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley”(LCF).

Los ingresos de los estados que provienen de las participaciones en el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal y de las participaciones en ciertos impuestos, no están condicionados en cuanto a su gasto. Pero sí los ingresos que provienen de los fondos de aportaciones federales. El condicionamiento en algunos casos es genérico y en otros es más concreto (Ramo33).

La forma en la distribución de la renta nacional es el otro capítulo de interés a investigar. Esta vertiente del nuevo pacto federalista propuesto por los gobernadores de oposición, la económica, tiene como bandera, la modificación del pacto fiscal a favor de los estados. Comencemos analizando esta demanda económica, en particular la de una nueva forma de coordinación fiscal, que incrementaría la proporción de recursos que corresponde a estados y municipios. Para ello comencemos analizando el Gasto Federalizado y sus componentes por ramo fiscal del gasto federalizado (GF).

El GF está compuesto de los recursos que se transfieren a las entidades federativas y municipios de los ramos 28, Participaciones Federales, y del ramo 33, Aportaciones Federales, los cuales significaron en conjunto, 84.5 por ciento de las transferencias de recursos a los gobiernos locales, de acuerdo con información de la Cuenta Pública 2020. Además tenemos los subsidios y convenios como parte del gasto federalizado (CEFP, 2020).

La importancia de cada componente del GF puede verse en el Cuadro 3.

Cuadro 3

GASTO FEDERALIZADO	MONTO	PORCENTAJE
Ramo 28	843 545.4	43.1
Ramo 33	809 102.2	41.4
Convenios	179 034.8	9.2
Protección Social	104 716.1	5.3
Ramo 23 Provisiones	19 285.5	1.0
Total	1 955 684.0	100.0

Fuente: datos de la cuenta pública de 2019, publicados en la cuenta pública 2020, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Cámara de Diputados.

El primer componente del GF por su magnitud (43.1%) son las participaciones, que implican un mecanismo de compensación entre los gobiernos locales, calculada mediante fórmulas que consideran la población, grado de desarrollo económico y social, y contribución al crecimiento económico de las entidades federativas y de la nación. Son reguladas por la ley de coordinación fiscal y su monto depende de

la Recaudación Federal Participables (RFP).⁷ Estos recursos pueden ser ejercidos de manera libre por los estados y municipios, con el acuerdo de sus congresos locales y cabildo, respectivamente. Esto es, son recursos no condicionados.

El segundo componente en importancia del GF (41.4%) es el de las aportaciones, que son los recursos que se descentralizan a estados y municipios para solventar prioridades específicas en aspectos como educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y el fortalecimiento financiero de las entidades federativas y de los municipios. Su transferencia está condicionada a resolver las problemáticas que se deriven de tales necesidades, por lo tanto, son condicionadas. Las aportaciones también están reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal.

El tercer componente del GF es el de los Convenios de descentralización y reasignación de recursos que las dependencias del gobierno federal establecen con las entidades federativas para otorgarles recursos presupuestales adicionales (9.2%).

Otro concepto que forma parte marginal del GF es la Protección Social en Salud (5.3%), cuyos recursos se destinan a la prestación de los servicios médicos interestatales y de salud a la población beneficiaria, mismos que se encuentran en el Catálogo Universal de Servicios de Salud. De igual manera, se efectúan transferencias a las entidades federativas y municipios a partir del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas (1%), destinadas principalmente al fortalecimiento del desarrollo regional y municipal mediante programas y proyectos de infraestructura física.

Por su destino el gasto federalizado de 2020, esto es, las transferencias de recursos totales a estados y municipios, encontramos que de cada 100 pesos ejercidos en 2020 el 32.6% del total fue transferido a estados y municipios y 67.4% fue ejercido centralmente (CEFP, 2020).

Veamos ahora un resumen del comportamiento de los recursos entregados a estados y municipios en 2019, siempre con datos la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el ejercicio fiscal 2020 (en lo sucesivo la Cuenta Pública 2020), publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de acuerdo con la presentación con la Cámara de Diputados (CEFP, 2020), de donde tomamos los datos que se presentan.

El GF pagado en 2020 ascendió a 1 billón 955 mil 684.0 millones de pesos, monto inferior en 1.9% (38 mil 385.5 mdp) a lo previsto en el Presupuesto de Egresos

⁷ La Recaudación Federal Participable (RFP) es el mecanismo mediante el cual se concentra el total de recursos de origen federal susceptibles de participación por parte de las entidades federativas y los municipios, su cálculo se establece en el artículo 2 de la LCF. En general, ésta se constituye del total de recaudación de impuestos federales, de los ingresos petroleros del gobierno federal y el total del derecho de minería (CEFP, 2020).

de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal de 2020 (PEF, 2020); sin embargo, el monto pagado por concepto de Convenios de Descentralización y Reasignación, fue mayor respecto a lo previsto. Por su parte, en comparación con lo ejercido en 2019, este concepto de gasto federalizado disminuyó sus recursos en 0.2% en términos reales (CEFP, 2020).

Por su parte, el Ramo 28 Participaciones Federales resultó menor en 11.3% respecto a lo programado e inferior a lo ejercido un año antes en 35 798.9 mdp (-6.9% real), debido al comportamiento variable que presentaron sus fondos. Por entidad federativa, únicamente dos estados tuvieron tasas reales de crecimiento de GF pagado en el ejercicio fiscal de 2020 respecto a 2019: Ciudad de México y Chiapas (12.2 y 2.7%). En contraste, la entidad federativa que vio reducidos sus recursos por concepto del GF de forma más significativa fue Campeche, al reportar una caída real anual de 7.7%, seguido de Baja California Sur (-6.9%) y Coahuila (-6.7%) (CEFP, 2020).

En relación con lo aprobado en el PEF 2020, 15 entidades mostraron variaciones positivas y el resto negativas con respecto a lo estimado para el año de referencia; sobresalen Jalisco, Guanajuato y Durango (-4.9%, -4.0% y -3.9%, respectivamente), esto es, cayeron en subejercicio en 2020 (CEFP, 2020).

Vemos que la disminución de los ingresos fue generalizada, principalmente debido a la pandemia del covid-19. De lo anterior se deduce que la demanda federalista es coyuntural y en todo caso, la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal merece un estudio en el que participen todos los estados de la federación.

Para valorar la demanda económica de la Alianza Federalista, resulta útil hacerlo comparativamente con los ingresos de otros estados y el nacional, de manera tendencial, particularmente a la luz del fenómeno de la pandemia que irrumpió a partir de marzo de 2020, lo que puede observarse en el Cuadro 4.

Según puede verse en el Cuadro 4, el gasto federalizado del conjunto de estados pertenecientes al llamado Frente Federalista sí disminuyó en 2020 respecto a 2019, pero fue similar al ocurrido a nivel nacional. Además, se presenta subejercicio en los casos de Jalisco, Durango y Guanajuato, estados representativos de aquella alianza.

De estas cifras puede desprenderse que si bien las demandas económicas son justas por la disminución de recursos recibidos en 2020 respecto a 2019, esta reducción no fue solamente para los estado de la Alianza Federalista, sino que deben atribuirse a una reducción nacional de la recaudación y, en general, de la actividad económica resultante de la pandemia. En todo caso, se centralizó la forma de entregar los recursos (en particular los de los de programas sociales), pero no su distribución geográfica.

Cuadro 4. Gasto federalizado por entidad de la Alianza Federalista, 2019-2020

ESTADO	EJERCIDO 2019	APROBADO 2020	EJERCIDO 2020	VAR.(3)/(1)	VAR.(3)/(2)
	(1)	(2)*	(3)	REAL %	%
Estados Unidos Mexicanos	1 924 475.4	1 994 069.4	1 955 683.9	-1.4	-1.9
Aguascalientes	21 300.5	22 181.9	21 640.5	-1.4	-2.4
Coahuila	43 509.4	43 292.1	41 868.7	-6.7	-3.3
Colima	14 839.5	14 820.7	14 995.4	-2.0	1.2
Chihuahua	53 808.6	55 057.0	54 091.8	-2.5	-1.8
Durango	29 812.7	30 022.9	28 859.6	-6.1	-3.9
Guanajuato	77 646.6	78 895.5	75 714.1	-5.4	-4.0
Jalisco	105 450.2	109 998.1	104 603.6	-3.8	-4.9
Michoacán	72 468.7	67 816.2	71 453.5	-4.4	5.4
Nuevo León	76 623.9	76 098.9	75 180.3	-4.8	-1.2
Tamaulipas	56 553.9	56 145.1	55 796.7	-4.3	-0.6

Fuente: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nota: la suma de los porcentajes puede no coincidir con el total debido al redondeo.

La lucha electoral

Veamos ahora otro ángulo de la demanda de la Alianza Federalista que parece ser la motivación principal de los gobernadores aliancistas, la que debe situarse en el campo político electoral.

Las elecciones de 2021 fueron calificadas como las más importantes en la historia del país. Veamos los cargos de representación popular que estuvieron en juego: hubo elecciones en las 32 entidades de la República mexicana; en 15 se eligió gobernador, se renovó la Cámara de Diputados (300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional). Se renovaron los congresos locales en 30 de las 32 entidades. Se eligieron 1,725 presidencias municipales y alcaldías.

Estuvieron en juego 20,269 cargos de representación popular (incluidas sindicaturas, regidurías, juntas municipales, concejales y presidencias de comunidad (ING, s/f).

Estas elecciones abrieron la primera puerta para despejar el panorama del poder a nivel local, confirmando las preferencias electorales a favor de Morena y de Andrés Manuel López Obrador. Los gobernadores de la Alianza Federalista se habían propuesto como prioridad ganar la Cámara de Diputados y con ello la mayoría para la

aprobación del presupuesto. La batalla por el Congreso la ganó Morena y sus aliados de la coalición “Juntos Haremos Historia”, quienes podrán conservar el control de la Cámara baja, a condición de mantener sus alianzas con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Veamos, en el Cuadro 5, aunque sea brevemente, los resultados electorales en los 15 estados en competencia durante el proceso electoral de junio de 2021.

Cuadro 5. Partidos ganadores en las elecciones de 2021

Baja California	Morena	Nayarit	Morena
Baja California Sur	Morena	Nuevo León	MC
Campeche	Morena	Querétaro	PAN
Colima	Morena	San Luis Poto.	PT
Chihuahua	PAN	Sinaloa	Morena
Durango	Morena	Sonora	Morena
Guerrero	Morena	Tlaxcala	Morena
Michoacán	Morena		

Morena resulta ganadora en 11 de los 15 estados en disputa, mientras que el PAN triunfa en 2 y MC y PT en uno. Se debe señalar que los gobiernos de la alianza opositora a Morena pierden las gubernaturas de Colima, Durango y Michoacán que pasan a ser gobernadas por Morena. El caso de Nuevo León también es arrebatado a la alianza opositora por el partido Movimiento Ciudadano que no se ha manifestado por incorporarse a la misma. Vemos así, que la alianza pierde fuerza en las elecciones de 2021, presagiándose un futuro incierto para la misma.

El futuro de la Alianza Federalista

El futuro de la Alianza Federalista es incierto. Ha perdido tres gubernaturas (Colima, Durango y Michoacán); Nuevo León difícilmente seguirá la beligerancia de “El Bronco” y Tamaulipas enfrente un posible desafuero de su gobernador.

Igual futuro puede augurarse para la Conago ya que con el nuevo bono electoral de 11 gobernadores morenistas, su alianza con AMLO queda asegurada.

Adicionalmente a lo anterior, la reunión de la Conago celebrada en Villahermosa, el 16 de diciembre de 2021, a la que asistieron 31 de los 32 gobernadores (faltando solamente el de Jalisco, de Movimiento Ciudadano), manifestaron, en presencia

Cuadro 6. Gobernadores de la Alianza Federalista,
elecciones 2021

ESTADO	GOBIERNO ANTES DE LAS ELECCIONES	PARTIDO ELECTO 2021	NUEVA COMPOSICIÓN 2021
Aguascalientes	PAN	Sin elección	PAN
Coahuila	PRI	Sin elección	PRI
Colima	PRI	Morena	Morena
Chihuahua	PAN	PAN	PAN
Durango	PAN	Morena	Morena
Guanajuato	PAN	Sin elección	PAN
Jalisco	MC	Sin elección	MC
Michoacán	PRD	Morena	Morena
Nuevo León	Independiente	Movimiento Ciudadano	Movimiento Ciudadano
Tamaulipas	PAN	Sin elección	PAN

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

del Ejecutivo, Andrés Manuel López Obrador, su intención de propiciar y mantener la unidad de la Conago dentro del pacto federal.

De igual manera, la nueva gobernadora de Chihuahua, la panista Maru Campos, “firmó la paz”, lo que derivó en un acuerdo por el que el Estado recibió ayudas directas al campo y a la educación. Como puede verse, “Los nuevos gobernadores de la oposición desactivan el frente contra López Obrador”.⁸

Si bien la Alianza Federalista está llamada a desaparecer, las elecciones federales de 2024 abren un campo de “batalla electoral” que tiene como preámbulo la recomposición de los principales partidos políticos de oposición y de sus alianzas, así como la influencia que ejercerá Andrés Manuel López Obrador en Morena.

No es este el espacio para discutir aquellos procesos, sin embargo, de la observación de la coyuntura nacional podría hacerse un balance preliminar de algunos aspectos relevantes:

1. En Morena asistimos a una competencia sorda por nombrar al candidato a la Presidencia para el 2024. Se distinguen tres candidatos: el presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado, Ricardo Monreal; la Jefa de

⁸ David Marcial Pérez, “Los nuevos gobernadores de la oposición desactivan el frente contra López Obrador”, *El País*, 14 de noviembre de 2021.

gobierno de la CDMX, Claudia Sheinbaum, y el Canciller Marcelo Ebrard. Esta competencia se ha traducido en enfrentamientos discretos entre los participantes y principalmente agudos entre sus equipos, a pesar del llamado de la dirigencia partidista y del mismo AMLO por limar dichas asperezas. Lo anterior, por otra parte, no debe sorprendernos, ya que forma parte de cualquier proceso político electoral.

2. La Alianza Federalista se plantea dos dilemas a resolver: *a)* el sistema político ya mostró una transición en la lucha electoral, de la competencia entre partidos a la contienda entre coaliciones; y *b)* de los resultados electorales de 2021 queda claro que ningún partido de oposición, por sí solo, logrará contener la inercia electoral de Morena. De lo anterior, se desprende que una tarea prioritaria para la oposición es la búsqueda de candidatos de unidad competitivos.

Conclusiones y reflexiones finales

Los propósitos explícitos de la Alianza Federalista no se cumplieron. El cambio de la política sanitaria del gobierno y la modificación de la política fiscal hacia los estados quedaron pendientes debido a la correlación de fuerzas favorable al gobierno después de las elecciones intermedias de junio de 2021.

La Alianza Federalista surge, como vimos, al calor de las elecciones intermedias con el propósito central de evitar que Morena obtuviera una mayoría simple que le permitiera un manejo del presupuesto y, en general, de los propósitos de la 4T. De ahí la razón principal de la alianza PAN, PRI y PRD como oposición. Este objetivo fracasa o es logrado parcialmente, en razón de que la alianza Juntos Haremos Historia podrá formar una mayoría simple; sin embargo, Morena no logró obtener mayoría calificada para modificar la Constitución y aprobar tres iniciativas ya anunciadas por AMLO y Morena: 1. Modificación de la reglamentación que rige la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y, en general, al sector energético para privilegiar al sector público sobre el privado; 2. La permanencia de la Guardia Nacional mediante su incorporación a las fuerzas armadas, y 3. La reforma electoral que, entre otras cosas, pretende eliminar los diputados de representación proporcional (plurinominales) y la modificación del Instituto Nacional Electoral.

Cabe destacar, finalmente, que el hecho de que Morena haya perdido electoralmente en 8 de las 14 alcaldías de la Ciudad de México abre una ventana que observar del electorado en la capital y con ello en el resto del país, para 2024.

Referencias

- CEFP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, cuenta pública 2020 <<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/PEF-cb.pdf>>.
- Conago, Conferencia Nacional de Gobernadores, Secretaría Técnica <<https://www.conago.org.mx/>>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 40, artículo 117 <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>.
- Infobae <<https://www.infobae.com/america/mexico/2020/10/30/alianza-federalista-que-nes-son-los-gobernadores-rebeldes-que-se-oponen-a-lopez-obrador/>> [consultado el 12 de noviembre de 2020].
- Instituto Nacional Electoral <<https://www.ine.mx/>>.
- Ley de Coordinación Fiscal <<https://www.diputados.gob.mx/>>.
- Nieto Castillo, Santiago (2021). “La alianza federalista, fin de una mentira”, *La Jornada*, 21 de diciembre, p. 12.
- Pérez, David Marcial (2021). “Los nuevos gobernadores de la oposición desactivan el frente contra López Obrador”, *El País*, México, 14 de noviembre.

Elecciones, encuestas y participación ciudadana 2015-2018

Claudia Ortiz Guerrero

Introducción

EL SISTEMA ELECTORAL EN MÉXICO se caracteriza, en los últimos años, por su complejidad, diseño normativo, institucional y reglas (Nohlen, 2016), en un contexto de competencia y alternancia. La ciudadanía, los partidos políticos y las instituciones electorales han construido un sistema electoral con normas acordadas y aceptadas por los actores. Sin embargo, es la ciudadanía la que está en desventaja para comprender con claridad el conjunto de procedimientos que implica un proceso electoral, el cual se ha trazado a lo largo de las reformas electorales que iniciaron en la década de 1970.

La alternancia es un elemento del sistema político mexicano y en particular del régimen democrático desde las últimas décadas del siglo pasado, por lo que el sistema electoral ha desarrollado mecanismos y procedimientos para regular a los actores que participan.

Las elecciones en México se caracterizan por ser más competitivas tanto en el plano federal como en el local, con márgenes estrechos en los resultados del primer y segundo lugar en los últimos años. En la última elección presidencial esta tendencia se interrumpió en 2018, pero consideramos que esto fue una excepción. Esta competencia ha traído alternancia en el ámbito local hacia finales de la década de 1980, y más adelante en el ámbito nacional.

En un contexto de alternancia y competencia, las encuestas electorales cobran relevancia por lo que son cada vez más comunes en México a diferencia de hace unas décadas; por una parte, miden la opinión pública y proporcionan información

a la ciudadanía para tomar decisiones, por lo cual es de suma importancia que cumplan con criterios metodológicos para dar certeza.

La aportación de este trabajo se centra en mostrar que desde el enfoque de gobernanza encontramos un punto de encuentro entre las instituciones electorales, los partidos políticos y la ciudadanía en un marco de leyes y procedimientos. Las encuestas son parte de la operacionalización conforme a las reglas establecidas y a la institucionalidad que garantice la integridad electoral.

En el presente trabajo se ofrecen algunas conceptualizaciones desde la gobernanza electoral para analizar las elecciones y la participación ciudadana en las mismas. Enseguida, se describe el sistema de partidos y las reformas electorales ocurridas a finales de la década de 1970. Más adelante, se exponen los criterios que guían a las encuestas en el plano internacional y la regulación en lo nacional, así como el desarrollo de los sondeos de opinión en el país. Finalmente, se exponen resultados y se analiza la participación ciudadana o participación electoral durante las elecciones de 2015, 2018 y 2021. Se exponen por último algunas consideraciones y conclusiones.

Algunas conceptualizaciones

Desde la teoría política, algunos enfoques como la gobernanza se centran en reglas claras para lograr tanto acuerdos como una transición institucionalizada en el sistema electoral (Colomer, 2004), este enfoque permite comprender el comportamiento y la relación entre las instituciones, los partidos políticos y la ciudadanía.

Desde el enfoque integral de gobernanza electoral se hace énfasis en el proceso electoral (Norris, 2013) con características sistémicas y cíclicas, definiéndose como la relación entre los partidos políticos y las autoridades electorales en un proceso comicial competitivo con reglas y procedimientos administrativos y funcionales, que son aceptados por los actores que participan en el ciclo electoral (Norris, 2019), dando así un marco normativo y contextual para que se realicen las elecciones.

En América Latina se aplica el concepto de integridad electoral el cual se compone de las leyes, las instituciones y los procedimientos electorales (Nohlen, 2016) encaminados a lograr la equidad, la imparcialidad y la transparencia del ciclo electoral. El ciclo incluye el periodo preelectoral, la campaña, la jornada, y las repercusiones de los resultados (Norris, 2014). En este sentido, es posible interrelacionar el concepto de integridad electoral —que garantiza un diseño institucional, administrativo y jurisdiccional que corresponde a los desafíos de organizar unas elecciones libres y honestas— con la gobernanza electoral.

Desde la gobernanza electoral se pueden clasificar cuatro categorías: actores participantes, sistemas de reglas, órdenes de gobierno y órganos electorales. Asimismo, se identifican cuatro etapas: diseño de reglas, aplicación de esas reglas, resolución de disputas y la revisión regional o internacional (Medina, 2016:14-15). La gobernanza implica un conjunto de actores, reglas y procedimientos que son política y socialmente aceptados para una transición pacífica del poder.

En estas cuatro etapas o dimensiones (Medina y Ramírez, 2014; Medina, 2106:17-18), la primera constituye el diseño de reglas en el ámbito legislativo donde confluyen las diferentes fuerzas políticas representadas y los criterios a observar. La segunda es la operacionalización de las reglas establecidas, lo cual será facultad de las autoridades electorales administrativas. La tercera corresponde a las autoridades jurisdiccionales, y la última se halla en el plano supranacional, regional o global en materia de derechos humanos, específicamente en los derechos políticos de la ciudadanía.

En muchos sistemas electorales contemporáneos, los procedimientos se han vuelto demasiado técnicos, ya que paradójicamente, las reglas pueden ser claras para los especialistas en la materia, pero muy difíciles de interpretar o comprender por parte de la ciudadanía en general. Esto es posible de constatar a partir de resultados de las encuestas de opinión en las que los respondientes no logran diferenciar autoridades locales y federales ni etapas de procedimientos de los procesos electorales. En el caso mexicano, el proceso electoral se caracteriza por ser muy procedimental en cada tramo, lo que resulta en un incremento de la judicialización en los últimos años.¹ Para la ciudadanía estos mecanismos son poco comprensibles, pero aun así hay participación y se acude a las urnas.

La integración de la ciudadanía en el proceso electoral es parte del concepto ampliado de integridad electoral (Nohlen, 2016).² Esta participación puede ser directamente en la organización o en la emisión del voto.

¹ En el caso mexicano el sistema electoral se complejiza por la gran cantidad de tecnicismos y de procedimientos que deben cumplirse en cada tramo del proceso electoral lo que resulta en la judicialización de los procesos electorales. Tate y Vallinder (1995) proponen que la judicialización es una intersección entre política y derecho, para Contreras (2018:376-377) es la negociación de la toma de decisiones bajo un contexto de reglas y procedimientos, que puede originarse desde arriba en los grupos de poder o desde abajo a partir de la participación de la ciudadanía.

² La inclusión de la participación ciudadana en el concepto de integridad electoral es un caso de *conceptual stretching*, de ampliar el concepto (Nohlen, 2016).

Gómez Tagle y García (2021:24-26) señalan como participación de la ciudadanía cuando ésta decide destinar parte de su tiempo para acudir a las urnas vinculándose con una opción política y también con la confianza en las instituciones democráticas. En los últimos años las opciones políticas se han diversificado, lo que da por resultado que los actores en competencia deben conocer las reglas y actuar bajo los principios electorales a fin de que los procesos se desarrollen en un ambiente de confianza y certeza, elementos de la gobernanza y la integridad electoral.

La competencia electoral se puede entender como una acción ordenada y simultánea donde dos o más partidos políticos contienden en la arena política para ganar cargos de elección popular siguiendo lineamientos y procedimientos. Tal competencia debería ser en condiciones de igualdad y libertad como lo señalan Martínez-Silva e Icedo-Aquino (2002). Los antagonismos políticos en un contexto de competencia pueden llegar a mediaciones, soluciones institucionales y pacíficas que ratifiquen a una mayoría ya en el poder o bien en el cambio en la esfera política. Es en este punto donde la actuación de la ciudadanía, informada o no, resulta decisiva a partir de su voto en las urnas.

Así, la competencia engloba las propuestas y contiendas entre ideologías, programas, posiciones políticas y candidaturas. Las condiciones de competencia se tornan complejas en la medida en que existen más partidos, de ahí las dificultades de elección para la ciudadanía. Sobre competencia electoral algunos distinguen al menos cuatro dimensiones diferentes (Bartolini, 1999:450-455):

Apertura del mercado electoral. Sobre elecciones libres, justas y competitivas, se habla de aquellas en las que existe libertad para competir por el voto de los ciudadanos, siendo el pluralismo una característica del sistema de partidos como es actualmente el caso de México.

Disponibilidad de los electores para votar a distintos partidos. Un elemento de la competencia estriba en el hecho de que los electores estén dispuestos a dejarse convencer por los partidos. En sistemas altamente competitivos los electores pueden cambiar de opción política durante el tiempo que transcurre de una elección a otra, lo cual hace que el grado de volatilidad electoral sea también un indicador de competencia electoral. En el sistema electoral mexicano, competencia y volatilidad han sido factores importantes en las elecciones de los últimos 20 años, tanto en el plano local como nacional.

Diferenciación de las alternativas políticas. La competencia también implica que las distintas opciones políticas estén claramente diferenciadas y que así sean percibidas por los electores. En algunas ocasiones, los partidos tienen posiciones políticas poco claras y diferenciadas. En el caso que aquí se analiza ocurre esto último, lo que

puede observarse tanto en la opinión ciudadana como en las coaliciones, que son conformadas por partidos políticos con plataformas diferentes y hasta cierto punto contradictorias.

Vulnerabilidad electoral del partido en el gobierno. Una cuarta dimensión de la competencia electoral implica que el partido o partidos en el gobierno están en una situación de vulnerabilidad; es decir, que existen posibilidades de alternancia política percibidas tanto por los partidos como por los electores. Por el contrario, cuando no se percibe ninguna amenaza de derrota para el partido en el gobierno o el resultado es muy previsible, se habla de unas elecciones poco competitivas. En el contexto mexicano de la elección de 2018, el partido que ocupaba el gobierno federal, Partido Revolucionario Institucional (PRI), tuvo una serie de problemas en su gestión, en especial asociados con actos de corrupción, un incremento en la inseguridad y el señalamiento constante de la falta de cumplimiento de los derechos humanos por parte de organizaciones locales y externas, lo cual lo llevó a un alto nivel de vulnerabilidad que se reflejó en los resultados del triunfo del Movimiento Regeneración Nacional (Morena), respecto de los otros partidos políticos que tradicionalmente habían predominado en el sistema electoral –Partido Acción Nacional (PAN), PRI y Partido de la Revolución Democrática (PRD)–, aquél nuevo partido prácticamente fue un *Tsunami* en las elecciones federales y locales de 2018.

En política comparada, la competencia y la competitividad son conceptos muy discutidos: para que exista competencia es necesario por una parte la presencia de más de un competidor, y por otra, la existencia de instituciones, reglas consensuadas y confianza entre los participantes (Méndez, 2003:31-32). La distinción entre competencia, como una estructura o regla del juego y la competitividad es un estado concreto del juego (Sartori, 2005). Para que haya competencia debe existir un conjunto de estructuras para que los partidos puedan participar en una contienda electoral con las mismas condiciones, es decir, con equidad y confianza en las reglas.

Los triunfos de la oposición reconocidos por todos los actores se han concretado en gobiernos de alternancia, por lo que se afirma que han colocado a los procesos electorales en el centro de las decisiones políticas y se revaloriza el voto como el instrumento más eficaz para el cambio político en el país, lo que es el resultado de una larga lucha de la ciudadanía que data de varias décadas. La democracia electoral conlleva el establecimiento de acuerdos y compromisos explícitos e implícitos entre los actores políticos. Ello, dentro del marco legal y con reglas claras.

Competencia electoral y libertad de elección es un binomio que implica la existencia de más de un competidor y de reglas en un proceso electoral Méndez (2003). Las elecciones en México han sido altamente competitivas en los últimos

años, esto se constata por la *guerra de encuestas* durante los procesos electorales, constituyendo un elemento en general que conduce a márgenes muy estrechos en la votación entre los partidos. El pluralismo en el sistema de partidos y la competencia electoral trajo consigo la alternancia que se dio primero en el plano local hacia el final de la década de 1980 y al inicio de la década siguiente, lo que ha llevado a una convivencia de los gobiernos municipales y las gubernaturas de diferentes partidos cada vez más aceptada política y socialmente en el país.

La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se ha incrementado, y en las urnas refrenda que el voto es un mecanismo de premio o castigo que ejercen los ciudadanos hacia los gobernantes, lo que lleva a la mayor competencia entre las diferentes fuerzas políticas. En el estudio clásico de *Política comparada* de Almond y Powell (1972), el régimen democrático necesita de una cultura política que promueva la participación y fortaleza de sus instituciones.

En México, en los últimos años se ha extendido el uso de los mecanismos directos en las democracias representativas, lo cual es altamente benéfico para la ciudadanía porque incide aún más en la toma de decisiones de la esfera pública. Ante tal situación, los partidos políticos enfrentan cada vez más un desafío mayor en las contiendas electorales, el cual continúa si llegan a ser gobierno porque deben cumplir con las expectativas creadas entre el electorado, lo cual origina un incremento de la competencia entre las opciones políticas.

En los últimos años, en América Latina se han dado procesos de alternancia entre los partidos que llegan al poder, así como estrechos márgenes entre votación. Es significativo que en países de la región fuera posible celebrar elecciones competitivas (Martínez, Norris y Frank, 2015:38-39). En México, los temas de competencia, alternancia, instituciones, reglas claras, desconfianza y desencanto conforman el escenario de una nueva relación entre los diferentes actores: partidos y sus coaliciones, candidaturas y ciudadanía (Ortiz y Fournier, 2019:105-108) y autoridades electorales, que en un contexto de competencia y alternancia se centran en las dimensiones de la gobernanza y la integridad electoral.

Algunos autores consideran que ciertas condiciones contribuyen a la movilización electoral de la población. Éstas son la existencia de un marco legal y de instituciones que garanticen los derechos políticos básicos para ejercer el derecho al voto y la confianza de la ciudadanía, en la cual el sufragio es un recurso cultural efectivo para incidir en la vida política (Gómez y García, 2021). Estos autores comparten la visión de Ludolfo Paramio [1998] (2020), acerca de la confianza como rasgo de la cultura política asociado al desarrollo de la vida democrática. El acto de votar conlleva esfuerzo y tiempo. Así, los ciudadanos deciden al relacionarse con determinada

opción política. El hecho de acudir a las urnas es consustancial a la participación ciudadana o participación electoral, y un indicador de confianza en las instituciones, de ahí la importancia de la identificación de la ciudadanía con los partidos políticos y las instituciones.

Significativamente, en torno al enfoque de gobernanza electoral y el concepto de integridad electoral son punto de encuentro la relación del comportamiento de las instituciones, los partidos políticos y la ciudadanía. En un sistema electoral y de partidos son útiles las reglas claras para ofrecer certeza a todos los actores. En los procesos electorales, los actores argumentan, se enfrentan y también construyen alianzas por la vía institucional pacífica para dar continuidad o llegar a un cambio de fuerzas políticas. El voto es el instrumento de continuidad o cambio.

En los sistemas electorales democráticos contemporáneos, la ciudadanía desempeña un papel relevante mediante la participación que se expresa en las urnas y en los asuntos públicos. En esta relación entre ciudadanía, autoridades electorales y partidos políticos, la confianza y la certeza son importantes al significar la aceptación de reglas y procedimientos que se ponen en práctica en los procesos electorales, el consenso entre los actores es la base para que los resultados de la contienda sean política y socialmente aceptados.

Para la década de 1990 y en los primeros años del siglo XXI, ocurrió una oleada democratizadora que Huntington (2004) llamó *La tercera ola de la democracia*, lo cual puede interpretarse como una perspectiva de la transición a la democracia, pero también como la reconstitución de la ciudadanía, en América Latina se convirtió en tema central desde la década de 1980. En esa década se iniciaría en México la democratización en el ámbito electoral, y la pluralidad política inauguró la siguiente década. Estos procesos posibilitaron la competencia e hicieron posible la alternancia en el ámbito local y nacional. En el plano mundial, los partidos políticos enfrentaron un desencanto por parte de la ciudadanía (Kirchheimer, 1980), el cual actualmente persiste.

En este contexto, los estudios de opinión se desarrollaron como los mecanismos de los sistemas democráticos contemporáneos que dieron lugar al seguimiento a campañas, fluctuaciones de la opinión pública, tendencias y motivaciones, entre otros aspectos. De Angelis (2021:20) considera que el campo electoral es el ámbito más relevante donde los estudios de opinión pública reinan con el uso de estrategias cuantitativas, y en menor medida, los estudios cualitativos en los países con sistemas de elecciones libres. Entre los estudios de opinión se halla la encuesta.

En el *Informe 2021* de Latinobarómetro, se constata empíricamente el desencanto, ya que la indiferencia es una expresión sustantiva de la decepción por el mal

funcionamiento de la democracia. Esta tendencia se incrementó 11 puntos en la última década: de 16 a 27% para 2020. El informe señala que el principal riesgo para las democracias latinoamericanas radica en la creciente indiferencia, junto con la captura del Estado por parte de élites y el auge de un “autoritarismo difuso” (Latinobarómetro, 2021). México registra también el factor desencanto.

Estas definiciones conceptuales enmarcarán los apartados siguientes para guiar la reflexión sobre la compleja relación entre instituciones, actores, y reglas.

El sistema de partidos y las elecciones en México

El sistema de partidos en México al final de la década de 1970, se caracterizó por la hegemonía de un partido (el PRI), pero con la reforma de 1977 se inicia el proceso de liberalización y apertura política que posibilita la incidencia de otros actores al proceso mismo. Esta transición implicó el despliegue de políticas dirigidas a abrir los espacios, instaurar procedimientos y recursos, así como impulsar mayor apertura de los derechos de la ciudadanía (González, 2017:49-51).

Se debe enfatizar que la incidencia y participación de otras fuerzas políticas en las elecciones en México no terminaron de inmediato con el sistema de partido hegemónico. Un ejemplo claro fue la sumamente cuestionada elección de 1988. La reforma político electoral de 1977 sentó las bases de igualdad en la competencia político electoral. De acuerdo con Alarcón y Reyes (2016), el partido hegemónico finalizaría en la década de 1990.

En la reforma política de 1977, los actores políticos buscaban la organización de elecciones transparentes. Esta reforma respondió a las añejas demandas sociales de apertura del régimen, y abrió espacios que condujeron a los partidos de oposición a insistir en su demanda de lograr la equidad en los procesos electorales, y que esto se llevara a la práctica y no sólo quedara planteado en el plano jurídico. En la reforma de 1990,³ la ciudadanía tuvo un papel relevante acompañando demandas que cuestionaban necesariamente la parcialidad del organizador y árbitro de las contiendas electorales, sistema que hasta entonces había estado a cargo del Ejecutivo. Autoras como Mirón (2011), retoman este argumento de Schedler (2004). Los logros de la reforma electoral de 1990 dieron lugar al Código Federal de Instituciones y

³ El proceso electoral de 1988 tan cuestionado por los conflictos y los resultados marca el inicio para concretar la imparcialidad y autonomía de las autoridades electorales en las que la ciudadanía participará.

Procedimientos Electorales (Cofipe), que estableció las reglas para la transición política, y dio paso a la conformación de dos órganos independientes del Ejecutivo: el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (Trife). Esto permitió dar continuidad al proceso democratizador en el ámbito electoral a partir de las reformas de los años 1993, 1994 y 1996.

A partir de 1990 se configuró en México un sistema de partidos que se ubicó en la centralidad del sistema político. Al extinguirse el predominio del PRI en el Legislativo, el sistema partidario se transformó en el ámbito fundamental para dirimir las controversias y establecer las rutas de negociación entre las fuerzas políticas (Alarcón y Reyes del Campillo, 2016; Reyes del Campillo, 2018).

Justo en la primera mitad de la década se avanzó considerablemente en aspectos como la participación ciudadana en los órganos electorales. Asimismo, de manera especial, el secretario de Gobernación y los magistrados nombrados por el Ejecutivo, respectivamente, dejaron de ser presidente y consejeros del IFE. Así, para 1994, se le otorgó espacio a la ciudadanía a partir de un consejo ciudadano. La reforma de 1996 fue el punto de quiebre de las reglas del régimen en materia electoral porque le otorgó al órgano electoral administrativo actividades como la elaboración, validación del padrón electoral, la organización del proceso electoral y la vigilancia del mismo a cargo de la ciudadanía.

La transición política democrática devino de un sistema de partido hegemónico donde el PRI ocupaba todos los espacios de poder político en los planos nacional y local con el control de los cargos de elección popular, para llegar a un sistema de partidos de pluralismo limitado que inició en la década de 1990 (Reyes del Campillo, 2018). En la década anterior, algunos otros partidos políticos lograron tener representación en el Legislativo. De tal manera que, en 1989, la primera alternancia local se dio con la llegada del PAN a la gubernatura de Baja California.

A partir del año 2000, destacaron la competencia y la alternancia política para el cargo de presidente de la república. El sistema de partidos se perfiló en niveles de alta competencia. Ello, debido a los estrechos márgenes entre los primeros y segundos lugares. Por ejemplo, la diferencia entre el primer y segundo lugar por la Presidencia del país fue de 0.58% en 2006.⁴ A pesar de que el recuento no estaba considerado en la normatividad, la situación política obligó a que se hiciera, aplicándose en 2 864 paquetes en los cómputos distritales. Posteriormente, el Tribunal Electoral del Poder

⁴ En la elección presidencial de 2006 aún no estaba contemplado el recuento de votos en la normatividad, por lo que fue un hecho inédito.

Judicial de la Federación (TEPJF), ordenó otra apertura y recuento de boletas en 11 839 casillas. El resultado final, 60%, no modificó la distancia entre los candidatos Calderón y López Obrador. En la elección de 2012, Peña Nieto obtuvo el 38.2% y López Obrador el 31.56% de los votos.

Los resultados tan controvertidos de la elección presidencial de 2006, condujeron a la reforma electoral de 2007-2008, que se centró en un modelo de comunicación para regular el uso de tiempos en radio y televisión, el financiamiento y fiscalización de los partidos políticos, y un mayor énfasis en el régimen sancionador, dando como resultado que el IFE fuera el órgano rector de la organización, vigilancia y fiscalización de los procesos electorales.

La elección presidencial de 2012 también fue muy competida por lo que se realizó el recuento de votos según lo establecido en la normatividad establecida en la reforma electoral de 2008, hecho que se replicó en las elecciones de diputados y senadores de varios estados.

En 2014 se dio otra reforma electoral que introdujo nuevas disposiciones como la fiscalización de los partidos políticos casi en tiempo real; la designación de las autoridades administrativas locales por el Instituto Nacional Electoral (INE) (antes IFE). Surgieron las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), de Partidos Políticos y de Delitos Electorales. También se reformó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación (LGSMI), además de las adecuaciones al nuevo marco normativo nacional de las leyes electorales locales.

Los procesos electorales de 2011-2012 y de 2014-2015 se caracterizaron por una competencia entre los tres partidos predominantes PAN, PRI y PRD y el surgimiento de Morena en la escena política nacional como una nueva opción política. La competitividad por lo general se acompaña de alternancia. En los últimos años, en México aquella cobró relevancia a partir de la llegada del PAN a la Presidencia de la República en 2000. Así, después de siete décadas de gobiernos priístas, se posibilitó el cambio de régimen. Un ejemplo fue la elección de 2018, que marcó la llegada de un gobierno de izquierda con un candidato que ya llevaba varios intentos compitiendo por la Presidencia de la República. En el plano local, la alternancia en las presidencias municipales y gubernaturas se inició al final de la década de 1980, mediante un solo partido o a partir de alianzas estratégicas o coaliciones.

Debe señalarse que prevalece la competencia entre partidos, pero al comparar las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, con las efectuadas en 2018, en las que no se dio el estrecho margen entre el primer y segundo lugares. Sin duda debe considerarse el papel que tuvieron las encuestas o el financiamiento a las campañas que no fue detectado con oportunidad por la ausencia de mecanismos para lograrlos.

Así, esa elección con márgenes tan cerrados fue posible gracias a la modificación de condiciones y a la regulación. Otra razón destacada fue que la coalición Juntos Haremos Historia, capitalizó el hartazgo social por la actuación del gobierno saliente, como el dispendio, impunidad, altos márgenes de inseguridad, violencia y deterioro del poder adquisitivo, entre otras, que explican en buena medida la interrupción de la tendencia de cercanía entre el primer y segundo lugar. La participación ciudadana expresada en las urnas en esas elecciones fue denominada el *Tsunami* Morena, que logró amplio triunfo en los planos federal y local.

En los últimos años, en México ha crecido la participación ciudadana en las urnas y la sensibilidad para responder a las encuestas se ha normalizado, lo cual son rasgos distintivos de los sistemas democráticos.

De acuerdo con el Informe de Latinobarómetro 2021, la ciudadanía en América Latina no tolera los gobiernos que defienden los intereses de unos pocos, la concentración de la riqueza, la escasez de justicia, la debilidad de las garantías civiles y políticas, y la tardanza en la construcción de garantías sociales.

Este desencanto, como se señaló anteriormente, persistió en México, durante el primer gobierno de la alternancia, con el presidente Vicente Fox (2000-2006), el apoyo a la democracia creció al 63% en 2002, para descender al 43% en 2020. Con Andrés Manuel López Obrador (AMLO), en 2018 se registró el 38% (Latinobarómetro, 2021:23). Cifra que se interpreta como un malestar de la ciudadanía hacia el gobierno.

En la Encuesta de *Panorama electoral* de Buendía y Márquez, de marzo de 2022, se señala que los principales partidos políticos mejoraron sus opiniones positivas. Por una parte, PAN y PRI tuvieron un momento negro en el periodo posterior a la elección presidencial, cuando sus resultados positivos descendieron aceleradamente. Algunos de los resultados de la encuesta de junio fueron que 38% de los entrevistados tuvo una opinión positiva sobre el PAN, mientras que 33% simpatizó con el PRI. Morena, por su parte, alcanzó 62%, como el partido que despierta las opiniones más favorables (Buendía y Márquez, 2022).

Se registraron resultados contrastantes en relación con el desencanto de la ciudadanía respecto de la democracia, en la encuesta realizada por el Grupo de Economistas Asociados (GEA) y de Investigaciones Sociales Aplicadas (ISA), *México: política, sociedad y cambio. Escenarios de gobernabilidad. Segunda Encuesta de opinión ciudadana*, de junio de 2022. Por ejemplo, a la pregunta: “¿Usted cree que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno o que en ocasiones un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático?”, un 48% aprobó la democracia en los cuestionarios aplicados en el segundo trimestre de 2019. Para el mismo periodo de

2022 descendió al 43%. En tanto, la aprobación para un gobierno autoritario fue de 25% a 48% en los lapsos señalados.

Por otra parte, en la pregunta: “¿Está usted satisfecho o insatisfecho con la forma como funciona la democracia en México?”, respondió positivamente 47% y 55%, para los periodos respectivos, mientras que la relación de insatisfechos para esos mismos trimestres y años es de 36%. Los resultados de la pregunta: “¿Qué tanto cree usted que los partidos existentes en México representan realmente los intereses de la sociedad mexicana?”, el 31% respondió que “Mucho”, y 13% “Nada”. Estos resultados manifiestan el grado de malestar o desencanto en la sociedad mexicana.

Los estudios de opinión pública analizan las alteraciones del clima en este ámbito que han dado lugar a cambios en las tendencias electorales en países con sistemas democráticos y elecciones libres. En la teoría *Espiral del silencio*, de Noelle-Neumman (1993 y 1995), estas modificaciones en la opinión pública ocurren sin explicación y suelen ser detectadas en las encuestas realizadas a último momento (De Angelis, 2021:75-77), también hay que considerar a los indecisos que pueden inclinar la balanza de un lado a otro.

Debe destacarse que, en conjunto, las diversas reformas electorales realizadas en México han dado como resultado reglas y mecanismos acordados por los actores que dan certidumbre, entre éstas la regulación de encuestas electorales. Lo que está en juego en las elecciones es la certeza y confianza del proceso electoral. De tal manera que las encuestas son notables mecanismos para proveer de información a la ciudadanía y a los actores políticos. También son indicadores de libertad de expresión en una sociedad.

Las encuestas electorales

Los sondeos de opinión son parte de la segunda etapa de la gobernanza electoral y son las autoridades electorales administrativas las que los regulan con la finalidad de dar certeza al proceso electoral.

Las encuestas al igual que los estudios de mercado no son cosa nueva, su metodología se ha desarrollado desde fines del siglo XVIII porque ha enfrentado vacilaciones y oposiciones constantes (Noelle-Neumann, 1970:11). En el caso de las encuestas de opinión relacionadas con procesos electorales, existe un historial tanto de éxitos como de fracasos, así como legislaciones específicas que incluyen puntos sobre los métodos para realizarlas, pero se centran sobre todo en la forma y tiempos en que se pueden dar a conocer sus resultados (Fournier y Ortiz, 2021: 153).

En los últimos años, se han profesionalizado las campañas electorales. Candidaturas y dirigencias políticas establecen estrategias a partir de los estudios de opinión. Las encuestas se convirtieron en un insumo y la “intención de voto” es una herramienta de regulación de la propia campaña, incluso los resultados de las encuestas definen las candidaturas de los partidos políticos (De Angelis, 2021:20).

La European Society for Opinion and Marketing Research (ESOMAR) considera que en los últimos 50 años se ha comprobado que las encuestas de opinión son elementos operacionales permanentes de las democracias modernas, ya que son el medio a partir del cual es posible seguir paso a paso el avance de las campañas electorales, así como las fluctuaciones de popularidad de candidaturas y gobernantes. Mediante las encuestas se conocen tendencias y motivaciones, se detectan cambios de opinión y la evolución de los valores. También se toma registro de los movimientos de apoyo y se evalúa el impacto público de cualquier acontecimiento. Otro factor importante es el acceso de ciudadanía, actores políticos, medios de comunicación y otros grupos interesados, a las mediciones exactas acerca de intenciones y actitudes públicas, así como la oportunidad de ser escuchado y el poder comparar puntos de vista con los demás (ESOMAR/WAPOR 2019).

Las encuestas y la libertad no pueden ir separadas, son un binomio de confianza. La publicación de resultados y la credibilidad en los mismos muestra la libre expresión de opiniones, aun cuando sean desagradables para los que están en el poder (ESOMAR/WAPOR 2021). Debemos mencionar que la *guerra de encuestas* puede tener efectos negativos por la publicación de los resultados durante el desarrollo de campañas y más en fechas cercanas a una votación.

Tanto ESOMAR como WAPOR (World Association for Public Opinion), se guían por códigos de ética para el desarrollo de encuestas y estudios de opinión. Ello, con la finalidad de que los resultados de los estudios sean confiables. En México las casas encuestadoras profesionales siguen estos códigos de ética y criterios metodológicos.

Según se ha señalado, las encuestas y las tomas de opinión durante los procesos electorales han cobrado relevancia en los sistemas democráticos, Roderic Ai Camp (1997) citó un análisis de bases de datos de las encuestas de opinión pública en América Latina realizado por Louise Harris Berlin, éste refiere que desde la década de 1950 se realizaron en México las primeras encuestas objetivas de opinión pública, patrocinadas en su mayoría por el gobierno de Estados Unidos. Esa base de datos no incluía ninguna encuesta patrocinada por mexicanos antes de 1986. La mayoría de las encuestas políticas no se publicaban, eran realizadas por el PRI o por políticos vinculados a este partido (Camp 1997: 11 y 16); eran para consumo interno, y probablemente tuvieron la finalidad de mejorar las perspectivas de triunfos

electorales y permanencia en el poder de una reducida élite con acceso a esa información (Fournier y Ortiz, 2021: 154).

En 1988 algunos diarios y revistas efectuaron encuestas de opinión política y fue cuando analistas, políticos, periodistas, encuestadores y público en general iniciaron un debate aún inconcluso sobre el uso y abuso de encuestas en la política mexicana (Gamboa-Henze, 1997:37). En las elecciones de 1994, con un sistema de partidos plural y un contexto de transición democrática las encuestas metodológicamente aceptables y publicadas con anticipación ofrecieron la posibilidad de comparar los resultados oficiales con los de las encuestas (Camp, 1997:19). Así las encuestas preelectorales, las de salida y los conteos rápidos, se aplicaron con resultados excelentes (Ortiz y Fournier, 2021:153).

La regulación de encuestas electorales inició un año antes de las elecciones de 1994, y quedó normada por el Cofipe con la obligación de entregar al IFE el estudio y los resultados de encuestas sobre preferencias electorales que fueran publicados. En 1996, en el código electoral se incluyó que las encuestas por muestreo publicadas sobre preferencias electorales deberían cumplir con criterios científicos y lineamientos que el IFE aprobaría.

En la reforma electoral de 2008 se agregó la obligación de consultar a los especialistas de la demoscopia respecto de los criterios científicos. Con la reforma de 2014, el Instituto Nacional Electoral (INE) pasó a ser la institución rectora de la regulación de las encuestas de carácter federal y también local.⁵

Los fundamentos legales de esta regulación en materia de encuestas y sondeos de opinión están en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),⁶ en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGPE), en la Ley General de Delitos Electorales y en el Reglamento de Elecciones.

Con estas atribuciones el INE da las reglas para que los actores políticos compitan en la contienda y posibilita que la ciudadanía tenga mayor información sobre las preferencias electorales, principalmente acerca de las candidaturas, a partir de encuestas basadas en criterios metodológicos, cuya finalidad es la de construir un voto razonado y una opinión pública informada. El principio que sustenta la regulación de las encuestas electorales es el de la transparencia y la máxima publicidad.

⁵ Los lineamientos se volvieron obligatorios para todas las elecciones y los Organismos Públicos Locales (OPL) tienen que informar al INE cuando existan encuestas y sondeos de opinión en sus entidades.

⁶ En los artículos 41, Base V, Apartado B, inciso a, numeral 5 de la Constitución se establece que corresponde al INE dar lineamientos y criterios en materia de encuestas y sondeos de opinión y en varios artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Durante el proceso electoral de 2020-2021, el INE llevó a cabo las siguientes encuestas (INE, 2021b:31) originales o inéditas,⁷ ocho reproducciones o replicadas, y 53 citas aparecidas en publicaciones en las que se retoman de manera parcial algunos resultados sobre el tema expuestos con anterioridad.

Las encuestas realizadas sobre la elección de gubernaturas en 2021 se presentan en el Cuadro 1. En Nuevo León, el número de encuestas fue muy superior a otras entidades por la importancia económica que tiene la entidad en el contexto nacional. Las encuestas reportadas por el Colegio de Especialistas en Demoscopia y Encuestas (CEDE), no especifican si fueron o no publicadas, por lo que algunas de éstas fueron sólo de consumo interno para los financiadores. La reglamentación establece que si los resultados de la encuesta son publicados deberán registrarse ante la autoridad electoral, local o federal.

Cuadro 1. Encuestas de gubernaturas 2021

ENTIDAD	ENCUESTAS
Baja California	2
Baja California Sur	0
Campeche	4
Chihuahua	5
Colima	4
Guerrero	1
Michoacán	7
Nayarit	0
Nuevo León	11
Querétaro	5
San Luis Potosí	9
Sinaloa	6
Tlaxcala	3
Zacatecas	7

Fuente: Observatorio electoral, CEDE y Oraculus (2021), México.

Hay dos tipos de encuestas: las elaboradas para consumo interno de los actores y partidos políticos que contienden en las elecciones, y las que se son publicadas. Justo en este punto se presenta actualmente el problema de la circulación en redes sociales de encuestas no reguladas que no cumplen con los mínimos criterios

⁷ De las 31 encuestas originales, el INE recibió 27.

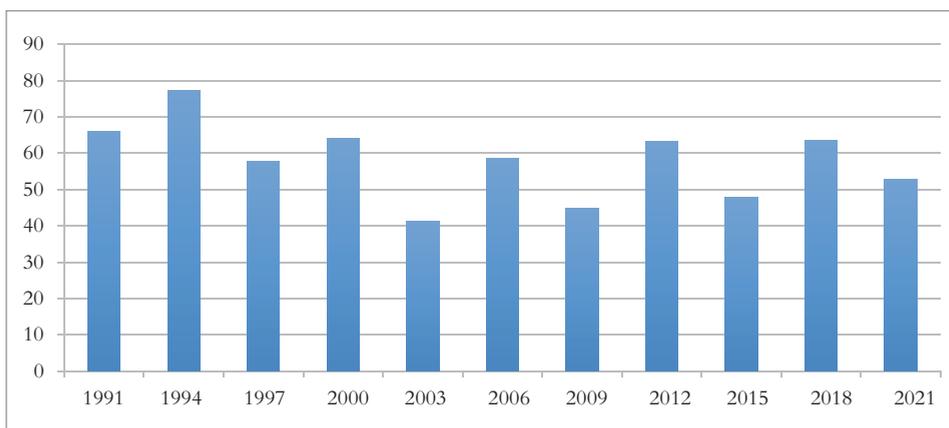
metodológicos. Se les denomina *encuestas patito*, porque están fuera del margen del marco legal y sólo desinforman a los ciudadanos. Los profesionales demoscópicos también son afectados por esta competencia desleal.

Se considera que la objetividad de los resultados de las encuestas depende de su rigor metodológico. El uso de encuestas electorales permite que la ciudadanía acceda a mayor información sobre candidaturas y partidos, a fin de formar su opinión y emitir su voto. Las encuestas son un mecanismo para opinar libremente que contribuye a dar confianza y certeza a una elección.

La participación ciudadana en las elecciones de 2015, 2018 y 2021

Según se observa en la Gráfica 1, es notorio el ascenso de la participación ciudadana en las elecciones presidenciales, en contraste con el descenso que muestra en las intermedias. Un caso importante fue en las intermedias de 1991, con 65.97% de personas que acudieron a las urnas. Ese factor coincidió con el inicio del pluralismo limitado del sistema de partidos. Para 1997, acudió a votar 57.69%. No obstante, al comparar sólo las intermedias, específicamente desde el año 2000, es notorio el incremento de la participación ciudadana. Por ejemplo, aumentó en la elección de junio de 2021 en comparación con años anteriores.

Gráfica 1. Porcentaje de participación ciudadana en elecciones federales (1991-2021)



Fuente: INE (2015 y 2018a).

La participación ciudadana nacional en las elecciones presidenciales fue de 63.42% (2018) y en las intermedias donde sólo se eligió la Cámara de Diputados fue de 52.66% (2021). Al comparar las elecciones intermedias de 2015 y 2021, en el Cuadro 2 se observa el incremento de la participación ciudadana, a pesar de que fueron unas elecciones realizadas en la pandemia de covid-19.

Cuadro 2. Participación ciudadana (2015, 2018 y 2021)

ENTIDAD	PORCENTAJE		
	2015	2018	2021
Aguascalientes	37.2	58.7	52.6
Baja California	30.9	52.3	38.4
Baja California Sur	52.6	57.9	49.8
Campeche	61.2	69.6	63.4
Chiapas	46.2	69.3	61.3
Chihuahua	32.6	53.8	46.7
Coahuila	45.0	62.9	57.8
Colima	60.1	63.6	53.5
Durango	41.6	56.7	43.0
Estado de México	50.5	67.6	54.3
Guanajuato	45.9	52.9	44.2
Guerrero	56.3	64.5	57.8
Hidalgo	45.3	65.6	46.7
Jalisco	52.8	58.6	48.3
Ciudad de México	44.2	70.3	52.2
Michoacán	54.8	58.1	49.6
Morelos	55.2	66.5	53.2
Nayarit	41.8	57.6	53.4
Nuevo León	58.7	55.3	51.1
Oaxaca	36.3	67.2	56.6
Puebla	41.7	68.2	56.2
Querétaro	57.2	64.1	52.1
Quintana Roo	39.9	59.4	44.4
San Luis Potosí	57.4	63.5	58.9
Sinaloa	38.4	60.3	49.1
Sonora	51.9	51.7	43.8
Tabasco	57.0	71.1	53.4
Tamaulipas	45.1	61.4	52.6

Cuadro 2. *Continuación*

ENTIDAD	PORCENTAJE		
	2015	2018	2021
Tlaxcala	39.3	65.9	66.4
Veracruz	46.0	65.5	60.3
Yucatán	70.8	75.5	63.8
Zacatecas	45.5	65.2	57.2
Nacional	47.7	63.4	52.6

Fuente: INE (2015, 2018b y 2021d).

La elección de 2021 cobró relevancia por la cantidad de cargos a elegir en el proceso federal de 2020-2021, fueron 300 diputaciones por el principio de mayoría relativa y 200 diputaciones por representación proporcional, con un listado nominal de 93,528,473 personas (INE, 2021a).

En el Cuadro 3 se presentan algunos datos sobre los cargos de elección popular en los estados. En total se eligieron 19,915 cargos locales, desde gubernaturas hasta presidencias de comunidad en 2021.

Cuadro 3. Elecciones locales (2021)

CARGO/ELECCIÓN	CONTEO
Gubernatura	15
Congreso Local	30 (642 diputaciones de MR y 421 RP)
Ayuntamientos	1,923 (1,923 presidencias municipales, 2,057 sindicaturas, 14,222 regidurías y 204 concejalías)
Cargos auxiliares	431 (22 presidencias, 22 sindicaturas y 88 regidurías, todas de juntas municipales, y 299 presidencias de comunidad)
Elecciones extraordinarias en Hidalgo	Acaxochitlán e Ixmiquilpan

Fuente: INE (2021c).

Finalmente, se destaca que la confianza pública se forma por el contexto político en las elecciones y por la calidad del proceso mismo (Kofi Annan Foundation, 2020). Por el incremento de la participación ciudadana en la elección de 2021 se puede afirmar, por una parte, que la ciudadanía se involucra cada vez más en los asuntos públicos, porque al acudir a las urnas para votar en elecciones intermedias da su

consentimiento y su confianza a alguna fuerza política para gobernar en el plano local; y por otra, confía en esa calidad del proceso electoral. Esta situación parece acercarse a los resultados de *Latinobarómetro*, y los resultados de las casas encuestadoras en México demuestran que la ciudadanía está sensibilizada para expresar su opinión, lo que es significativo para argumentar que la ciudadanía en la región de América Latina sale en elecciones a defender los derechos y las garantías ganados en el siglo XXI.

Conclusiones

En un marco de gobernanza electoral por una parte las reformas electorales, las reglas y procedimientos, y por otra, los partidos políticos, las autoridades electorales y la participación ciudadana o participación electoral actúan en un contexto de competencia y alternancia que se presenta en el plano local y federal desde finales del siglo pasado.

Las reformas electorales son producto de la participación de los actores políticos que eran oposición en la década de 1970 y de la ciudadanía que participó en los diferentes movimientos sociales que demandaban una mayor participación política, impulsando cambios en el marco jurídico que permitieron la mayor intervención de partidos políticos en los órganos legislativos, en la creación y construcción de instituciones electorales autónomas. Las reformas son el punto donde los actores convergen para establecer un pacto político.

Como parte de la gobernanza electoral las encuestas son parte de la segunda etapa o fase que refiere a la operacionalización de las reglas establecidas para la realización de elecciones; asimismo, son un punto de encuentro con el concepto de la integridad electoral en sentido amplio aplicado en América Latina, donde la ciudadanía participa en alguna de las etapas del ciclo electoral ya sea en la organización del proceso o sólo acudiendo el día de la jornada electoral a votar. Las encuestas proporcionan información a los actores políticos y también al ciudadano de a pie, son un mecanismo que da confianza y finalmente certeza al proceso en sí mismo en los países democráticos.

Pero se debe tener presente que las encuestas deben seguir criterios metodológicos para cumplir con la función de informar y ser objetivas, de lo contrario desinforman. A lo largo de las diversas reformas electorales se han regulado las encuestas electorales, un problema actualmente es la gran cantidad de “encuestas” que surgen en los periodos electorales en medios de comunicación no tradicionales, es decir, en redes sociales, lo que lleva al desafío de regular estos espacios.

Las autoridades electorales tienen la facultad de regular la aplicación de las encuestas electorales que son publicadas con la finalidad de establecer condiciones de equidad en la contienda, es parte de la gestión administrativa electoral.

La importancia de las encuestas radica en que proporcionan información a la ciudadanía para emitir su valoración respecto de las candidaturas en tiempos electorales, de aquí también la relevancia de que sigan criterios metodológicos para asegurar su objetividad.

Las reformas electorales generan reglas y procedimientos que han entretendido un entramado muy complejo que es poco comprensible para la ciudadanía de a pie, sin embargo, la ciudadanía acude a las elecciones lo que es un resultado de la transición política y la ola democratizadora que México comparte con América Latina, y, particularmente, de un sistema de partidos plural que inició en la década de 1990. La ciudadanía acude a votar como una respuesta ante el desencanto por la falta de respuesta gubernamental a los problemas públicos, la alternancia que en el plano local se ha dado desde finales de la década de 1980, es una evidencia empírica del voto de premio o de castigo.

La participación ciudadana en las elecciones o participación electoral se ha incrementado incluso en las elecciones intermedias, lo que es significativo porque antes de 2015, este indicador era bajo. Esta mayor participación puede interpretarse como un mayor conocimiento de la función de elegir a los representantes del poder legislativo en un sistema con división de poderes por una parte, y por otra, la relevancia que adquieren las elecciones locales que son el primer contacto entre ciudadanía y gobierno, a partir de la elección de las autoridades locales.

Finalmente, los actores políticos, las instituciones, la ciudadanía, el conjunto de normas y procedimientos se relacionan entre sí para dar confianza y certeza al proceso.

Bibliografía

- Alarcón, V. y J. Reyes del Campillo (2016). “El sistema de partidos mexicano: ¿una historia sin fin?”, en Freidenberg, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina, 1978-2015*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / INE.
- Almond, G. y B. Powell B (1972). *La política comparada*, Buenos Aires, Paidós.
- Bartolini, S. (1999). “Collusion, competition and democracy”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 11, núm. 4, pp. 435-470. DOI: 10.1177/0951692899011004001.
- Buendía y Márquez (2022). *Panorama electoral* [disponible en]: <<https://buendiyamarquez.org/2202-panorama-electoral>> [consultado el 15 de julio de 2022].

- Camp, A. R. (comp.) (1997). *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*, México, Siglo XXI.
- CEDE, Colegio de Especialistas en Demoscopia y Encuestas <www.cede.mx>.
- Colomer, J. (2004). “Reglas electorales y gobernanza”, *Acta Republicana Política y Sociedad*, año 3, núm. 3, pp. 35-46.
- Contreras, F. (2018). “Judicialización de la política: algunas notas sobre el concepto y origen”, *Revista de Derecho Público*, Chile, Universidad de Chile [disponible en]: <<https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/51268>> [consultado el 22 de mayo de 2021].
- De Angelis, C. (2021). “La nueva opinión pública: política y sociedad”, *Teseopress* <www.teseopress.com>.
- Esomar, European Society for Opinion and Marketing Research (2021). *Código Internacional ICC/ESOMAR para investigación social de mercados*, The Netherlands, Esomar Recherche [disponible en]: <<http://www.esomar.org/index.php/professional-standards.html>> [consultado el 5 de diciembre de 2021].
- (2019). *World Research Codes and Guidelines Guía ESOMAR/WAPOR para sondeos de opinión y encuestas publicadas*, Ámsterdam [disponible en]: <<http://apeim.com.pe/wp-content/uploads/2019/12/Guia-ESOMAR-WAPOR-para-sondeos-de-opinion-y-encuestas-publicadas.pdf>> [consultado el 5 de diciembre de 2021].
- Fournier Ma. de L. y C. Ortiz (2021). “Impacto de las encuestas de opinión en las elecciones”, en Gamboa Garnica R. y R. Ángeles García (coords), Primer congreso de derecho electoral y parlamentario, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco y Alpha Media, México, pp. 153-163.
- Gamboa-Henze, J.C. (1997). “Medios de comunicación, encuestas y elección presidencial: México 1994”, en Camp, A. R. (1997), *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*, México, Siglo XXI.
- Gómez Tagle, S. y E. García (2021). *La confianza y la participación de la juventud en la democracia*, México, Instituto Nacional Electoral.
- González, P. (2017). “Alternancia en las elecciones subnacionales en México: ¿síntoma de democratización?”, *Estudios Políticos*, novena época, núm. 40, enero-abril, México, UNAM.
- Grupo de Economistas Asociados y de Investigaciones Sociales Aplicadas, *México: política, sociedad y cambio. Escenarios de gobernabilidad. Segunda Encuesta de opinión ciudadana* [disponible en]: <<http://invesoc.com/encuestaspublicas.php>> [consultado el 20 de diciembre de 2021].
- Huntington, S.P. (2004). *Who are we? The challenges to america's national identity*, Nueva York, Simon and Schuster.
- Kofi Annan Foundation (2012). <<https://www.kofiannanfoundation.org/our-work/supporting-elections-and-democracy/>> [consultado el 20 de marzo de 2022].

- H. Congreso de la Unión (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 06-03-2020), México, Cámara de Diputados [disponible en]: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf> [consultado el 4 de abril de 2019].
- (2018). *Ley General en Materia de Delitos Electorales* (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 19-01-2018), México, Cámara de Diputados [disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_190118.pdf] [consultado el 20 de diciembre de 2019].
- (2018) *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación* (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 19-01-18), México, Cámara de Diputados [disponible en]: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_190118.pdf> [consultado el 17 septiembre de 2019].
- (2017). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 27-01-2017), México, Cámara de Diputados [disponible en]: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf> [consultado el 17 septiembre de 2019].
- (2015). *Ley General de Partidos Políticos* (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 13-08-2015), México, Cámara de Diputados [disponible en]: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf> [consultado el 17 septiembre de 2019].
- INE, Instituto Nacional Electoral (2021a). *Estadística del padrón electoral y lista nominal de electores. Datos Abiertos*, México, INE [disponible en]: <<https://www.ine.mx/transparencia/datos-abiertos/#/archivo/estadistica-padrón-electoral-lista-nominal-electores>> [consultado el 20 de diciembre de 2021].
- (2021b). *Décimo Informe, en cumplimiento al artículo 144 del Reglamento de elecciones, en materia de encuestas y muestreo, sondeos de opinión, encuestas de salida y conteos rápidos, 30 de junio de 2021*, México, INE [disponible en]: <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/121203/CGor202106-30-ip-22.pdf>> [consultado el 20 de diciembre de 2021].
- (2021c). *Información de elecciones locales del proceso electoral 2020-2021*, México, INE.
- (2018a). *Participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*, México, INE.
- (2018b y 2021d). *Cómputos distritales*, México, INE.
- (2015). *Atlas de resultados de las elecciones federales 1991-2015*, México, INE [disponible en]: <<http://sicef.ine.mx/campc.html?p%C3%A1gina=1>> [consultado el 20 de diciembre de 2021].
- Kirchheimer, O. (1980). “El camino hacia el partido de todo el mundo”, Lenk y Neumann (eds.), *Teoría y sociología. Críticas de los partidos políticos*, España, Anagrama, pp. 328-348.
- Latinobarómetro (2021). *Informe 2021*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.

- Martínez I. Coma, F., P. Norris y R. W. Frank (2015). “Integridad en las elecciones de América 2012-2014”, *América Latina Hoy*, vol. 70, Salamanca, Universidad de Salamanca, pp. 37-54.
- Martínez-Silva, M. y R. Icedo-Aquino (2002). “Alternancia en el poder”, *Diccionario electoral*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos.
- Méndez de Hoyos, I. (2003). “Competencia y competitividad electoral: dos conceptos clave de la transición democrática”, *Polis, Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, núm. 1, México, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- Medina Torres, L. (2016). *Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014*, Temas selectos de derecho electoral 52, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Medina Torres, L. y E. Ramírez (2014). “Electoral governance revisited”, Congreso mundial de ciencia política, julio, Montreal, Canadá.
- Mirón Lince, R. (2011). *Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, México, Cuadernos de divulgación de la justicia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Neumann, E. (1970). “Introducción a los métodos de la demoscopia”, *Encuestas en la sociedad de masas*, Madrid, Alianza Editorial.
- (1993). “La espiral del silencio. La opinión pública y los efectos de los medios de comunicación”, *Comunicación y Sociedad*, pp. 9-28.
- (1995). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Barcelona, Paidós, pp. 59- 81.
- Nohlen D. (2016). “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”, *Desafíos*, vol. 28, núm. 1.
- Norris, P. (2019). “Conclusions: the new research agenda on electoral management”, *International Political Science Review*, 40 (3), pp. 391-403.
- (2014). “The new research agenda studying electoral integrity”, *Electoral Studies*, vol. 32 (4), pp. 563-575.
- (2013). “The new research agenda studying electoral integrity”, *Electoral Studies*, vol 32 (issue 4), 13 de diciembre, pp. 563-575.
- Oraculus Observatorio Electoral <www.oraculus.mx>.
- Ortiz, C. y Ma. de L. Fournier (2019). “Opiniones sobre partidos, coaliciones y candidaturas: votaciones en la Ciudad de México en 2018”, *Política y Gobernanza. Revista de Análisis de Investigaciones y Análisis Político*, núm. 3, España, pp. 103-130 [disponible en]: <http://revistaseug.ugr.es/downloads/polygob_3_completo.pdf> [consultado el 20 de mayo de 2021].
- Paramio L. (2020). *Democracia y desigualdad en América Latina*, núm. 6, México, Instituto Nacional Electoral.

- Reyes del Campillo, J. (2019). “Las elecciones de 2018 en México y la transformación del sistema de partidos”, *Argumentos*, año 32, núm. 91, México, UAM-Xochimilco, septiembre-diciembre, pp. 15-35.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.
- Schedler, A. (2004). “Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral”, *Estudios Políticos*, núm. 24, Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Tate, C. y T. Vallinder (eds.) (1995). *The global expansion of judicial power*, Nueva York, University Press.
- WAPOR, World Association for Public Opinion (2021). *Código de ética y prácticas profesionales de WAPOR* [disponible en]: <<https://wapor.org/about-wapor/>> [consultado el 20 de mayo de 2021].



segunda parte

Ciudadanía cultural en México: desigualdades y retos a futuro

María Elena Figueroa Díaz

Introducción

EN LOS ÚLTIMOS TIEMPOS se ha reflexionado críticamente sobre el concepto tradicional de ciudadanía, generalmente asumida desde una perspectiva liberal, que ve a los ciudadanos como integrantes de una nación, con un estatus formal otorgado por el Estado, que garantiza derechos y exige deberes. En esa formulación, las particularidades sociales, religiosas, culturales, políticas, étnicas y económicas no alteran el estatus de ciudadano universal (Saward 2006). De este modo, las nociones de ciudadanía están centradas en el acceso a los derechos en comunidades nacionales. La discusión actual, derivada de la reflexión crítica sobre la noción de ciudadanía, va más allá de su significado como estatus legal para enfocarse en las luchas por la inclusión social y la justicia para grupos marginados. La ciudadanía, en este sentido, se convierte en límite y en freno a la exclusión simbólica o social (Beaman, 2016).

Es desde este escenario que se acuña el término de ciudadanía cultural, para aludir, fundamentalmente, a dos cuestiones: la primera se refiere a los aspectos culturales que deben codificarse como derechos formales que obligan al Estado a cumplirlos; estos aspectos incluirían recursos simbólicos y atributos culturales fundamentales en la configuración de subjetividades e identidades, así como garantías de acceso a la educación, a la tecnología, a la libre expresión, entre otras. La segunda se refiere a aquello que sucede, más allá de los confines del Estado, y que apunta a la dimensión cultural de la acción colectiva, producto del surgimiento de nuevas subjetividades, de nuevas ciudadanía.

De acuerdo con Saward (2006), los avances en la ciudadanía práctica surgen de luchas políticas reales, pero también de los avances en la reflexión teórica; de este modo, aparecen nuevas concepciones de democracia: deliberativa, de diferencia, cosmopolita, ecológica y otras que buscan reconstruir la ciudadanía a partir de la visibilización de la participación en foros, en espacios no convencionales, o que cuestionan los límites entre las esferas de lo público y lo privado, o de la naturaleza y la sociedad. Para este autor, es necesario repensar quiénes son los y las ciudadanas, dónde se encuentran y qué tipo de acción llevan a cabo. Y todo ello desde la asunción de que la ciudadanía construye democracia. La ciudadanía democrática se ha expandido a nuevos terrenos y ve a los ciudadanos con más complejidad, características e identidades y potencialidades más diferenciadas.

Los sistemas democráticos contemporáneos son liberales; en ellos se persiguen intereses individuales; el reto ahora es permitir la posibilidad de que tales intereses se configuren colectivamente, y que se trabaje para que la ciudadanía deje de ser un sistema de inclusiones y exclusiones que se invisibilizan bajo la idea de que todos pertenecemos y somos iguales ante la ley y ante el Estado. Si se asume que los ciudadanos no nacen, sino que se hacen, es factible asumir que la ciudadanía, por principio, es cultural, y que la agencia, con o sin ayuda del Estado (y a veces a pesar del mismo), constituye a los y las ciudadanas.

De acuerdo con Judith Vega y Pieter Boele (2010), del marco liberal emerge una conceptualización demasiado estrecha de ciudadanía. Hablar de ciudadanía cultural implica que la ciudadanía tiene un significado más allá de la mera connotación política. Actualmente, los “ciudadanos culturales” aparecen de muchas maneras: con reclamos culturales, involucrados en la pluralización y la interculturización de las artes, intentando incrementar la participación comunitaria; pueden estar vinculados a la sociedad mediática, celebrando estilos de vida por encima de la política o convirtiendo la política en un estilo de vida (Vega y Boele, 2010:246). La cultura se ha vuelto un nuevo campo contestatario tanto en un nivel nacional como global.

Partimos de que “el término ‘cultura’ abarca los valores, las creencias, las convicciones, los idiomas, los saberes y las artes, las tradiciones, instituciones y modos de vida por medio de los cuales una persona o un grupo expresa su humanidad y los significados que da a su existencia y a su desarrollo” (Declaración de Friburgo, 1996). Desde aquí podemos asumir una concepción simbólica de cultura, que alude al tejido de significados en el cual los seres humanos están inmersos y desde el cual éstos son capaces de dotar de sentido a las cosas que les rodean. Así, “la cultura es la organización social del sentido, interiorizado por los sujetos (individuales o colectivos) y objetivado en formas simbólicas, todo ello en contextos históricamente

específicos y socialmente estructurados” (Giménez, 2005:85); se debe agregar que dichos contextos son desiguales y que en ellos se libran batallas por ganar espacios para los propios sentidos, intereses, valores, cosmovisiones y expresiones.

Para Stevenson (2003:5), la cultura está constituida por redes de sentido; la sociedad depende de normas, valores y lenguajes; todos éstos pueden florecer o marchitarse de acuerdo con las condiciones existentes en una determinada realidad social más o menos democrática, más o menos tolerante y respetuosa, más o menos plural e incluyente. Es por ello que la cultura es, ni más ni menos, la dimensión simbólica de lo social y, por lo tanto, es coextensiva a ella (Giménez, 2005). La cultura añade dos cuestiones fundamentales a la ciudadanía; primero, enfatiza la particularidad y la diferencia irreductibles en términos formales; segundo, visibiliza campos de lucha y de desigualdad. La ciudadanía no puede ser solo un estatus, sino que debe asumirse como una práctica.

A partir de la propuesta de ver la ciudadanía como un fenómeno cultural, es posible observar que se perfila una nueva subjetividad ciudadana. Como dice Toby Miller (2009), la ciudadanía es una cuestión cultural. De este modo, desde la cultura, que está relacionada con modos de vida, cosmovisiones, formas de organización social y pautas para la acción individual y colectiva, podemos observar que el ejercicio ciudadano, hoy, tiene que ver con un sinnúmero de fenómenos y procesos que constituyen nuevas subjetividades, así como con una vinculación orgánica a una gran cantidad de fenómenos que bien pueden ser comprendidos como culturales. Se ejerce ciudadanía desde la especificidad cultural de cada persona o colectivo.

Así, las culturas ciudadanas, la diversidad cultural, el acceso al arte desde la producción y desde el consumo, la ciencia y la tecnología, la aparición de un mundo digital que permite ejercer ciudadanía con la alfabetización correspondiente, los nuevos modos de participación política y social, las recientes demandas de grupos organizados, la responsabilidad medioambiental, la relación con el patrimonio histórico y cultural, son algunas de las dimensiones que se activan en la ciudadanía cultural.

En México, en los últimos tiempos, la creciente digitalización de buena parte de las actividades humanas, los recortes presupuestales y el desplazamiento de las políticas culturales hacia las políticas sociales agudizan aún más la desigualdad de por sí ya existente en términos culturales. Esto se puede ver en algunos ejemplos concretos: 1) la falta de acceso al mundo digitalizado de gran parte de la población, por falta de infraestructura y de alfabetización digital; 2) la desigual espacialización de la oferta cultural, que se despliega en un formato de centro-periferia; 3) la disminución de oportunidades de desarrollo expresada en la falta de educación artística de calidad o de espacios públicos seguros); 4) un escaso acceso a procesos creativos y al

consumo de bienes simbólicos; 5) una disminución de las posibilidades de generar procesos críticos de participación colectiva en algunos sectores sociales.

Sin embargo, por otro lado, hay cada vez más grupos organizados para demandar derechos, para lograr una mayor visibilización, para defender sus recursos o sus formas de vida. Estos grupos organizados, muchas veces mantienen comunicación con grupos de otros países, generan redes de apoyo y de intercambio de experiencias y de información. Hay, cada vez más, una conciencia ciudadana que va más allá del ejercicio del voto, o del cumplimiento de ciertos deberes, y que, de manera espontánea, genera foros que construyen nuevas formas de ser ciudadanos. Aún se trata de fenómenos hasta cierto punto incipientes, que tocan a ciertos grupos de personas y no a otros; no obstante, el crecimiento y la diversificación de los grupos organizados es incesante.

Este conjunto de fenómenos ha generado una tensión entre la creciente consolidación de la dimensión cultural de la ciudadanía, y las dificultades para acceder plenamente a ella. Dicha tensión es de difícil solución, toda vez que las demandas —a veces canalizadas como iniciativas de políticas públicas, como procesos de lucha y resistencia, como ofertas de consumo de bienes simbólicos o como privilegios de ciertos sectores— se contraponen y dan cuenta de la diversidad intrínseca de las sociedades modernas.

El objetivo de este texto es analizar la configuración y los alcances del término “ciudadanía cultural” a la luz de su vínculo con los derechos culturales, y su despliegue espontáneo y autónomo frente a dos fuerzas, la del Estado, cuyas políticas sociales y culturales actuales tienden a su fortalecimiento, y la del mercado, que tanto puede mermar las capacidades ciudadanas como puede impulsarlas. Se discute su desarrollo en el contexto mexicano actual, sin hacer alusión a un caso específico, en la medida en que se pretende hacer un panorama general que permita vislumbrar tensiones y posibilidades para un mayor desarrollo de la ciudadanía democrática. Dicha tarea se llevó a cabo por medio de revisión de discusiones en torno a la ciudadanía cultural, análisis de programas sociales y culturales por medio de consulta de documentos oficiales y prensa, así como a partir del análisis de la Encuesta Nacional de Hábitos y Consumo Cultural 2020.

En un primer momento, en el escrito se discute el concepto de ciudadanía cultural y sus posibles sentidos y campos. En un segundo espacio, se analiza la vinculación que esta dimensión ciudadana tiene con los derechos culturales en el marco de los derechos humanos. En un tercer momento, se reflexiona en torno a los alcances de la ciudadanía cultural en nuestro país, a partir de la acción del Estado. En un cuarto apartado, se reflexiona sobre los alcances y limitaciones del ejercicio

del Estado frente a la agencia del mercado y se hace una aproximación a la Encuesta Nacional de Hábitos y Consumo Cultural 2020. Se concluye que existen tendencias hacia una “nueva” ciudadanía cultural, parcial y conflictiva.

Ciudadanía cultural

Hemos visto que la ciudadanía cultural apunta a los procesos simbólicos de presencia, reconocimiento y acción; esto quiere decir que lo que está en juego es la identidad, la diferencia, la manera de ver el mundo y los estilos de vida. Dichos procesos no se dan de manera natural; todo lo contrario, ha sido necesario lograr los espacios para que la diferencia sea visible y sea respetada. Esto se debe a la larga tradición que ha despojado a la noción de ciudadanía de todo aquello que signifique diferencia.

La ciudadanía, tradicionalmente, abarca una dimensión civil, que incluye derechos para las libertades individuales, de propiedad, de libertad y de justicia; una dimensión política, que engloba el derecho a participar en el ejercicio del poder, y una dimensión social, que contempla derechos a la seguridad económica y social. Marshall afirma al respecto (1997:302-303):

Llamaré a estas tres partes, o elementos, civil, político y social. El elemento civil consiste en los derechos necesarios para la libertad individual –libertad de la persona, libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el derecho a la propiedad, a cerrar contratos válidos, y el derecho a la justicia– [...] Con el elemento político me refiero al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de los miembros de tal cuerpo. [...] Con el elemento social me refiero a todo el espectro desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho a participar del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares corrientes en la sociedad. Las instituciones más estrechamente conectadas con estos derechos son el sistema educativo y los servicios sociales.

De este modo, la ciudadanía, en un sentido convencional,

[...] es un estatus, o sea, un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes de pertenencia a una comunidad casi siempre de base territorial y cultural. Los ciudadanos son iguales entre sí, y en teoría no se puede distinguir entre ciudadanos de primera, segunda, etc. En el mismo territorio, sometidos a

las mismas leyes, todos tienen que ser iguales. La ciudadanía acepta la diferencia, no la desigualdad (Borja, 2010, en Aceves, 2020:171).

El ciudadano es, por definición, un sujeto homogéneo, subordinado al Estado —ya sea benefactor o neoliberal, pero siempre capitalista y moderno—, cuya realidad diferente, desigual e inequitativa resulta irrelevante; de ahí que resulte tan compleja la integración de los no occidentales, los no modernos, los no civilizados. Es por ello que, para Edgar Cala (2012:93), sobre todo si se considera la perspectiva liberal,

[...] la ciudadanía es un concepto polisémico que proviene de una tradición teórica que la posiciona desde una matriz civilizatoria occidental y eurocéntrica [y que] no considera la posibilidad de relacionar el concepto con otros conceptos que están ligados a determinados “modos de producción” diferentes al capitalista [...] la ciudadanía de las sociedades comunales (inspiradas en nuestra matriz indígena originaria) es antagónica a la ciudadanía de las sociedades capitalistas.

Habría, por lo tanto, que hablar de ciudadanías en plural. Dice Aceves (2020:162) al respecto que “las ciudadanías son diversas, heterogéneas y en posiciones desiguales respecto de otros conjuntos de ciudadanos/as y en su relación con la esfera estatal”. Cada ciudadano o cada conjunto de ellos formula su acción social a partir de su identidad y sus pautas culturales, que siempre están atravesadas por cuestiones de poder, edad, clase, género y etnia. Así,

[...] la ciudadanía se toma como un hecho “dado” en todos los gobiernos modernos, aunque no opere de manera idéntica en o dentro de las diferentes formaciones nacionales, sobre todo en aquellos países no occidentales donde se la adoptó como una construcción del Estado poscolonial y donde la multiplicidad de etnias ha constituido una base para la discriminación (Yúdice y Miller, 2004:41).

Por ello, Renato Rosaldo (2015) afirma que la ciudadanía es un concepto universal y excluyente, discriminador (en términos de género o clase) y racista. La respuesta a ese hecho ha sido la lucha por los movimientos ciudadanos, es decir, por la plena inclusión a la comunidad social (Stevenson, 2003:5).

Estas nuevas dinámicas han expandido el término de ciudadanía, de tal modo que ésta ya no se basa únicamente en la relación del individuo-ciudadano con el Estado, sino también en la relación que los ciudadanos establecen entre sí, a partir de procesos de participación en diversos grupos, sin intervención estatal, en los que “[...] se busca un reconocimiento al sentido de pertenencia, y la reivindicación

de derechos en el sentido substancial y no formal” (Rosaldo, 2015). De este modo, para Yúdice y Miller, “el Estado ya no es el marco interpretativo clave de la ciudadanía” (2004:45).

Mientras operó un Estado benefactor, que de algún modo cubría necesidades para atenuar las desigualdades, se mantuvo el sentido de la ciudadanía política y social; a la vez, la cultura tenía un papel preponderante, como parte de los procesos educativos y recreativos dirigidos a la población, así como de sustento a las narrativas identitarias de los Estados nacionales. Pero con la llegada del régimen posfordista y con la creciente influencia de las empresas transnacionales, se reorganizaron las instituciones que daban fundamento a los derechos ciudadanos hasta ese momento; el Estado benefactor se transformó radicalmente, a la par de la cultura y la sociedad. En este contexto, la ciudadanía cultural emerge desde “[...] la confluencia de la legislación de los derechos civiles, el aumento de la inmigración (documentada e indocumentada), la permeabilidad de la sociedad civil a las funciones institucionales del tercer sector dedicadas a los servicios sociales, los medios electrónicos y el mercado posmasivo (es decir el giro hacia la comercialización de nicho)” (Yúdice, 2002: 204).

El término “ciudadanía cultural” surge concretamente en Estados Unidos, en el contexto de las luchas de la comunidad latina por sus derechos; es acuñado por Rosaldo y Flores, para quienes quedó claro que no hay igualdad de todos los “ciudadanos” frente al Estado, y que hay una historia de explotación y esclavitud que impide que sean vistos como iguales los ciudadanos de diferentes orígenes. Así, se trata del derecho a ser diferente a la vez que igual ante el Estado, en un contexto en donde dominan las pautas culturales de una comunidad dominante (blanca, moderna, occidental). De ahí que la pregunta, en este primer momento, sea quiénes son los sujetos de derecho (Aceves, 2016). Desde la ciudadanía cultural, se asume que no basta con contar con los derechos que otorga el Estado, “sino con las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia y hacen sentir diferentes a quienes poseen una misma lengua, semejantes formas de organizarse y satisfacer sus necesidades” (García, 2009:35). La ciudadanía cultural tiene el potencial de desligarse de la observancia y la gestión del Estado, y de convertirse en una dinámica autogestiva y autónoma. Sin embargo, el Estado tiende a intervenir de una u otra manera, toda vez que, tradicionalmente, al ciudadano se le ha definido con respecto al Estado y lo que éste puede o debe otorgarle a aquél.

De este modo, ha habido una expansión de la ciudadanía y de la base sobre la cual se demandan derechos, una base reivindicativa de la ciudadanía que, según Hall y Held (citados en Rosaldo, 2015), “empezó con cuestiones de clase y se ha ampliado con derechos de género, derechos sobre los factores raciales, derechos de la

sexualidad, derechos ecológicos, derechos de ancianos y derechos de la juventud”. Rosaldo (2015:3) recupera a Hall y Held, quienes preguntan,

[...] “¿quién pertenece?”. Y “¿qué significa la pertenencia en la práctica?” [...] Las cuestiones de ser miembro o no –quién pertenece y quién no pertenece– son el punto de partida de la política de la ciudadanía. Es imposible delinear la historia del concepto sin tropezar con los intentos sucesivos de restringir la ciudadana a ciertos grupos y excluir a otros (1989:175).

Desde la creciente posibilidad de nombrar la diferencia y la no-pertenencia surgen nuevos imaginarios, prácticas, deseos y necesidades. Nuevos valores posmaterialistas emergen, aquellos vinculados a la autorrealización, el cuidado del medio ambiente, la calidad de vida, la autoexpresión, la equidad y la emancipación (Díez, 2011).¹ La ciudadanía deja de ser un asunto solamente individual, aunque no sólo estará configurada a partir de derechos colectivos de comunidades étnicas o minoritarias, sino también a partir del ordenamiento de públicos de consumo. Nuevas subjetividades, la diferenciación que trasciende (o se aleja, al menos parcialmente de) las clases sociales, necesidades y derechos recién contemplados o cristalizados, harán que lo “social” que cubría la ciudadanía se expanda y se resignifique. Los derechos sociales, entonces, tendrán que reflexionar la justicia social desde la diversidad y la diferencia. Este proceso se dará fuera de las fronteras nacionales, y dará lugar a una sociedad civil –a diferentes escalas, dese la local hasta la global– cada vez más organizada. La ciudadanía cultural nace en el contexto de la globalización y las nuevas demandas sociales de distintos grupos cada vez más conscientes de los derechos humanos. Se trata de una ampliación de la ciudadanía, más allá de los Estados nacionales y sus contratos con los individuos que los conforman. En su ejercicio y en la ampliación de sus fronteras, la ciudadanía cultural se cruzará con la cultura política,

¹ En la Encuesta sobre Valores en Juventudes (IMJUVE, 2012), se encontró que “[...]se expresa entre los jóvenes una combinación de valores que a primera vista podría parecer contradictoria: por una parte, se expresa una inclinación más acentuada hacia lo que se ha calificado como valores materialistas (Inglehart, 1977) es decir, aquellos que están referidos a la satisfacción de las necesidades elementales o primarias. Así, la educación y el trabajo son las aspiraciones más generalizadas y también, las menos cumplidas [...] Al mismo tiempo, aparecen valores postmaterialistas: aquellos no referidos a la satisfacción de las necesidades materiales y que tienen como referente la calidad de vida”. Los jóvenes son más tolerantes y respetuosos de las diferencias culturales (“étnicas, religiosas, de preferencia sexual y de ideas políticas”).

que se verá fortalecida por las nuevas maneras de los ciudadanos de concebirse, expresarse, demandar derechos y participar en la vida pública.

Para poder comenzar a pensar en el ejercicio de la ciudadanía cultural es necesario asumir que las ciudadanías son desiguales, y que generar mecanismos de inclusión de los distintos grupos culturales es defender su derecho a la diferencia, su negativa a asimilarse a los grupos mayoritarios o dominantes, pero también implica su derecho al acceso pleno a la educación, la ciencia, la tecnología, el arte, de la misma calidad y en las mismas condiciones que los demás. Significa que, lejos de acercarse a los estereotipos, se trata de identidades complejas como cualquier otra. Defender la diferencia no es sinónimo de hacer que ciertos grupos permanezcan al margen de los beneficios de los procesos civilizatorios.

Pero, ¿en qué sentido es cultural la ciudadanía? En primer lugar, es cultural porque actualmente las demandas de los grupos sociales son culturales o están atravesadas por la dimensión de lo cultural (demandas de mujeres, de indígenas, de integrantes de la diversidad sexual, de ambientalistas, de afromexicanos, de personas en condición de discapacidad, de jóvenes). La desigualdad, en países como el nuestro, va vinculada con condiciones de diferencia cultural que no han sido del todo resueltas. En un país en donde se asocia el nivel socioeconómico con el color de la piel, o en donde se romantiza aún al indio histórico o, peor, mítico, pero no se garantizan los derechos de los grupos étnicos reales, vivos, y en el que la organización de las luchas sociales no se fundamenta en un asunto de clase, la demanda ciudadana se vuelve cultural.

En segundo lugar, es cultural porque la ciudadanía se expresa desde competencias comunicativas, configuradas siempre desde referentes y pautas culturales. Actualmente, internet es uno de los espacios que se ha sumado, desde la ciudadanía cultural, al ejercicio ciudadano. En tercer lugar, “la ciudadanía cultural concierne al mantenimiento y el progreso del linaje cultural en virtud de la educación, los usos y costumbres, el lenguaje, la religión y el reconocimiento de la diferencia en y por las culturas hegemónicas” (Yúdice y Miller, 2004:40). En cuarto lugar, que sea cultural significa que los distintos grupos minoritarios puedan intervenir en la definición de lo que implica ser ciudadano y tener derechos (y, junto con ello, qué significa *ser parte*, cómo se construye la identidad, y qué lugar se ocupa como grupo en las prioridades de una sociedad).

En quinto lugar, la ciudadanía es cultural toda vez que los ámbitos de preocupación, discusión y acción colectiva se han expandido a terrenos que antes no se contemplaban; por ejemplo, el medio ambiente, el patrimonio cultural, la situación de minorías, la diversidad cultural, la tecnología y el universo digital y sus posibilidades.

En sexto lugar, habría que mencionar a Aceves, para quien la ciudadanía es cultural en la medida en que la dimensión cultural de la ciudadanía funciona como plataforma orientadora de la acción ciudadana. Los modelos de participación en la vida social, los sistemas de creencias, los argumentos sobre el orden social, las concepciones acerca del mundo y el papel que desempeñan en él son fórmulas, esquemas y mapas orientadores del pensar y hacer del accionar ciudadano: “las culturas ciudadanas son los modos plurales de ejercitarse colectivamente en los asuntos que competen al individuo y a su entorno local, sin dejar de lado los problemas más relevantes del contexto nacional y aun del internacional” (Aceves, 2020:165). Ahora bien, en tanto ciudadanos, las y los habitantes de un lugar tienen derecho a participar activamente en la producción y disfrute del arte y la cultura, en la medida en que éstos enriquecen la vida humana y abren espacios de expresión, aprendizaje e identidad.

Como hemos visto, la ciudadanía es un marcador de diferencia social. La definición tradicional no reconoce que alguien puede poseer los derechos civiles, políticos y sociales, y aún ser marginado (Beaman, 2016:849-850). La noción de ciudadanía cultural se ha expandido como demanda de pertenencia social, lo que implica luchas por el reconocimiento, la redistribución y la consideración de cómo la ciudadanía es construida. Esto genera demandas de reconocimiento por parte del Estado, y los derechos otorgados son necesarios pero no suficientes para generar verdadera inclusión. Es por ello que la apertura implica reconocer el hecho de que la ciudadanía es producto de una lucha y debe ser constantemente negociada como otros estatus. Así, “en términos de ciudadanía, la cultura es entendida como diferencia cultural, de tal modo que los individuos que están fuera de la norma cultural sean vistos como diferentes” (Beaman, 2016:852). La ciudadanía cultural, por ello, se centra en el derecho a ser diferente.

Ciudadanía y derechos culturales

La ciudadanía cultural está estrechamente vinculada a los derechos culturales, pues son éstos los que se ponen en juego al ejercerla o al reclamarla. En muchos aspectos, los derechos culturales son fundamentales para el reconocimiento y el respeto de la dignidad humana, por cuanto protegen el desarrollo y la expresión de diversas visiones del mundo –individuales y colectivas– y abarcan importantes libertades relacionadas con cuestiones de identidad. Su existencia se basa en la inherencia de lo cultural a lo humano; si la cultura es una dimensión intrínseca a las personas, se deben garantizar sus derechos para que dicha dimensión se respete, se garantice y se

posibilite. Los derechos culturales forman parte de los derechos humanos y, como tales, son universales. Además, “los derechos culturales son instrumentos esenciales del desarrollo, la paz y la erradicación de la pobreza, la consolidación de la cohesión social y el respeto de la comprensión recíproca entre individuos y grupos, en toda su diversidad” (González, 2018:19).

A nivel internacional, los derechos culturales están presentes en diversos instrumentos que han complejizado y afinado las distintas aristas del tema. Hacia 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre destaca “[...] el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, el de gozar de las artes y el de disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos” (Harvey, 2008:3). En 1966, el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos afirma que “en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma” (Harvey, 2008:4).

En 1970, se realiza la Primera Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, que reafirma lo que dos años antes se había planteado en el Primer Seminario Internacional sobre Derechos Culturales: la cultura como derecho inalienable. Pocos años más tarde, se destaca que los derechos culturales no se limitan al acceso a los bienes artísticos y culturales, sino que abarcan la posibilidad de adquirir conocimientos y de poderse comunicar. En la década de 1990, el documento intitulado *Nuestra Diversidad Creativa* será un referente para seguir desarrollando el alcance de los derechos culturales y el papel que las políticas públicas en esa materia pueden lograr.

Actualmente, en tanto instrumentos que definen los derechos culturales, destacan la *Agenda 21 de la Cultura* (Ciudades y gobiernos locales del mundo, 2004), la *Declaración de Friburgo sobre Derechos Culturales* (Unesco, 2007), y los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ONU, 2015). La *Agenda 21 de la Cultura* enfatiza la estrecha vinculación entre cultura y derechos humanos; la necesidad de consolidar procesos de democracia, participación, paz, sostenibilidad e inclusión social. Además, pone el acento en el carácter público y colectivo de la cultura, y en el hecho de que la participación cultural es central en el desarrollo de la ciudadanía.

Los derechos culturales, de acuerdo con la *Declaración de Friburgo*, incluyen el respeto a la identidad cultural y sus manifestaciones; la libertad de identificarse con una determinada comunidad cultural; el acceso a la vida cultural y a expresarse libremente en el idioma propio; la posibilidad de ejercer las prácticas culturales correspondientes a la propia identidad; tener un modo de vida “de acuerdo a la valorización

de sus recursos culturales; derecho a la educación en el propio idioma así como el derecho a la información plural y libre; y la participación” (Unesco, 2007).

Por su parte, los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) (ONU, 2015) plantean 17 metas entre las que destacan el fin de la pobreza y del hambre, la salud para todos, la educación de calidad, la igualdad de género, empleo y crecimiento económico, reducción de la desigualdad, consumo sostenible, la paz y la justicia, así como otras de corte más ambiental, como agua y saneamiento, energía eléctrica sostenible, la preservación de mares y océanos, así como de la flora y la fauna terrestres. Los ODS se fundamentan en los siguientes principios: no dejar a nadie atrás, prosperar, garantizar la paz y hacer alianzas mundiales para lograrlo. Asimismo, se toma como premisa que la sostenibilidad no es posible salvo tomando en cuenta la dimensión cultural de la vida humana. Los 17 ODS tienen que ver, directa o indirectamente, con la ciudadanía en un sentido amplio (más allá de derechos y obligaciones políticas y jurídicas). La lógica es centrarse no sólo en lo que el Estado u otras instancias confieren a los ciudadanos, sino lo que éstos pueden aportar y hacer.

A pesar de todos los esfuerzos para asumir los derechos culturales como derechos humanos, para Yúdice (2002), los primeros siguen en una posición subordinada respecto de otros derechos; no está bien definido su radio de acción; y, si bien los derechos humanos son individuales, la mayoría de los derechos culturales se asumen como colectivos y eso genera problemas a la hora de reconocerlos y defenderlos. Aunque se asuman como derechos universales, en cada contexto específico se aplicarán de distintas maneras. No son justiciables, como lo son otros, cuya violación está normada y sancionada. En el ámbito cultural, tanto en contextos nacionales como internacionales, se activan las recomendaciones, los procesos de concientización, sensibilización y educación. Sin embargo, la dimensión cultural es inseparable de las dinámicas económicas, políticas, educativas, científicas, tecnológicas y sociales en las que los derechos tienen un peso mayor.

A nivel nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) menciona respecto de los derechos culturales (en las adiciones hechas en 2009 al artículo 4):

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural (CPEUM).

Como en otras latitudes, en nuestro país parecería que, por un lado, no están claros sus alcances y sus fronteras, y por otro, parece no ser contundente su necesidad u obligatoriedad (como en el caso de otros derechos humanos). Dorantes afirma que “no hay derecho a la cultura ni la posibilidad de ejercer derecho de libertad o igualdad alguna si no se garantiza previamente la dignidad humana de las y los ciudadanos de la república como un derecho fundamental más” (2011:12).

Es importante asumir la interdependencia que hay entre los derechos culturales, así como comprender que, sin éstos, el ejercicio pleno e incluyente de la ciudadanía resulta imposible. En ese sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) afirma que:

el derecho humano a participar en la vida cultural [está] íntimamente relacionado con los derechos a la autodeterminación de los pueblos e incluso con los de carácter político, igualdad y no discriminación, nivel de vida adecuado, libertad de expresión al igual que a la educación. Por su parte, el derecho humano a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, guarda un estrecho vínculo con el derecho de acceso a la información y la dimensión social de la libertad de expresión, el derecho al desarrollo, el derecho a la educación, e incluso los derechos a la salud y a un medio ambiente sano (CNDH, 2016:14).

La interdependencia de los derechos culturales los fortalece y permite observar que, sin éstos, no es posible garantizar plenamente las condiciones concretas desde las cuales muchos otros derechos humanos se pueden ejercer plenamente. El respeto a la dignidad de las personas se fundamenta en gran medida en los derechos culturales.

De acuerdo con el Gobierno de México (2016), los derechos culturales garantizan el disfrute de la cultura en condiciones equitativas y dignas; implican no sólo el acceso a la cultura sino la participación en ésta; en ese sentido, México se apega a los lineamientos de la ONU en los siguientes términos:

[...] el respeto de los derechos humanos promueve la diversidad cultural, al ofrecer a las personas y los grupos la posibilidad de expresar y desarrollar libremente su identidad cultural; acceder a la herencia cultural y religiosa y la información de su propia comunidad y de otros grupos, así como a los beneficios del progreso científico; y participar en la interpretación, elaboración y desarrollo de la herencia cultural y en la reformulación de los contenidos y contornos de su identidad cultural (ONU, 2010).

Los logros en el tema de derechos culturales, así como su ausencia o su violación, pueden observarse desde la condición de ciudadanía de los sujetos sociales, así

como de las condiciones y de la efectividad del ejercicio de la misma. Y si bien la ciudadanía cultural ha ido emancipándose de la gestión del Estado, éste ha desarrollado diversos mecanismos para fortalecerla; por ejemplo, estrategias de discriminación positiva, políticas del reconocimiento; programas que fomenten la participación en la vida pública, en las decisiones colectivas, incluso en la generación de comunidad.

Desafíos y posibilidades de la ciudadanía cultural en México

Hasta aquí se ha planteado qué es la ciudadanía cultural y su nexo con los derechos culturales. Ambos términos abarcan un vasto universo (la cultura) que es coextensivo a la sociedad y a la formación de los seres humanos como entes sociales. Es por ello que el ejercicio de la ciudadanía cultural, la garantía de los derechos culturales, y las acciones que el Estado genera mediante políticas y programas para fortalecer las capacidades culturales de los ciudadanos, existen porque hay una dimensión irreductible a todo ello: la dimensión cultural de la vida humana que sigue su curso y encuentra incesantes maneras de expresión. Por eso, en este tema, como en otros relativos a la gestión de la cultura, emerge la paradoja de actuar para garantizar cultura cuando la cultura simplemente existe. De ahí que sea relevante discutir algunas acciones ligadas al ejercicio de la ciudadanía cultural en México.

Hemos visto que la ciudadanía cultural y los derechos culturales tienen que ver con la legítima demanda de la libre expresión de la propia identidad, del desarrollo de capacidades comunicativas, del respeto a la diferencia, del acceso a la información, y también de la creación y el consumo de bienes culturales. En ese amplio abanico de posibilidades, el Estado se erige como uno de los agentes culturales por excelencia; el otro es el mercado. En el caso del primero, su despliegue se da en dos sentidos: 1) en la garantía a la libertad y el respeto a la libre expresión (dejar ser), y 2) dotar a las y los ciudadanos de las condiciones para su desarrollo en el ámbito del arte, la ciencia, la tecnología y, en general, la cultura.

¿Cómo y de qué manera el Estado ha intervenido en la cultura si ésta es inherente a los seres humanos? La pregunta ha sido el eje de muchas discusiones a través del tiempo. El Estado ha sido gestor, regulador, mecenas, educador, regenerador de cuerpos y conciencias. Durante mucho tiempo, y hasta hace unas cuantas décadas, fue el único generador de política cultural; de él han dependido los procesos de institucionalización de la cultura, así como diversos programas de apoyo a comunidades artísticas y creativas. Sin embargo, con la entrada del neoliberalismo, la creciente centralidad no sólo del mercado sino de la conciencia de la riqueza monetaria que

genera la cultura, han entrado en el juego de la gestión cultural otros actores. De ahí que surja la pregunta: ¿qué Estado se necesita?, ¿un Estado pasivo, vigilante, que no intervenga en las dinámicas culturales?, o ¿un Estado interventor, gestor, que no sólo garantice un libre juego de fuerzas culturales, sino que sea propositivo y activamente proteja la diversidad cultural, el patrimonio, así como ayude a construir procesos de ciudadanía (de autogestión, de participación, de sensibilización)?

En el actual sexenio, en una coyuntura en la que se busca disolver las dinámicas neoliberales y disminuir las brechas arraigadas en tiempos pasados, y que en materia de política cultural se sigue la tradición consolidada en periodos previos, el Estado sigue como el principal gestor, garante y protector de la cultura. El Plan Nacional de Desarrollo 2018–2024 (PND) afirma que todos tenemos y producimos cultura, ya que vivimos en sistemas culturales (como el lenguaje, los ritos y celebraciones, las pautas de comportamiento, la creación y el consumo de arte). Pero también tiene una función concreta: la cultura es factor de paz, de convivencia y de desarrollo espiritual. Por ello ninguna persona puede ser excluida de ese universo; de ahí que el PND se centre en los sectores más desprotegidos y marginados (PND, 2021:46). Por esa razón, la cultura no sólo se debe proteger y conservar, sino utilizar para fines colectivos.

La actual Secretaría de Cultura presenta el programa “Cultura Comunitaria” como eje de la política cultural, y que expresa el sentido plasmado en el PND. El programa consiste en una serie de actividades orientadas a promover el ejercicio de los derechos culturales, la paz, la participación ciudadana, la inclusión y la interculturalidad en grupos marginados y en situación de pobreza. Es relevante que la escala sea local y que el programa se vincule directamente con los municipios de muy alta marginación. El programa lleva a cabo formación de artistas con fines de cohesión social, por medio de “Semilleros creativos”; realiza diagnósticos culturales participativos para promover la participación ciudadana y los derechos culturales; asimismo, lleva a cabo estrategias de recuperación de espacios públicos mediante una cartelera cultural (Secretaría de Cultura, 2021).

Además de este programa, cuyas actividades y sentidos no son nuevos (aunque sí lo es la escala de intervención y el perfil de la población objetivo), en materia de cultura se lleva a cabo una enorme cantidad de eventos, muchos de ellos en línea, para un amplio espectro de públicos. Sus contenidos y finalidades están diseñados para llegar a ciertos sectores, con determinadas necesidades, promoviendo ciertas prácticas, incluso gustos y tendencias que, de una u otra manera, hagan contrapeso a los productos de las industrias culturales comerciales y mediáticas.

Por otra parte, además del desarrollo y la oferta de programas culturales, el Estado también toma la responsabilidad, en materia cultural, de dejar que los procesos

autónomos de ciudadanía sigan su curso. El Estado se asume como el principal activador de procesos de autogestión colectiva en aquellos contextos en los que la educación, las costumbres o las carencias no han permitido la organización colectiva. Parecería, en esos casos, que la resistencia y la disidencia ocurren bajo la sombra del Estado, aunque se trata de un Estado comprometido con visibilizar la diferencia. Pero en realidad, los movimientos sociales son emergentes y suceden al margen del Estado, y son ellos los que ejercen presión para que éste cambie, se democratice, modifique prácticas, transforme agendas, y replantee discursos y acciones. Como se dijo en páginas anteriores, la ciudadanía es universal y excluyente a la vez, y el tema central de la ciudadanía cultural es quién pertenece. De ahí que, a nivel mundial, emerjan movimientos de lucha y resistencia, de visibilización y de reclamo de derechos. Grupos indígenas luchan por defender sus recursos naturales y sus territorios, tanto en contra de empresas nacionales como transnacionales. El feminismo de la cuarta ola no se conforma con los logros de las olas precedentes y exige un alto a la violencia hacia las mujeres, en concreto el feminicidio, que vio en 2019 un grave aumento. Además, ha presentado —al menos antes de la pandemia— una capacidad de convocatoria nunca antes vista. Por su parte, el movimiento LGBTTI+ lucha por frenar la violencia, los crímenes de odio, la discriminación en sus muchas formas por la identidad de género y la orientación sexual, y ha logrado avances sustanciales en sus derechos y en una mayor visibilización.

En algunos casos, el Estado se ha sumado al generar programas de política pública más incluyentes, como el caso del actual Programa especial de Pueblos Indígenas y Afromexicanos. El principio rector del PND, “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”, plantea que:

[...] somos y seremos respetuosos de los pueblos originarios, sus usos y costumbres y su derecho a la autodeterminación y a la preservación de sus territorios; propugnamos la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la dignidad de adultos mayores y el derecho de los jóvenes a tener un lugar en el mundo; rechazamos toda forma de discriminación por características físicas, posición social, escolaridad, religión, idioma, cultura, lugar de origen, preferencia política e ideológica, identidad de género, orientación y preferencia sexual (Secretaría de Gobernación, 2021).

De ahí se deriva el Programa especial que busca garantizar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas y afromexicanos, el pleno ejercicio de sus derechos y el marco jurídico necesario para su reconocimiento; asimismo, busca generar las estrategias, mecanismos y acciones que permitan el desarrollo integral de

sus miembros, así como el respeto y la difusión de su patrimonio. Las políticas públicas orientadas a los pueblos indígenas no son nuevas en nuestro país; sin embargo, ahora hay, más que nunca, un esfuerzo por visibilizar a las poblaciones afromexicanas que, durante mucho tiempo, estuvieron invisibilizadas y diluidas, a veces identificándolas con grupos indígenas, a veces fuera de éstos. Esta iniciativa construye ciudadanía cultural, y es muestra de que, también, el Estado puede contribuir a que movimientos por el reconocimiento de derechos de grupos específicos sea posible.

Al abordar los campos en los que la ciudadanía cultural se ejerce, surge el problema de mezclar las nociones amplia y restringida de cultura. Por un lado, se alude insistentemente a que la cultura es inherente a todos los seres humanos, portadores y productores de cultura en tanto forma de vida y de otorgamiento de sentido; por otra, se defiende el acceso a la producción, al consumo y disfrute de los bienes culturales. ¿Cómo se resuelve? Asumiendo de antemano que esas tareas fortalecen la capacidad de diálogo, de participación, de expresión, de autogestión y de solidaridad. Que el acceso a la cultura en un sentido restringido dará lugar a una mayor fortaleza a la diversidad de culturas en sentido amplio. Ahora bien, ¿de qué tipo de bienes simbólicos se trata?, ¿a qué sectores llegan esas prácticas?, ¿realmente permiten un mayor acceso a la educación de calidad; a las mismas oportunidades existenciales, sociales, escolares y laborales que otros ciudadanos tienen?, ¿hasta qué punto el alcance de la intervención del Estado está siendo efectivo?

La “nueva izquierda” vincula la política cultural a los derechos del ciudadano, legitima las luchas sociales y genera nuevas formas de conferir derechos que trascienden las clases, a la vez que los protege del mercado. La “derecha” subordina la cultura a la privatización (Yúdice, 2002), a lo que se añade la presión económica, social y cultural a la que se somete a los individuos cuando se les responsabiliza de su propia vida y se les presiona para generar proyectos significativos (Bajoit, 2010). Vivimos en esa tensión, que se agrava cuando amplios sectores de la población no cuentan con las condiciones mínimas para tener satisfechas sus necesidades más básicas. Parecería, efectivamente, que se debe confiar en la capacidad de las personas organizadas en fortalecer la ciudadanía en su dimensión cultural; sólo así se podrán frenar los procesos culturales que tienden a la exclusión, a la discriminación y a la reproducción de los privilegios de clase.

De acuerdo con Sergio Membreno (2009), la solución, desde el desarrollo humano, es construir ciudadanía, porque únicamente a partir de la ciudadanía se puede construir una sociedad bajo los valores del bien común, y se pueden fortalecer procesos locales y procesos comunitarios globales. A partir de aquí, “desde una perspectiva ideal, la ciudadanía puede ser algo más que una colección de derechos

(rutinariamente denegados a muchos sujetos). La ciudadanía puede ser el sitio para consolidar una crítica-en-principio de los acuerdos sociales, para trascender las estructuras existentes de la economía y del gobierno, vinculándolas con los movimientos sociales” (Yúdice y Miller, 2004:257).

La construcción de ciudadanía pasa por los medios de comunicación, ya que únicamente a partir de canales abiertos de diálogo y organización que garanticen espacios autónomos e independientes, es posible repensarse y luchar para ampliar y ganar espacios y derechos. “Así, el derecho de la comunicación aparece como un requisito indispensable para la construcción de una nueva ciudadanía global, colectiva e individual fundamentada en la ética, es decir en la ética ciudadana” (Memebreño, 2003:21).

El papel del mercado

Hasta aquí hemos visto cómo el Estado interviene en la gestión de la cultura y, con ello, en la promoción de los derechos culturales y en la construcción de la ciudadanía cultural. Sin embargo, hay otro agente cultural poderoso, el mercado, que también tiene una fuerte injerencia en la configuración de los sujetos. Sin lugar a dudas, el consumo cultural es amplio y constituye un derecho. Por supuesto que el consumo no basta para generar ciudadanía cultural; no obstante, es parte y condición del derecho al acceso a los bienes culturales (así como a la educación que desarrolla habilidades y capacidades para acceder a una visión más profunda, diversa, compleja y completa de la realidad). El problema surge cuando se asume que un mayor acceso a la producción y al consumo de bienes simbólicos es suficiente no sólo para consolidar procesos democráticos, sino para acortar brechas y desigualdades no únicamente económicas sino educativas, culturales y sociales.

Para algunos autores como García Canclini, nos pensamos históricamente como ciudadanos cuando en realidad somos consumidores. El ejercicio de la ciudadanía se ha asociado a la posibilidad de apropiarse bienes o acceder a servicios, bajo la idea de que “[...] esas diferencias estaban niveladas por la igualdad en derechos abstractos que se concretaban en votar, al sentirse representados por un partido político o sindicato” (García, 2009:29). Ahora, las preguntas a responder por parte de los ciudadanos en cuanto a identidad, pertenencia, representación y derechos, “[...] se contestan más en el consumo privado de bienes y de los medios masivos que en las reglas abstractas de la democracia o en la participación colectiva de los espacios públicos” (García, 2009:29).

La ciudadanía, hoy, se fundamenta cada vez menos en una narrativa nacionalista identitaria y patrimonial; los imaginarios activos ya no son los héroes nacionales, ni el pasado prehispánico, ni tampoco el orgullo de ser y de pertenecer. Parecería que ahora lo que está en juego son los imaginarios emergentes de la sustentabilidad, la multiculturalidad y la inclusión. Y lo que comúnmente se asocia a la cultura, acaba siendo algo consumible, de un modo u otro. Dice Bauman que “hoy la cultura no consiste en prohibiciones sino en ofertas, no consiste en normas sino en propuestas” (2011:18); la cultura se vincula con la libertad de elección que se ejerce desde la trinchera personal.

No todo lo que se consume es accesorio, superficial o inútil; consumimos cultura y, con ello, configuramos nuestra identidad. En realidad, la cultura moderna democratiza la cultura de expertos y abre las posibilidades de conocer y experimentar culturas de otras latitudes (Stevenson, 2003); la mundialización, correlato cultural de la globalización, genera ofertas culturales acordes a nuestras necesidades y nuestra identidad; definen necesidades a la vez que se ofrecen vías para satisfacerlas. Y en la época de la mercantilización de la cultura (Giménez, 2005), la dupla cultura/economía no puede soslayarse. Siguiendo a Jameson, Yúdice (2002) afirma que la convergencia entre cultura y economía no disuelve la primera sino que la potencia y la expande de tal manera que todo se ha vuelto “cultural”. Por su parte, Hobsbawm plantea el hecho de que, sin Estado y sin mercado, muchas dinámicas culturales serían insostenibles. De este modo, se pregunta respecto de los dos agentes que gestionan la cultura:

[...] ¿qué posición ocupan realmente la cultura y las artes en relación tanto con la política como con el mercado? En la actualidad, la principal cuestión en juego entre ellos, al menos en los países democráticos, es la financiación: es decir, la financiación de actividades que ni son tan baratas como para no necesitar los fondos, ni tan vendibles como para poder confiarlas a los cálculos empresariales del mercado [...]. La cuestión es particularmente obvia donde el coste de producción es elevado y el propósito no es comercial, como sucede con la construcción de nuevos museos y grandes galerías de arte (Hobsbawm, 2013:46).

Con esta reflexión, Hobsbawm reconoce que el Estado es indispensable para que distintas dinámicas culturales cuyos fines no son lucrativos, puedan seguir existiendo. Actualmente, la industria cultural es central en el consumo de bienes simbólicos. Sin embargo, para Eagleton, ésta “[...] no atestigua tanto la importancia de la cultura como el ansia expansionista del sistema capitalista actual [...] Por otra parte, cuanto más influyente se vuelve esta cultura, más refuerza un sistema mundial cuyos fines son, principalmente perjudiciales para la cultura en el sentido prescriptivo

de la palabra” (Eagleton, en Baltà, 2019:122). En esa línea, Hobsbawm afirma que “desde el punto de vista del mercado, la única cultura interesante es el producto o servicio que genera dinero” (2013:48).

No podemos soslayar el hecho de que los medios de comunicación (radio, cine, televisión, redes sociales, contenidos en internet) configuran subjetividades; producen necesidades, opiniones, hábitos, y generan imaginarios que, a su vez, dan lugar a acciones. Tienen una función ideológica fundamental. Tampoco podemos ignorar que están presentes en el consumo de bienes simbólicos; su consumo es cultural. Pero también se utilizan para generar activamente contenidos que no siempre tienen un fin lucrativo; un ejemplo de ello son las radios comunitarias, la televisión educativa, la transmisión de eventos artísticos o la diversidad de contenidos digitales de grupos emergentes. Ahí el papel del Estado sigue siendo relevante.

La Encuesta Nacional de Hábitos y Consumo Cultural 2020 (UNAM, 2020), contestada por 8 780 personas, no refleja la situación de la población nacional, pero puede ser asumida como una muestra de la relación que mexicanas y mexicanos establecen con las posibilidades culturales que ofrece el entorno. En ella se encontró que la mayor parte de las personas encuestadas (95%) utiliza las redes sociales por encima de cualquier otro medio de información, mientras que 77% accede regularmente a páginas de internet. Menos de la mitad de los encuestados (43%) ve la televisión, pero más de dos terceras partes consume contenidos en plataformas de *streaming*. La principal actividad cultural fuera de casa es ir al cine, seguido de visitar museos y acudir a conciertos de diversos géneros musicales; las actividades menos realizadas fueron ir a bibliotecas, a sitios arqueológicos, a galerías y a presentaciones de danza. La mitad de los encuestados reportó leer con cierta frecuencia. Mientras que actividades como la lectura y la escritura son más femeninas, tomar fotografías o video es una actividad más masculina. Los más jóvenes están más dispuestos a asistir a eventos presenciales que los más grandes.

La Encuesta muestra tendencias en hábitos y tipos de consumo en contexto de pandemia. Sin embargo, ofrece información que antes o después de los tiempos de encierro siguen siendo vigentes. Lo que no ofrece es información acerca de qué consumen los encuestados; Julia Isabel Flores (2020:73), que hizo un análisis de la Encuesta (publicada en la misma) afirma que los medios de comunicación tienden a enfocarse en los contenidos de la alta cultura, producto de la reproducción de los discursos de las élites, y que las manifestaciones de cultura popular se reducen a expresiones folclóricas o patrimoniales tangibles, y se generan cambios y distorsiones de distintas expresiones artísticas para adaptarlas al consumo de masas. Sin embargo, por fortuna, no todo lo que se consume es atravesado por los medios de comunicación o las transacciones

más comerciales y convencionales del mercado. En consumo cultural podemos encontrar una enorme variedad de posibilidades. La Encuesta, en ese sentido, no ahonda en los contenidos, como se ha dicho, ni tampoco en las repercusiones que dichos contenidos tienen en la constitución subjetiva de identidades, de proyectos, expectativas y aspiraciones; ahí estaría, en un sentido estricto, lo “cultural” del consumo cultural.

Es relevante saber que hay consumo cultural y cómo se perfilan los hábitos vinculados al mismo; pero también es evidente que hay sectores amplios de la población cuyo consumo cultural, en los términos planteados por la Encuesta, es nulo, y que el consumo está cambiando drásticamente. No se puede dejar a un lado que las actividades estrictamente artísticas o culturales pensadas desde el imaginario nacional van en picada frente al uso de redes sociales, contenidos en internet y televisión. Ahora bien, el acceso a la digitalización, ¿garantiza el acceso a la cultura?, ¿a qué cultura? Por otra parte, la digitalización, ¿ayuda a democratizar el acceso a la cultura? Parecería que sí, y que difícilmente habrá otra manera, puesto que la espacialización de la oferta cultural “presencial” es profundamente desigual en nuestro país.

No podemos perder de vista que la globalización trajo consigo —a partir de procesos de mundialización— una ampliación de lo que consideramos cultura, la información de procesos sociales en otros lugares, un mayor flujo de bienes que tienen una dimensión cultural y que impactan directamente sobre la conceptualización y el ejercicio de la ciudadanía. Con el neoliberalismo, el mercado ha impuesto una lógica que subsume todas las demás, entre éstas la solución política, dentro y fuera del Estado y del gobierno, al tema cultural. De ahí que seguir produciendo contenidos y programas que fomenten la inclusión, la no discriminación y la participación ciudadana sea necesario, pero sin asumir que sólo ciertos sectores tienen derechos culturales porque no los han tenido antes; no se trata de incluir excluyendo a otros; se trata, y ese es el reto, de incluir a todos. Aprender a dialogar con la diferencia es algo que no llega a todos, y hay que promoverlo; el problema es que el ejercicio del poder de las clases privilegiadas queda intacto, y que a los sectores hiper mediatizados, la dinámica cultural que tiende hacia la inclusión, la equidad y la paz, llega a otros ritmos y por otras vías (y a veces no llega).

Conclusiones

En este trabajo se plantea un panorama general de la definición, alcances y retos de la ciudadanía cultural en México; para ello, se estableció su campo de discusión y acción frente a la noción liberal tradicional de ciudadanía, y se estableció su vínculo

con los derechos culturales, que son el fundamento jurídico para su fortalecimiento en la sociedad. Y aunque los derechos culturales no son sancionables, su obligatoriedad resulta cada vez más contundente. En la medida en que la ciudadanía cultural visibiliza lo invisible, a saber, que no somos iguales, que tenemos derecho a la diferencia sin que esa diferencia implique desigualdad, exclusión, marginación o, peor, violencia, se abren una serie de tensiones en las que aparece igual el papel del Estado que la agencia colectiva autónoma o el papel del mercado.

El Estado no sólo invisibiliza, sino que contribuye, en la medida de lo posible, mediante ciertos programas sociales y culturales, a la consolidación de ciertos procesos ciudadanos; sin embargo, no sólo resulta insuficiente, sino que los procesos ciudadanos siguen su curso, más allá de dinámicas institucionalizadas. Dichos procesos pueden tener que ver, o no, con prácticas de consumo cultural a partir de la oferta del mercado, con el uso de redes sociales a través de las tecnologías de la información y la comunicación, con discursos orales y visuales hegemónicos. Lo interesante es que, por un lado, el Estado responde cada vez más a las demandas de minorías con reclamos culturales específicos, y que estas minorías son cada vez más, y más capaces de una organización que desafía las fronteras tradicionales entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado, entre lo hegemónico y lo emergente, entre la alta cultura y la cultura popular. Observamos también cómo el Estado desempeña un papel importante, aunque nunca suficiente ni protagonista, en la ampliación de las posibilidades de la ciudadanía cultural, ya que, por un lado, acciones surgidas desde sus terrenos coadyuvan a su fortalecimiento, pero en esos intentos se dejan de lado amplios sectores, que dejan de ser población objetivo de cualquier iniciativa.

Por otro lado, la reflexión sobre la ciudadanía cultural abre nuevas posibilidades para pensar la democracia, así como los alcances y posibilidades de la participación, ya que el núcleo de la democracia es la participación ciudadana en asuntos políticos (Duarte y Jaramillo, 2009). La ciudadanía cultural como construcción ha expandido también los límites de la cultura política, planteando diversas maneras de participación en la vida política del país, ampliando la noción de lo político, diluyendo las fronteras entre lo público y privado. No sólo se trata de que haya apatía o abstencionismo electoral, sino del surgimiento de otras maneras de participar, de los contenidos de las demandas, de lo que se discute en diversos foros, de lo que es suficientemente motivador o relevante para la organización y la lucha sostenidas.

La dimensión cultural de la ciudadanía amplía las posibilidades de garantizar el cumplimiento de los objetivos de esta en los planos económico, político y social; incluso puede pensarse como indispensable para que se puedan ejercer plenamente dichos objetivos desde la diversidad y la diferencia. La vinculación de la ciudadanía

con un cierto tipo de derechos, los culturales, posibilita la garantía de que más personas sean plenamente ciudadanos en las prácticas cotidianas y que se logre, poco a poco, una sociedad más justa e incluyente.

Al abordar el tema de la ciudadanía cultural, hay que dejar de pensar la cultura como si fuera Jano, con dos caras opuestas (la de la alta cultura y la de la cultura popular de raíces autóctonas) que conforman un mismo ser: la cultura que se defiende de los embates globalizadores y hegemónicos en materia de cultura, y empezar a observar que la cultura también se alimenta de ellos; tanto es cultura una tradición milenaria como el uso de una tecnología de punta; tanto es cultura un producto musical de la alta cultura, como un producto comercial que se transmite por medio de la radio o de plataformas de *streaming*, o bien un producto marginal que sólo escuchan ciertos sectores muy pequeños. El asunto relevante es qué se consume y para qué, es decir cómo impacta en las identidades subjetivas, tanto personales como colectivas. Y cómo se constituyen subjetividades ciudadanas a partir de la organización para lograr respeto, presencia simbólica, derechos específicos, espacios de convivencia, además de educación y acceso al consumo cultural en sus múltiples posibilidades.

A pesar de todos los logros y aciertos, de los resultados de las luchas reales y simbólicas, pareciera que se ha regresado a un modelo pseudonacionalista (en materia de cultura) que voluntariamente excluye de su agenda a los sectores a los que difícilmente puede llegar, aquellos que ni acceden a los productos culturales no comerciales ni tampoco a la acción colectiva, a los espacios donde puedan expresarse; que se mantienen al margen de procesos educativos, artísticos y culturales en un sentido amplio. Y quizás es hora de que los procesos de inclusión se piensen con más apertura y más imaginación. Una vía es, por ejemplo, generar más vínculos entre educación y cultura, desde el ámbito gubernamental y estatal; otra es garantizar, cada vez con más compromiso, los derechos culturales de todos los individuos que conforman este país. Debemos apelar a que la ciudadanía cultural se siga construyendo y fortaleciendo dentro y fuera de los confines del Estado.

Referencias

- Aceves Lozano, J. (1997). "Ciudadanía ampliada. La emergencia de la ciudadanía cultural y ecológica", en *Razón y Palabra*, año 1, núm. 5, diciembre-enero 1996-1997 [disponible en]: <<http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n5/ciudad.htm>> [consultado el 3 de enero de 2022].

- (2021). “Culturas ciudadanas y ciudadanía cultural. Una exploración de los términos”, en *Encartes*, vol. 3, núm. 6, septiembre 2020-febrero 2021, pp. 161-187.
- Agenda 21 de la Cultura (2004). “Ciudades y gobiernos locales del mundo” [disponible en:] <<https://www.agenda21culture.net/es/documentos/agenda-21-de-la-cultura>> [consultado el 13 de enero de 2022].
- Bajoit, G. (2010). *El cambio sociocultural, México. Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Baltà, J. (2019). *Políticas culturales, el derecho a la ciudad y el derecho a la diferencia. Reflexiones inspiradas por la Agenda 21 de la Cultura*, Barcelona, Centre For International Affairs.
- Bauman, Z. (2011). *La cultura en el mundo de la modernidad líquida*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Beaman, J. (2016). “Citizenship as cultural: Towards a theory of cultural citizenship”, *Sociology Compass*, vol. 10, pp. 849-857. DOI: 10.1111/soc4.12415.
- Cala, E. (2012). “¿Ciudadanía liberal o ciudadanía comunitaria? Elementos para diferenciar las prácticas ciudadanas al interior de las organizaciones locales”, *Integra Educativa*, vol. 1, núm. 2, pp. 77-94 [disponible en]: <http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S1997-40432012000200005&script=sci_abstract> [consultado el 13 de enero de 2022].
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). *Los derechos humanos culturales*, México, CNDH.
- Cultura UNAM (2020). *Encuesta Nacional de Hábitos y Consumo Cultural 2020*, México, UNAM [disponible en]: <<https://cultura.unam.mx/EncuestaConsumoCultural>> [consultado el 27 de noviembre de 2021].
- Diario Oficial de la Federación* (2021). “Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos, 2021-2024”, 27 de diciembre, México, Secretaría de Gobernación / Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas [disponible en]: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639419&fecha=27/12/2021#:~:text=e%20identidades%20colectivas> [consultado el 15 de enero de 2021].
- Díez, J. N. (2011). “¿Regreso a los valores materialistas? El dilema entre seguridad y libertad en los países desarrollados” en *RES*, núm. 15, pp. 9-46.
- Dorantes, F. J. (2011). “El derecho a la cultura en México”. *Dfensor. Revista de derechos Humanos*, núm. 2, febrero, pp. 6-12.
- Duarte Moller, A. y M. C. Jaramillo Cardona (2009). “Cultura política, participación ciudadana y consolidación democrática en México”, *Espiral. Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, vol. XVI, núm. 46, pp. 137-171.
- Flores, J. I. (2020). “El difícil reto de interesar a la juventud en actividades culturales”, *Encuesta Nacional de Hábitos y Consumo Cultural 2020*, México, Cultura UNAM, pp. 58-112 [disponible en]: <<https://cultura.unam.mx/EncuestaConsumoCultural>> [consultado el 27 de noviembre de 2021].

- García Canclini, N. (2009). *Consumidores y ciudadanos*, México, De Bolsillo.
- Giménez, G. (2005). *Teoría y análisis de la cultura*, vol. 1, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Instituto Coahuilense de Cultura.
- Gobierno de México (2021). *¿Sabes qué son los derechos culturales?* [disponible en]: <<https://www.gob.mx/segob/es/articulos/sabes-que-son-los-derechos-culturales?idiom=es>> [consultado el 7 de enero de 2022].
- (2018). *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Gobierno de México.
- González Pérez, L. R. (2018). *Derechos humanos y derechos culturales*, México, CNDH / UNESCO.
- Harvey, E. R. (2008). *Instrumentos normativos internacionales y políticas culturales nacionales*, Ginebra, Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas [disponible en]: <<https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/discussion/EdwinRHarvey.pdf>> [consultado el 7 de enero de 2022].
- Hobsbawm, E. (2013). *Un tiempo de rupturas. Sociedad y cultura en el siglo XX*, Barcelona, Crítica.
- Instituto Mexicano de la Juventud (2012). Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012, México, UNAM [disponible en]: <<http://historico.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/envaj/conclusiones.htm>> [consultado el 7 de enero de 2022].
- Marshall, T. H. (1997). “Ciudadanía y clase social”, *Reis*, vol. 79, pp. 297-344.
- Membreño, S. (2003). *Desarrollo humano, ética y ciudadanía en un mundo globalizado*, Tegucigalpa, Cuadernos de Desarrollo Sostenible 14, PNUD [disponible en]: <<https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/BibliotecaV2/Documentos/Educacion/Informes/DesarrolloHumanoEticaCiudadania.pdf>> [consultado el 5 de noviembre de 2021].
- Mendoza, H. (2015). “La ciudadanía intercultural”, *Espacios Públicos*, vol. 18, núm. 44, pp. 101-124 [disponible en]: <<https://www.redalyc.org/jatsRepo/676/67644589005/html/index.html>> [consultado el 7 de enero de 2022].
- Miller, T. (2001). “Cultural Citizenship”, *Television & New Media*, vol. 2, núm. 3, agosto, Londres, Sage, pp. 183-186
- Organización de Naciones Unidas (2015). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible* [disponible en]: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>> [consultado el 9 de enero de 2022].
- (2007). *Declaración de Friburgo de los Derechos Culturales*, Suiza, Organización de las Naciones Unidas / Universidad de Friburgo [disponible en]: <https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals239.pdf> [consultado el 7 de enero de 2022].
- (2010). *Derechos Culturales. Documento básico de las Naciones Unidas*, Bilbao, Organización de las Naciones Unidas.
- Rosaldo, R. (2015). “Ciudadanía Cultural, desigualdad, multiculturalidad”, en *El Bordo* [disponible en]: <<https://uia-foundation.org/wp-content/el-bordo/03/Multiculturalidad-01.php>> [consultado el 7 de enero de 2022].

- (2000). “La pertenencia no es un lujo: procesos de ciudadanía cultural dentro de una sociedad multicultural”, *Desacatos*, núm. 3, primavera, 2000.
- Saward, M. (2006). “Democracy and Citizenship. Expanding Domains”, en J. Dryzek, B. Honig A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford University Press, pp. 400-419.
- Secretaría de Cultura (2019). “Los derechos culturales” [disponible en]: <<http://www.data.cultura.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/04/PDHCDMX-16-21-Capi%CC%81tulo-08-Culturales.pdf>> [consultado el 7 de enero de 2022].
- (2021). *Cultura comunitaria* [disponible en]: <<http://culturacomunitaria.gob.mx>> [consultado el 27 de noviembre de 2021].
- Stevenson, N. (2003). *Cultural Citizenship. Cosmopolitan Questions*, Glasgow, Open University Press.
- Vega, J. y P. Boele van Hensbroek (2010). “The agendas of cultural citizenship: a political-theoretical exercise”, *Citizenship Studies*, vol. 14, núm. 3, pp. 245-257.
- Williams, R. (2000). *Palabras clave. Un vocabulario de la cultura y la sociedad*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Yúdice, G. (2002). *El recurso de la cultura*, Barcelona, Gedisa.
- Yúdice, G. y T. Miller (2004). *Política cultural*, Barcelona, Gedisa.

Tensiones en el ejercicio de los derechos de los pueblos originarios de la Ciudad de México y del Istmo de Tehuantepec

Gisela Landázuri Benítez
Martha Angélica Olivares Díaz
Verónica Rodríguez Cabrera

Introducción

LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES ORIGINARIAS han luchado constantemente por el respeto a sus territorios, a su autonomía y autodeterminación, a sus modos y mundos de vida, y han formado parte de los esfuerzos transformadores más significativos en nuestro país. Situación que se ha puesto en tensión una y otra vez bajo los paradigmas civilizatorios impulsados hasta el momento.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien asumió la Presidencia del país en diciembre de 2018, representó la esperanza de generar un cambio entre las relaciones gobierno y pueblos originarios. Durante sus años de lucha política, Andrés López Obrador recorrió los pueblos y comunidades para conocer de primera mano las necesidades y demandas de distintos pueblos, y así poder defender sus luchas; especialmente aquellas que bajo el régimen neoliberal les colocó en situaciones de vulnerabilidad y despojo. Fueron estos mismos pueblos y comunidades quienes brindaron un gran apoyo al movimiento que dio lugar a la transición gubernamental en 2018.

La esperanza cobraba sentido una vez que un digno representante de estos pueblos, Adelfo Regino, asumió la dirección del Instituto de Pueblos Indígenas. La llegada de López Obrador al gobierno significó la posibilidad de generar cambios para muchos sectores sociales, especialmente para los pueblos originarios quienes incluso participaron en una ceremonia de toma de posesión acorde a sus usos y costumbres. Sin embargo, los cambios de la llamada Cuarta Transformación (4T) no siempre han

resultado apegados al respeto de la autonomía y autodeterminación de los pueblos, no sólo por las condiciones de precariedad y olvido de los pueblos originarios durante más de 20 años de neoliberalismo, o las situaciones de violencia prevalecientes en el país y que caracterizaban a los gobiernos anteriores, sino por la continuidad de políticas y proyectos que les siguen colocando en un segundo plano. Aunado a ello, un contexto de pandemia que ha trastocado la agenda política y las prioridades gubernamentales. A más de tres años del cambio de gobierno muchas de las demandas de los pueblos siguen vigentes, así como la necesidad de seguir impulsando cambios desde sus formas de organización, lógicas y cosmogonías.

Este trabajo busca, por un lado, mostrar las formas en que algunos pueblos originarios se organizan para resistir y tomar parte de las acciones para el cambio y transformación social por la que apostaron cuando eligieron un cambio de paradigma social, económico y político en las pasadas elecciones y, por otro, visibilizar la complejidad para que se les reconozca el ejercicio de derechos desde su identidad cultural —incluyendo el ejercicio ciudadano de elección de autoridades—, pues prevalecen visiones desarrollistas y monoculturales del Estado nación. Abordamos dos tipos de procesos:¹ el de los pueblos originarios de la Ciudad de México (CDMX) frente a su derecho a elegir autónomamente figuras de representación local —los casos de Santa María Tepepan, Xochimilco y San Andrés Totoltepec, Tlalpan. Por el otro, ilustrar algunos de los impactos que tiene una de las iniciativas gubernamentales puestas en marcha, dirigida a atender necesidades de los pueblos originarios, y que desde el discurso se plantea como una forma de hacer distintas las cosas: respetando la autonomía y autogestión de los pueblos y comunidades.

Ambas experiencias se inscriben en lo que algunos autores llaman *ciudadanías diferenciadas* (Juan, 2015) o *ciudadanías étnicas* (Valladares, 2003), “que implican diferentes maneras de comprender y ejercer la democracia y la ciudadanía” (Portal y Álvarez, 2011:1), a partir de su diversidad cultural, pues entran en tensión con otras adscripciones ciudadanas como las del municipio o el Estado nación, haciendo compleja su comprensión. Este ejercicio analítico-reflexivo se basa en una revisión documental y de trabajo de campo que retoma las experiencias de las investigadoras en los distintos procesos de acompañamiento con pueblos originarios en la CDMX y con algunas comunidades oaxaqueñas del istmo de Tehuantepec.

¹ La estrategia metodológica para la recolección de la información vertida en los casos, parte de procesos de investigación y acompañamiento de las autoras, en dicho proceso se realizaron recorridos de campo, entrevistas y trabajo documental.

El reconocimiento de derechos a la diversidad cultural y a la autonomía, una lucha de larga data

El reconocimiento a la diversidad cultural, sigue siendo uno de los retos más importantes que tenemos como sociedad moderna; pues el camino hacia la inclusión se encuentra permanentemente con visiones de patrones universalistas, monoétnicas, aparejantes, que a veces se perpetúan por la necesidad de control social, político y económico hacia grupos considerados subordinados, o bien por un desconocimiento fundado en visiones limitadas de los derechos y las libertades sociales, construidas en la idea de inferioridad o superioridad cultural.

En el último cuarto del siglo XX fuimos testigos de una multiplicidad de movilizaciones en América Latina en pro del reconocimiento a su diversidad cultural y a su derecho a ser distintos dentro de los Estados nacionales. Principalmente desde inicios de la década de 1990, diversas organizaciones indígenas han construido camino para pasar hacia reformas y reconocimientos multiculturales que, aunque acotados, han servido como nuevas trincheras para ampliar la cobertura hacia la pluralidad jurídica y el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos considerando la complejidad cultural nacional y social. Los pueblos indígenas, nos dieron como nación, la lección de transformar las miradas y los imaginarios monoculturales-nacionalistas, a partir de la denuncia a las políticas de negación de la diversidad y de búsqueda de incorporación de los pueblos indígenas a la cultura nacional, para lograr la integración homogeneizadora, la cual por supuesto no había sido del todo efectiva, pues prevalecía aun en espacios más urbanos como la Ciudad de México, una fuerte permanencia identitaria hacia la comunidad de origen y una identidad étnica. En ese sentido, algunos marcos constitucionales en América Latina han reconocido los derechos colectivos y el derecho a la diferencia (Nicaragua en 1986), México (1992),² Ecuador (2008), Bolivia (2009) (Juan, 2016).

En el caso nacional, fue el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 y la presencia indígena en el movimiento, lo que logró poner en la escena el lugar negado de los indígenas y la necesidad de reconocer sus derechos particulares, su inclusión no integracionista, sino participativa para lograr la justicia social. De esta manera, se consolida un movimiento indígena, que mediante

² En 1992, se adiciona un párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para reconocer la pluriculturalidad de la nación, y la obligación de proteger y promover las características particulares identitarias de los pueblos indígenas y garantizar su acceso a la jurisdicción del Estado (Juan, 2016).

el Congreso Nacional Indígena y los Acuerdos de San Andrés Sakamch'en de los pobres, comienza una ardua lucha por el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas,³ que tuvo como primer logro la aprobación de una reforma constitucional al artículo segundo en el año 2001, que aunque no recogió del todo las demandas fundamentales de los pueblos indígenas, pues quedaron trunca o fuera sobre todo aquellas referidas al sujeto titular de los derechos colectivos, específicamente el de la libre determinación, los derechos sobre el territorio, el acceso al uso y disfrute de los recursos naturales, el derecho al desarrollo propio y el acceso a la riqueza nacional; se avanzó de alguna manera al reconocimiento de un pluralismo jurídico, que ha hecho notar la diversidad cultural, nacional y local, pues subsiguientemente 26 entidades en México han modificado su constitución y/o su legislación secundaria para reconocer esos derechos colectivos.

En síntesis, tanto en el marco internacional, como en la CPEUM y en algunas locales, se reconoce limitadamente, a los pueblos indígenas como sujetos de derechos, derecho a la particularidad étnico-cultural, a la libre determinación, expresada en la autonomía política para la elección de sus autoridades acorde a sistemas normativos propios en espacios subnacionales, como el municipio y la comunidad, así también el acceso y la presencia en los Congresos estatales y el federal mediante partidos políticos dentro de la representatividad legítima oficial moderna. Esta brecha abierta sobre derechos colectivos posibilita avanzar hacia la precisión y conquista de derechos para los pueblos, sus culturas, sus territorios y sus formas de gobierno. En 2011, por ejemplo, se da la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos, la cual obliga a las autoridades a considerar además de lo asentado en la CPEUM y local, derechos humanos enunciados por organismos internacionales y ratificados por México, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,⁴ los acuerdos de la Declaración de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas (2007). Éstos reconocen derechos más amplios, como por ejemplo la posibilidad de

³ Al igual que a lo largo del continente, los pueblos indios exigieron el reconocimiento de sus “usos y costumbres”, de su derecho consuetudinario (para dirimir conflictos y para la elección de sus representaciones locales), o sea de sus prácticas sociales, políticas y culturales. En otras palabras, respeto a sus identidades, territorio y cultura (Landázuri (2019). “Esto lleva a que haya un sinnúmero de ciudadanías diferenciadas en sus dinámicas, sobre todo para la elección de sus autoridades, en la toma de decisiones, en sus acciones colectivas tanto para la convivencia cotidiana local, como para la relación y negociación con instancias que son portavoces del Estado” (Landázuri, 2019:270).

⁴ Ratificado por México en 1990.

participación en la vida política, económica y social, así como en la toma de decisiones y representatividad desde la diversidad cultural y en la participación en la adopción de decisiones que afecten sus derechos, ya sea por consulta o por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad a procedimientos establecidos en derechos políticos modernos, como acceso a espacios del poder legislativo u otros organismos autónomos, representaciones políticas electas desde sus procedimientos, instituciones o sistemas normativos propios (artículo 5 y artículo 18).

Si bien podemos decir que se han ampliado los marcos jurídicos, así como las posibilidades de ejercicio ciudadano, pues se reconocen o tratan de reconocer un cúmulo de derechos hacia los pueblos originarios, como el derecho a la diferencia, a la libre determinación que se ejerce con la autonomía política de los pueblos y comunidades para elegir a sus autoridades locales mediante sus sistemas normativos propios; lo cierto es que, la concreción práctica de estos derechos, se ha dado en la exigencia permanente o desgraciadamente en la judicialización de los pueblos a hacer efectivos sus derechos, obligando a instancias locales, electorales y judiciales a acatar lo que dicta la ley, como es el caso de Cherán, Michoacán, Oxchuc en Chiapas, Ayutla de los libres, Guerrero, o la sentencia emitida en San Andrés Totoltepec en Tlalpan, Ciudad de México, en donde los Tribunales electorales han reconocido la validez del derecho a elegir por normatividad propia a sus autoridades locales, o en el caso de San Luis Tlaxialtemalco, Xochimilco, al cambio de figura de representación de subdelegado (figura unipersonal) por la designación de un *Concejo* de Gobierno en el pueblo (figura colectiva).

Es decir, existe la autonomía de letra o de norma, pero no de praxis y de reconocimiento de un sujeto político, pues las autoridades locales y electorales no garantizan del todo los derechos de los pueblos indígenas, aun teniendo éstos todos los recursos de jurisprudencia nacional e internacional, siguen siendo condicionados, subordinados y homogeneizados a conveniencia o por caminos enredosos, inadecuados a su cultura, lenguaje e instituciones propias. En ese sentido se plantea que existe un protagonismo que ha sumido los derechos humanos, incluidos los derechos colectivos, a un convencionalismo, eurocéntrico, asumiendo un lenguaje hegemónico de dignidad humana, que por su raíz monocultural, liberal individualista y occidental, y con el predominio de libertades de primera generación (derechos civiles y políticos), estrechan y dirigen los derechos hacia juicios universales, desdibujando otros horizontes emancipadores anclados en la diversidad cultural y en la dignidad humana (Santos, 2019:5-7).

A ello hay que sumar la falta de reconocimiento de sus territorios y la libertad de su usufructo, si se cruzan u oponen al desarrollo del Estado nación como los megaproyectos instalados en sus espacios vitales, bajo imposiciones que terminan por

desconocer sus derechos, primando “beneficios” al desarrollo de la nación y las mayorías. Uno de los asuntos más reclamados, es que no se toman en cuenta los usos, manejos, aprovechamientos, significaciones y cosmovisión que los pueblos tienen de sus territorios, por lo que constituye sin duda, pues a pesar de los avances en los derechos constitucionales y derechos internacionales a los pueblos indígenas, no se les ha reconocido como sujetos colectivos de derecho en cuanto a la propiedad de su territorio. El artículo 4 de la CPEUM sólo se refiere a la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas, mas no los reconoce como sujetos colectivos de derecho y sobre todo su derecho a poseer sus propios territorios, por lo que son susceptibles de despojos permanentes. A su vez el artículo 27 constitucional hace referencia a la propiedad de la tierra y no al territorio, lo cual limita el ejercicio de defensa sólo a los poseedores que cuentan con acreditación de propiedad colectiva agraria, sin embargo, el problema con el reconocimiento de los territorios no sería únicamente de propiedad, para los pueblos indígenas los territorios, más que un medio físico que les pertenezca, forman parte del ser de los pueblos, de su identidad y sustento de su cosmovisión.

En ese sentido, vale señalar que, la posibilidad de ampliación de derechos de los pueblos se concretó en la propuesta de la actual administración del gobierno, autonómado de la 4T, a partir del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), publicada el 14 de junio de 2021.

El planteamiento de Reforma Constitucional amplía los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, en temas como los derechos de mujeres, niñas, niños, adolescentes y jóvenes indígenas; tierras, territorios, biodiversidad y recursos naturales; sistemas normativos; coordinación con el sistema jurídico nacional; participación y representación en las instancias de decisión del país; comunicación comunitaria e intercultural; así como el derecho a la consulta libre, previa e informada; conjuntamente, enuncia el reconocimiento al patrimonio cultural, conocimientos tradicionales y propiedad intelectual colectiva; educación comunitaria, indígena e intercultural; desarrollo integral y sostenible; soberanía y autosuficiencia alimentaria; salud y medicina tradicional; migración indígena; jornaleros agrícolas y población indígena en contextos urbanos y transfronterizos; así mismo, enuncia una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas y afromexicanos (Camacho, 2021). En palabras del secretario del INPI, se busca que los pueblos tengan garantizados los derechos históricos que no han sido cumplidos en gobiernos anteriores:

La reforma indígena que hoy se plantea coloca a México a la vanguardia del proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano en el

contexto internacional y, al mismo tiempo, es un valioso aporte que hacen los mismos pueblos, como sujetos, en la construcción de la Cuarta Transformación de la República, haciendo honor a su digna historia de resistencia, así como sus valores y principios comunitarios (INPI, 2021).

Para lo cual se modificarían 15 artículos constitucionales y 6 transitorios, fundamentalmente es de subrayar los artículos: 1, 2, 26, 27, 41, 50, 73, 89, 94, 99, 115 y 116, la propuesta de reforma,⁵ se encuentra en proceso de sistematización y un poco en la congeladora, pues no ha pasado a discusión en las Cámaras alta y baja, lo cual sin duda es un freno hacia la ampliación de derechos de los pueblos originarios y sus territorios (INPI, 2020).

Podemos decir que si bien la propuesta de la 4T, puso en la escena pública el asumir guiarse moralmente por el reconocimiento y procuración de estos derechos y principios ordenadores sobre el involucramiento de los pueblos y comunidades originarias, en la práctica hemos observado una serie de formas de hacer que enfrenta grandes paradojas y contradicciones, para sostener estos argumentos mostraremos algunos casos de la diversidad de situaciones y puesta en marcha de las reformas impulsadas por la 4T en algunas comunidades y pueblos originarios.

La lucha de los pueblos originarios de la CDMX por el respeto a sus derechos de libre determinación y gestión de sus recursos

El territorio que hoy ocupa y se denomina Ciudad de México, estuvo habitado y apropiado territorialmente por diversas culturas en el devenir histórico de la cuenca, principalmente aquellas culturas de raíz mesoamericana, por lo que la mirada hacia este territorio, se tiene que hacer en la larga duración, reconociendo la multiplicidad de relieves y capas, por lo que hablamos de diversos territorios y culturas que preexisten, que resisten y se adaptan hoy a procesos mucho más urbanos que exige la ciudad.

Entonces, es importante reconocer la diversidad de expresiones territoriales y culturales, que permanecen latentes en la urbe, como la de los ahora denominados

⁵ La reforma en su etapa de seguimiento de acuerdos del proceso de consulta libre, previa e informada, se dio en un contexto complicado por la pandemia y los tiempos de los pueblos originarios, así como las premuras del Estado, dándose una participación moderada en julio de 2021, en donde se realizaron las consultas con los pueblos indígenas, para su conocimiento y su aprobación.

pueblos originarios de la Ciudad de México,⁶ cuya presencia data y se fue constituyendo desde Mesoamérica, la Colonia y hasta nuestros días, de la cual emana una organización y vida comunitaria particular, que nos obliga a reconocerlos en su distinguibilidad étnico-cultural dentro de la ciudad. La vida comunitaria y sus diversas expresiones en los pueblos originarios, conservan elementos materiales y simbólicos con raíces históricas profundas que les dan identidad étnica a los habitantes de las comunidades de esta gran metrópoli (Olivares, 2020).

De los primeros estudios antropológicos con respecto a los pueblos originarios, es de notar algunas características o elementos de la cultura e identidad que tienen en común estas poblaciones, entre las que destacan: la permanencia dinámica de la vida comunitaria en un territorio (La Cuenca del Valle de México) que se mantiene en una trama de interacción social a partir de la vida religiosa y festiva, como base del intercambio simbólico y cultural, así como una especie de red de relaciones de parentesco y compadrazgo, que permiten conformar un cuerpo social en una unidad y en la lógica comunitaria (Olivares, 2013).

Pero sin duda, como toda identidad, lo más importante es la reivindicación y autoadscripción cultural sobre la necesidad de diferenciación de los sujetos originarios del resto de la urbe, rememorando un pasado indígena que se ha transformado con el tiempo, pero que ha permanecido adaptándose a las nuevas exigencias de la vida urbana. En ese tenor, los pueblos originarios han emprendido importantes caminos en busca de su reconocimiento cultural y jurídico para ejercer sus derechos, no sólo en las estructuras de organización internas de sus comunidades, sino también fuera de éstas y en conjunción con instituciones del Estado; así, la exigencia del ejercicio del derecho de libre determinación y su defensa frente al crecimiento urbano, ha sido la pauta para la reorganización de los pueblos, los cuales se han involucrado en diversas actividades a fin de conocer instrumentos jurídicos y procedimientos legales para demandar sus derechos ante los Tribunales y las autoridades locales. Ya desde 2018, la Constitución de la Ciudad de México,⁷ reconoce los derechos de los

⁶ Éstos son los que provienen de una estirpe mesoamericana, que existían desde antes de la llegada de los españoles o que fueron creados en el periodo posterior a la Conquista por la política de congregación de pueblos que llevó adelante la Colonia, Independencia y Revolución (Olivares, 2013).

⁷ En el Capítulo VII, Ciudad Pluricultural, y en los artículo 57, Derechos de los pueblos indígenas en la Ciudad de México; artículo 58, Composición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica de Ciudad de México y, artículo 59, De los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, sobre todo es este último se enuncia lo

pueblos indígenas, originarios y residentes, en su diversidad cultural y en la posibilidad de la autodeterminación como sujetos de derecho dentro del marco del Estado. Vale decir que la materialización de estos derechos, por lo menos en la Constitución de la Ciudad de México, es un gran logro, pues es una ciudad diversa, sobre todo de pueblos, de un pasado mesoamericano lacustre y rural que aún expresa la resistente vida comunitaria en medio de la urbe, sobre todo al sur de la CDMX. De acuerdo con Andrés Medina (2008), las características más significativas de los pueblos originarios son la organización comunitaria territorial basada en un complejo institucional en el que se pueden reconocer fiscalías y mayordomías, comisiones de festejos, comisariados ejidales o comunales electos internamente en cada pueblo. Esto

siguiente respecto del carácter jurídico: “1. Los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. 2. El derecho a la libre determinación de los pueblos y barrios originarios se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, en los términos que establece la presente Constitución. 3. Los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes tienen el carácter de sujetos colectivos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tendrán derecho a la libre asociación”. Sobre este punto en el inciso B se señala que: 1. “La libre determinación se ejercerá a través de la autonomía de los pueblos y barrios originarios, como partes integrantes de la Ciudad de México. Se entenderá como su capacidad para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias para desarrollar sus facultades económicas, políticas, sociales, educativas, judiciales, culturales, así como de manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, en el marco constitucional mexicano y de los derechos humanos. 2. El derecho a la libre determinación como autonomía se ejercerá en los territorios en los que se encuentran asentados los pueblos y barrios originarios, en las demarcaciones basada en sus características históricas, culturales, sociales e identitarias, conforme al marco jurídico. En sus territorios y para su régimen interno los pueblos y barrios originarios tienen competencias y facultades en materia política, administrativa, económica, social, cultural, educativa, judicial, de manejo de recursos y medio ambiente. En esta dimensión territorial de la autonomía se reconoce y respeta la propiedad social, la propiedad privada y la propiedad pública en los términos del orden jurídico vigente (...). 6. Ninguna autoridad podrá decidir las formas internas de convivencia y organización, económica, política y cultural, de los pueblos y comunidades indígenas; ni en sus formas de organización política y administrativa que los pueblos se den de acuerdo a sus tradiciones. 7. Las formas de organización político administrativas, incluyendo a las autoridades tradicionales y representantes de los pueblos y barrios originarios, serán elegidas de acuerdo con sus propios sistemas normativos y procedimientos, y son reconocidos en el ejercicio de sus funciones por las autoridades de la Ciudad de México”.

sin duda representa un ejercicio de autonomía y de formas de representación que los pueblos originarios han defendido como parte esencial de su vida comunitaria. Se trata entonces de otro nivel de gobierno que se suma a los ya existentes, y que, hasta antes de la Constitución de la Ciudad de México, no contaba con una definición jurídica, pero sí con legitimidad de los pueblos y una autonomía de praxis.

Es importante resaltar que uno de los retos más importantes en el ejercicio de ciudadanía en los pueblos originarios de la CDMX, es el reconocimiento a sus autoridades propias. Hasta antes de la Constitución de la Ciudad de México las autoridades locales como coordinadores territoriales, subdelegados o enlaces territoriales⁸ y otras figuras son electas, son nombradas y legitimadas por los pobladores de cada uno de los pueblos,⁹ en ocasiones, fungían como representantes de los pueblos y

⁸ La figura del coordinador territorial enlace o subdelegado en los pueblos originarios, deviene de la figura de los llamados jueces de paz que eran la autoridad del pueblo, cuyo reconocimiento se dio en la ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, 26 de marzo de 1903, éstos permanecieron como autoridad local de los pueblos en las figuras de las municipalidades y ayuntamientos hasta 1928 que se promulgó la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, en la cual quedaron establecidas las facultades de gobierno y administración que ejercería el presidente de la república por medio de un departamento administrativo y político: el Departamento del Distrito Federal. Después en 1978 se dan nuevas modificaciones de participación vecinal y surge la figura de jefes de manzana para las colonias y en los pueblos se nombra a esta figura como *subdelegado territorial o coordinador* el cual era un representante del pueblo, que era designado por el delegado, pero quien forzosamente tenía que escuchar al pueblo representado por un grupo de vecinos notables y reconocidos que llevaban el nombre del candidato quien ya había sido elegido en asamblea a mano alzada por el pueblo o por normatividades propias. Esta figura y forma de elección permaneció hasta 1997 ya que ese año, se dio un proceso de democratización en la CDMX y por primera vez hubo elecciones para elegir al jefe de Gobierno del Distrito Federal y, a partir del 2000, a los delegados y por consiguiente a los subdelegados ahora llamados coordinadores territoriales y a los representantes vecinales por medio del voto universal, directo libre y secreto emanado de la Ley de Participación Ciudadana (de 1998) dejando fuera las formas y figuras de representación del pueblo o subordinándolas a los estándares ciudadanos. Los coordinadores territoriales recibían un salario como empleados de la delegación y presupuesto etiquetado para atender algunas necesidades locales muy limitadas como banquetas, luminarias, baches, etcétera, o condicionado a lo que se decidía desde la alcaldía.

⁹ Cabe recalcar que en todas estas formas de representación comunitaria se promueve la participación únicamente de los originarios, aunque en algunos casos, se da entrada a avecindados, pero fundamentalmente, se reivindica la pertenencia histórica a un territorio y a una cultura.

como autoridades subdelegacionales o vecinales ligadas más a las figuras de participación ciudadana institucional. Estas autoridades se encuentran “contratadas” por las alcaldías políticas, ya sea bajo el régimen de honorarios o como trabajadores de base, lo cual ha hecho que esta forma de representatividad se vea envuelta en tensiones políticas, juegos de poder, cacicazgos y control político.

Estas formas de gobierno eran elementos distintivos de algunos pueblos originarios que permitieron su supervivencia frente a la urbe. A pesar de ello, los pueblos originarios se enfrentan a constantes agravios, de los que destaca la ausencia de un marco normativo que reconozca y vigile el cumplimiento de los derechos de esta población, lo cual lleva a situaciones que muchas veces han sido tachadas de violentas y fuera del marco de la legalidad como los linchamientos o los castigos comunitarios, los cuales expresan simplemente la explosión de la tensión acumulada de estos pueblos debido a la falta de garantías jurídicas y de inclusión social de la urbe.

Sobre esta problemática del ejercicio de ciudadanía quisiéramos enunciar los dos primeros casos en la Ciudad de México.

Los retos del reconocimiento a la diversidad cultural, la autonomía en la CDMX y el caso de San Andrés Totoltepec, Tlalpan

San Andrés Totoltepec, es uno de los nueve pueblos originarios de la alcaldía Tlalpan, situado en la zona al pie de la sierra del Chichinautzin, lo cual hace que parte importante de su territorio, alrededor del 70% sea zona natural protegida. Sin embargo, se trata de un territorio que ha sido urbanizado en las últimas décadas, la llegada de avedados, el cambio del suelo agrícola por el suelo urbano ha hecho que los habitantes se enfrenten permanentemente a la presión urbana; es de resaltar la expropiación de su territorio para la construcción del colegio militar y para el paso de la autopista México-Cuernavaca. A pesar de esta situación de tensión por el avance urbano sobre su territorio, el pueblo de San Andrés Totoltepec mantiene como muchos pueblos originarios en la ciudad, su vida comunitaria y religiosa, así como una organización social propia que apunta ya a una autonomía de praxis mediante la permanencia de sus formas de gobierno comunitario, como los subdelegados o coordinadores territoriales.

Es de resaltar que San Andrés Totoltepec, fue el primer pueblo originario en exigir su derecho de libre determinación frente al Tribunal Electoral del Distrito Federal y en la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación. Este proceso fue complejo pues aún no existían la Constitución Política de la Ciudad de México, ni el marco jurídico que protegiera los derechos de los pueblos indígenas para poder elegir a sus autoridades comunitarias desde sus derechos colectivos como los pueblos originarios de esta ciudad. Este proceso se dio, por la situación de desgaste y apropiación de las autoridades, entonces delegacionales, desde hacía varios años en la dinámica y desarrollo de elección del representante del pueblo, por lo que la figura del subdelegado se hallaba desgastada y viciada por la injerencia de las autoridades delegacionales y partidos políticos, por tal razón, San Andrés Totoltepec, comenzó a repensar desde sus procesos identitarios y comunitarios, la transición hacia otra figura de representación que les posibilitara la permanencia comunitaria.

Somos conscientes de que la autonomía no es algo que viene de afuera o que alguna institución o autoridad nos la tiene que otorgar. La autonomía la tenemos que ganar con pequeñas pero definitivas muestras de cohesión comunitaria; con el ejercicio evidente de que, si la comunidad participa, el pueblo crece en su preocupación por el destino comunitario (Concejo Comunitario de Gobierno San Andrés Totoltepec, *La Jornada del Campo*, 12 de junio de 2019).

El contexto a partir del cual se dio este tránsito de representación comunitaria fue durante la elección del subdelegado en 2016, fecha en que se exacerba una serie de irregularidades, que excluían cada vez más la participación de los originarios, desde la emisión de la convocatoria para la elección para conformar la Junta Cívica Electoral hasta la jornada electiva del subdelegado. Durante el proceso se hizo notar que en la convocatoria emitida por la entonces delegación Tlalpan, hoy alcaldía, a partir de la Dirección de Gestión y Participación Ciudadana para participar en la Asamblea Pública, tuvo poca difusión y se dio en un contexto de opacidad hacia el pueblo, ya que se publicó únicamente con seis días antes de la asamblea, y con muy poca difusión, mediante carteles ilegibles colocados de manera poco accesible en la plaza del pueblo y otros espacios públicos, violando los derechos de los pueblos indígenas a tener una consulta, previa, libre y culturalmente adecuada. Por otro lado, se transgredió el derecho a la consulta por parte de las autoridades de Tlalpan, pues no se consultó a la comunidad para determinar los métodos de la elección de la Junta Cívica, o bien del subdelegado. Esto conforme a los usos y costumbres de los pueblos originarios de la Ciudad de México. En esta situación los originarios de Totoltepec, apoyados por un grupo de abogados, emprendieron una demanda ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal por las irregularidades manifestadas en el proceso de

conformación de la H. Junta Cívica Electoral, demostrando las excepciones cometidas por las autoridades de Tlalpan respecto del incumplimiento público al no respetar el derecho de libre determinación de los habitantes del San Andrés Totoltepec, al ser pueblos indígenas amparados en la CPEUM; sin embargo, al no tener una resolución favorable los pobladores deciden impugnar la resolución de la sentencia ante la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para exigir no sólo la anulación del proceso de elección de la Junta Cívica, sino también garantizar su derecho de libre determinación y hacer valer el marco jurídico que protege los derechos de los pueblos indígenas.

Después de una ardua lucha en los tribunales, y frente a la ausencia o incapacidad de éstos, y debido a la falta de un marco jurídico que reconociera el derecho a la libre determinación en los pueblos de la ciudad, en noviembre de 2018 la Sala Regional (SDF-JDC-2165/2016) resuelve el juicio y la impugnación anulando la elección de la Junta Cívica, y ordena a las autoridades de Tlalpan y al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), reponer y comenzar un proceso organizativo para realizar una Consulta en el pueblo de San Andrés Totoltepec con la finalidad de que la comunidad decidiera la forma y la figura de representación comunitaria y su proceso de elección, sentencia que coincide con la fecha del santo patrono, el 29 de noviembre del 2017 de manera simbólica. Por esta razón el trabajo del Pueblo de San Andrés Totoltepec fue el de reponer el proceso y apostar por el cambio de figura hacia una más representativa (autonómica) de sus intereses y menos dependiente del gobierno delegacional (denominada alcaldía a partir de 2018).

Frente a este escenario, se dio un proceso de recomposición y reorganización comunitaria y de estrategia jurídica, se trabajaron diversas tareas, entre éstas, la organización de un peritaje antropológico realizado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), y acciones que llevaron a una reposición del proceso donde participara todo el pueblo. Así, en 2018 y en consenso comunitario se determinó elegir un Concejo Comunitario del Pueblo como figura de representación tradicional, integrado por 14 representantes y 14 suplentes. De esta manera San Andrés Totoltepec se convirtió en el primer pueblo originario en la Ciudad de México en poder nombrar y establecer su propio gobierno autónomo. El 2 de septiembre de 2018 se dio la instalación y toma de protesta del Concejo Comunitario, con presencia de la Jefa de Gobierno y la alcaldesa en ese entonces electa de Tlalpan, más un grupo de notables en temas indígenas.

Desde 2018 a la fecha los retos de esta figura de representación comunitaria y de gobierno en San Andrés Totoltepec, han sido diversos; por un lado y en un inicio, por la falta de reconocimiento de la alcaldía —también encabezada por

la fórmula de Morena— con quien finalmente se dio un proceso de negociación, a partir del empeño constante de los integrantes del Concejo que se hicieron visibles y respetados en sus derechos como pueblo originario en Tlalpan y en otras instancias del gobierno local.

El camino hacia la consolidación de formas de gobierno comunitario en San Andrés Totoltepec ha sido arduo y ha traído una experiencia de aprendizajes en el ejercicio del poder demandado y otorgado por el pueblo, la falta de reconocimiento, la confusión con otras figuras de participación ciudadana, la costumbre en la verticalización en el ejercicio del poder, la lentitud de la consolidación de las leyes secundarias que emanarían de la Constitución local, el diálogo con los vecindados, el avance de la mancha urbana y la presión sobre su territorio,¹⁰ la falta de reconocimiento del territorio (marcado en la Constitución local) ha sido una pelea constante en la defensa frente al crecimiento urbano, porque las autoridades les exigen título de propiedad, lo cual no es posible, pues los derechos al territorio y agrarios no son equiparable en el reconocimiento de derechos a los originarios. También en el caso de San Andrés Totoltepec, se ha dado el enfrentamiento con un grupo político ligado al Partido de la Revolución Democrática (PRD) el cual había encontrado en las coordinaciones territoriales o subdelegaciones una forma de control y de acaparamiento de recursos y votos, quienes se oponen de manera frontal a la figura comunitaria y horizontal del Concejo. Al interior del mismo Concejo, el reto ha sido mantener la unidad frente a estos conflictos, y sostener un cargo honorario, la falta de presupuesto, la falta de reconocimiento en la gestión con las diversas autoridades, la conformación de comisiones para la organización de las tareas del pueblo, como la comisión del panteón, vía pública, fiestas, territorio, etcétera. Vale decir que el Concejo Comunitario al principio estaba compuesto de 26 integrantes, hoy quedan 8 titulares y una comisión de seguimiento.

A tres años de la conformación del Concejo Comunitario de Gobierno, se logró sentar precedente con el cambio de la figura de representación en los pueblos originarios en la Ciudad de México, la conformación del Estatuto del Pueblo de San Andrés Totoltepec, cuya propuesta y elaboración se realizó con la participación de varias familias troncales, originarias del pueblo y no originarias, así como con el apoyo de un colectivo de abogados.

¹⁰ Construcción de unidades habitacionales del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (Invi), invasiones de Antorcha campesina, perforación de un pozo.

El caso de Santa María Tepepan, Xochimilco

Santa María Tepepan es el pueblo originario más urbanizado de la alcaldía Xochimilco, el portal de entrada a esa región del sur de la Ciudad de México, característica tanto por su zona lacustre como por su zona cerril. En Xochimilco se asientan 14 pueblos originarios, que en fechas recientes han reivindicado los derechos que reconoció la Constituyente de la Ciudad de México, en torno a la elección de una autoridad tradicional, que represente realmente sus intereses, en contraste con el desempeño de los coordinadores territoriales que generalmente actúan como portavoces de las alcaldías. El proceso, hasta el momento, muestra la distancia entre la letra escrita y las acciones de los actores políticos. Pone también al descubierto la existencia de pueblos originarios incluso en una zona asimilada por el crecimiento de la metrópoli y, en la que sin embargo, la memoria de sus habitantes reivindica sus raíces como pueblo originario y sus otras formas de concebir la ciudadanía. Como señalan María Ana Portal y Lucía Álvarez (2011) en los pueblos originarios persiste “una ciudadanía compleja (...) que refiere a la ciudadanía como *pertenencia*, y que supone un sustrato de *identidad*... y otra es la que remite a la ciudadanía como *generación de derechos*” (2011:10).

La organización comunitaria en Santa María Tepepan tiene como antecedentes movilizaciones locales, primero en 2008, en contra de la construcción de una escuela y, posteriormente, en 2015, contra la construcción de la plaza comercial Arenal. En ambos casos el crecimiento inmobiliario significa cada vez mayores trastornos en la vialidad y el transporte, en el consumo de agua, la violación al uso de suelo y otros impactos económicos. En el caso de la plaza Arenal se denunció que no se cubrió todo el proceso de consulta, tiene un uso del suelo diferente, y viola la restricción en la construcción a 2 pisos, como está especificado para un pueblo originario. Las afectaciones directas fueron a las casas colindantes, desplazó a pequeños comercios, aumentó el predial o valor de los terrenos, pero sobre todo agota el agua; además le dan el privilegio de tener un pozo que antes estaba al servicio público. El impacto de los desarrollos inmobiliarios tiene muchas implicaciones, como son el derecho al agua, al territorio, a los recursos naturales, a la consulta, a la autonomía política, derechos adicionales que tienen los pueblos originarios y que no se respetan.

La Unión Comunitaria de Santa María Tepepan, surge como organización vecinal y apartidista, que al igual que en otros pueblos del sur de la CDMX, identifica la importancia de la figura del coordinador territorial en la defensa del territorio y los recursos. “La Unión Comunitaria por el Pueblo de Tepepan, siguiendo los pasos de la Coordinación de Pueblos Originarios, Barrios y Colonias de Xochimilco,

decidimos apostar por la autonomía para el pueblo originario de Santa María Tepepan, en rechazo a las prácticas corruptas habituales de los llamados Coordinadores Territoriales y de los partidos políticos” (Ortiz, s/f:1).

Al igual que en Tepepan otros pueblos de Xochimilco y de Tlalpan empiezan a organizarse de cara a las modificaciones constitucionales en favor de los pueblos originarios. Así, en 2015 se realiza el primer encuentro de pueblos de Xochimilco, 12 de los 14 que hay en la demarcación, para discutir justamente la figura de la representación política local, en el que participan en ejercicio de sus derechos y anteponer el poder desde los pueblos para recuperar el control de su territorio, para defenderse del desarrollo inmobiliario y definir las funciones de quienes deberían ocupar ese cargo (entrevista a Alejandro Ortiz y Minerva Hernández, julio de 2021).

En el debate se evidencia, por la experiencia histórica, que “la figura de coordinador territorial remite a la de una persona que trabaja para la Delegación y su titular en turno, como un enlace que representa a la autoridad delegacional” (Ortiz, s/f:4). Mientras que, “la figura de Autoridad Tradicional (nombre que se decidió utilizar en los Congresos de Pueblos entre 2015 y 2016), es lo opuesto, se trata de rescatar la figura de una ‘representación’ que obedece a la Asamblea del Pueblo como órgano máximo de autoridad de cada comunidad. Cada pueblo decide si su Autoridad Tradicional queda representada por una sola persona o por un equipo de trabajo colectivo” (Ortiz, s/f:4).

Se destaca la autonomía de las asambleas de los pueblos no sólo para decidir el carácter de la figura representativa, sino incluso organizarse y enriquecer los trabajos del representante y su programa de acción.

Llegado el momento para elegir a esos funcionarios locales (2017), el entonces delegado de Xochimilco –por cierto, de Morena– emitió una convocatoria unilateral para la elección de coordinador territorial, sin respetar el derecho a la consulta de los pueblos originarios, en la que podrían definir qué figura de representación política preferirían para el pueblo, de acuerdo con los Sistemas Normativos de Usos y Costumbres.

La Unión Comunitaria de Tepepan, junto con otros pueblos de Xochimilco (TEDF-JLDC-013/2017), impugna ese proceso ante el Instituto Nacional Electoral (INE) y lo gana ante el Tribunal electoral, y éste ordena a la alcaldía que se respete el derecho de los pueblos de Xochimilco y Tepepan, como pueblos originarios, a decidir la figura a elegir como autoridad o representante del pueblo.

Este conflicto se repite en varios pueblos en los que, por un lado, hay asambleas convocadas por la alcaldía y, por otro, las organizadas por los ciudadanos de manera autogestiva. Por resolución del Tribunal electoral se ordena reponer el proceso y

realizar consultas en todos los pueblos y la alcaldía sólo puede fungir como testigo; salvo en San Luis Tlaxiátemalco, donde no hubo controversia. Ese pueblo decide elegir a un Concejo comunitario.

En febrero de 2017, el delegado en Xochimilco emitió una Convocatoria para elegir coordinadores territoriales en los pueblos, y días después 12 pueblos y 2 colonias de Xochimilco interpusimos una demanda por la violación al derecho de los pueblos a la consulta previa, amparados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y en el artículo 2 de la Constitución Política del país. Unas semanas más tarde, a finales de marzo, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México otorgó un fallo favorable a los pueblos originarios de Xochimilco, y ordenó al Instituto Electoral de la Ciudad de México a realizar dictámenes antropológicos para identificar formas tradicionales de elección de representantes en los pueblos, y ordenó también a la Delegación Xochimilco a difundir en asambleas públicas el contenido de la sentencia. Sentó un precedente para los pueblos en la ciudad (Ortiz, s/f:1).

El alcalde no lo acepta e incluso se inicia un juicio político ante la Asamblea Legislativa para su destitución.

El IECM cumplió su mandato y realizó los dictámenes, pero la Delegación no cumplió con su parte, por lo que durante 2017 decidimos denunciar el incumplimiento, motivo por el cual el Tribunal turnó a la Asamblea Legislativa la petición para iniciar el proceso de remoción del delegado en turno. El proceso legal sigue, debido al desacato del delegado a la sentencia. El alcalde electo tendrá la responsabilidad de dar respuesta a esta sentencia, y cumplir con lo ordenado: organizar asambleas para que cada pueblo decida si quiere que siga el sistema de partidos, o si quiere organizar y elegir a sus propias autoridades, para que representen al pueblo y no al revés (Ortiz, s/f:1).

¿Por qué las violaciones a estos derechos? El terreno de la disputa no se reduce a un cargo político administrativo, sino al control del territorio y de sus recursos en la medida que los pueblos originarios están facultados para pronunciarse a partir de una consulta frente a un proyecto sea de urbanización, inmobiliario, o para del uso de sus recursos. La experiencia del 2008 y del 2015 mostró la estructura institucional que está involucrada en los permisos para las construcciones tanto a nivel local, central federal, áreas protegidas, patrimonio cultural y todas en colusión con las autoridades delegacionales. La apuesta de quienes buscan la autodeterminación es que un coordinador o Concejo comunitario actúe de manera independiente y en todo caso consulte a la población.

Por otro lado, la elección de autoridades tradicionales se contraponen también al sistema de partidos y al control clientelar que lo caracteriza.¹¹ La política partidista delega al “representante” la solución de problemas comunitarios. Asimismo, el sistema de partidos puede seguir controlando los espacios locales, los negocios de permisos sobre la tierra, sobre el agua. Es un botín muy atractivo y entonces lo que se disputa es ese control sobre los recursos y el territorio (entrevista Alejandro Ortiz y Minerva Hernández, julio de 2021), que remite a la ciudadanía en defensa de sus derechos.

En Tepepan se da el primer proceso de elección de autoridades tradicionales de manera autónoma, amparados por mandato del Tribunal Electoral, de frente a la alcaldía y al INE, aunque siempre notificando los pasos que se dieron.

En el registro los aspirantes a la nueva figura de representación se tienen que comprometer a respetar el siguiente perfil en caso de ser electos:

- PRIMERO. Quien resulte ganador(a) de la elección acepta que la Asamblea General del Pueblo es el órgano máximo de autoridad y acepta los Mandatos de la Asamblea General, así como la Revocación de Mandato en caso de incumplimiento y actuación contraria a los intereses del pueblo.
- SEGUNDO. La nueva Autoridad Tradicional acepta que deberá someter toda decisión a la Comisión de Vigilancia y a la Asamblea General, en sesión pública. Cada proyecto será válido si cuenta con un Acta de la Asamblea General de autorización para su implementación, con nombre y firma de todos los asistentes.
- TERCERO. La Autoridad Tradicional trabajará en defensa del territorio y de los recursos naturales y culturales, que se encuentran dentro del pueblo originario de Santa María Tepepan y de San Juan Tepepan, rechazando cualquier ley de carácter local o nacional que pretenda despojar o privatizar los recursos, la tierra y territorio de los pueblos.
- CUARTO. La Autoridad Tradicional asume como tarea que se respete el derecho a la consulta previa ante cualquier medida legislativa o administrativa que pueda afectarnos.
- QUINTO. La nueva Autoridad Tradicional asumirá el cargo de Tiempo Completo para servir a la comunidad.

¹¹ En estudios anteriores hemos analizado cómo en la delegación (ahora, alcaldía) Xochimilco se mantiene una tensión entre el discurso del cambio y la reproducción de formas de relaciones clientelares, atravesadas por la lucha cotidiana de los pueblos originarios, que por su experiencia histórica saben también negociar frente al poder (Landázuri y Herrera, 2016).

- SEXTO. La Nueva Autoridad Tradicional trabajará en apoyo a aquellas comisiones, mayordomías, Consejo del Pueblo y otras organizaciones y uniones vecinales, que estén trabajando en beneficio del pueblo, y junto con la Comisión de Vigilancia supervisarán las actividades, funciones y periodos de actuación de cada comisión, para proponer mejoras frente a la Asamblea General. Será la Asamblea General la única autorizada para decidir y/o dirimir cualquier asunto en relación con el trabajo de esas organizaciones.
- SÉPTIMO. La nueva Autoridad Tradicional y la Comisión de Vigilancia informarán cada tres meses al pueblo sobre los avances de su actuación y trabajos, y someterán al pleno de la Asamblea General cualquier proyecto, propuesta o iniciativa para aprobación.
- OCTAVO. La aceptación de este Perfil de los(as) aspirantes será condición necesaria para poder participar en la elección de la nueva Autoridad Tradicional de Santa María Tepepan (Comité electoral de Santa María Tepepan, 2017:2-3).

Este perfil de la autoridad tradicional subraya, por un lado, la pertenencia e identidad de un pueblo originario que reivindica la ciudadanía en la toma de decisiones y acciones colectivas “tanto para la convivencia cotidiana local, como para la relación y negociación con instancias que son portavoces del Estado” (Landázuri, 2019: 270).

Después de un proceso transparente de elección el candidato que gana, con algunas prácticas clientelares propias de la cultura política en la pugna por el poder, resultó ser allegado a la alcaldía. No tenía ninguna claridad de los compromisos ante la comunidad, derivados de su triunfo (entrevista Alejandro Ortiz y Minerva Hernández, julio de 2021).

Nuevamente, ante la falta de reconocimiento de estos procedimientos por la alcaldía, el Tribunal electoral volvió a ordenar que se repongan todos los procesos incluso en Santa María Tepepan, salvo en San Luis Tlaxialtemalco. La función de la alcaldía sólo será acompañar el curso en el que los pueblos se organizan, definirán de manera autónoma la figura de gobierno o representación que quieren elegir y la modalidad de elección (voto secreto, mano alzada, etcétera). Durante la pandemia todo ha estado detenido.

La reflexión ante ese resultado es, por un lado, que persiste lo que Víctor Manuel Durán (2010) llama *estado de excepción*, que sigue reproduciendo prácticas corporativistas y clientelares, y “la aplicación de la justicia y el derecho es discrecional para unos cuantos” (Landázuri y Herrera, 2016a:374), y por otro, que aún falta que

la gente tenga acceso a la información de lo que implicó esta reforma constitucional en la Ciudad de México, y que algunos reconozcan su capacidad de organización, sus derechos como pueblos originarios y se asuman como protagonistas en este proceso de transformación.

En Tepepan, al desaparecer organizaciones como la ejidal,¹² que era una organización colectiva, que funcionaba a partir de asambleas, se va perdiendo la participación comunitaria. Sin embargo, tanto adultos mayores como generaciones más jóvenes que reconocen todavía la vida comunitaria que se expresa, por ejemplo, en las celebraciones religiosas, han decidido reivindicar sus derechos como pueblos originarios amparadas tanto en la legislación de la CDMX, la federal y los tratados internacionales.

Esta experiencia es relevante dado el hecho de que Santa María Tepepan ha sido engullida por la urbanización de la ciudad y que posiblemente haya más avecindados que originarios. Sin embargo, el auto reconocimiento como pueblo originario y sus derechos empiezan a permear el discurso cotidiano, incluso entre los y las avecindadas,¹³ que participaron activamente en la Unión Comunitaria de Santa María Tepepan. Por ejemplo, recientemente ante el intento del Sistema de Aguas de la Ciudad de México de desviar el agua de uno de los pozos de Tepepan a otra alcaldía, los pobladores se movilizaron, defendiendo sus derechos y sus recursos,¹⁴ como pueblo originario. Los aprendizajes van dando sus frutos.

Actualmente, la relación de los pueblos originarios con el Estado es clave, el reto es cómo repensar y redirigirla hacia la autonomía. Así cierra su informe el comité electoral del Pueblo originario de Santa María Tepepan (2017:5):

Como lo hemos remarcado, nos mueve un espíritu de colaboración y trabajo por el bien común, esa debe ser la diferencia sustancial que resulte de todo este proceso, que

¹² Santa María Tepepan contaba con un Ejido que poco a poco fue desgranado, expropiado o enajenado, con el proceso de urbanización de la Ciudad de México.

¹³ A diferencia de otros pueblos, en Tepepan se aceptó, desde un principio, que las y los avecindados podrían participar en todo el proceso de organización y elección local.

¹⁴ “4. Los pueblos y barrios originarios tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar, controlar y gestionar las tierras, territorios y recursos existentes en sus tierras que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma, en el marco normativo de los derechos de propiedad. 5. Las autoridades de la Ciudad de México en coordinación con los pueblos y barrios originarios, protegerán los territorios respecto a las obras urbanas, públicas o privadas, proyectos y megaproyectos, que generan un impacto ambiental, urbano y social” (Gobierno de la Ciudad de México, 2019:30).

nuestra nueva Autoridad establezca todos los vínculos y lazos de coordinación y colaboración necesarios con las autoridades: la Delegación, el Gobierno Central, las autoridades federales cuando así se requiera, para gestionar e impulsar los proyectos y propuestas aprobados por el pueblo, para que se atiendan sus necesidades y requerimientos en tiempo y forma, desterrando en todo este ejercicio el mayor lastre de nuestra sociedad, que es la corrupción.

Se trata de revalorar lo local “como eje de la acción social y ‘mecanismo de defensa del entorno, de la cotidianidad, de la pertenencia y de la permanencia’ (Cabrero, 1995:11)” (Barabás, 2012:82). Y así mismo disputar nuevos sentidos sobre el carácter del Estado, la sociedad, la economía, los derechos y obligaciones ciudadanas: “en definitiva, la vida en común, la causa común, la casa común” (Torres, 2018:27), empezando por los abanderados de Morena que no son consecuentes con sus propios discursos y decisiones políticas en el ámbito legislativo.

Relación Estado-pueblos originarios, la apuesta en el Istmo de Tehuantepec

Entre los nuevos compromisos que estableció AMLO con las comunidades y pueblos indígenas se encuentra el impulso a formas de relación Estado y pueblos originarios, donde lo étnico ocupe un lugar central, tanto en la toma de decisiones como en el ejercicio pleno de los derechos y la ciudadanía. De esta relación que enfrenta tensiones multifactoriales, tomaremos el caso del Istmo de Tehuantepec, que comprende trabajo de campo en las comunidades de Juchitán, Tehuantepec y Salina Cruz, para ilustrar este punto.

El Istmo de Tehuantepec se caracteriza tanto por su importancia económica como por su riqueza cultural producto de sus diversos pueblos originarios, entre los cuales destacan el zapoteco, huaves, zoques, mixes y chontales (Chicatti, 2006). La región del Istmo ha sido codiciada tanto por sus denominadas riquezas naturales, como por ser identificada como estratégica debido a que es la parte más angosta de la República mexicana que comunica el Océano Pacífico con el Golfo de México.

Durante décadas ha existido un gran flujo de recursos en proyectos que prometen ser puntos de despegue económico para la región; los efectos de estas intervenciones han dado por resultado un dinamismo en todos los ámbitos de la vida cotidiana de las comunidades y pueblos indígenas que integran el Istmo. Estas intervenciones pueden incluso verse hoy tanto por su magnitud en el territorio como por su trascendencia en la memoria local (Rodríguez, 2011).

De cierto modo puede afirmarse que la región del istmo de Tehuantepec ha pasado de considerarse como un polo de desarrollo nacional a una venta de garage neoliberal, de la cual resulta la concentración de grandes beneficios en pocas manos y distintas condiciones de precariedad para los pueblos y comunidades originarias.

La lucha y la resistencia que han dado varios de estos pueblos y comunidades para defender sus territorios es también de larga data, y se caracteriza por su espíritu rebelde y contestatario, al reproducir una economía y modo de vida particular centrada en la autosuficiencia, debido a la diversificación de sus actividades, así como a las diversas formas de resistencia y reproducción de sus culturas (Campbell, 1993).

Marcados por su autodeterminación comparten una historia e identidad de lucha, a partir de procesos organizativos que han hecho frente a diversos actores y escenarios en los últimos años. Aunque, paradójicamente, su trayectoria política ha estado apegada, hasta fechas muy recientes, al proyecto político del partido de Estado y de sus recientes sucesores, por lo que llama la atención como en las últimas dos elecciones locales y la nacional los pueblos y comunidades del istmo abrazaron el proyecto López Obradorista caracterizado por buscar crear las condiciones para que el gobierno esté al servicio de los pueblos y comunidades, pero, sobre todo, al servicio de los más pobres.

Para el actual gobierno de la 4T la región del istmo representa un polo de desarrollo económico, a partir del cual puede impulsarse no sólo a la región sino al país entero por medio de procesos de encadenamiento productivo. Esta idea se conoce como el Plan de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec que ha puesto en marcha el gobierno de López Obrador desde finales de 2018, y que se articula al conjunto de otros megaproyectos: el Tren Maya, la Refinería de Salina Cruz, los programas de apoyo a la producción agrícola y forestal, así como los de bienestar social.

De la buena marcha de estos proyectos pende no sólo que la 4T pueda dar cumplimiento a sus promesas de campaña, sino también que se materialice una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas, como garantiza la reforma indígena, considerándolos como sujetos de reconocimiento y derecho en sus territorios.¹⁵

En este sentido los discursos del presidente en la región han brindado esperanza a la población local, destaca aquí su voluntad de respetar los derechos y la autonomía de los pueblos al proponer que se escucharía y se respetaría la opinión de las

¹⁵ Una situación que contrastaba con lo que Andrés Manuel López Obrador observó durante sus recorridos de campaña por el país, ya que en muchas localidades y pueblos indígenas la riqueza de sus territorios, así como de su cultura y cosmogonía, no se refleja en su bienestar económico, laboral, educativo, de salud, entre otros.

comunidades y los pueblos del istmo, de su compromiso por no hacer nada sin consulta; de que cualquier obra llevada a cabo buscaría cuidar el medio ambiente y no causar daños ecológicos, además de ser parte de un proyecto abarcador que lo que pretende es que la población sea la principal beneficiaria (Presidencia de la República, 2018).

El Plan de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec contempla la ampliación del proyecto carretero de la vía Salina Cruz-Coatzacoalcos, pasando por Acayucan y Matias Romero, además de fortalecer los caminos rurales; la revitalización de 200 kilómetros de vías férreas con lo cual se plantea ampliar y eficientar los servicios de carga y la restitución del servicio de pasajeros; la ampliación y modernización de los puertos de Salina Cruz y de Coatzacoalcos, con terminales especializadas de contenedores; así como la rehabilitación de las refinerías tanto en Salina Cruz como en Minatitlán; además del establecimiento de parques industriales y un gasoducto para abastecer a empresas y consumidores domésticos (Presidencia de la República, 2020). Encadenado a esto se encuentran los programas de apoyo social como la universalidad del apoyo económico a adultos mayores, personas en condición de discapacidad, becas a estudiantes de escasos recursos, los programas de apoyo al campo y combate a la pobreza que se han instrumentado a nivel nacional.

El Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec es considerado como parte de las cortinas de desarrollo de sur a norte proyectado en el Plan Nacional de la 4T, y ha contado con asignaciones presupuestales para llevarse a cabo desde inicios del gobierno, a partir de 2019. El gobierno de México ha anunciado una inversión de más de 20 mil millones de pesos para el periodo 2019 a 2022. Al ser éste un proyecto estratégico que busca apalancar la soberanía nacional, su financiación proviene de recursos públicos y se acepta la participación de fondos privados, provenientes del empresariado mexicano a quienes se les estimulará mediante apoyos fiscales (Presidencia de la República, 2020).

Cabe mencionar que entre los organismos encargados de estas obras destaca la Secretaría de Marina (Semar) como entidad rectora de la instrumentación. Hasta ahora se proyecta que las obras se terminen en 2024 y se calcula que para esas fechas alcanzará una inversión pública de 100 mil millones de pesos; se espera que la inversión de la iniciativa privada alcance los 200 mil millones de pesos (Presidencia de la República, 2020).

No cabe duda que el Plan es ambicioso y aunque se pensaba tener avances considerables para 2022, lo que vemos en las comunidades son procesos aislados que impactan y afectan de manera distinta a las poblaciones, a lo cual se suman las acciones del gobierno mexicano para tratar de contener los efectos mortales y económicos de la pandemia por el covid 19. Por ejemplo, en las comunidades y pueblos se aprecia

un flujo de actividades y recursos, que sólo han disminuido durante el periodo de confinamiento, también se aprecia que mucha de la actividad se sigue concentrando en las ciudades más grandes como Salina Cruz y Juchitán, y que son los programas de apoyo social los que siguen sustentando a las familias con menores recursos.

De igual modo se siguen llevando a cabo diversas mesas de negociación y diálogo con las autoridades encargadas de los diferentes proyectos y las comunidades involucradas, por ejemplo, algunos tramos aledaños a las vías férreas han sido ocupados, desde hace muchos años, y se han establecido ahí poblaciones con las cuales se ha llegado a algunos acuerdos sobre las afectaciones y el respeto al territorio ocupado, lo que ha producido que la vía no pueda ampliarse de acuerdo con lo planteado, conservando sus viejos límites. Hasta el momento es interesante que los acuerdos han sido respetados y no se ha caído en situaciones de violencia, y en los momentos de tensión con la población, cuando ésta decide cerrar el avance, el gobierno ha suspendido las obras hasta establecer nuevamente el diálogo.

La realización de los trabajos tampoco ha sido fácil, ya que el buscar incrementar la eficiencia del transporte de carga ha llevado a sustituir los durmientes de madera por otros de concreto, nivelar los tramos y sustituir las vías férreas, pero la rehabilitación constante de diferentes tramos provoca dudas sobre la calidad de los trabajos, temores en torno a la seguridad del tren que se desplaza a mayores velocidades y críticas sobre el tipo de trabajo que se está llevando a cabo. Además de que quienes ahora se encargan de las obras no es el propio gobierno, sino concesionarios, y las obras no necesariamente proveen los empleos anhelados en lo local.

Por su parte, dado el envejecimiento de la población campesina y debido a situaciones relacionadas con el crimen organizado, es muy fácil encontrar tierras agrícolas y labores frutales en situación de abandono, que por un lado parecen óptimas para el desarrollo de este megaproyecto, pero que a la vez enfrentan la resistencia de las comunidades a dejar de lado un modo de vida que sigue siendo indispensable para el desarrollo de sus culturas. Ya existen comunidades en las cuales se han llevado a cabo reuniones para la instalación de parques industriales, sobre todo en aquellas con acceso a las vías de comunicación vehicular, sin embargo, hasta ahora, aunque se han realizado reuniones informativas con las comunidades y personas propietarias los resultados manifiestan oposición a la venta de sus tierras, ya que existen poblados donde la agricultura aún forma parte de sus formas más sostenibles de sobrevivencia y de su vida cotidiana.

Actualmente el programa Producción para el Bienestar da un respiro a quienes por décadas han dejado de recibir apoyos para la producción, y con ello también se da la revitalización de algunas tierras que habían dejado de cultivarse, especialmente

aquellas dedicadas a la producción de maíz endémico zapalote; sin embargo esta producción sigue siendo insuficiente para el mercado local, incluso llega a representar una competencia en relación con el beneficio que actualmente se obtiene en las tierras más fértiles de la venta de sorgo, así como de otros cultivos frutales donde los productores han encontrado nichos de mercado que siguen financiando con sus propios medios.

Podría decirse que la situación de la producción agrícola se ha mantenido en condiciones de precariedad similares a las que se vivían antes del nuevo gobierno; sólo se ha visto un apoyo regular que de cierta manera ayuda a mantener el barco a flote como es el Programa Sembrando Vida, donde las familias campesinas han decidido replantar especies endémicas con posibilidades de aprovechamiento futuro como el agave o árboles frutales, con lo cual obtienen una remuneración de 5000 pesos mensuales que les permiten cubrir algunas necesidades básicas. De esta forma Sembrando Vida se aprecia como un programa más de corte asistencialista, ya que, junto a la ayuda a adultos mayores o personas discapacitadas, son ingresos que se destinan a la manutención y sobrevivencia local.

Si bien este proyecto del Istmo implicaba la creación de empleos para mitigar los procesos de migración que se viven en las comunidades y pueblos indígenas, lo cierto es que los salarios siguen siendo precarios. Actualmente, rondan los 250 pesos por jornada laboral, además de que la oferta de empleo es baja tomando en cuenta que se concentra en los centros urbanos y turísticos, por lo que no es extraño escuchar que quienes desean buscar un empleo deban desplazarse largas distancias, de dos a tres horas, dependiendo del acceso a los medios de transporte.

Si bien para el gobierno de la 4T es deseable que existan las condiciones para que la población encuentre oportunidades en sus lugares de origen, las condiciones que prevalecen en muchos de estos pueblos y comunidades se alejan mucho de lo que se asume con la creación de empleos. Muchas personas en el istmo prefieren trabajar por su cuenta, incursionando en la venta de productos u ofreciendo algún servicio, de ahí que muchas empresas prefieran contratar mano de obra externa a las comunidades para que se instalen cerca de los centros de trabajo, además de que no se ausenten debido a las conmemoraciones y compromisos comunitarios que suelen ser cotidianos en el istmo. Habrá que tomar en cuenta la refuncionalización que la economía del istmo ha dado, en el sentido de que las y los jóvenes se han concentrado más en el sector servicios absorbidos por las grandes compañías que les otorgan salarios a destajo.

Un aspecto que habrá que tomar en cuenta es que la realización de este proyecto de gran envergadura no corresponde a las acciones o procesos de igual dimensión para hacer viable el cumplimiento del Convenio 169 donde sus artículos

buscan establecer los estándares mínimos de respeto a los derechos de los pueblos indígenas, entre los que se incluyen el manejo del territorio, sus recursos naturales, la propiedad de sus tierras, la preservación de sus conocimientos tradicionales, la autodeterminación y la consulta previa, entre otros. Como se ha argumentado, las obras de este proyecto han avanzado a través de reuniones y negociaciones con las poblaciones “afectadas” y no necesariamente ante colectividades ampliadas como son los pueblos originarios del istmo (OIT, 2014).

Otro aspecto no menos importante son los daños que se crean al instrumentar proyectos de esta envergadura. En ocasiones se tiene certeza de que algo salió mal en las obras, sobre todo cuando la población afirma que la gente que labora ahí se ha estado enfermando, a veces se habla de la presencia de fugas o respiración de gases tóxicos, en otras de derramamiento de combustible, lo que es un hecho es que esto se viene a sumar al gran deterioro ambiental que se vive en la región y que se hace presente con la extracción de materiales para las grandes obras, la escasez de agua, la contaminación de los pocos ríos y mantos acuíferos que existen en la región, el uso generalizado de fertilizantes y agroquímicos, el manejo de desechos urbanos que repercute también en la salud de la población, de por sí ya deteriorada.

Todo este panorama se complica con la presencia del covid-19, que ha llevado a retrasar las obras, que ha enfrentado a la población a sufrir grandes pérdidas humanas, económicas, culturales y por supuesto, a perder el ritmo en la autogestión y autodeterminación. Pero aún con todas sus contradicciones el Plan de Desarrollo del Istmo sigue considerándose como algo importante para las comunidades y pueblos que ahí prevalecen, para algunos será un frente más que habrá que librar de la mejor manera, para otros la esperanza de que se cumplan las promesas históricas de crear desarrollo con bienestar hacia los pueblos donde se origina éste; sin embargo, a más de tres años de haber comenzado esta tarea la 4T confronta el hecho de que sus acciones siguen estando desarticuladas de las propias necesidades de los pueblos y comunidades indígenas, de su participación como colectividades en la toma de decisiones, del ejercicio de sus derechos y del disfrute de sus territorios y autodeterminación, así como del reconocimientos de su diversidad en las formas de participación y modos y mundos de vida.

Conclusiones y reflexiones finales

Los procesos de resistencia y de reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios no sólo se refieren al derecho de autogobierno, sino también al derecho

de ser reconocido como pueblo dentro de su territorio, a usar sus propios sistemas de organización y solución de conflictos, al uso de su territorio y recursos naturales, y a la defensa de su cultura a partir de su propia cosmovisión. Es indispensable analizar los procesos de resistencia y visibilización que han emprendido estos pueblos, y también reconocer la cultura política partidista que aún permea tanto a sus habitantes como a las instancias de gobierno que a su vez se niegan a aceptar estos cambios. Pues a pesar de que muchas de las reformas han sido encabezadas por Morena en los debates legislativos, las alcaldías de referencia no mostraron voluntad ni convicción de respetarlas, en el caso de la Ciudad de México. En el caso del Istmo, vemos que el despojo continúa para sostener “el desarrollo del país”, saltándose el derecho de los pueblos a ser consultados sobre el quehacer en sus territorios.

Habría que reconocer que el poder del discurso sobre el papel central que tienen los pueblos originarios en la transformación de México es importante, al mismo tiempo que es igual de trascendente identificar la complejidad de procesos y situaciones que hacen difícil materializar dichos cambios. Entonces, la lucha por el reconocimiento como sujeto político y derechos por parte de los pueblos indígenas y para concretar en el horizonte de los mismos en una inclusión de hecho, y más allá de su enunciación, presenta el reto de consolidar y revisar mecanismos de participación incluyente y no subordinada, pues los derechos colectivos como: la libre determinación, la autonomía política, el derecho a la jurisdicción indígena y el reconocimiento a sistemas normativos propios, el derecho al territorio y su manejo desde la propia cosmovisión y sin la intervención paternalista, intrusiva o de control político, han sido temas que siguen vigentes y que para los pueblos originarios constituyen importantes desafíos. Por ello las reivindicaciones de los movimientos indígenas y de los pueblos originarios, buscan la construcción de un reconocimiento hacia una ciudadanía ampliada que reconozca la diversidad cultural y que promueva procesos de cambio en donde se transformen las prácticas institucionales hacia la articulación de formas más participativas, informadas y autogestivas en la instrumentación de derechos y no en prácticas clientelares y simulaciones. El reto es avanzar hacia un estado que reconozca, en todas las escalas, los derechos de los pueblos originarios y una ciudadanía protagónica, reconociendo el pluralismo no como una forma de integración a lo nacional, sino como eje articulador de un nuevo orden. Como vemos, el camino hacia la visibilización y reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios será difícil. Desde los pueblos, tendrá que ser una labor desde abajo, participativa, de diálogo, en donde se reconozcan como sujetos políticos y de derecho, con la posibilidad de decidir sobre su territorio, sus instituciones,

su presente y su futuro. Desde las autoridades locales, si bien ha habido avances normativos y criterios jurisprudenciales con una perspectiva de pluralismo jurídico y diálogo intercultural, existe un severo problema en la puesta en práctica de los derechos, en el cual muchas veces predomina el desconocimiento, el colonialismo, o la falta de voluntad para su cumplimiento (Olivares y Velázquez, 2019).

La exigencia de derechos y su acatamiento por parte de los gobiernos locales o federal, tendrá que dar el salto, más allá de tener como antesala el conflicto o la judicialización. Consideramos que si se pretende una transformación como enuncia el gobierno actual, deberá hacerse desde todos sus actores, incluidos de manera no paternalista ni asistencial los pueblos indígenas; se trata, en última instancia, de abrir caminos para el diálogo en donde los pueblos originarios puedan ser reconocidos como sujetos de derecho para así ampliar ciudadanía.

Referencias

- Barabás, A. (2014). “Multiculturalismo, pluralismo cultural e interculturalidad en el contexto de América Latina: la presencia de los pueblos originarios”, *Revista de Sociología, Configurações*, 14, [disponible en]: <<https://journals.openedition.org/configuracoes/2219>>, [consultado el 13 de marzo de 2022].
- Camacho Servín, Fernando (2021). “Publica DOF convocatoria rumbo a reforma de derechos indígenas”, *La Jornada*, 9 de junio de 2021 [disponible en]: <<https://www.jornada.com.mx/notas/2021/06/09/politica/publica-dof-convocatoria-sobre-consulta-para-reforma-de-derechos-indigenas>> [consultado el 15 de marzo de 2021].
- Campbell, Howard *et al.* (eds.) (1993). *Zapotec Struggles. Histories, Politics, and Representations from Juchitan, Oaxaca*, Washington, Smithsonian.
- Chicatti, D.I. (2006). *Tehuantepec, ayer y hoy*, Tehuantepec, Conaculta-PACMYC.
- Comité Electoral de Santa María Tepepan (2017). Reporte final de actividades. Comunicación, Ciudad de México, 31 de octubre (mecanoescrito).
- Consejo Comunitario de San Andrés Totoltepec en Tlalpan (2019). “Autonomía y representación comunitaria”, *La Jornada del Campo*, México, 12 de junio [disponible en]: <https://issuu.com/la_jornada_del_campo/docs/suplemento_la_jornada_del_campo141> [consultado el 13 de marzo de 2021].
- Gobierno de la Ciudad de México (2019). *Constitución Política de la Ciudad de México. Capítulo Sobre Derechos de los Pueblos Indígenas en la Ciudad de México* [disponible en]: <<https://sepi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/PDFs%20informativos%20SEPI/book-constitucion.pdf>> [consultado el 30 de enero de 2022].

- INPI, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2020). Comité Técnico [disponible en]: <<https://www.gob.mx/inpi/articulos/avanzan-trabajos-del-comite-tecnico-de-expertos-para-impulsar-reforma-indigena-y-afromexicana?idiom=es>> [consultado el 30 de enero de 2021].
- INPI, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2021). *Propuesta de Reforma Constitucional sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos* [disponible en]: <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/646200/inpi-propuesta-reforma-constitucional-sobre-derechos-de-los-pueblos-indigenas.pdf>> [consultado el 30 de enero de 2022].
- Juan Martínez, Víctor Leonel (2016). *Multiculturalidad, ciudadanía y derechos humanos en México. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Landázuri, G. (2019). “Pensar las ‘ciudadanías’ en los espacios rurales”, en López Levi, L. Ricardo Yocelvezky y Gerardo Zamora (coords.), *Ciudadanías, desigualdad, exclusión e integración*, México, UAM Xochimilco, pp. 255-274.
- Landázuri, G. y J. Herrera (2016a). “Cultura política: ciudadanización y percepción de la gestión gubernamental”, en Sánchez Bernal, Antonio (coord.), *Dinámicas del Gobierno Municipal en el límite de recentralización*, México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, pp. 373-397.
- (2016b). “Cambios y continuidades en la democratización política de la Delegación Xochimilco”, en Ramírez López, Rigoberto, Mario A. Carrillo, Anna María Fernández, Juan Reyes del Campillo (coords.), *Entre la tradición y la modernidad. Cultura política y participación ciudadana en el Distrito Federal*, México, UAM-Xochimilco / Ítaca, pp. 83-107.
- Medina, A. (coord.) (2007). *Historia negada de la Ciudad de México: sus pueblos originarios*, México, UNAM / UACM.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2014). *Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe-OIT.
- Olivares Díaz, Martha (2013). La permanencia como alternativa de desarrollo en los pueblos originarios de la Ciudad de México. La Montaña de Xochimilco, tesis de doctorado, México, UAM-Xochimilco <<http://dcsh.xoc.uam.mx/pdrep/index.php/libros/item/672-la-permanencia-como-alternativa-de-desarrollo-en-los-pueblos-originarios-de-la-ciudad-de-mexico-la-montana-de-xochimilco>>.
- (2020). “Los Pueblos originarios de la Ciudad de México frente al despojo del modelo urbano actual”, en Canabal Cristiani, Beatriz et al., *Tejido rural urbano: actores sociales emergentes y nuevas formas de resistencia*, México, UAM-Xochimilco / Ítaca.

- Olivares Díaz, Martha y Alejandro Velázquez (2019). “Xochimilco: el camino hacia la autonomía, La Jornada del Campo, núm. 141, 15 de junio <<https://www.jornada.com.mx/2019/06/15/cam-camino.html>>.
- Ortiz, A. (s/f). *Festival por la autonomía-uniión comunitaria por el Pueblo de Tepepan, Xochimilco*, Ciudad de México.
- Presidencia de la República (2018). “Presidente López Obrador presenta Plan de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec: Tenemos la voluntad política para transformar la región” [disponible en]: <<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador-presenta-plan-de-desarrollo-del-istmo-de-tehuantepec-tenemos-la-voluntad-politica-para-transformar-la-region>>.
- (2020). *Comunicado No. 005. Se contempla una inversión de más de 20 mil millones de pesos en el Istmo de Tehuantepec* [disponible en]: <<https://www.gob.mx/ciit/prensa/comunicado-no-005-se-contempla-una-inversion-de-mas-de-20-mil-millones-de-pesos-en-el-istmo-de-tehuantepec-244683>>.
- Rodríguez, V. (2011). “La etnografía como herramienta para comprender la complejidad de la participación de la mujer en el campo mexicano: dos estudios de caso”, ponencia, 8º Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales.
- Santos, B.D.S. y B.M. Sena (2019). *El pluriverso de los derechos humanos, la diversidad de las luchas por la dignidad* (traducción para Argentina, España y México), Epistemologías del Sur, Akal.
- Sentencia (SDF-JDC-2165/20163) Sobre la reposición para elección de autoridades locales y el Concejo Comunitario de Gobierno San Andrés Totoltepec, Tlapan, CDMX [disponible en]: <<http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SDF-JDC-2165-2016-Inc4.pdf>>.
- Sentencia (TEDF-JLDC-013/2017) Sobre el Concejo de Gobierno San Luis Tlaxilatemalco, Xochimilco, CDMX [disponible en]: <<http://contenido.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-1202-2019.pdf>>.
- Sentencia sobre la convocatoria para elección de autoridades locales en Xochimilco [disponible en]: <<https://www.tecdmx.org.mx/index.php/acuerdos/2018/10/18/tedf-jlde-013-2017-y-acumulados>>.
- Torres, Ramón (2018). *El sentido de lo común. Pensamiento latinoamericano*, Argentina, Clacso.

Ciudadanías urbanas deficitarias. Acceso restringido a la vivienda en la Ciudad de México

Alejandra Toscana Aparicio

Introducción

LOS ESTUDIOS DE CIUDADANÍA se han centrado en las concepciones clásicas que la vinculan principalmente con el ejercicio de derechos políticos, como votar y ser votado/a, y los relacionados con las libertades de expresión y asociación; sin embargo, es posible verificar la ciudadanía a partir del ejercicio de otros derechos, por ejemplo, el derecho a la vivienda, difícil de concretar en países como México. Algunos autores consideran que la ciudad hace tangibles las ciudadanías y a la vez es fundamental para su desarrollo: mediante el acceso a los bienes y servicios de la ciudad, sus habitantes se hacen ciudadanos (Borja y Muxi, 2003).

El objetivo de este texto es explorar las condiciones que generan ciudadanías urbanas deficitarias en la Ciudad de México (CDMX), a partir de las dificultades del acceso a la vivienda y las respuestas gubernamentales que intentan garantizar el derecho a la vivienda y de manera más amplia, el derecho a la ciudad; esto mediante la revisión de textos académicos, periodísticos y de programas de gobierno.

En América Latina se ha discutido que la noción tradicional, occidental, de ciudadanía, es inoperante en países que se caracterizan por la desigualdad y la vulnerabilidad socioeconómica, por lo que se ha propuesto hablar de ciudadanías no plenas o deficitarias. Para el problema de acceso a la vivienda, se entiende por ciudadanía urbana plena el ejercicio intensivo y extensivo de los derechos de apropiación del espacio público por diversos grupos; el no poder ejercer el derecho a la ciudad, al suelo urbanizado, a la centralidad y a la vivienda es una muestra de ciudadanía deficitaria.

Este texto explora la construcción de ciudadanía urbana a partir del derecho a la vivienda y las tensiones que se dan por el uso del espacio urbano y el usufructo de la centralidad en la Ciudad de México.

En el primer apartado se presenta una discusión sobre las ciudadanías urbanas deficitarias o no plenas; a continuación, se expone el contexto de la CDMX en cuanto a su crecimiento y conurbación para, posteriormente, dar paso al problema de acceso al suelo urbano y a la vivienda, y por último a las respuestas gubernamentales a este problema a partir de 1997, cuando se democratizó el gobierno de la CDMX, y hasta la actualidad.

Ciudadanías urbanas deficitarias

Existen diversas formas de concebir la ciudadanía, casi todas se relacionan con el derecho de las personas a participar en la política y en la sociedad, y a individuos portadores de derechos garantizados por el Estado, con el fin de lograr igualdad y homogeneidad entre ellos, a la pertenencia a un lugar que genera un vínculo con un cierto espacio (Heater, 2007; Abbagnano, 2010). De ahí que haya una relación directa entre ciudadanía y ciudad: las ciudades dan origen a la ciudadanía, y la ciudadanía se materializa en la ciudad, en su espacio público, en la movilidad y en la disponibilidad y calidad de sus servicios e infraestructura (Ramírez, 2012). Una de las formas en que el sujeto se hace ciudadano es mediante la intervención en la construcción y gestión de la ciudad (Borja, 1998). Ramírez explica que “las ciudades muestran quizá como ningún otro lugar la formación de distintos tipos de ciudadanía, mediante prácticas sociales, del acceso diferenciado y desigual a los recursos de la sociedad como de la manera en que los individuos y grupos participan en la vida pública” (2012:162).

Siguiendo la definición tradicional de ciudadanía de Marshall,¹ en la que un individuo es portador de un conjunto de derechos garantizados por el Estado y de obligaciones, la propiedad privada y en específico, la vivienda, es clave (Kuromiya, 2019). Con base en la historia de Inglaterra, Marshall (1965) divide la creación de la ciudadanía en tres etapas: la primera, surgió en el siglo XVIII y abarca los derechos civiles que incluyen los derechos de propiedad, de amparo y de juicio individual justo. La segunda etapa es la política, institucionalizada entre los siglos XVIII y XIX, se desarrolló junto con la democracia parlamentaria y el sistema de partidos,

¹ Para Marshall (1965) la ciudadanía se entiende como un estatus concedido a los miembros plenos de una comunidad, quienes son iguales en derechos y obligaciones.

incorporó el derecho al voto, a la libre asociación y a la participación en órganos de gobierno. La tercera fase es la social, que se inicia a mediados del siglo XIX y se institucionaliza en el XX con el Estado de Bienestar, incluye los derechos laborales, seguros de desempleo y de educación (Leycegui, 1999). En la evolución de la ciudadanía propuesta por Marshall, el derecho a la propiedad se identifica en la dimensión civil o legal que comienza a institucionalizarse desde el siglo XVIII en el mundo occidental (Ramírez, 2012); pero el derecho a la vivienda como un bien básico para el bienestar de las personas y como parte del derecho a la ciudad, se enmarca en los derechos sociales.

En las últimas décadas ha surgido interés por las ciudadanías no plenas o deficitarias, en contraste con la ciudadanía plena que se ejerce por el ejercicio intensivo y extensivo de los derechos de apropiación del espacio público que es llevado a cabo por diversos grupos (Borja, 1998). En realidades sociales tan desiguales y estratificadas como las de América Latina, en donde existen grupos vulnerables rezagados y excluidos, la igualdad que proclama la noción tradicional de ciudadanía resulta inoperante (Bournazou, 2010): el Estado no logra dotar el sustrato material al estatus formal de ciudadanía (Leycegui, 1999), de tal forma que ésta es deficitaria.² Lo limitado del concepto tradicional de ciudadanía llevó a que éste se transformara en América Latina, según Winocur (2003) en cuatro sentidos, siendo uno de ellos la ciudadanía como apropiación del espacio público, el cual se entiende como el espacio urbano y el espacio político.³

“La reproducción social, colectiva e individual se basa en el acceso a la ciudad como totalidad del suelo urbanizado. Es por esa razón que el acceso a la urbanización es considerado un derecho” (Pérez, 2016: 220), desde el acceso a la vivienda hasta el acceso a servicios e infraestructura que hacen de un lugar que sea habitable. Así, la ciudad es un derecho de sus habitantes y esto implica una noción amplia de

² Un trabajo pionero sobre las ciudadanías plenas o no plenas es el de Parons (1967) sobre la lucha por los derechos civiles de los afroamericanos en Estados Unidos en la década de 1960. En el contexto de América Latina, otros grupos que se han estudiado en términos de la concesión de la ciudadanía plena no deficitaria han sido de las mujeres por sus derechos sexuales y reproductivos, entre otros (Bareiro y Riquelme, 1998), y sobre las limitantes de la ciudadanía en los jóvenes y entre la población infantil desplazada (Durstun, 1999; González, 2012).

³ Los otros se refieren al derecho a ser diferente en cuanto a etnicidad, lengua; al desplazamiento del ejercicio de la ciudadanía de la política institucional a organizaciones sociales; y a los medios de comunicación como nuevos escenarios de participación en la esfera pública (Winocur, 2003).

ciudadanía que se enmarca en la fase social en el esquema de Marshall (1965). De acuerdo con Rodríguez (2017:576), la ciudadanía urbana introduce la dimensión urbana a la discusión de ciudadanía, ésta “emerge de las prácticas del habitar llevadas a cabo en el entorno inmediato”. Las urbes son más que “el lugar donde se desarrollan prácticas y relaciones políticas, y se han entendido como un componente transversal que influye en la forma y en el fondo de la lucha por la participación y el uso legítimo de este espacio” (Rodríguez, 2017:565).

La vivienda, entendida como refugio, como el espacio donde se realizan funciones humanas básicas (descanso, alimentación, convivencia, reproducción, estudio) y se dan las interacciones más significativas e importantes (Coneval, 2018); es también una de las mayores inversiones patrimoniales de las familias (Bourdieu, 2003). Las viviendas son el elemento que constituye la mayor parte del espacio urbano “desde donde se accede a las infraestructuras y equipamientos públicos en asentamientos humanos” (Coneval, 2018:42); constituye una condición para acceder de facto a la ciudadanía, en función de sus características, como parte de un espacio urbano determinado genera condiciones de inclusión o de exclusión, en los casos de exclusión, sus habitantes no ejercen de ciudadanos (Borja, 2016). De tal modo que la residencia tiene el rol de la membresía política (Ahumada, 2015) ya que “la vivienda ocupa alrededor del 50% de la superficie de una ciudad y es la principal responsable de la división social del espacio y la segregación” (Sobrino, 2021:10).

Si bien la vivienda es un derecho en muchos países, entre éstos México (es un derecho humano, se reconoce en la Constitución política nacional y en la de la CDMX),⁴ las leyes y las prácticas no lo convierten en un derecho ejercitable sino programático porque para ejercer este derecho se requiere tener cierta solvencia económica y/o ser sujeto de crédito bancario, de tal forma que más que un derecho es un privilegio. Las constituciones políticas nacional y local avalan y legitiman la demanda social de acceso a la vivienda digna y decorosa, pero no garantizan que todos los ciudadanos, mediante mecanismos formales, puedan ejercer dicho derecho. Por vivienda digna y decorosa se entiende aquella:

[...] que cumpla con las disposiciones jurídicas en materia de asentamiento humano y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protec-

⁴ Se reconoce en el artículo 25.1 de los Derechos Humanos, en el artículo 4 de la Constitución Política y en el artículo 9 de la Constitución de la Ciudad de México.

ción física de sus ocupantes antes los elementos naturales potencialmente agresivos (Cámara de Diputados, 2019).

La Constitución de la CDMX considera que la vivienda debe ser adecuada, lo que significa que debe tener condiciones de habitabilidad, accesibilidad, asequibilidad y buena ubicación, disponibilidad de infraestructura, equipamiento y servicios básicos, espacios públicos, seguridad y certeza jurídica y respeto a la diversidad cultural, medioambiental y geográfica (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2016).

No todas las familias pueden acceder a viviendas con estas características porque ello no depende de su necesidad ni de su derecho sino de su ingreso económico, de su inserción laboral y de su derechohabencia en alguno de los fondos para la vivienda (Coulomb, 2010). Esto es un problema relevante en México, puesto que 60% de la vivienda es de autoconstrucción (Sobrino, 2021) y originalmente irregular. Son los sectores de menos recursos económicos los que por falta de opciones recurren con frecuencia a mecanismos informales para hacerse de una vivienda. Para que la ciudadanía urbana fuera plena y no deficitaria, el acceso a la vivienda y en general a la ciudad, no debería estar en función de los recursos económicos ni de la derechohabencia de los ciudadanos, sino en función de su derecho a la vivienda; de no ser así, la noción de ciudadanía, pensada como un conjunto de derechos que otorgan a los individuos un estatus igualitario ante la ley más allá de la clase social de pertenencia, deja de tener sentido y el no cumplimiento de ese derecho contribuye a generar y agudizar desigualdades.

Borja (2016:2) sintetiza el problema:

El suelo urbano es principalmente de propiedad privada; la promoción y la construcción de viviendas está en manos de las empresas privadas (excepto programas sociales destinados a algunos sectores de muy bajos ingresos) y el financiamiento, a cargo de los bancos. El suelo es objeto de especulación, las viviendas más o menos dignas son mercancías en vez de bienes accesibles a todos; los sectores bajos y medios deben endeudarse con los bancos y en períodos de crisis los desahucios son masivos. Los gobiernos anuncian o intentan promover políticas públicas que, en el mejor de los casos, se quedan a medio camino. Cuando se actúa en las áreas centrales o cualificadas, el mercado genera la gentrificación y cuando se desarrollan intervenciones públicas y masivas de vivienda social se crean zonas de exclusión.

Por gentrificación se entiende “un proceso territorial que es el resultado de ensamblajes económicos y políticos específicos y que provoca procesos de acumulación por desposesión mediante el desplazamiento y la expulsión de hogares de menores

ingresos” (Janoschka, 2016:31). En el siguiente apartado se verá cómo se refleja lo anterior en la Ciudad de México.

La Ciudad de México y su zona metropolitana

La CDMX es la principal urbe del país, en términos demográficos, económicos y políticos. Su zona metropolitana es de las más grandes del mundo: está integrada por 58 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo, con una población total de 21,815,533. La CDMX aporta 8,998,653 a la metrópolis (Inegi, 2020).

La CDMX presentó crecimiento demográfico acelerado desde la década de 1940 hasta 1980,⁵ durante el periodo de industrialización que detonó la migración campo-ciudad, y con ello, la necesidad de vivienda de bajo costo para los obreros. Inicialmente la ciudad creció sobre las alcaldías (antes delegaciones) que ya tenían zonas urbanizadas, por ejemplo, Coyoacán, Iztapalapa y Azcapotzalco.⁶ En este periodo (1940 a 1980 aproximadamente), grandes cantidades de población se asentaron en tierras de propiedad social originalmente destinadas a actividades agropecuarias que se urbanizaron de manera irregular.⁷ A mediados del siglo XX, la ciudad se conurbó con los municipios Naucalpan y Tlalnepantla del Estado de México, que recibieron inversiones para establecer industrias, y así inició el proceso de metropolitización sobre la

⁵ La población en 1940 era de 1,757,530; para 1960 aumentó a 4,870,874; en 1980 se registraron 8,831,079; para 2000 bajó ligeramente a 8,605,239 y en 2020 se contabilizaron 9,209,944 personas en la CDMX (Inegi, 1940, 1960, 1980, 2000, 2020).

⁶ A partir de 2016 las delegaciones que integraban la Ciudad de México pasaron a ser alcaldías, esto implica que las ahora alcaldías, tienen más facultades, por ejemplo, en materia de presupuesto y construcción, pero también los alcaldes o alcaldesas tendrán como contraparte a los concejos. En este texto se usará el término alcaldía indistintamente.

⁷ Existen dos tipos de propiedad social: ejidos y tierras comunales, ambos emanados del artículo 27 constitucional, el cual no permitía que éstos se vendieran, rentaran ni hipotecaran. Los ejidos se dotaron a grupos de campesinos desposeídos de tierra; las tierras comunales se restituyeron a comunidades que desde tiempos coloniales habían sido despojadas de sus tierras. Las reformas a dicho artículo de 1992, permiten la incorporación de ejidos y tierras comunales al mercado inmobiliario. Antes de 1992, la incorporación se hacía mediante mecanismos irregulares. El reparto agrario (1917-1992) dio como resultado que más de la mitad del territorio nacional fuera propiedad social. Tras los primeros años de reparto había 96 ejidos y comunidades rodeando el área urbana de la CDMX, de aquellos tiempos, ahora sólo hay 37 (Inegi, 2007), más de la mitad han desaparecido porque se han sumado a la urbe.

entidad que la rodea por tres costados, el Estado de México, y que alcanzaría décadas más tarde un municipio del estado de Hidalgo. De 1970 a 1990 el crecimiento se dio en alcaldías periféricas y en municipios rurales del Estado de México. A partir de 1990, se incorporaron a la zona metropolitana municipios rurales muy lejanos donde la urbanización se da de manera difusa y discontinua, entre ellos Huehuetoca, Zumpango, Texcoco, bajo la lógica del negocio inmobiliario (Suárez y Delgado, 2007; Toscana y Pimienta, 2018). Se formó así una región económica y funcional resultado de la expansión de la Ciudad de México sobre pueblos, pequeñas localidades y espacios rurales destinados a zonas habitacionales y a actividades económicas.

En lo que se refiere a la expansión física de la CDMX, ésta se dio de manera irregular en un 48% sobre tierras de propiedad social. Dado que en esta época se prohibió la construcción de fraccionamientos, sectores de bajos recursos se asentaron de manera irregular en delegaciones del sur como Tlalpan, Xochimilco y Magdalena Contreras y municipios del oriente; lo mismo sucedió en el poniente, en las alcaldías de Álvaro Obregón y Cuajimalpa, pero con sectores económicamente más pudientes (Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, 2016).

En la década de 1980, con el inicio de la desindustrialización y la terciarización de la economía, el negocio inmobiliario se volvió muy lucrativo (Pradilla, 2012). El dinamismo de la CDMX y en especial en sus áreas antiguas y centrales se frenó: negocios, oficinas y servicios sustituyeron viviendas y su crecimiento demográfico se estancó, mientras que éste aumentó en las alcaldías periféricas y los municipios conurbados a costa del suelo de conservación y los municipios semi rurales del Estado de México (Gobierno de la CDMX, 2020c).⁸ Entre 1980 y 2000, más del 76% de las viviendas en la ahora CDMX, se establece en las alcaldías con suelo de conservación, principalmente en Tlalpan y Xochimilco que presentaron un crecimiento poblacional 12 veces mayor al del promedio de la CDMX (Ímaz, *et al.*, 2011). Del año 2000 a la actualidad, el área urbana de la ciudad aumentó 15% sobre todo hacia la zona sur, en el suelo de conservación; 47% de la superficie decretada como Área Natural Protegida (ANP) de la CDMX ha sido ocupada por asentamientos irregulares. Actualmente, la tasa de crecimiento manifiesta desaceleración (Gobierno de la CDMX, 2020b); en 20 años, la CDMX podría tener 8% menos de población (Gobierno de la CDMX, 2020a).

La zona centro de la CDMX concentra servicios e infraestructura, muchos de ellos instalados en las décadas de crecimiento demográfico más dinámico; corredores

⁸ En la CDMX el suelo se divide en dos categorías: suelo urbano y suelo de conservación. Este último abarca 50% del territorio e incluye los espacios rurales y el suelo forestal.

económico-financieros que atraen inversiones, donde se concentraba la población hace 30 o 40 años; en contraste con la zona oriente-sur con menos servicios, movilidad desarticulada, asentamientos irregulares y población de menores recursos económicos.

Acceso a la vivienda

Uno de los problemas de la CDMX es la falta de vivienda para sectores de recursos económicos bajos, esto se ha detectado desde principios del siglo XX (Sánchez, 2004), y se ha agudizado. En la década de 1970 aparecieron movimientos urbano populares (MUP) en varias ciudades del país que buscaban mejorar las condiciones de vivienda de la población, no sólo por el déficit sino también por la falta de servicios, infraestructura y certeza jurídica de la tierra (Moctezuma, 1984). Con el proceso inmigratorio rural urbano que tuvo lugar a mediados del siglo XX y la explosión demográfica derivada, se formaron barrios irregulares y precarios en zonas periféricas; en ellos se gestó la lucha por la tierra, la regularización de predios y por la dotación de servicios urbanos (Schteingart, 1987). Otras familias se acomodaron en zonas más céntricas en edificios y vecindades deteriorados también, en parte por el control de rentas congeladas durante la segunda mitad del siglo XX, lucharon por servicios y por evitar desalojos injustificados (Briseño y De Gortari, 1987).

Estas luchas, que formaron parte del MUP, cobraron relevancia tras los sismos de 1985, cuando el déficit de vivienda se agravó por la destrucción masiva de vecindades y otras construcciones en las áreas centrales de la ciudad habitadas en su mayoría por sectores populares. Por la presión ejercida por los damnificados, organizados en la Coordinadora única de damnificados (CUD), ante la inacción del gobierno y el rumor de que los damnificados serían reubicados en zonas periféricas, se diseñaron diversos programas de reconstrucción de acuerdo con los perfiles de los damnificados.⁹ La reconstrucción en la CDMX no tiene paralelo, ha sido la reconstrucción *in situ* más importante de América Latina, pese a las tendencias neoliberales que buscaban la expulsión de las clases bajas del centro de la ciudad, éstas no perdieron el usufructo de la centralidad. En menos de dos años se reconstruyeron 86,621 viviendas, lo que ningún otro programa ha logrado. El éxito de

⁹ Programa Emergente de Vivienda, Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, Renovación Habitacional Popular y Programa Emergente de Vivienda Fase II.

la reconstrucción y el capital social adquirido por la CUD conllevó a que una vez terminada la reconstrucción, el movimiento de damnificados se convirtiera en la Asamblea de Barrios (AB), uno de los referentes más importantes del Frente Democrático Nacional (FDN) para las elecciones de 1988 que daría lugar, poco tiempo después al Partido de la Revolución Democrática (PRD; Toscana, 2010).

Si bien con los programas de reconstrucción se solucionó el problema derivado de los sismos, la carencia de vivienda para sectores de bajos recursos económicos permanece. De acuerdo con las proyecciones presentadas en el Programa de Gobierno 2019–2024 sobre la necesidad anual de vivienda para nuevos hogares, se calcula una cantidad de aproximadamente 45 mil, de las cuales 70% debe ser para sectores de escasos recursos. Dado que no es y no ha sido así, la mayor parte de los nuevos hogares pobres salen de la CDMX:

[...] 70% de las familias más pobres que demandan una vivienda han tenido que enfrentar la decisión de vivir fuera de la ciudad (son expulsados) o, en contados casos, logran acceder al mercado formal a través de la obtención de diversas ayudas. Entre ellas se encuentran las aportaciones de programas federales (como créditos bancarios o beneficios otorgados por entes gubernamentales con esquema de apoyo social), o los que otorga el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. El segmento de hogares que no logra entrar en dicho proceso opta por vivienda en hacinamiento, ya sea en el esquema de renta o venta de vivienda que, además, por la escasa oferta de suelo, casi se ve nulificada la posibilidad de localización en zonas de valor medio o alto. Este fenómeno da un efecto escalonado, presionando al suelo de conservación y entrando en lógicas de sustitución de áreas de valor o preservación ambiental por zonas urbanas (Gobierno de la CDMX, 2020c: 43).

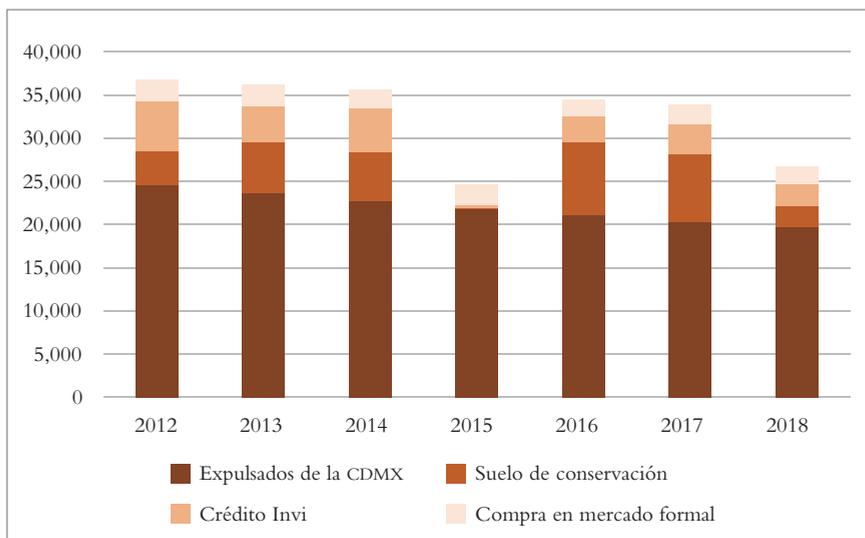
Esto vulnera el derecho a la vivienda, al ambiente sano, y en general, el derecho a la ciudad (Gráfica 1).¹⁰

La capacidad adquisitiva de una gran parte de la población, no le permite el acceso a la compra de vivienda por las vías formales, como los créditos hipotecarios.¹¹

¹⁰ Por otro lado, está el problema de los indigentes, la población callejera, los sin casa. La cifra oficial para la CDMX ronda en los 7 mil (CNDH y El Caracol, 2019). Los indigentes evidencian las fallas y limitaciones de las instituciones encargadas de proteger a la población en todas sus dimensiones, no sólo en lo que se refiere a la vivienda.

¹¹ Un problema central para la adquisición de vivienda son los bajos salarios, éstos no permiten una compra directa pero tampoco posibilitan la obtención de un crédito bancario, ya que para ellos se requiere un ingreso mínimo de alrededor de 6 salarios mínimos y esta

Gráfica 1. Hogares nuevos en la CDMX (2012-2018)



Fuente: elaboración propia con información del Gobierno de la Ciudad de México (2020c).

Esto hace que las familias queden marginadas a zonas periféricas, de riesgo, que ocupen predios de manera ilegal, que vivan en construcciones deterioradas o hacinadas, que autoconstruyan, entre otros ejemplos.

Un sector de población que no aparece en la Gráfica 1, es el que arrienda vivienda. Según Sobrino (2021), quienes rentan suelen ser personas que viven solas u hogares de reciente creación; en el caso de los nuevos hogares que alquilan una vivienda, sus ingresos suelen ser mayores al de los hogares totales y la edad del jefe/a del hogar suele ser menor al del total de los hogares. Probablemente estos nuevos hogares en un tiempo, adquirirán una vivienda propia mediante crédito hipotecario y no serán expulsadas de la ciudad.¹²

Debido al encarecimiento del suelo urbano y a la falta de reservas territoriales, las viviendas a menores precios se construyen en fraccionamientos en municipios semi rurales de la periferia exterior de la ciudad, donde los terrenos tienen

condición, al menos en tiempos del gobierno de Marcelo Ebrard, sólo la cumplía 15% de las personas que habitan en la CDMX (Gobierno del DF, 2007:68).

¹² Además, están quienes alquilan cuartos dentro de otras viviendas, viven en casas prestadas, etcétera.

precios más bajos que en las zonas céntricas y se carece de infraestructura y servicios (Eibenschutz y Goya, 2009); por ejemplo, Huehuetoca, municipio que forma parte del área metropolitana a 67.7 km del centro de la CDMX, con 40% de vivienda abandonada, cifra muy alta en comparación con el total del Estado de México que es de alrededor del 10% (Inegi, 2020). Estos fraccionamientos presentan precios considerablemente menores a los que se ofrecen en las alcaldías centrales pero no ofrecen condiciones de habitabilidad, básicas para hacer valer el derecho a la vivienda y a la ciudad.¹³

En cuanto a los asentamientos de origen irregular, se ha intensificado la ocupación del suelo de conservación, cuya tenencia es mayoritariamente social. Las alcaldías con mayor extensión de suelo de conservación que alberga asentamientos irregulares son Xochimilco y Tlalpan (Gobierno de la CDMX, 2020c; Foto 2).

En la ocupación del suelo de conservación se observa la pugna entre la necesidad de vivienda y el derecho al ambiente sano, aspectos incluidos en el derecho a la ciudad, en la Constitución de la CDMX y en los demás instrumentos normativos de la entidad. Por mucho tiempo el suelo de conservación sirvió como válvula de escape al problema de rezago habitacional para sectores populares, sin embargo, desde que se ha reconocido el problema ambiental de la CDMX, se protege. La cuestión ambiental pasó de ser un tema marginal en la agenda gubernamental a tener un lugar prioritario que contempla una amplia gama de problemas que incluye pérdida de biodiversidad, contaminación, erosión de suelos, agotamiento de mantos freáticos y cambio climático, entre otros.

En la CDMX, una de las primeras acciones para promover y combatir los problemas ambientales fue la definición del suelo de conservación, que incluye los espacios rurales y el suelo forestal de la entidad. El suelo de conservación brinda una serie de beneficios: contribuye a la recarga del acuífero, a la captura de dióxido de carbono, a la retención de partículas, al mantenimiento de microclima de la urbe, a la conservación de especies endémicas, además provee de productos agropecuarios, materias primas para la construcción y ofrece posibilidades de recreación; sin embargo, está sometido a diversas presiones que le restan capacidades para proporcionar

¹³ Al revisar los portales de algunas inmobiliarias se puede calcular que los precios en Huehuetoca por metro cuadrado son de alrededor de 6,500 pesos mientras que los inmuebles de la alcaldía Miguel Hidalgo sobrepasan los 400 mil pesos por metro cuadrado; esto es que con el presupuesto que en Huehuetoca se puede adquirir una vivienda horizontal en un desarrollo de URBI o ARA por ejemplo, en Polanco sólo se adquiriría un metro cuadrado de suelo construido.

Foto 1. Fraccionamiento en Huehuetoca, 2022



Foto 2. Asentamiento irregular en la alcaldía Xochimilco, 2019



Fotografía: archivo propio.

dichos servicios; parte de esta presión es la expansión del área urbana (Gobierno de la Ciudad de México 2020b). En 1997, el gobierno local se planteó como política no regularizar predios en suelo de conservación, no obstante, esto no ha evitado su ocupación (Ímaz *et al.*, 2011).

La ocupación del suelo de conservación se da básicamente de tres formas: por la ampliación de poblados ya existentes, por el surgimiento de nuevos asentamientos y por la urbanización difusa de vivienda (Schteingart y Salazar, 2010). Los dueños del suelo de conservación, mayormente de propiedad social, han desempeñado un papel estratégico en su urbanización; y líderes ligados a partidos políticos han incidido en la dotación de servicios y en su regularización.

Las luchas urbanas ampliaron la ciudadanía en términos políticos y urbanos: las “formas autogestivas de acceso al suelo, a la vivienda, a los servicios, así como las movilizaciones y formas activas de participación en demanda de la reivindicación de derechos políticos, civiles y sociales” ampliaron la ciudadanía (Ramírez, 2012:169), hasta llegar a la *Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad*, retomada en la Constitución Política de la CDMX.

En 2010 se firmó la *Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad*,¹⁴ en ella se reconocen derechos y la vivienda es uno de los temas centrales; la Carta es un documento utópico que busca el reconocimiento al Derecho a la Ciudad, la función social de la ciudad, esto significa que todos los habitantes de la ciudad tengan acceso a bienes y servicios y con ello se logre una ciudad más justa, también busca “otorgar instrumentos jurídicos a los ciudadanos para ser parte de la ciudad y para defender sus territorios frente a su privatización o el lucro” (Delgadillo, 2016:76-77). En 2017, bajo el gobierno de Miguel Ángel Mancera se aprobó la Constitución Política de la CDMX, en ella se reconoce el Derecho a la Ciudad con todo lo que implica. El derecho a la ciudad

[...] se configura a partir del derecho de todos al lugar, a un espacio público de calidad, a la movilidad, a la belleza del entorno, a la centralidad, a la calidad de vida, a la inserción en la ciudad formal, a la autonomía del gobierno, al conocimiento histórico, arquitectónico, sociocultural y patrimonial de la ciudad (Borja, 2001; citado en Ramírez, 2012:185).

¹⁴ Firmada por organismos civiles, organizaciones sociales del MUP, representantes del poder ejecutivo local, funcionarios de gobierno y el jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard (Delgadillo, 2016).

El problema de vivienda desde los gobiernos de la Ciudad de México

Con el crecimiento demográfico observado en la CDMX desde la década de 1940, la crisis de vivienda económica y popular, ya notoria desde principios del siglo XX, en la década de 1960 se agudizó, por lo que se empezaron a llevar a cabo programas habitacionales puntuales que no lograron resolver la gran demanda. En la década de 1970, se crearon fondos solidarios de vivienda, entre éstos el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste; Cruz, 1997) y se promovieron las unidades habitacionales en las ciudades grandes del país.¹⁵

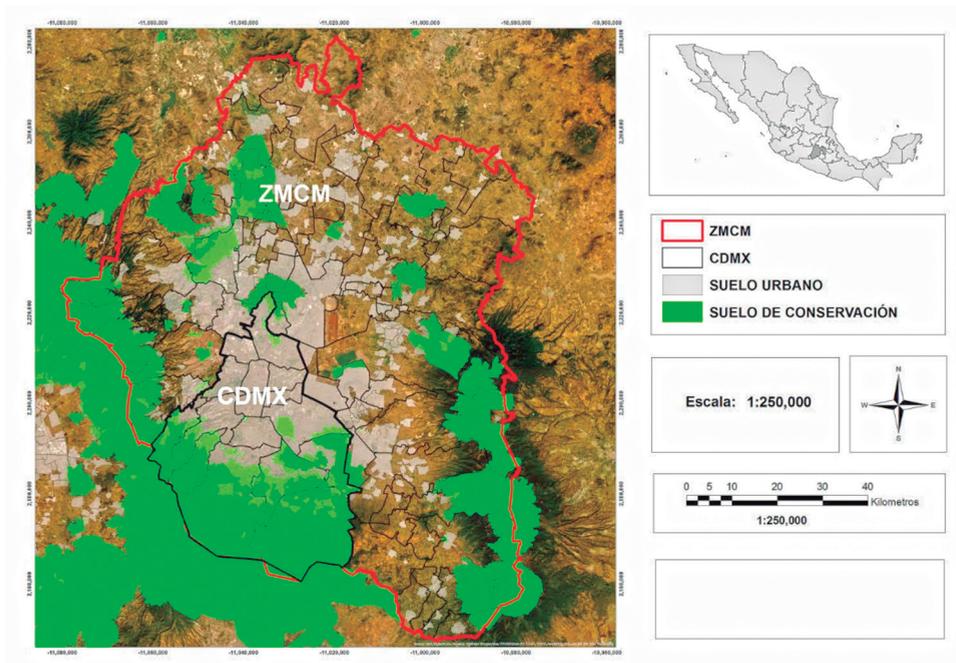
El hoy llamado Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) creado en 1981 se planteó como una opción a la urbanización irregular popular (la más extendida en el país), como alternativa a la autoconstrucción anárquica. Fonhapo cubría una parte de la demanda de vivienda de sectores de bajos recursos, con un cierto éxito en la década de 1980, “financiaba programas de lotes y servicios, vivienda progresiva y apoyo a la autoconstrucción comunitaria, pero no pudo constituirse en una opción masiva a la urbanización irregular de las mayorías empobrecidas” (Coulomb, 2010: 576), porque sólo 25% de las acciones fueron dirigidas a población de ingresos de 2.5 salarios mínimos.

Con la crisis económica de 1982 se agudizó la crisis habitacional. En 1988 el papel del Estado en materia de vivienda se modificó y como resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas, se replantearon los enfoques existentes en torno a la formulación y aplicación de las políticas de vivienda: El Estado tendría que apoyar a sectores no gubernamentales en el suministro de vivienda. Esto implicó el retiro del Estado de la promoción y producción de vivienda y su relevo por el sector privado, con su propia lógica empresarial y competitiva (Coulomb, 2010). El Estado conservó la posibilidad de poner normas y reglas, entre éstas, por ejemplo, la prohibición de construir vivienda en el suelo de conservación, cada vez más codiciado, sin impedir que la especulación encarezca el precio del suelo. A partir de este cambio, se ha dado una producción “masiva” de vivienda mayoritariamente de interés social, por empresas privadas, en suelos baratos que tiene como finalidad contender con la informalidad, el rezago habitacional y el hacinamiento (Rodríguez y Sugranyes,

¹⁵ La construcción de las unidades habitacionales inició desde el periodo presidencial de Miguel Alemán (1946), pero fueron insuficientes y dirigidas a sectores específicos ligados al PRI; con ellas se pretendía densificar la vivienda, sustituir la vivienda precaria y mejorar las condiciones de vida para las clases medias (De Anda, 2008).

2004), pero que se ubican en municipios alejados y desconectados del área urbana consolidada (Eibenschutz y Goya, 2009). Esto se agudizó desde el año 2000, cuando la construcción de vivienda se consideró una forma de incentivar el crecimiento económico; para ello se fomentó la participación de la iniciativa privada en la construcción de vivienda social; se promovió el otorgamiento de créditos hipotecarios por medio de instituciones públicas (Mapa 1) y desde entonces la política de vivienda, más que social es económica, hecho que dificulta que sectores desfavorecidos ejerzan su derecho a ella.

Mapa 1. Zona Metropolitana de la CDMX y suelo de conservación
(se observa el suelo de conservación rodeando la urbe por el sur y su contigüidad al área urbana, así como la periferia exterior, desmembrada del área urbana consolidada)



Fuente: elaboración propia a partir del portal de datos abiertos de la CDMX.

En el caso de la población de la CDMX, asentarse en fraccionamientos de vivienda social en municipios periféricos, recurrir a lotes irregulares, a la auto construcción y al hacinamiento han sido opciones para hacerse de vivienda; esto debido no sólo a la necesidad, sino también al deseo de la población de tener una vivienda

que se sobrepone a la ausencia de títulos de propiedad e incertidumbre jurídica que ello implica (Mollá, 2006), así como la lejanía de los municipios periféricos respecto a la ciudad consolidada (Mapa 1).

El gobierno de la CDMX puso en práctica una serie de programas de vivienda para atender el rezago (en términos de cantidad y calidad, es importante porque han predominado programas de mantenimiento). En 1997 comenzaron transformaciones en las políticas sociales y urbanas al democratizarse el gobierno de la CDMX. La vivienda ha sido un componente importante de estas “políticas de inclusión social y políticas urbanas participantes” que han permitido “expandir la ciudadanía y hacer efectivos los derechos ciudadanos” (Ziccardi, 2016:31), aunque algunos aún se ven limitados, tanto por los recursos económicos disponibles como por la mercantilización del suelo y la vivienda.

En los primeros años del gobierno de izquierda de la CDMX se lanzó el Programa de mejoramiento de vivienda, que otorgaba créditos a población vulnerable (madres solteras, personas en condición de discapacidad, indígenas y adultos mayores) para mejorar las condiciones de la vivienda o para su ampliación (Zicardi, 2016).

En 1998 se creó el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (Invi) como un instrumento autónomo de la administración pública para gestionar las demandas locales de vivienda social para sectores específicos considerados como vulnerables y en situación de riesgo (indígenas, adultos de la tercera edad, madres solteras, discapacitados), mediante el otorgamiento de créditos, financiando obras, haciendo investigaciones sobre el tema y coordinando políticas para la CDMX (Schteingart, 2016). Todo ello con la finalidad de contribuir a la realización del derecho a la vivienda.¹⁶ Sin embargo, el Invi, hasta ahora, tampoco ha sido solución suficiente, por lo limitado de sus acciones ante la creciente necesidad de vivienda y por la corrupción en su funcionamiento.¹⁷

Bajo la jefatura de gobierno de la CDMX de Andrés Manuel López Obrador (2000–2006) se puso en práctica la normativa Bando Informativo número 2, conocido como Bando Dos. La idea era repoblar las alcaldías centrales¹⁸ que contaban con

¹⁶ www.invi.cdmx.gob.mx/instituto/acerca-de

¹⁷ Se conocen casos de corrupción en torno al Invi, en los que los beneficiados no cumplen el perfil, un mismo inmueble se vende más de una vez, se engaña a los compradores y no se les entregan las viviendas compradas, entre otros. Diversos medios de comunicación lo han expuesto, también lo manifestó Claudia Scheinbaum en su Plan de Gobierno (2019–2024).

¹⁸ La Ciudad Central se despobló tras los sismos de 1985, a pesar de los programas de reconstrucción, mucha gente migró a otras zonas de la metrópoli que consideraron más seguras.

infraestructura y servicios y al mismo tiempo evitar que la ciudad siguiera creciendo en forma horizontal hacia el suelo de conservación y municipios de la periferia exterior, donde la infraestructura y servicios son deficientes e incluso inexistentes. El Bando Dos estimuló el repoblamiento, habitabilidad y redensificación del centro (la construcción masiva de vivienda sólo se permitió en las demarcaciones Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc. El permitir la construcción de edificios en predios que eran unifamiliares atrajo a las empresas desarrolladoras, se estimuló la industria de la construcción y los precios aumentaron considerablemente, convirtiendo algunas colonias de dichas alcaldías en lugares verdaderamente inaccesibles económicamente para la mayor parte de la población de la ciudad (Rivas, 2021). De modo que sí hubo un repoblamiento, pero con otro perfil de población, especialmente en las alcaldías Benito Juárez y Miguel Hidalgo, donde gran parte de los nuevos habitantes son de clases altas.

Durante este periodo, el Programa de Mejoramiento a la Vivienda continuó. En 2001 inició el Programa de Vivienda en Conjunto para construir nuevas viviendas en conjuntos urbanos que contaran con infraestructura. También se llevó a cabo el Programa de Rescate a Unidades Habitacionales, que no implica obras nuevas y se enfoca en evitar deterioro en las viviendas ya existentes.

En la gestión de Marcelo Ebrard (2006-2012) continuaron los programas anteriores y se lanzaron Mejoramiento Barrial, Redensificando la Ciudad Central del Distrito Federal y Programa de Vivienda Rural Sustentable. El primero reconoce la capacidad de la población en la construcción de sus viviendas y barrios, que la auto construcción es un hecho en la CDMX y que estos barrios requieren mejoras. Con su puesta en práctica se recuperó el espacio público en algunas áreas de la ciudad y mejoró la movilidad. El programa ha promovido la construcción de “ciudad” mediante prácticas de organización colectiva para mejorar el espacio público deteriorado como plazas, banquetas, calles, fachadas, alumbrado (Delgadillo, 2016), lo que incide en la construcción de ciudadanía urbana, como señalan Borja (1998), Ramírez (2012) y Rodríguez (2017).

El Programa Redensificando la Ciudad Central del DF promovió la densificación de las áreas centrales de la ciudad para hacer confluir las políticas urbanas

Otros factores que incidieron en el despoblamiento fueron la política de rentas congeladas (1942-2001) que más que ayudar a la vivienda popular contribuyó al deterioro de miles de propiedades y a su colapso en 1985; y la reubicación de la Universidad Nacional Autónoma de México en Ciudad Universitaria que sacó a los jóvenes del Centro de la ciudad (García, 2018).

con las de vivienda, aunque esto ha dado lugar a mega edificios que irrumpen en las colonias donde se asientan.¹⁹ Y el Programa de Vivienda Rural Sustentable para la población rural vulnerable. Todo esto se enmarcó en el “Nuevo Orden Urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos” uno de los ejes del programa de gobierno de Marcelo Ebrard. La aplicación del Bando Dos se dio por concluida y se permitió la construcción de vivienda en todas las demarcaciones de la ciudad (Nájera, 2016).

Durante la gestión de Miguel Ángel Mancera (2012–2018) continuaron los programas existentes y cobraron auge los polígonos de actuación: se crearon más de 100 en zonas de plusvalía, entre éstas las colonias Granada, Doctores, La Mexicana, San Pablo, Tacubaya y Alameda-Reforma. Los polígonos de actuación permiten re-densificar, relotificar y “relocalizar los usos y destinos del suelo” en una cierta área determinada con la función de “intercambiar altura, superficie y uso de suelo que le corresponde a distintos predios contiguos” (Nájera, 2016: 81); estos han sido muy utilizados en los últimos años para re-densificar la población en sitios abandonados de las alcaldías centrales de la CDMX y tras las “fallidas estrategias de desarrollo de vivienda en zonas periféricas del área metropolitana” (Rivas, 2021:15); son una herramienta potencialmente útil para modificar: “densidades habitacionales en ciertos predios a cambio de potenciales de construcción de otros predios, básicamente, es utilizada en el urbanismo para generar nodos de densidad en ciudades más allá de una regulación generalizada y entendiendo casos específicos” (Rivas, 2021:6).

Estos polígonos pasan por encima de los “Programas de Desarrollo Urbano Delegacional, en los cuales se estipulaba las densidades, áreas permeables, alturas y usos de suelo” (Rivas, 2021:59). Aunque es una herramienta legal, se ha abusado de ella, pues aumenta la densidad de algunas zonas que no tienen la infraestructura necesaria para solventar su construcción (por ejemplo, aumenta la demanda de agua).²⁰

¹⁹ Por ejemplo, el complejo *Mitikalh* iniciado en 2008, en la calle Real de Mayorazgo #130, en el pueblo de Xoco, alcaldía Benito Juárez, rascacielos de 68 pisos para uso comercial, corporativo y residencial (alberca, gimnasio, spa, espacios para eventos y esparcimiento, centro comercial y hotel). Su construcción ha estado cuestionada por vecinos de Xoco que denuncian la tala de árboles y algunas irregularidades en las que han incurrido los responsables del proyecto, como la falta de consulta pública al barrio original (Huerta, 2021).

²⁰ A cambio de la creación de polígonos, las empresas que intervienen deben dar una compensación económica a la ciudad por los daños que dichas obras pueden causar a los vecinos, es decir, para subsanar el daño local. Pero hay opacidad en el uso de esos recursos, mismos que no suelen reinvertirse en las zonas donde se decretan los polígonos (Rivas, 2021). Existen casos registrados en que los vecinos afectados se han quejado porque las

Otra figura similar es la Transferencia de potencialidades, “fundamentada en la adquisición de derechos de aprovechamiento, que permite el comercio de derechos de un terreno que no han sido utilizados hacia otro, la justificación de este instrumento es promover un óptimo aprovechamiento de los servicios urbanos y que se obtengan recursos para acciones de restauración y mejora de los inmuebles” (Nájera, 2016:81).

Por el uso de estas herramientas²¹ y de proyectos como el Corredor Cultural Chapultepec,²² su gobierno ha sido criticado por el impulso —señalado de corrupto— al negocio inmobiliario.²³ El actual gobierno de la CDMX reconoce que se ha dado un modelo de desarrollo urbano en favor del mercado inmobiliario sobre el interés público que ha contribuido a agudizar la desigualdad y que imposibilita el ejercicio del derecho a la vivienda y a la ciudad por parte de amplios sectores desfavorecidos económicamente. Scheinbaum señala que históricamente hubo:

[...] un predominio de formas desordenadas de crecimiento urbano que dieron lugar, entre otros procesos, a asentamientos humanos irregulares en zonas de alto riesgo y en suelo de conservación; al despoblamiento de las zonas centrales de la Ciudad; al aumento en la distancia y número de viajes; a la mezcla de usos de suelo; al déficit de vivienda y a la inseguridad física y jurídica en la tenencia de la tierra (Gobierno de la CDMX, 2020c).

Así como también a una diversidad de problemas sociambientales. Por ello, se ha comprometido a brindar más opciones de vivienda a familias de escasos recursos.

autorizaciones de los polígonos se conceden sin considerar las posibles afectaciones al entorno inmediato (Nájera, 2016).

²¹ Sobre todo, por la construcción masiva en espacios en donde no hay suficientes servicios o donde se afecta el paisaje urbano como el caso de *Be Grand Copilco*, actualmente cancelado.

²² Se pensaba construir “un paso elevado para peatones sobre Avenida Chapultepec, desde Amberes hasta Sonora entre las colonias Juárez y Roma Norte, donde —según los promotores del corredor— los ciudadanos podrían caminar entre áreas verdes y tener acceso a actividades culturales con un tema por cada tramo: pintura y escultura, música y danza, fotografía y arquitectura, literatura, historia, teatro y cine”. La ciudadanía lo frenó con el argumento de que se crearían espacios comerciales a favor de un particular en detrimento de la ciudad (Navarrete, 2019).

²³ Por cártel inmobiliario de la CDMX se señala a un grupo de personas, incluidos funcionarios, que, durante el gobierno de Mancera, realizaron actividades ilícitas en el mercado inmobiliario. El gobierno actual ha detectado irregularidades (en 48 de los 174 polígonos de actuación autorizados durante la gestión de Mancera, entre 2017 y 2018 (Obras, 2019).

Las herramientas para incidir en la vivienda se encuentran en dos instrumentos de carácter normativo para el largo plazo: el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México. Ciudad de derechos y derecho a la ciudad, proyectado de 2021 a 2040 y el Programa de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2020-2035; además del Programa de Gobierno (2018-2024).

El Plan General deriva de la Constitución de la Ciudad de México (2017, art. 15) y de la nueva legislación de planeación (Leyes del Sistema de Planeación de la Ciudad de México, 2019, art. 43), así como de la necesidad de articular políticas de largo alcance en temas estratégicos que, entre otras cosas, garanticen el cumplimiento del derecho a la ciudad. Este Plan pretende “la reducción de las desigualdades sociales y territoriales, la cohesión y la inclusión, el cierre de las brechas de género, la lucha contra cualquier tipo de discriminación y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, junto con el fortalecimiento del sistema democrático, participativo y de libertades que ha conquistado la sociedad y que caracteriza a la capital de la República” (Gobierno de la CDMX, 2020a:10).

El Plan General retoma entre sus objetivos, hacer una ciudad compacta que crezca hacia su interior sin afectar y sin ocupar el suelo de conservación mediante “el aprovechamiento racional del potencial constructivo, así como el reciclamiento de zonas industriales con bodegas subutilizadas abandonadas y áreas que hayan perdido población”. Para garantizar el derecho a la vivienda, el gobierno facilitará una oferta “accesible, incluyente, segura, de buena calidad y servicios, que favorezca el bienestar y la eliminación del hacinamiento” (Gobierno de la CDMX, 2020a:16-17).

El programa de gobierno vigente tiene como eje para reducir las desiguales “hacer de la Ciudad de México un lugar de derechos”, entre los cuales están los derechos a la salud, educación, alimentación, vivienda, desarrollo urbano y económico, al espacio público, áreas verdes, medio ambiente sano, entre otros (Gobierno de la CDMX, 2020c: 7), lo cual tendría que favorecer la construcción de ciudadanía. Para garantizar el derecho a la vivienda se da continuidad a los programas anteriores, incluso plantea continuar con la reconstrucción y rehabilitación de viviendas dañadas por el sismo de 2017, aunque excluyendo a los asentamientos irregulares (Toscana, 2020).²⁴

El programa más importante del gobierno actual es el de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente que responde al encarecimiento del suelo urbano que

²⁴ Aunque sus pobladores pueden solicitar al INE credenciales para votar y ejercer sus derechos políticos, están privados de algunos derechos sociales (Delgadillo, 2016), así como de ser parte de las cuentas nacionales, pues el Inegi no censa estos asentamientos (Toscana, 2020).

lleva a que la vivienda sea altamente inaccesible y que “promueve un modelo de desarrollo urbano integral sustentado en el derecho a la vivienda”. Está enfocado a atender procesos de desplazamiento de población expulsada de las áreas centrales por el encarecimiento del suelo; busca generar condiciones que favorezcan la inversión y producir vivienda incluyente para distintos sectores sociales. Se aplicará en principio en 12 corredores ubicados en zonas que se caracterizan por ser céntricas, estar bien comunicadas, tener servicios e infraestructura y por estar deterioradas: Centro Histórico (polígonos A y B); Eje Central Lázaro Cárdenas; Pino Suárez-Tlalpan; Avenida Hidalgo, México-Tacuba; Ferrocarriles Nacionales-Xochimanca; Reforma Norte; Chapultepec; Insurgentes Norte; Atlampa; Vallejo I; SAC Tacubaya; Zona Rosa.

Al menos 30% de las viviendas debe valer menos de 1 millón de pesos. Los precios serán entre dos y cuatro veces más baratos que en el mercado (accesible para personas con ingresos de 7 mil a 28 mil pesos y se permitirá juntar créditos de dos a tres personas). Los inversionistas interesados deben destinar 30% del total del proyecto a vivienda incluyente (barata) a cambio de tener incentivos y beneficios fiscales para abaratar la vivienda, así como facilidades administrativas para garantizar certeza y rapidez en los permisos.

El programa pretende dar solución al hecho de que 70% de las familias de menores ingresos que habitan en la ciudad, que corresponde a 18 mil aproximadamente, se van de la ciudad debido a los precios inaccesibles del suelo para su nivel de ingresos, ya que uno de los problemas más relevantes para el acceso a la vivienda es la baja oferta de tipo social y con la relación precio/localización de la vivienda.²⁵

La expectativa es construir 1,250 viviendas anuales y en total 7,500 viviendas sociales en los próximos años. Este programa no sólo busca aumentar la oferta de vivienda barata, sino que pretende cambiar el modelo urbano de excluyente a incluyente, que garantice el derecho a la vivienda y a la ciudad, que frene la gentrificación, que sea ambientalmente amigable y que privilegie a las personas, bicicletas y transporte público sobre los automóviles.²⁶ Sin embargo, 7,500 viviendas sociales no son suficientes para dar solución al déficit de vivienda barata.

Cabe mencionar que los programas gubernamentales para alquilar vivienda han sido mínimos y en general se han enfocado a solucionar situaciones temporales,

²⁵ Discurso de Ileana Villalobos en la presentación del Programa (4 de noviembre de 2019), https://www.youtube.com/watch?v=BGur4_TWYj4

²⁶ Presentación del Programa (4 de noviembre de 2019), https://www.youtube.com/watch?v=BGur4_TWYj4

como la necesidad de reubicar hogares para construir infraestructura. También existen algunos programas y fideicomisos para arrendar vivienda, pero muy puntuales y limitados, como Arrendavit; éstos podrían ser potencialmente una opción para evitar la expulsión de población mediante el subsidio a la renta a familias de bajos ingresos (Sobrino, 2021).

Conclusiones y reflexiones finales

Los programas de vivienda en la CDMX han sido insuficientes y no han logrado contrarrestar el efecto de la especulación sobre el suelo urbano ni su encarecimiento, lo que dificulta el ejercicio del derecho a la vivienda a amplios sectores de la población. Los sectores más necesitados siguen excluidos; por ejemplo, en los asentamientos irregulares no se ponen en práctica programas sociales, ahí no hay programas de mejoramiento a la vivienda ni barrial ni operó el programa de reconstrucción tras el sismo de 2017, a pesar de la gran cantidad de viviendas afectadas; tampoco se brindan servicios públicos ni de seguridad pública. Y aunque no se sabe con exactitud cuántos asentamientos irregulares existen ni cuánta población los habita, los cálculos más conservadores apuntaban en 2007 a 846 asentamientos en el suelo de conservación ecológica, mientras la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de 2013 indicaba que había 900 con una población de más de 2.5 millones de personas, lo que equivale al 25% de la población de la Ciudad (Delgadillo, 2016); en los instrumentos actuales no hay una política real para atender este problema. El Programa Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente del gobierno actual no logra contender con las necesidades y excluye a personas cuyos ingresos son menores a los siete salarios mínimos, o bien que no vivan en las colonias donde se han localizado los doce corredores. E incluso se corre el riesgo de que el programa encarezca el suelo en los corredores donde se lleve a cabo, ya que en las áreas en las que se empiezan a mostrar indicios de recomposición, de mejora, de inversión, aumenta la especulación urbana y con ello se estimula la expulsión de quienes cuentan con menores recursos económicos.

La democratización de la CDMX (1997) coincide con el aumento en la especulación del suelo urbano y, aunque se han emprendido acciones, éstas son insuficientes. Se observa un doble discurso gubernamental: por un lado, se promueven políticas de vanguardia y progresistas y derechos para la protección de minorías y de grupos vulnerables (en tanto no vivan en asentamientos irregulares); por otro, las políticas urbanas y de vivienda que han favorecido a las inmobiliarias, el encarecimiento del

suelo urbano, sobre todo en las zonas más rentables de la ciudad, mediante la recuperación del espacio público, del patrimonio arquitectónico, de las ciclopistas, megaproyectos, polígonos de actuación, entre otros.

En este texto se exploró una forma en que se puede verificar la ciudadanía, entendida esta en un sentido amplio que abarca derechos civiles (propiedad) y sociales (Marshall, 1965) y que se manifiesta en el acceso a la vivienda. Desde el gobierno actual, se acepta invertir recursos en el ejercicio de los derechos políticos, como la revocación de mandato, pero no hay esta misma voluntad para el ejercicio de derechos sociales, lo que agudiza las ciudadanías urbanas deficitarias. En la CDMX, al igual que en el resto del país, no se garantizan el derecho a la ciudad ni el derecho a la vivienda, ya que el acceso se da por la vía mercantil; esto porque el problema para ejercer el derecho a la vivienda está en el ingreso: mientras no mejoren las condiciones de empleo bien remunerado, los programas de vivienda no atiende la causa sino sólo la consecuencia del problema.

En cuanto a la construcción de ciudadanía urbana y el acceso a la vivienda, se observa que ésta se construye a partir de las tensiones entre las políticas y programas públicos, los intereses del capital y las necesidades y desigualdades de los habitantes de la ciudad, y siempre con recursos limitados para satisfacer las necesidades crecientes de las personas. La ciudadanía urbana hoy es más una reivindicación que un estatus, está subordinada a los planes y programas gubernamentales, y al igual que otras formas en las que se verifica la ciudadanía, está en proceso de desarrollo en función de la realidad cambiante, de nuevos problemas que surgen o que cobran importancia. La materialización de los derechos sociales conlleva a mejores condiciones, a la reducción de la desigualdad, por ello es importante la búsqueda de soluciones que beneficien el ejercicio de los derechos.

Referencias

- Abbagnano, N. (2010). *Diccionario de filosofía*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ahumada, M. (2015). “Ciudadanía urbana y derecho a la ciudad. Hacia una política del habitar”, en Gasic, I. *et al.* (comps.), *Reapropiaciones de Henri Lefebvre: crítica, espacio y sociedad urbana*, Santiago, Triángulo.
- Bareiro, L. y J. Riquelme (1998). *Nuevas voceras de la ciudadanía plena*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios.
- Borja, J. (1998). “Ciudadanía y espacio público”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 12, p. 49.

- (2016). “La vivienda popular, de la marginación a la ciudadanía”, *Geograficando*, vol. 12, núm. 2, pp. 1-16.
- Borja, J. y Z. Muxi (2003). *El espacio público, ciudad y ciudadanía* [disponible en]: <https://www.researchgate.net/profile/Zaida-Martinez/publication/31731154_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_J_Borja_Z_Muxi_prol_de_O_Bohigas/links/543fbc00cf2be1758cf9779/El-espacio-publico-ciudad-y-ciudadania-J-Borja-Z-Muxi-prol-de-O-Bohigas.pdf> [consultado el 10 de enero de 2022].
- Bourdieu, P. (2003). *Las estructuras sociales de la economía*, Barcelona, Anagrama.
- Bournazou, E. (2010). “Bienes públicos, segregación espacial y ciudadanía”, en Ramírez Kuri, P. (coord.), *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, UNAM.
- Briseño, J. y L. De Gortari (1987). *De la cama a la calle: sismos y organización popular*, México, CIESAS.
- CNDH, Comisión Nacional de Derechos Humanos y El Caracol (2019). *Diagnóstico sobre las condiciones de vida, el ejercicio de los derechos humanos y las políticas públicas disponibles para mujeres que constituyen la población callejera 2019*, México, CNDH / El Caracol.
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (2016). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, Ciudad de México [disponible en]: <<https://paot.org.mx/centro/programas/POZM.pdf>> [consultado el 10 de enero de 2022].
- Coneval, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2018). *Estudio diagnóstico del derecho a la vivienda digna y decorosa 2018*, México, Coneval.
- Coulomb, R. (2010). “Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda”, en Garza, G. y M. Scheingart (coords.), *Desarrollo urbano y regional*, vol. II, México, El Colegio de México.
- Cruz, S. (2011). “Expansión urbana en suelo de conservación y propiedad de la tierra en el Distrito Federal”, en Campuzano, E.M., M. Perevochtchikova y V. Ávila, *Suelo de conservación en el Distrito Federal. ¿Hacia una gestión y manejo sustentable?*, México, IPN / Miguel Ángel Porrúa.
- De Anda, E. X. (2008). *Vivienda colectiva de la modernidad en México. Los multifamiliares durante el periodo presidencial de Miguel Alemán*, México, Instituto de Investigaciones Estéticas-UNAM.
- Delgado, V. (2016). “El derecho a la ciudad en la Ciudad de México: utopía, derechos sociales y política pública”, en Carrión, F. y J. Erazo (coords.), *El derecho a la ciudad desde América Latina. Visiones desde la política*, México, PUEC-UNAM / Clasco / IDRC / CRDI.
- Durston, J. (1999). “Limitantes de ciudadanía entre la juventud latinoamericana”, *Última Década*, 7 (10), pp. 3-11.
- Eibenschutz, R. y C. Goya (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*, México, UAM-Xochimilco / Miguel Ángel Porrúa.

- García, M. J. (2018). “El impacto de la Ley de la renta congelada en la Ciudad de México (1945-2001)” en Speckman, L. y A. Lira (coords.), *El mundo del derecho II: instituciones, justicia y cultura jurídica*, México, UNAM, pp. 487-511.
- Gobierno de la Ciudad de México (2020a). *Plan general de desarrollo de la Ciudad de México. Ciudad de derechos y derecho a la ciudad* [disponible en]: <https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/288/PGDCDMX_completo.pdf> [consultado el 10 de enero de 2022].
- (2020b). *Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2020-2035* [disponible en]: <<https://sepi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/60e/8ed/a61/60e8eda61cce813715848.pdf>> [consultado el 10 de enero de 2022].
- (2020c). *Programa de Gobierno CDMX, 2019-2024* [disponible en]: <https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/12/plan_gob_nov_digital.pdf> [consultado el 10 de enero de 2022].
- Gobierno del Distrito Federal (2007). *Programa general de desarrollo 2007-2012* [disponible en]: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Desarrollo_DF_010607c.pdf> [consultado el 10 de enero de 2022].
- González, L. H. (2012). “Población infantil en situación de desplazamiento forzado en Colombia y sus manifestaciones de ciudadanía”, *Revista Paz y Conflictos*, núm. 5, pp. 120-137.
- Heater, D. (2007). *Ciudadanía: una breve historia*, Madrid, Alianza Editorial.
- Huerta, Á. (2021). “El pueblo originario de Xoco contra el proyecto inmobiliario más grande de América Latina”, *Avispa Midia*, 14 de mayo [disponible en]: <<https://avispa.org/el-pueblo-originario-de-xoco-contra-el-proyecto-inmobiliario-mas-grande-de-america-latina/>> [consultado el 10 de enero de 2022].
- Ímaz, M., R. Camacho y E. Ruiz (2011). “Política pública ambiental en la Ciudad de México. Suelo de conservación: una ruta ambientalmente incorrecta”, en Campuzano, E., M. Perevochtchikova y V. Ávila, *Suelo de conservación en el Distrito Federal. ¿Hacia una gestión y manejo sustentable?*, México, IPN / Miguel Ángel Porrúa.
- Inegi, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2007). *Censo Ejidal 2007*, México [disponible en]: <<https://www.inegi.org.mx/programas/cae/2007/>> [consultado el 17 de enero de 2021].
- (1940). *Sexto Censo de Población 1940*, México [disponible en]: <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1940/>> [consultado el 17 de enero de 2021].
- (1960). *VIII Censo General de Población 1960*, México [disponible en]: <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1960/>> [consultado el 17 de enero de 2021].
- (1980). *X Censo General de Población y Vivienda 1980*, México [disponible en]: <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1980/>> [consultado el 17 de enero de 2021].
- (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México [disponible en]: <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/>> [consultado el 17 de enero de 2021].

- (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*, México [disponible en]: <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>> [consultado el 17 de enero de 2021].
- Janoschka, M. (2016). “Gentrificación, desplazamiento, desposesión: procesos urbanos claves en América Latina”, *Revista Invi*, 31, 88, pp. 27-71.
- Kuromiya, A. (2019). “Vivienda, modernidad y concepciones de la ciudadanía en una ciudad del sureste de México”, *Revista de Antropología Social*, vol. 28, núm. 1, pp. 23-50.
- Leycegui, Y. (1999). “Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 15, pp. 9-26.
- Marshall, T.H. (1965). “Citizenship and Social Class”, en *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York [disponible en]: <http://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrtstuehle/davy/wustldata/1950_Marshall_Citizenship_and_Social_Class_OCR.pdf> [consultado el 20 de enero de 2022].
- Moctezuma, P. (1984). “El movimiento urbano popular mexicano”, *Nueva Antropología*, vol. 6, núm. 24, pp. 61-87.
- Mollá, M. (2006). “El crecimiento de asentamientos irregulares en áreas protegidas. La delegación Tlalpan”, *Investigaciones Geográficas*, núm. 60, pp. 83-109.
- Nájera, M. (2016). “Planeación urbana y movilizaciones ciudadanas. La demanda ciudadana por democratizar el desarrollo urbano de la Ciudad de México”, en Hernández, V. y R. Ramírez (coords.), *Escenarios y desafíos de la planificación y estudios urbanos. Planificación y análisis urbano territorial*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Navarrete, S. (2019). “¿Y el corredor cultural Chapultepec? La pregunta de los 921 millones”, *Expansión*, México, 19 de julio [disponible en]: <<https://politica.expansion.mx/cdmx/2019/07/19/y-el-corredor-cultural-chapultepec-la-pregunta-de-los-921-millones>> [consultado el 15 de enero de 2022].
- Parsons, T. (1967). “Full citizenship for the American Negro”, en *Sociological Theory and Modern Society*.
- Pérez, P. (2016). “La urbanización ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana”, en Carrión, F. y J. Erazo (coords.), *El derecho a la ciudad desde América Latina. Visiones desde la política*, México, PUEC-UNAM / Clacso / IDRC / CRDI.
- Pradilla, E. (2014). “La ciudad capitalista en el patrón de acumulación neoliberal en América Latina”, *Cadernos Metrópole*, núm. 16, pp. 37-60.
- Ramírez, J. M. (1999). *El movimiento urbano popular en México*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM / Siglo XXI.
- Ramírez, P. (2012). Ciudadanía. Notas sobre la redefinición de un concepto clave en la vida social urbana.
- Obras (2020). “¿Qué es y cómo habría operado el ‘cártel inmobiliario’ en la Ciudad de México?”, en *Obras*, México, 22 de octubre [disponible en]: <<https://obras.expansion>.

- mx/inmobiliario/2020/10/22/como-habria-operado-cartel-inmobiliario-en-ciudad-de-mexico> [consultado el 15 de enero de 2022].
- Rivas, R. (2021). *Investigación periodística en torno al uso de los polígonos de actuación en la alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México*, tesis de maestría en Periodismo Digital, Guadalajara, Universidad de Guadalajara [disponible en]: <<https://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/3902/1/Investigaci%C3%B3n-period%C3%ADstica-en-torno-pol%C3%ADgonos.pdf>> [consultado el 15 de enero de 2022].
- Rodríguez, L. (2017). “Revisitando la ciudadanía desde lo urbano”, en Ramírez, P. (coord.), *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal*, México, UNAM.
- Rodríguez, A. y A. Sugranyes (2004). “El problema de la vivienda de los con techo”, *Eure. Revista de Estudios Urbano Regionales*, vol. xxx, núm. 91, pp. 53-65.
- Sánchez, R. (2004). *Los símbolos en los movimientos sociales. El caso de Superbarrio*, Cuadernos del Taller de Investigación en Comunicación Masiva 49, México, UAM-Xochimilco.
- Schteingart, M. (1987). “Desarrollo urbano y problemática habitacional popular (El sismo y la reconstrucción)”, en Massolo, A. y M. Schteingart (comps.), *Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985*, México, Unicef / Colmex.
- (2016). “Política de vivienda, organización del espacio y participación ciudadana”, en Carrión, F y J. Erazo (coords.), *El derecho a la ciudad desde América Latina. Visiones desde la política*, México, PUEC-UNAM / Clacso / IDRC / CRDI.
- Schteingart, M. y C. Salazar (2010). *Expansión urbana, sociedad y ambiente*, México, El Colegio de México.
- Sobrino, J. (2021). “Viviendas en renta en ciudades mexicanas”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 36, núm. 1, pp. 9-48.
- Suárez, M. y J. Delgado (2007). “La expansión”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 1, pp. 101-142.
- Toscana, A. (2010). “Los sismos de 1985: sus alcances social y político en la Ciudad de México”, en Landázuri, G. et al. (coords.), *Democracia y desarrollo: saldos de la transición*, México, UAM-Xochimilco / Ediciones Eón.
- (2020). “Reconstrucción postsísmica en el suelo de conservación ecológica de la Ciudad de México: experiencias de un asentamiento irregular”, *Sociedad y Ambiente*, núm. 24, pp. 1-28.
- Toscana, A. y R. Pimienta (2018). “Migración intercontorno en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Un estudio desde la justicia espacial”, *Política y Cultura*, núm. 49, pp. 93-109.
- Winocur, R. (2003). “La invención mediática de la ciudadanía”, en Ramírez, P. (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, Flacso / Miguel Ángel Porrúa.
- Zicardi, A. (2016). “Cuestión social y el derecho a la Ciudad”, en Carrión, F y J. Erazo (coords.), *El derecho a la ciudad desde América Latina. Visiones desde la política*, México, PUEC-UNAM / Clacso / IDRC / CRDI.

Reflexiones en torno a la ciudadanía de las mujeres en México

Mónica Inés Cejas
Liliana López Levi
Angélica Rosas Huerta

La ciudadanía se ejerce, ello supone ciudadanas/os con conciencia de sus derechos y responsabilidades validadas socialmente y reguladas por un orden político institucional. Alude a sujetos con capacidad de organización y acción para representar sus intereses en las decisiones que les afectan y contribuir con sus propuestas al desarrollo de sus comunidades (Fritz y Valdés, 2006:67; el énfasis es nuestro).

Introducción

EN LA HISTORIA POLÍTICA DEL PAÍS, la llamada transición a la democracia ha ocurrido en forma paralela a la lucha contra la violencia hacia las mujeres y a su mayor reconocimiento como ciudadanas plenas. En este sentido el umbral no es sólo participar activamente en la toma de decisiones y en el acceso a recursos sino de hacerlo en condiciones que reflejen equitativamente nuestro carácter de mitad de la población y también nuestra diversidad. Desde las últimas décadas del siglo pasado inicia tanto el proceso que desembocará en la alternancia de partidos en el poder, como un avance notorio hacia la igualdad de condiciones con los hombres en la participación, el ejercicio y el control del poder político y en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.¹

¹ Este texto forma parte de los planteamientos sobre género y ciudadanía en el marco de la transición a la democracia en México —en particular a partir de la 4T— que venimos desarrollando. Véanse, por ejemplo: Cejas, López Levi y Rosas Huerta, 2020; 2022a y b.

A pesar de lo anterior, la situación cotidiana de las mujeres no va aparejada con el avance jurídico. Las condiciones de violencia a las que se enfrentan persisten y no han disminuido. En otras palabras, se han hecho grandes progresos en materia legal, reformas al derecho y procuración de justicia, sin embargo, el acceso *formal* a una vida libre de violencia para las mexicanas como condición *sine qua non* para la equidad y una ciudadanía plena se desdibuja a la hora de hacerla *sustantiva*. De ahí la importancia de preguntar por el vínculo entre equidad de género, la situación de las mujeres y el ejercicio de la ciudadanía.

Partimos del hecho de que, en la historia reciente de México, no ha bastado, por un lado, con desarrollar y fortalecer el marco legal e institucional para garantizar una participación plena de las mujeres en la vida pública del país, y por otro, con establecer un entramado legal institucional e implementar políticas públicas específicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género hacia las mujeres y asegurar su acceso a una vida libre de violencia para un ejercicio de ciudadana plena. Lo anterior nos lleva a cuestionar la ciudadanía, que se ajusta a un modelo de democracia formal que “cumple” porque cuenta con la estructura legal e institucional para instrumentar derechos, pero que no resulta en justicia para la mayoría de las mujeres en términos de un acceso equitativo en los puestos de poder y de toma de decisiones en las esferas de la vida pública y en seguridad para sus vidas.

Tomando en cuenta que ciudadanía es uno de los ejes conceptuales de la temática que nos reúne en este libro, en este capítulo nos planteamos presentar el marco teórico con base en el cual venimos organizando nuestro análisis de la relación entre ciudadanía y género en México en el contexto de la transición a la democracia. En particular nos interesa poner sobre la mesa las implicaciones de hablar de ciudadanía plena de las mujeres en México en la actualidad, enfatizando en los avances jurídicos y en la presencia de las mujeres en los puestos de poder y de toma de decisiones en las esferas de la vida política. No vamos a abordar las implicaciones de la (s) violencia(s) y el combate a la misma durante la Cuarta Transformación (4T) ya que lo hacemos en Cejas, López Levi y Rosas Huerta 2022a y b, y también en Cejas y Salas, 2020.

El capítulo se estructura entonces, en dos grandes apartados. En un primer momento se plantea una discusión teórica integrada en la sección “La ciudadanía en cuestión: universalismo frente a contextos”, donde se presenta la conceptualización de ciudadanía desde la perspectiva dominante y parte de la crítica feminista al concepto. Después, en “Participación política en términos de equidad: la paridad como meta”, se exponen las acciones jurídicas impulsadas en nuestro país para que

las mujeres, por una parte, alcancen el estatus de ciudadanas y por otra, la puedan ejercer plenamente, principalmente aquellas que contribuyen a que las mujeres, en su diversidad, lleguen al poder en instancias del aparato del Estado. Cerramos el texto con reflexiones finales.

El análisis se realiza fundamentalmente desde una metodología cualitativa, centrada en la investigación documental, con una perspectiva interseccional.

La ciudadanía en cuestión: universalismo frente a contextos

La ciudadanía es uno de los conceptos centrales de la modernidad, en el ámbito de la organización y de los derechos civiles, políticos y sociales; se asocia a valores como la justicia, la igualdad, la equidad y la libertad. Surgió y se desarrolló predominantemente desde imaginarios europeos o del norte global, patriarcales y capitalistas, vinculada al paradigma de los derechos humanos con pretensión de universalidad —es estatuto de derechos que se adquieren por pertenecer a una comunidad de intereses—, implica también procesos y dinámicas de exclusión.

La idea se remonta a Grecia y a una visión patriarcal, clasista y elitista. Después, fue reinterpretada en los contextos de la República romana, de las ciudades-Estado italianas y del Estado-nación que surgió con la modernidad, para diseminarse por todo el planeta como un concepto político asociado a la pertenencia a una comunidad, a la participación, a las libertades, y a los derechos y obligaciones de las personas (Marshall, 1950; Rubio, 2007; Heater, 2007; Abbagnano, 2010 y Gregory, 2009).

Derek Heater distingue cinco momentos en la historia de la ciudadanía: feudal, monárquico, tiránico, ciudadano y nacional. Los tres primeros implican una relación jerárquica: vasallo-señor, súbdito-monarca (o corona) y sujeto-tirano, respectivamente; el cuarto es la relación que el individuo establece con la figura del Estado y el quinto se refiere a la asociación con la patria (Heater, 2007). Si bien podría parecer que en la modernidad quedaron superados los primeros momentos, Juan Ramón Capella (2005) habla de las relaciones políticas contemporáneas en términos de ciudadanos siervos, con lo cual nombra una relación con el Estado caracterizada por los engaños, el conformismo, el clientelismo y la falta de confianza.

Uno de los autores más reconocidos en la conceptualización y análisis de la ciudadanía ha sido Thomas Marshall (1950), quien define a la ciudadanía como un estatuto de pertenencia individual y social al Estado-nación; un marco en el cual el reconocimiento del individuo y su posibilidad de participar civil y políticamente

ocurre en un esquema vertical, donde el Estado es quien reconoce la igualdad de las personas y sus derechos universales (Rubio, 2007).

Ahora bien, aceptar que el Estado es quien reconoce y garantiza la igualdad de las personas y sus derechos universales resulta problemático desde la perspectiva que nos ocupa. Marcela Lagarde lo explica cuando afirma que:

[...] el Estado no da garantías a las mujeres y no crea condiciones de seguridad para sus vidas en la comunidad, en la casa, ni en los espacios de trabajo de tránsito o de esparcimiento. Sucede, cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones. Si el Estado falla, se crea impunidad, la delincuencia prolifera y el feminicidio no llega a su fin (Lagarde, 2019: 8).

Esto nos lleva a reconocer que aun en el caso de que hubiese un reconocimiento y aceptación generalizado de las reglas administradas desde el Estado, existe una separación entre lo que está planteado en las leyes, normas y objetivos, con lo que ocurre en las prácticas concretas.

Marshall (1950) distingue entre la ciudadanía civil, la política y la social; tres dimensiones que se han desarrollado durante tres periodos de la historia que corresponden a los siglos XVIII, XIX y XX. La ciudadanía civil (siglo XVIII) se refiere a la igualdad ante la ley, en términos de derechos civiles y legales, particularmente considera los derechos de propiedad. En este periodo, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789) fue un referente central.

El documento fue contrapunteado por Olympe de Gouges, con su *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana* (1791). Este planteamiento ha sido reconocido ampliamente dentro del movimiento feminista, pero en el marco de un sistema patriarcal tuvo poco impacto en la nueva estructura social. Olympe de Gouges fue condenada a la guillotina por sus ideas.

La misma historia de los feminismos [surgidos de las ideas de la Ilustración] puede plantearse siguiendo la antinomia como condición de la ciudadanía: por un lado la lucha individual y colectiva por una ciudadanía plena (redefiniendo el concepto a través del tiempo junto con los debates en torno a qué se entiende por sujet(a) femenina y sus posibilidades de enunciación como ciudadana) y por otro lado reconociendo y exponiendo las limitaciones, restricciones y violencia prescritas por los Estados mediante sus construcciones de ciudadanía (Cejas, 2016:19).

La ciudadanía política (siglo XIX) implicó el derecho al voto como condición central de participación. La lógica de los derechos del hombre y del ciudadano era

un planteamiento pensado, en un principio, para los varones donde la Ley (con mayúsculas) sirve ante todo para “negociar la distribución y circulación de propiedad y riqueza entre hombres” (McClintock, 1992:78). Pero desde finales del siglo XIX, las protestas feministas buscaron la inclusión de las mujeres en la toma de las decisiones políticas.

La ciudadanía social (siglo XX) se centró en el bienestar y en la seguridad social, particularmente en términos de acceso a la salud, vivienda y educación. En términos de derechos, destacan sin lugar a dudas la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (establece derechos básicos, inalienables y universales) y los Pactos sobre Derechos Civiles y Políticos, así como sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (este último reconoce la dignidad de las personas y sus derechos iguales e inalienables como fundamentos de la libertad, la justicia y la paz) que además de enunciarse por la libertad individual, lo hacen por la protección social. No se trata solamente de proteger al individuo de la arbitrariedad del Estado, sino que este último debe ser activo en la promoción de los derechos en aras de asegurar la individualidad. El Estado debe defender al individuo, esto implica relacionar libertad e igualdad —la libertad sólo puede concretarse mediante condiciones que permitan el goce de derechos. Son los Estados los que deben asegurar la igualdad en el gozo de derechos económicos, sociales y culturales—, lo que es esencial para la construcción de la equidad de género como derecho humano.

En la lucha por reivindicar los derechos de las mujeres como derechos humanos destaca:

[...] la emergencia de la sexualidad y la reproducción como ámbitos de derecho, históricamente controlados por instituciones como la familia, la Iglesia, las leyes, las políticas de Estado. Esto ha dado lugar a los derechos sexuales y reproductivos, que rescatan el cuerpo de las mujeres y su derecho a decidir, y modifican la asignación exclusiva de las mujeres a las labores de crianza, por una que puede ser compartida con los hombres y la sociedad. Incluyen entre otros el derecho a decidir el número y la oportunidad de tener hijos, el derecho al control del propio cuerpo, el derecho al placer, etcétera.

Las mujeres hicieron visible la relación entre el mundo privado y el público, constatando que los derechos no se pueden separar en los distintos espacios. En efecto, la ausencia de derechos en lo privado afecta los derechos en lo público, y resulta de especial relevancia la protección de los derechos de las mujeres en el ámbito privado, dado que es allí donde se producen muchos abusos y violación de los mismos (Fritz y Valdés, 2006:68).

Aquí conviene subrayar que el reconocimiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos² implicó un largo proceso de luchas sociales y la reconceptualización de los mismos Derechos Humanos para incluir la humanidad de las mujeres en su diversidad.

Así como el mismo concepto de género que corresponde a la década de 1980, equidad de género es también producto del pensamiento feminista, en particular de los diversos posicionamientos entre los feminismos de la igualdad y de la diferencia de la última década del siglo pasado.³ Con base en los planteamientos de Nancy Fraser (1997) Fritz y Valdés sintetizan de la siguiente manera el concepto:

La *equidad de género* como noción comprehensiva, involucra la *tensión entre la igualdad y la diferencia*, así como la complementariedad de la justicia social con la justicia cultural. Es decir, la justicia de género tiene connotaciones culturales y económicas, aspectos que requieren políticas de reconocimiento de las diferencias y aspectos que tienen que ver con políticas de redistribución, en el sentido de igual participación de los beneficios entre hombres y mujeres. Esto, en el marco de una concepción ampliada de la equidad, ligada a la consideración de todo tipo de desigualdades y diferencias, no sólo a las diferencias de género, sino incorporando las diferencias de clase, etnia, “raza”, generación, sexualidad, región, ubicación en el orden mundial, etc. *La equidad de género, al igual que la equidad* concebida de manera general, busca *eliminar* por un lado la *desigualdad social* y por otro el *irrespeto de la diferencia*. . . El *irrespeto a la diferencia*, en el ámbito del género, apunta al no respeto de las mujeres por ser mujeres. La diferencia de lo femenino es lo no respetado. La negación de su autonomía, el placer sexual, la no valoración de las cualidades, actividades y espacios ocupados por las mujeres. La falta de reconocimiento de sus formas de percibir el mundo y su perspectiva distinta. El irrespeto de la diferencia, no sólo apunta a las diferencias culturales derivadas de tradiciones culturales distintas, grupos generacionales diferentes, religiones distintas, sino también a la falta de reconocimiento de las implicancias de la *diferencia sexual* entre hombres y mujeres, que determina diferencias psíquicas y una diferencia constituyente: la *condición reproductiva de las mujeres* (Fritz y Valdés, 2006:87-88,⁴ el énfasis es de las autoras).

² Es en 1993, con la Convención de Derechos Humanos de Viena, que se estableció *de modo explícito* que las mujeres eran sujetos de derechos. En otras palabras, es recién entonces que se les reconoce su humanidad.

³ Sobre sus características véase por ejemplo Serret (2016).

⁴ “La *desigualdad social en relación al género* refiere a la reclusión de las mujeres al espacio doméstico y a su marginación del espacio público, a la injusta distribución de los bienes sociales esenciales, tales como el ingreso, el empleo, la propiedad, la salud, la educación, la integridad física y la seguridad personal. Incluye la desigual distribución de los recursos,

Es ya en el presente milenio que nociones de igualdad y equidad de género son difundidas por organismos internacionales promotores de los derechos de las mujeres (en particular en relación con el desarrollo), con lo que buscan volver más operativos los conceptos para su aplicación en políticas públicas concretas. De igual forma algunos gobiernos los han retomado para establecer y orientar su trabajo. Es el caso del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) que sitúa a la equidad de género como uno de los siete preceptos (o mandatos) a los que deben aspirar las propuestas o proyectos del Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024: “Equidad de género: la patria con justicia y democracia que se aspira debe respetar, promover y garantizar los derechos de las mujeres. Se debe atender las expresiones de violencia, abuso y acoso a las que están expuestas las mujeres”.⁵

Durante el siglo XXI se ha extendido la idea de la ciudadanía asociada al sufragio y a los derechos ciudadanos, aunque en general, la participación ciudadana se reduce a la jornada electoral y se establece una relación pasiva con el sistema político. Sin embargo, dentro de los valores de la democracia liberal se habla también de la rendición de cuentas, de elecciones libres, de competencia partidista y de participación, sustentadas en condiciones sociales adecuadas (Herrera, 2008). Entre éstas se incluye la equidad, la justicia, la libertad de conciencia, de expresión, de asociación y de manifestación; así como condiciones de trato digno, no discriminación, acceso a la información, derecho a la vivienda, al trabajo, al descanso, a la salud, la educación y la seguridad, entre otras.

Desde el punto de vista de la ciudadanía entendida bajo estos principios es que destaca la cuestión de la violencia como una fuerza que inhibe la posibilidad de hablar de una ciudadanía plena. Es imposible pensar y concretar la equidad, la justicia

la desigual carga de trabajo, la desigual compensación económica recibida por el mismo trabajo que desarrolla un varón, entre otros. [...] *igualdad sustantiva. Implica equivalencia en los logros en la vida para hombres y mujeres*, reconociendo la condición reproductiva de las mujeres, sus diferentes necesidades e intereses, y esto conlleva una redistribución del poder y los recursos. La equidad de género incluye el derecho de las mujeres y de los hombres a ser diferentes. [...] las diferencias entre hombres y mujeres que son injustas, deben ser objeto de transformación. Y las diferencias que no implican desigualdad, deben ser consideradas a la hora de tomar decisiones y esto no necesariamente significa la misma forma de trato, sino equidad en el trato” (Fritz y Valdés, 2006: 87–89, el énfasis es de las autoras).

⁵ Publicado el 12 de julio de 2019 en el *Diario Oficial de la Federación* https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019 (Véase en Cejas, López y Rosas, 2020).

y la libertad de conciencia bajo condiciones de riesgo, amenaza, abuso, daño físico o psicológico y en el caso extremo de muerte inminente.

La posibilidad de lograr una ciudadanía plena se ve amenazada, además de la violencia social en sus diferentes expresiones, por cuestiones tales como la corrupción, el clientelismo, la desigualdad, el descrédito de la política, el desarrollo económico que se aleja de las expectativas de la gente, una agenda de derechos humanos apartada del debate político, la desigualdad social, la pobreza, las malas condiciones de empleo, la polarización en los ingresos y la legitimidad de los políticos: “El desencanto, la desesperanza de millones y un futuro precario no contribuyen a fortalecer a las recientes democracias. La desconfianza en las instituciones se agudiza cada vez más y los votos generan clientelas, convirtiendo a los sectores más débiles económicamente en meros votantes, y a la política en espectáculo. Así, a través de los medios, se construyen candidatos sin programas reales” (Herrera, 2008:144).

Desde la visión dominante, la ciudadanía, como relación de pertenencia política, ha dado más importancia a cuestiones tales como asociar a una persona –individuo– con un país. Esto se establece a partir de la sangre y del lugar de origen (Marshall, 1950, citado en Rubio, 2007). Es decir, por haber nacido dentro de un país o por tener parentesco cercano con quienes nacieron en él. La identidad política, desde esta perspectiva se construye con base en principios de inclusión y exclusión que conllevan la posibilidad de acceder y ejercer derechos individuales y colectivos. En palabras de Rubio (2007: 66), dichos derechos se reconocen en el marco de un Estado-nación que opera en “un territorio de soberanía exclusiva y excluyente”, donde se asume la unión social con base en una identidad cultural, rasgos étnicos comunes, un territorio nacional y una historia compartida (Rubio Carracedo, 2007). El acceso a los derechos empieza a relativizarse de acuerdo con una estructura territorial mundial y en función de la posición de las personas. En este sentido, los derechos comienzan a ser diferenciados para los originarios y los migrantes. Después, también operan mecanismos de discriminación sobre los cuales ni todos los originarios ni todos los migrantes son iguales.

Con la relación de pertenencia también se asignan “territorios” a individuos y grupos regulando su movilidad (tanto mediante prohibiciones formales como simbólicas). Y es así como la superficie de la Tierra y sus recursos se convierten en una parte fundamental de la idea de ciudadanía (ya sea mediante la residencia, el derecho a la propiedad del suelo, el acceso al agua y también las leyes que regulan la migración).

Desde la modernidad, la ciudadanía ha sido un concepto estrechamente vinculado al de territorio y a los sistemas políticos locales o regionales que enmarcan las

relaciones de pertenencia y de participación. Sin embargo, en la práctica también se ha visto configurada por valores, prejuicios y mecanismos que llevan a la exclusión, discriminación, segregación, injusticia e inequidad. En este sentido, en el marco del Estado-nación se configura un espacio de disputa que materializa las dinámicas de apropiación y despojo, de inclusión y exclusión, de derechos y de violencias.

Esto forma parte de un entramado cuya raíz remonta al problema de igualdad-diferencia y pone en crisis a la ciudadanía como institución en las democracias liberales, ya que visibiliza la (re)producción de las contradicciones que son a su vez el motor de su existencia; como ya se señaló en otro texto, “aporía en cuanto no se puede resolver de manera definitiva, pero a su vez paradoja que no deja de manifestarse... que en determinadas coyuntura se perfila como un *telos* que hay que reconquistar” (Cejas, 2016:16).

Un ejemplo de ello es América Latina, donde la noción de ciudadanía fue vinculada con procesos de democratización después de regímenes autoritarios durante el siglo pasado. De modo que, más allá de relacionársela a la noción clásica de igualdad, pasó a ser reconocida ante todo como un “arma crucial no sólo en la lucha contra la exclusión económica y social y la desigualdad, sino —y es lo más importante— en la ampliación de las concepciones dominantes de la política” (Dagnino, 2005:1).

Lo anterior implicó redefinir lo que se entendía por arena política como parte esencial del proceso de restablecimiento de la democracia, sus límites y actores posibles (instituciones, agendas, sociedad civil —qué se entiende por tal—, etcétera). La ciudadanía en su versión liberal, como la de Marshall, se vuelve estrategia (Wiener, 1992 en Dagnino, 2005: 1) y/o proyecto (Dagnino, 1998) y como consecuencia un concepto (en cuya redefinición han colaborado actores sociales y políticos y académicos) más complejo que debe abordarse de acuerdo con los contextos específicos. Otra característica fundamental del contexto latinoamericano, según Dagnino, es que la ciudadanía y el lenguaje de los derechos se constituyeron en un poderoso catalizador para una gran variedad de movimientos sociales —entre éstos los de feministas y de las mujeres en general—, los que pudieron articular por este medio una pluralidad de demandas en derechos sustantivos que de otra manera hubieran continuado sin reconocimiento.

El problema de fondo con el discurso de la ciudadanía ideal radica en el lenguaje universalista mediante el que articula su discurso de igualdad. Al enunciar a quienes incluye, produce diferencias y también atenta contra ellas subordinándolas. Provoca también operaciones de borramiento, invisibilizando, interpretando, traduciendo, subsumiendo bajo un único lenguaje en un intento homogeneizante que se dice “inclusivo”.

La crítica feminista ha contribuido enormemente a desenmascarar este dispositivo haciendo visible la agenda detrás del universalismo.⁶ En este sentido la llamada “democracia paritaria” de nuestros días, representa un cambio radical al respecto, ya que:

El universalismo del paritarismo [movimiento que inició en Francia en la década de 1990] se basa en el reconocimiento de la diferencia, de que los individuos son hombres y mujeres, no entendiendo a las mujeres como una categoría social independiente sino justamente como individuos. Así, no se trata de llevar “cualidades” específicas de las mujeres a la política, sino de “dessexualizar la representación sexualizando al individuo (Scott, 2012 en Palma, 2021:1-2).

El *black feminism* y el pos decolonial⁷ han denunciado la reproducción de mecanismos de exclusión dentro del mismo feminismo incluyendo a la colonialidad, que como subjetividad y epistemología es un elemento constitutivo de la modernidad de la que emana el concepto de ciudadanía. Y es que a la crítica de la ciudadanía como constructo patriarcal hay que agregarle su inherente eurocentrismo al instituir el carácter universal de una experiencia concreta (la europea) como parte de la imposición de un modelo determinado de sociedad (en su forma política y jurídica) regida por una “carta de derechos fundamentales” que con pretensiones universalistas es instituida como la expresión simbólica de poderes conquistados por la “humanidad” (Balibar, 2013:34).

⁶ El pensamiento feminista como crítica y la resistencia a la dominación (Fraise, 2012) han contribuido ampliamente a la (re)teorización del concepto clásico (Marshall, 1950) que identifica a la ciudadanía con derechos civiles, políticos y sociales garantizados por el Estado-nación, subrayando su carácter multidimensional (Roseneil, Halsaa y Sümer, 2012) y constituido por múltiples capas o estratos (Yuval-Davis, 2011) para así explicar fenómenos como la globalización y su impacto en la ciudadanía, es decir la relación local-global, el acceso a recursos económicos adecuados, la igualdad y la autodeterminación y reconocimiento de una vida íntima, sexual y corporeizada. Algunas de ellas han recuperado de Marshall su insistencia en entender a la ciudadanía como membresía plena a una comunidad, lo que va más allá de los derechos, responsabilidades y el estatus legal de cada uno, para incluir sus experiencias subjetivas de participación y pertenencia en relación con el Estado y con la sociedad civil (Abraham *et al.*, 2010).

⁷ Con pensadoras como Silvia Rivera Cusicanqui, Julieta Paredes, María Lugones, Lorena Cabnal, Yuderlys Espinosa, Ochy Curiel, Mara Viveros, Gladys Tzul, Aura Cumes. Véase Espinosa *et al.* (2014).

El feminismo descolonial de América Latina ha contribuido enriqueciendo conceptos como autonomía y comunidad, incluyendo la racialización de las mujeres como parte de los mecanismos que las invisibilizan y violentan; denunciando a la vez “la falsa inclusión de minorías olvidadas...bajo la pretensión de universalidad de los ‘Derechos Humanos’” (Espinosa *et al.*, 2014: 12 y 21). ¿Cómo entender la ciudadanía si no se tiene en cuenta la colonialidad del poder y la violencia epistémica que sustentan y aseguran la pervivencia de un régimen heterosexual, racista y de explotación capitalista que afecta particularmente a las mujeres? (Espinosa, 2012).⁸ En este sentido, los feminismos descoloniales latinoamericanos retoman la propuesta de la interseccionalidad en relación con una crítica a la modernidad situada desde Abya Yala según la cual la colonialidad de género (o sistema moderno/colonial de género) estaría en la base del pensamiento moderno/colonial eurocentrado y la concepción misma de América Latina, heredera de éste (Lugones, 2008, 2010, 2012; y Curiel, 2014).

La interseccionalidad⁹ como perspectiva teórico-metodológica permite considerar las fuerzas múltiples que operan en las experiencias de las mujeres, ya que toma en cuenta los múltiples ejes de discriminación-opresión (matriz de dominación a que alude Patricia Hill Collins, 1990/2000),¹⁰ con el objetivo de atender a la

⁸ ¿Cómo hacerlo sin tener en cuenta a la autonomía que “designa a sujetos con capacidad de apropiación y dirección respecto a la propia vida” (Ortiz, 2011:38) y que es indispensable para la construcción y ampliación de una ciudadanía política activa mediante comunidades de intereses conscientes de sus derechos?

⁹ La nomenclatura de interseccionalidad (*intersectionality theory*), acuñada por la jurista afroamericana Kimberlé Crenshaw en 1989 —para criticar a la legislación estadounidense—, se vincula a los planteamientos de los feminismos afroamericano y chicano desde la década de 1970, cuando reclamaban por el reconocimiento de la opresión racista no ya como derivativa de la explotación capitalista o patriarcal. Así, el racismo debía posicionarse como componente esencial de la lucha de clases (Combahee River Collective, c.1977/1981; Davis, c.1981/2005; Moraga y Anzaldúa, 1981; Hooks, c.1984/2004; Crenshaw, 1989, entre otras).

¹⁰ Durante la década de 1990 Patricia Hill Collins desarrolló las ideas iniciales de Crenshaw a partir de sus propios escritos sobre el *black feminism*, proponiendo categorías como “matriz de dominación” (Collins, 1990/2000). Esa “entidad intangible”, que llamamos poder, circula en el interior de una matriz de dominación particular, quedando así articulada, organizada, estructurada en tres dominios: cada dominio sirve a un propósito particular. El estructural organiza la opresión, mientras que el disciplinario la gestiona. El dominio hegemónico justifica la opresión y el dominio interpersonal influencia la experiencia vivida de cada día y la conciencia individual resultante. Como organización global de

posición particular de determinadas mujeres en la lucha por el reconocimiento de sus derechos (Crenshaw, 2012). Se puede así profundizar en el análisis de “los complejos, irreductibles, variados y variables efectos que resultan cuando múltiples ejes de diferencia –económica, política, cultural, psíquica, subjetiva y experiencial– se intersecan en contextos históricos específicos” (Brah-Phoenix 2004: 75-86 citado en Brah, 2013). Se trata entonces de relaciones entretejidas de dominio con las dinámicas y el poder social, político, cultural y económico, las que son múltiples y se determinan simultáneamente (Bilge, 2010). La interseccionalidad está permeada por las relaciones de poder en todo momento. Mediante esta perspectiva se identifican estas relaciones o prácticas, lo que sin duda ayuda al análisis y entendimiento de un fenómeno social y al mismo tiempo en la construcción de alternativas. Este enfoque permite abordar a la ciudadanía de otro modo, más contextualmente –territorialmente– situado explorando los sistemas de dominación que la constituyen y sus imbricaciones y –caro a esta investigación– las violencias que la animan en su diversidad.

Si bien esta crítica feminista contribuye a desenmascarar el discurso de la democracia liberal y de la ciudadanía ideal, lo cierto es que, en la historia política de la sociedad, el Estado, como organizador de una comunidad determinada, presenta a la ciudadanía moderna como una conquista democrática y el ejercicio pleno de ésta por parte de las mujeres se ciñe al logro de derechos desde el ámbito normativo. La ciudadanía se vuelve entonces una función del Estado que pasa a ser el detentador del “poder constituyente” mediante el desarrollo y fortalecimiento de un marco legal que establezca relaciones de pertenencia, de igualdad, de participación, y de derechos; de una burocracia como intermediaria entre los ciudadanos y sus prácticas, y la ejecución de ciertos instrumentos de política.

Participación política en términos de equidad: la paridad como meta

En el caso de México, la llamada “transición a la democracia”, de la que el gobierno actual encabezado por Andrés Manuel López Obrador y su proyecto de nación¹¹ (la

dominación y herramienta de la teoría interseccional, la matriz se estructura en diversos ejes de poder, racial, de clase o de género. Vista al nivel de la experiencia y la resistencia a la opresión de la gente, queda organizada en esos tres niveles o dominios de poder.

¹¹ Proyecto que se plantea bajo el signo de la esperanza, del cambio y de un replanteamiento de las asimetrías del poder, frente a una desigualdad social y una crisis ocasionada por el

Cuarta Transformación, 4T)¹² son parte, incluye importantes avances en el reconocimiento de las mexicanas como ciudadanas plenas, sobre todo en términos de legislación y políticas públicas específicas.

En este sentido, en las últimas décadas del siglo pasado se comienza a transitar hacia una sociedad democrática; se avanza, por ejemplo, en la alternancia de partidos en el poder. A la vez se impulsan reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que contribuyen positivamente al reconocimiento de las mexicanas como ciudadanas. Todo esto como resultado de las luchas de las mujeres en reclamo de una condición ciudadana plena en lo concerniente al reconocimiento, ejercicio y garantía de derechos.¹³

La destacada reforma a los artículos 34 y 115 para garantizar el derecho al voto de las mujeres data de 1953,¹⁴ el sufragio no se acompañó (salvo contadas excepciones) de la presentación de candidaturas a los puestos electivos a nivel nacional y local para lograr que las mujeres participaran e incidieran políticamente en la esfera pública.

Fue hasta 1974, en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, cuando se reforma el artículo 4 constitucional para que la *mujer* adquiriera legalmente la igualdad de derechos y obligaciones frente al *hombre*. En 1996 se modifica el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para establecer las

modelo neoliberal. Entre los retos planteados destaca el de lograr un sistema más incluyente e igualitario, romper las inercias de las décadas pasadas, terminar con un régimen corrupto de injusticias y privilegios.

¹² “El nombre que se le da a la ‘Cuarta transformación’ se equipara al profundo cambio deseado con los que hubo en otros procesos de transición emblemáticos de la historia de México (la liberación del dominio español de 1810 a 1821 que resultó en la *Independencia*; la guerra entre liberales y conservadores de 1858 a 1861 que culminó en las ‘Leyes de *Reforma*’; y la *Revolución*, conflicto armado contra el régimen de Porfirio Díaz entre 1910 y 1917 al final de la cual se promulgó la Constitución que nos rige)... Se trata entonces de construir un nuevo pacto social ante la destrucción del pacto social posrevolucionario entre 1982 y 2018 mediante la puesta en práctica de la ‘simulación generalizada’ del cumplimiento de lo instituido en la carta magna y el aparato legal vinculado a ella (PND)”. (Cejas, López y Rosas, 2020:15).

¹³ Ejemplos paradigmáticos son la lucha por el sufragio (véase Lau y Zúñiga, 2013; Cano, 2014, entre otras) y en contra de la violencia (Lagarde, 2008, 2019; Monárrez, 1998, 2005, entre muchas otras).

¹⁴ No obstante, anterior a esta reforma se realizaron cambios en nuestra Carta Magna que también abonaron al reconocimiento de las mujeres como ciudadanas, es el caso de la modificación del artículo 115 de la Constitución en 1947 para otorgar a *la mujer* sólo el derecho al sufragio municipal.

cuotas de género, se estipula que las candidaturas a diputados y senadores no deberían exceder el 70% para un mismo género, sin embargo “no se distinguía entre candidaturas titulares o suplentes, ni entre el orden o jerarquía de la ubicación de candidatos dentro de las listas plurinominales. De manera que los partidos podían satisfacer fácilmente la cuota de género mediante las candidaturas uninominales suplentes, o bien echando mano de los últimos escaños de las listas plurinominales” (Aparicio, 2011:17).

A partir del siglo XXI se impulsan reformas jurídicas para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, una igualdad jurídica entre *la mujer y el hombre*, el respeto a la dignidad humana de las mujeres, la no discriminación y la libertad de las mujeres. Al respecto, uno de los avances más importantes, que se logró en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), fue la promulgación de la Ley general de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia (LGAMVLV) en 2007, el establecimiento del mecanismo de la Alerta de violencia de género contra las mujeres (AVGM) y de los centros de atención y los refugios para las víctimas de violencia como instrumentos de la misma y que, sin duda, abonan a la posibilidad de acceder a una ciudadanía de calidad.

También se identifican modificaciones que contribuyen formalmente a la participación política de las mujeres (puestos de poder y de toma de decisiones en las esferas de la vida política, económica y social) en igualdad de oportunidades que los hombres (Cuadro 1).¹⁵ Sobresale la reforma al Cofipe en 2002 para establecer, por un lado, una cuota máxima de 70% para candidatos propietarios de un mismo género; y por otro, restricciones en el orden de la lista de candidatos plurinominales, de modo que las mujeres aparecieran por lo menos en una de cada tres posiciones dentro de las primeras nueve de cada lista.¹⁶ En 2007 se realiza otra

¹⁵ Estas disposiciones jurídicas han sido acompañadas por la acción de las instituciones electorales administrativas y jurisdiccionales, así como por las organizaciones de la sociedad civil. Para un conocimiento de estas disposiciones, véase Vázquez Correa, Lorena, “Paridad y agenda de género en el Congreso de la Unión LXIV Legislatura (2018-2021)”, en *Mirada Legislativa*, núm. 151, julio de 2018. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4053/Paridad%20y%20agenda%20de%20g%C3%A9nero%20en%20el%20Congreso%20de%20la%20Uni%C3%B3n%201%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁶ Se cuentan con estudios que dan evidencia de que los partidos políticos pudieron exceptuar de las cuotas a las candidaturas de mayoría relativa que fueron resultado de un proceso de elección mediante el voto directo, esto debido a que no se proveía de una definición o procedimiento claro para determinar en qué consistía dicha elección (Baldez, 2004).

Cuadro 1. Principales reformas jurídicas que contribuyen al logro de los derechos de las mujeres como ciudadanas

AÑO	ACCIÓN	LOGRO
2001	Reforma del artículo 2 de la CPEUM	Debe garantizarse la participación de las mujeres en condiciones de equidad con los hombres para elegir a las autoridades o representantes según sus formas propias de gobierno interno.
2002	Reforma al Cofipe	Obliga a los partidos políticos a inscribir por lo menos 30% de las candidaturas femeninas en las listas a puestos de elección popular en calidad de propietarias; además de asegurar en las listas plurinominales una mujer por cada tres hombres.
2003	Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación	Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas (artículo segundo).
2006	Publicación de la Ley General para la igualdad entre hombres y mujeres	Se regula y garantiza la igualdad entre mujeres y hombres.
2007	Ley General de Acceso a las Mujeres a una vida Libre de Violencia	Toda mujer debe tener acceso a una vida libre de violencia sobre la base del reconocimiento de la igualdad jurídica entre la mujer y el hombre, el respeto a la dignidad humana, a la no discriminación y a la libertad de las mujeres.
2014	Decreto por el que se reforma el artículo 41 de la CPEUM	Se eleva a rango constitucional la garantía de paridad entre hombres y mujeres en el registro de candidaturas a ocupar cargos de elección popular en la legislatura federal y de las entidades federativas.
2015	Reforma al artículo 2 de la CPEUM	Se establece el principio de igualdad entre mujeres y hombres regidos por sistemas normativos internos.
2019	Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la CPEUM, en materia de Paridad de Género	Participación y representación equilibrada de mujeres y hombres en los puestos de poder y de toma de decisiones en todas las esferas de la vida (política, económica y social).

Fuente: DOF (2019); CNDH (2020); INE (2022).

modificación al Cofipe para incrementar la cuota mínima que pasa de 30 a 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando así llegar a la paridad. En este último sentido, también se establece que las listas plurinominales deberían incluir al menos dos mujeres en cada segmento de cinco diputados. Pero “se mantiene la posibilidad de excepción toda vez que quedan libres de la cuota de género las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido” (Cofipe, 2008, artículo 219)” (Aparicio, 2011:18).

En 2014 se eleva a rango constitucional la paridad de género,¹⁷ entendida como “principio político de restructuración de la democracia cuyo propósito es una distribución igualitaria del poder” (Palma, 2021:1); y supone criterios horizontales que exigen asegurar la paridad en el registro de las candidaturas y verticales impulsando la postulación de candidaturas de los órganos de elección popular (INE, 2022).

Otra de las reformas trascendental que contribuye a la ciudadanía de las mujeres se da en 2019, al modificar los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la CPEUM y garantizar con ello que la mitad de los cargos de decisión política en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y en los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y organismos autónomos sean para mujeres. Dicha reforma se sustentó con la consigna “Paridad en Todo” (*Diario Oficial de la Federación*, 2019).

Destacan también avances en acciones que promueven la participación de grupos históricamente discriminados y que no necesariamente son minoritarios.¹⁸

¹⁷ Francia fue el primer país en aplicar reglas paritarias mediante la Ley de Parité en el año 2000. En América Latina el primero fue Ecuador (Constitución de 2008). “El salto cualitativo de la cuota a la paridad inicia con las experiencias paritarias desarrolladas en los procesos de Asambleas Constituyentes de Ecuador y Bolivia a mediados de la década del 2000. Los años 2008 y 2009 son clave: entran en vigencia las reformas constitucionales en ambos países, se consigna la paridad en las reformas a las legislaciones electorales y se aplica en las elecciones nacionales. En 2009 se reforma el Código Electoral de Costa Rica, estableciendo el principio de paridad (50% de mujeres-50% de hombres) y la regla de la alternancia (mujer-hombre u hombre-mujer) para su realización práctica, en las papeletas para los puestos de elección popular y en las estructuras partidarias; la paridad se implementa por primera vez en la elección de autoridades locales de diciembre de 2010” (Torres, 2013:139-140; véase también Llanos, 2013). En México destacan dos reformas hacia la paridad: el 31 de enero de 2014 se incorpora el principio en el artículo 41 de la CPEUM haciéndola obligatoria para las candidaturas a la Cámara de Diputados, Senado y Congresos estatales. Mediante sentencias, la paridad también se adoptó para las candidaturas a las presidencias municipales. En 2019 se aprobó la paridad para todos los cargos públicos de los tres poderes de la Unión y en los tres órdenes de gobierno.

¹⁸ Según la investigación de Lorena Vázquez Correa, “Representación política y acciones afirmativas indígenas: la agenda pendiente” (2020) en México hay 25.6 millones de personas que se autorreconocen como indígenas, cifra que representa 21.5% de la población mexicana, de acuerdo con datos del Inegi. Esta población sigue sin estar plenamente representada en los espacios de toma de decisiones a pesar de políticas de acción afirmativa como la de 2005 con la primera redistribución electoral federal en la que se identificaron 28 distritos indígenas, accediendo a una diputación 14 personas indígenas en 2006; en

Es el caso de los acuerdos aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) para el proceso electoral federal 2020–2021 (INE/CG572/2020; CG18/2021; CG160/2021); que establecen cuotas para algunos grupos de población que son reconocidos como vulnerables (personas indígenas, en situación de discapacidad, afro-mexicanxs, de la diversidad sexual y migrantes y residentes en el extranjero). Es así que:

[...] la participación de *personas indígenas en 21 distritos [de 13 distritos hasta entonces]*, de las cuales *11 deberán ser mujeres*. Adicionalmente, los partidos deberán postular *tres fórmulas de candidaturas integradas por personas afro-mexicanas en cualquiera de los 300 distritos electorales y una por el principio de Representación Proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros 10 lugares de la lista*. Las cuatro postulaciones deben realizarse *de manera paritaria*. En materia de *discapacidad*, partidos y coaliciones deberán postular fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en *seis de los 300 distritos* que conforman el país. Asimismo, en las listas de candidaturas a diputaciones *por el principio de Representación Proporcional*, los partidos políticos nacionales deberán postular *dos fórmulas integradas por personas con discapacidad*. Dichas fórmulas podrán postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales y *deberán ubicarse en los primeros 10 lugares de la lista respectiva*. Finalmente, en materia de *diversidad sexual*, el INE determinó que los partidos nacionales deberán postular *cuando menos dos fórmulas de personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 distritos electorales federales y, para el caso del principio de Representación Proporcional, deberán postular una fórmula dentro de los primeros 10 lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones electorales* (el énfasis es nuestro, INE, 2021).

Con base en todo esto, cabe preguntarse si este marco legal ha contribuido a que actualmente las mujeres en su diversidad ejerzan su ciudadanía plenamente mediante una representación equitativa en las instancias de poder —sobre todo numérica ya que otra cuestión, que no abordaremos en este texto, es la agenda política que promueven—. En otras palabras: ¿qué tan efectiva resulta su aplicación para que las mujeres participen en la vida pública del país? Para dar respuesta a esta interrogante se indaga en torno a su participación política (en términos cuantitativos), es decir, sobre los puestos de poder y de toma de decisiones en las esferas de la vida política en años recientes, partiendo de la primera década de este siglo hasta lo que lleva el primer gobierno nacionalista de izquierda encabezado por Andrés Manuel López Obrador.

2009 fueron 10, en 2012, 7 y en 2015, 6 de los 28 distritos referidos. En 2018, en 13 distritos los partidos postularon candidaturas indígenas (Vázquez, 2020).

Uno de los criterios más importantes que se han tomado para lograr la participación política de las mexicanas es la paridad de género. El poder legislativo es el que paulatinamente ha tenido una mayor presencia de mujeres (Gráfica 1).¹⁹ En el Senado se logró un equilibrio de casi 50% para ambos sexos hasta el 2018 con la legislatura pasada (LXIV); en la actual (LXV) las mujeres representan 48.4% de las 128 curules (Gráfica 1). Destaca también, que a partir de las acciones afirmativas promovidas para el proceso electoral federal 2020-2021 para la participación de grupos históricamente discriminados se logra para la Legislatura LXV una presencia del 12% de los 500 integrantes, ya que sólo 65 de ellos llegaron por aplicación de esta política: 37 diputadxs indígenas, 10 migrantes, ocho personas en situación de discapacidad, seis afromexicanxs y cuatro de la diversidad sexual (Parra, 2021).

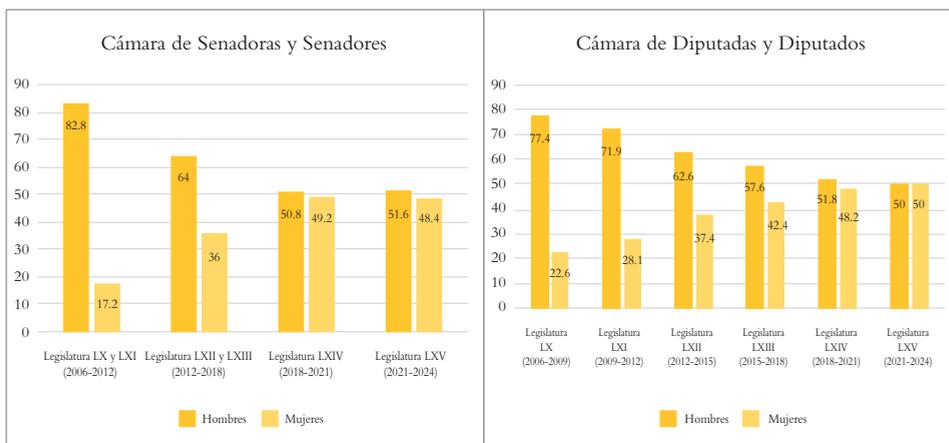
Con respecto a la Cámara de Diputadas y Diputados se observa una mayor presencia de mujeres en comparación con el Senado, alcanzando casi la paridad de género en el mismo año, pues a partir de la Legislatura LXIV (2018-2021), la representación femenina corresponde a 48.2% de las 500 diputaciones. La actual legislatura (LXV), denominada “Legislatura de la Paridad, la Inclusión y la Diversidad” se caracteriza por lograr un equilibrio de 50% para ambos sexos (Gráfica 1). Con respecto a la participación femenina entre los Diputados locales llega al 50.7% (Inmujeres, 2021).

Igualmente se ha avanzado en el poder ejecutivo, pero ha sido lento y no hay paridad de género en los altos cargos o de toma de decisiones a nivel federal como en las entidades federativas. Es así que hasta antes de 1982 no se tenían candidatas a la Presidencia de la República; ahora contamos con seis mujeres que se han postulado, sin que ninguna de ellas haya ocupado la titularidad del Ejecutivo federal.²⁰ Situación que cambia respecto al poder ejecutivo en las entidades federativas, ya que en 1979 se elige la primera gobernadora en nuestro país (Colima) y la segunda

¹⁹ Desde el siglo pasado, las diversas luchas de determinados grupos sociales en contra de la discriminación en el ejercicio de sus derechos se plasmaron en políticas como las acciones afirmativas (establecidas por órganos como el Tribunal Federal Electoral, Trife, mediante sentencias que implican requisitos para el registro de candidtxs ante el INE) y pueden verse en la composición de la actual Cámara de Diputadxs que aún dista de ser plenamente representativa. “Por la sentencia del Tribunal, el INE ordenó a los partidos políticos que *de manera individual o, en coalición, registraran un mínimo de 50 candidaturas para grupos de personas en situaciones de vulnerabilidad: 32 fórmulas de Mayoría Relativa (voto directo) y 18 de Representación Proporcional (plurinominales)*” (el énfasis es nuestro; INE, 2021).

²⁰ Ellas son: Rosario Ibarra de Piedra (1982 y 1988), Cecilia Soto y Marcela Lombardo (1994), Patricia Mercado (2006), Josefina Vázquez Mota (2012) y Margarita Zavala (2018).

Gráfica 1. Participación femenina en el Congreso de la Unión, porcentaje



Fuente: Inmujeres (2021); Cámara de Diputados (2021, 2021b y 2022); CNDH (2020).

fue electa en 1987 (Tlaxcala). En la última década del siglo XX, Yucatán y Distrito Federal, ahora Ciudad de México, fueron encabezadas por mujeres y en la primera década de este siglo se eligieron dos mujeres para gobernar (Zacatecas y Yucatán), y en 2015 se elige a una mujer para ocupar la titularidad del poder ejecutivo del estado de Sonora.

Hasta febrero de 2022, se tiene que de las 32 entidades federativas actualmente sólo siete (Baja California, Campeche, Ciudad de México, Colima, Chihuahua, Guerrero y Tlaxcala) son ocupadas por mujeres (21.9%) (Conago, 2022).

El principal avance se tiene en los órganos de gobierno municipal (ayuntamientos, véase Cuadro 2), para el 2021 la representación femenina en las sindicaturas y regidurías es del 65.9% y 51.4% respectivamente. En cambio, los representantes de gobierno de mayor cercanía con la población, las presidencias municipales, la participación de las mujeres es mínima (22.2%).

Con respecto a la participación de las mujeres en los cargos de las secretarías de Estado se observa casi una paridad de género en el gobierno de AMLO. En el 2020, nueve de las 19 secretarías de Estados fueron dirigidas por mujeres (secretarías de Gobernación, de Medio Ambiente, de Trabajo, de la Función Pública, de Energía, de Cultura, de Seguridad, de Economía y de Educación Pública). Para enero de 2022 son ocho (secretarías de Bienestar, de Educación Pública, de Seguridad, de

Cuadro 2. Porcentaje de mujeres en el poder ejecutivo, 2021

NIVEL	PUESTOS DE ELECCIÓN Y DESIGNACIÓN	MUJERES (%)
Estatal	Secretarías estatales	26
Municipal	Presidencias municipales	22.2
	Sindicaturas	65.9
	Regidurías	51.4

Fuente: Inmujeres (2021); Juárez y Vergara (2022).

Economía, de Energía, de Cultura, de Trabajo, de Medio Ambiente) (*Expansión Política*, 2020; *El Universal*, 2022).

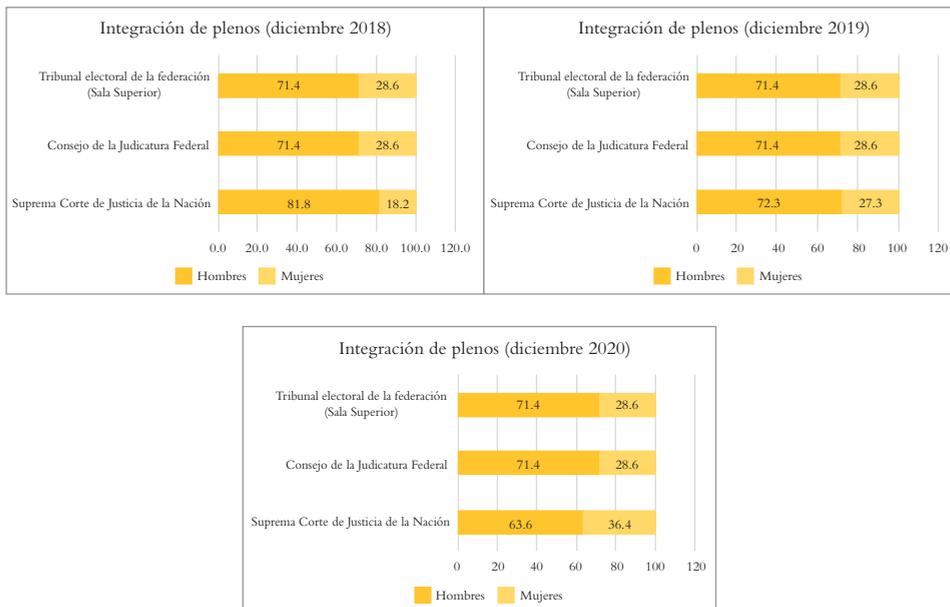
A comparación de la participación de las mujeres en los poderes legislativo y ejecutivo, en el Judicial hay un desequilibrio que impide lograr una paridad de género en la integración de los plenos de sus principales órganos (Gráfica 2). No se observa avance de la participación de mujeres en la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación ni en el Consejo de la Judicatura Federal. En el caso de la primera, de las siete magistraturas sólo dos (28.6%) son ocupadas por mujeres en el 2018, 2019 y 2020 y, en caso de la Judicatura Federal, de los siete consejeros que la integran sólo dos son consejeras (28.6%) para los mismos años. Sobresale que en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se da un avance en la participación de las mujeres, sin embargo, no se logra una paridad de género, ya que 18.2% (2 de 11) son magistradas para el 2019 y para el 2020 se pasa a 36.4% (4 de 11), (Gráfica 2).

El desequilibrio entre mujeres y hombres también puede apreciarse en los órganos jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal (Gráfica 3), es así que para el 2020 (Inegi, 2020):

- De los 735 magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito 82.3% son hombres y sólo 17.7% son mujeres.
- De los 95 magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito sólo 24.2% son mujeres.
- De los 441 jueces de Distrito 26.5% son mujeres.
- De los 166 jueces de los Centros de Justicia Penal Federal 22.9% son mujeres.

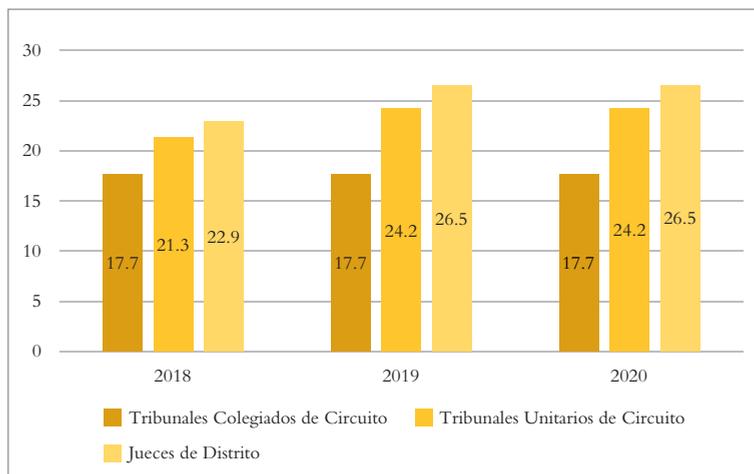
En síntesis, podemos observar que si bien existe un avance en materia jurídica que permite formalmente la participación política de las mujeres en igualdad

Gráfica 2. Participación femenina en los órganos del poder judicial, porcentaje



Fuente: Inegi (2020); CNDH (2020); Inmujeres (2021).

Gráfica 3. Participación femenina en los órganos jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal, porcentaje



Fuente: Inegi (2020); CNDH (2020).

de oportunidades que los hombres, aún hay pendientes para lograr una paridad de género en los tres niveles de gobierno y en dos de los tres poderes de la Unión. Las cámaras legislativas han logrado una mayor paridad, tanto a nivel federal como local. En el caso del poder ejecutivo el avance es menor; en términos generales, entre más alto es el puesto, menor es el porcentaje de mujeres. Finalmente, para el caso del poder judicial, aún hay camino por recorrer. En los órganos del poder judicial, la presencia de mujeres es siempre inferior al 30%.

Sin embargo, como nos dice Francesca Gargallo (2011: 27), hablar de una ciudadanía plena implica la presencia de formas de hacer política a partir de la seguridad de la inviolabilidad del cuerpo de las mujeres y, por ende, de su libertad. Entonces, cómo hablar de una ciudadanía plena cuando en nuestro país hay feminicidios y violencia de género hacia las mujeres, la cual se incrementó a raíz de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19).²¹

No basta con la paridad de género, en términos de la presencia equitativa en los poderes del Estado, sino que es perentorio reconocer y desvanecer los sistemas de dominación, discriminación y violencia que viven las mexicanas como realidad o como amenaza cotidiana y que restringen su participación política y social, así como el ejercicio de su condición de ciudadanía plena. ¿Cómo ejercer una ciudadanía si las mujeres enfrentamos una inequidad en los derechos?, ¿si vivimos violencia o amenaza de violencia?, si nuestros cuerpos y libertades están en riesgo, si a pesar de los discursos, los derechos y oportunidades son desiguales con respecto a los que tienen los hombres, si las condiciones de justicia también están diferenciadas, si el ejercicio del poder tiene asimetrías establecidas desde la lógica patriarcal.²²

Conclusiones y reflexiones finales

Actualmente en nuestro país se cuenta con avances en la arena política que posibilitan que las mujeres logren una ciudadanía plena. Avances que no se limitan a una ciudadanía reducida a un sufragio, a la participación en una jornada electoral y a establecer una relación pasiva con el sistema político, sino que también aluden a una presencia de las mujeres en la arena política. Se ha logrado que ocupen cargos de

²¹ Sobre la violencia de género hacia las mujeres en la pandemia véase Cejas, López y Rosas (2022a y b).

²² Algunas de estas cuestiones, en particular las relativas a la(s) violencia(s), las abordamos en Cejas, López y Rosas (2022a y b).

decisión política en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes de Estado. En específico se ha conseguido la paridad en el poder legislativo; un pequeño avance en el Ejecutivo a diferentes escalas y una presencia minoritaria de las mujeres en los órganos judiciales.

Empero, estos avances quedan relativizados por las asimetrías sociales, espaciales y temporales, que se forman a partir de las dinámicas de poder a diferentes escalas y se expresan en las condiciones de vida de la población, en detrimento, en este caso, de las mujeres. Aunado a ello, están las problemáticas sociales y sus trayectorias diferenciadas, así como la posición subjetiva/relativa, las condiciones individuales y colectivas de las personas, los valores y las prácticas cotidianas, los sistemas jurídicos y sus mecanismos de protección y acceso a la justicia, entre otros; sin olvidar las condiciones de riesgo, amenaza, abuso, daño físico o psicológico, en el caso extremo, de muerte. Todos éstos operan en el marco de un sistema colonial, eurocéntrico, patriarcal y capitalista, desde el cual se ha pensado, concebido y desarrollado a la ciudadanía como elemento central de la democracia liberal.

Derivado de lo anterior, y si lo vemos desde el punto de vista de la realidad que viven las mexicanas, hay fuerzas que se oponen dramáticamente e interfieren en la lucha por lograr una ciudadanía plena o de calidad. Una es la fuerte violencia que sufren y que va desde la discriminación hasta el feminicidio, en una dimensión que lejos de disminuir sigue acrecentándose. Fuerza que trastoca la concepción y la práctica misma de ciudadanía.

Para que la paridad de género pueda valorarse como cambios transformadores, se deben atender simultáneamente las fuerzas de discriminación-opresión que operan en las experiencias de las mexicanas y lograr mejoras sustanciales para ellas. Es decir, el cambio en el sistema político debe corresponder con una verdadera transformación en el sistema social. El éxito entendido desde el derecho al voto y la paridad en las cámaras parece un asunto lejano cuando lo contrastamos con los reclamos de muchas ciudadanas, con la violencia hacia las mujeres y el feminicidio. Cuando una mujer vive una violencia sistemática ¿resulta relevante que cada tres años le pidan su opinión sobre algunas figuras públicas más que sobre agendas de cambio? Aunque gracias a ciertas comisiones legislativas, como la liderada por Marcela Lagarde (2006), ha habido avances en la materia.

Pensar a la ciudadanía únicamente desde la medición de la presencia/proporción de mujeres y hombres en los espacios de gobierno, sin considerar sus agendas y el alcance del ejercicio de autonomía política desde esos puestos de poder; y sin reconocer las subjetividades que se hacen presentes ante un análisis interseccional, equivale a pensar la situación de las mujeres dentro de un concepto patriarcal de la

ciudadanía. Si bien es significativa una mayor presencia de mujeres “en el poder”, queda pendiente indagar más en su agencia política concreta. Con base en ello consideramos que esta problemática debería replantearse a partir de las relaciones entre participación política formal, su traducción en una vida libre de violencia, y políticas de equidad de género que apunten al respeto de las diferencias encarnadas por las mujeres y que reconozcan su autonomía como sujetos con agencia. Más y más, se torna imperioso seguir indagando y luchando al respecto.

Referencias

- Abbagnano, Nicola (2010). *Diccionario de filosofía*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Abraham, Margaret *et al.* (2010). “Rethinking Citizenship with Women in Focus”, en Abraham, M., E.N. Chow, L. Maratou-Alipranti y E. Tastsoglou (eds.) *Contours of Citizenship. Women, Diversity and Practices of Citizenship*, Farnham, Ashgate, pp. 1-22.
- Aparicio Castillo, Francisco Javier (2011). *Cuotas de género en México: candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Baldez, Lisa (2004). “Elected Bodies: the Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico”, en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, núm. 2, pp. 231-58.
- Balibar, Étienne (2013). *Ciudadanía*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora.
- Bilge, Sirma (2010). “Recent Feminist Outlooks on Intersectionality”, en *Diógenes*, vol. 57, núm. 1, pp. 58-72.
- Brah, Avtar (2013). “Pensando en y a través de la interseccionalidad”, en Galindo, Martha Zapata, Sabina García Peter y Jennifer Chan de Ávila (eds.), *La interseccionalidad en debate*, Berlín, Proyecto Medidas para la Inclusión Social y Equidad en Instituciones de Educación Superior en América Latina, pp. 14-20; 21-34.
- Cámara de Diputados (2021). Integración por género y grupo parlamentario, 14 de noviembre <http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_genero.php>.
- (2021b). Boletín 0391 <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2021/Octubre/28/0391-La-LXV-Legislatura-es-declarada-Legislatura-de-la-Paridad-la-Inclusion-y-la-Diversidad>>.
- (2021b). Boletín 0001 <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comunicacion/Boletines/2021/Agosto/29/0001-Infirma-Secretaria-General-la-composicion-inicial-de-la-LXV-Legislatura-de-la-Camara-de-Diputados>>.
- (2007). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2007. Última Reforma DOF 13-04-2020.

- Capella, Juan Ramón (2005). *Los ciudadanos siervos*, Madrid, Editorial Trotta.
- Cejas, Mónica Inés (2016). “Introducción. Las paradojas de la ciudadanía desde la crítica feminista y los estudios de caso”, Cejas, Mónica I. (coord.), *Mujeres frente a las paradojas de la ciudadanía*, México, UAM-Xochimilco / Terracota.
- Cejas, Mónica Inés, Liliana López Levi y Angélica Rosas Huerta (2020). “Introducción. Primer año de la Cuarta Transformación: balance y reflexiones”, en Cejas, Mónica I., Liliana López Levi y Angélica Rosas Huerta (coords.), *Logros, retos y contradicciones de la 4T*, Ciudad de México, UAM-Xochimilco, pp. 11-28.
- Cejas, Mónica Inés, Liliana López Levi y Angélica Rosas Huerta (2022a), “Dinámicas de desigualdad en tiempos de covid 19: sus efectos violentos en las vidas de las mujeres”, en López Levi, Liliana y Esthela Sotelo Nuñez (coords.), *La Pandemia y las realidades develadas*, Ciudad de México, UAM-Xochimilco.
- Cejas, Mónica Inés, Liliana López Levi y Angélica Rosas Huerta (2022b). “Violencia(s) contra las mujeres y políticas públicas en tiempo de pandemia”, en *Temas prioritarios para México en pandemia. Retos y alcances de las políticas públicas*, México, UAM-Lerma.
- Cejas, Mónica Inés y Kenia Salas (2020). “#NoMeCuidanMeViolan: protesta feminista en tiempos de la 4T”, en Cejas, Mónica I., Liliana López Levi y Angélica Rosas Huerta (coords.), *Logros, retos y contradicciones de la 4T*, Ciudad de México, UAM-Xochimilco, pp. 167-187.
- Collins, Patricia Hill (1990/2000). *Black feminist thought. Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*, Nueva York, Routledge.
- Combahee River Collective’s, (1978). “A Black Feminist Statement”, en Eisenstein, Zillah (ed.), *Capitalist, Patriarchy, and the Case for Socialist Feminism*, New York, Monthly Review.
- CNDH (2020). La participación política de las mujeres en México, México <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Participacion_Mujeres.pdf>.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2022). Listado de gobernadores <<https://www.conago.org.mx/gobernadores>> [consultado el 23 de febrero de 2022].
- Crenshaw, Kimberle (1989). “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: a Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics”, en *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989 (1), artículo 8, pp. 139-168.
- (2012). “Cartografiando los márgenes. Interseccionalidad, políticas identitarias, y violencia contra las mujeres de color”, en Raquel Lucas Platero Méndez (coord.), *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*, Madrid, Bellaterra, pp. 87-122.
- Curiel, Ochy (2014). “Construyendo metodologías feministas desde el feminismo decolonial”, en Irantzu Mendia Azkue, Marta Luxán, Matxalen Legarreta, Gloria Guzmán, Iker Zirion, Jokin Azpiazu Carballo (eds.), *Otras formas de (re)conocer. Reflexiones, herramientas y aplicaciones desde la investigación feminista*, Bilbao-Vitoria-Gasteiz, Universidad del País Vasco, pp. 45- 60.

- Dagnino, Evelina (1998). “Culture, Citizenship, and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left”, en Álvarez, Sonia E., E. Dagnino y A. Escobar, (eds), *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview Press, pp. 33-63.
- Dagnino, Evelina (2005). *Meanings of Citizenship in Latin America. IDS Working Paper 258*, Brighton, Sussex, Institute of Development Studies.
- Davis, Angela (2005, c.1981), *Mujeres, raza y clase*, Madrid, Akal.
- Diario Oficial de la Federación* (2019). Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad de Género, 6 de junio <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019>.
- El Universal* (2022). “El gabinete de AMLO”, 11 de enero <<https://interactivo.eluniversal.com.mx/2018/gabinete-amlo/>>.
- Espinosa Damián, Gisela (2009). *Cuatro vertientes del feminismo en México. Diversidad de rutas y cruces de caminos*, México, UAM-Xochimilco.
- Espinosa Damián, Gisela y Ana Lau Jaiven (coords.) (2010). *Un fantasma recorre el siglo. Luchas feministas en México 1910-2010*, México, UAM-Xochimilco/Ítaca/Conacyt.
- Espinosa Miñoso, Yuderlys (2012). “La política sexual radical autónoma, sus debates internos y su crítica a la ideología de la diversidad sexual”, en *Pensando los feminismos en Bolivia*, Serie Foros 2, La Paz, Conexión Fondo de Emancipación, pp. 113-128.
- Espinosa Miñoso, Yuderlys, Diana Gómez y Karina Ochoa (eds.) (2014). *Tejiendo de otro modo: feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*, Popayán, Editorial Universidad del Cauca.
- Expansión Política (2020). “AMLO cierra el 2020 con nueve mujeres en el gabinete federal” <<https://politica.expansion.mx/mexico/2020/12/22/amlo-cierra-el-2020-con-nueve-mujeres-en-el-gabinete-federal>>.
- Fraisse, Geneviève (2012). “Querelle, procès, controverse, les trois figures de la pensée féministe”, *Revisiter la querelle des femmes Discours sur l'égalité/inégalité des sexes, de 1750 aux lendemains de la Révolution*, sous la direction d'Eliane Viennot, avec la collaboration de Nicole Pellegrin, Publications de l'Université de Saint-Etienne, pp. 163-168.
- Fraser, Nancy (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Bogotá, Universidad de los Andes / Siglo del Hombre Editores.
- Fritz, Heidi y Teresa Valdés (2006). *Igualdad y equidad de género: una aproximación conceptual*, San Salvador, Equipo de apoyo técnico para América Latina y El Caribe, Fondo de Población de Naciones Unidas <<https://elsalvador.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Herramientas%20de%20trabajo%20en%20genero%20UNFPA.pdf>> [consultado el 25 de febrero de 2022].

- Gargallo, Francesca (2011). “La justicia, las demandas de la ciudadanía y las frustraciones ante los derechos humanos de las mujeres”, en Irma Saucedo y Lucía Melgar (eds.), *¿Y Usted cree tener derechos? Acceso a la justicia de las mujeres mexicanas*, México, PUEG-UNAM, pp. 25-40.
- Gregory, Derek *et al.* (2009). *The Dictionary of Human Geography*, Oxford, Wiley-Blackwell.
- Herrera Montelongo, Judith (2008). “Repensar la democracia y la calidad de su ejercicio”, en Gatica Lara, Landázuri, Reyes del Campillo, Soto Reyes y Zamora (coords.), *Poder actores e instituciones. Enfoques para su análisis*, UAM-Xochimilco / Eón Sociales, pp. 125-153.
- Heater, Derek (2007). *Ciudadanía: una breve historia*, Madrid, Alianza Editorial.
- INE (2021). Boletín 020, 15 de enero [disponible en]: <<https://centralector.ine.mx/2021/01/15/establece-ine-acciones-afirmativas-para-la-participacion-de-grupos-vulnerables-en-elecciones-2021/>>.
- (2022). Evolución normativa en México. Paridad [disponible en]: <<https://igualdad.ine.mx/paridad/evolucion-normativa-de-la-paridad-de-genero/>>.
- Inegi (2020). Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2020. Presentación de resultados generales [disponible en]: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2020/doc/cnijf_2020_resultados.pdf>.
- Inmujeres (2021). Indicadores básicos [disponible en]: <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/panorama_general.php?menu1=8&IDTema=8&pag=1>.
- Juárez, Ramiro y Eugenia Vergara (2022). Mujeres y poder <<https://nuestrasvoces.mx/mujeres-y-poder/>> [consultado el 14 de noviembre].
- Kooks, Bell *et al.* (2004). *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras*, Madrid, Traficantes de sueños.
- Lagarde, Marcela (2008). “Antropología, feminismo y política: violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres”, en Bullen, Margaret y Carmen Diez Mintegui (coords.), *Retos teórico y nuevas prácticas*, San Sebastián, Ankulegi, pp. 209-240.
- (2019). “Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres” [disponible en]: <<https://www.cndh.org.mx/documento/diagnostico-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-como-integrante-de-los-grupos>>.
- Lau Jaiven, Ana y Mercedes Zúñiga Elizalde (2013). *El sufragio femenino en México. Voto en los estados (1917-1965)*, Hermosillo, El Colegio de Sonora.
- Llanos, Beatriz (ed.) (2013). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*.
- Lugones, María (2008). “Colonialidad y género”, *Revista Tabula Rasa* (9), pp. 73-102.

- (2010). “Toward a decolonial feminism”, en *Hyppatia*, pp. 742-759. Versión en castellano: (2011) “Hacia un feminismo descolonial”, en *La manzana de la discordia*, año 2011, vol. 6, núm. 2, julio-diciembre, pp. 105-119.
- (2012). “Subjetividad esclava, colonialidad de género, marginalidad y opresiones múltiples”, en Patricia Montes (ed.), *Pensando los feminismos en Bolivia*, Serie Foros 2, La Paz, Conexión Fondo de Emancipaciones, pp. 129-140.
- Marshall Thomas, Humphrey (1950). “Ciudadanía y clase social”, Universidad de Buenos Aires, Reis [disponible en]: <<http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>> [consultado el 26 de junio de 2018].
- McClintock, Anne (1992). “Screwing the System: Sexwork, Race and the Law”, en *Boundary 2*, 19:2, Duke University Press, pp. 70-95.
- Monárrez, Julia (1998). *Base de datos del femicidio en Ciudad Juárez: archivo particular de investigación*, México, Departamento de Estudios Culturales, Dirección General Regional Noroeste, El Colegio de la Frontera Norte.
- (2005). *Femicidio sexual sistémico: víctimas y familiares, Ciudad Juárez, 1993-2004*, tesis doctoral, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- Moraga, Cherríe y Gloria Anzaldúa (eds.) (1981). *This Bridge Called My Back: Writings by Radical Women of Color*, New York, Kitchen Table, Women of Color Press.
- Ortiz Gómez, Karla (2011). “Mujeres autodefiniendo su ciudadanía desde la participación política. Las dirigentes de secciones femeninas en los partidos políticos de México”, en Cejas, Mónica I. y Ana Lau Jaiven (coords.), *Mujeres y ciudadanía en México. Estudios de caso*, México, UAM-Xochimilco / Ítaca / Conacyt, pp. 27-66.
- Palma, Esperanza (2021). “Paridad de género”, en *Prontuario de la democracia* [disponible en]: <<https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/paridad-de-genero/>>.
- Parra, Andrea (2021). “¿Qué porcentaje de minorías (LGBTI+, indígenas, migrantes, etc.) llegaron al Congreso?”, en *Cuestione*, 8 de septiembre [disponible en]: <<https://cuestione.com/nacional/congreso-minorias-lgbti-indigenas-migrantes-mexico/>> [consultado el 25 de enero de 2022].
- Roseneil, Sasha, Beatrice Halsaa y Sevil Sümer (2012). “Remaking Citizenship in Multicultural Europe”, en Beatrice Halsaa, S. Roseneil y S. Sümer (eds.), *Remaking Citizenship in Multicultural Europe: Women's Movements, Gender and Diversity*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 1-20.
- Rubio Carracedo, José (2007). *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*, Madrid, Trotta.
- Scott, J.W. (2012). *Parité! La igualdad de género y la crisis del universalismo francés*, Fondo de Cultura Económica.
- Senado de la República (2021). Senadoras, 14 de noviembre [disponible en]: <<https://www.senado.gob.mx/64/senadores>>.

- Serret, Estela (2016). “Igualdad y diferencia: la falsa dicotomía de la teoría y la política feministas”, en *Debate Feminista*, núm. 52, pp. 18-33.
- Torres García, Isabel (2013). “Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina”, en *Revista IIDH*, núm. 58, julio-diciembre, pp. 131-147.
- Vázquez Correa, Lorena (2018). “Paridad y agenda de género en el Congreso de la Unión LXIV Legislatura (2018-2021)”, en *Mirada Legislativa*, núm. 151, julio [disponible en]: <<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4053/Paridad%20y%20agenda%20de%20g%C3%A9nero%20en%20el%20Congreso%20de%20la%20Uni%C3%B3n%201%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.
- (2020). “Representación política y acciones afirmativas indígenas: la agenda pendiente”, en *Mirada Legislativa*, núm. 192, agosto [disponible en]: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4956/ML_192.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Yuval-Davis, Nira (2011). *The Politics of Belonging: Intersectional Contestations*, Londres, Sage.

Semblanzas

Mario Alejandro Carrillo Luvianos. Licenciado en ciencias políticas y administración pública por la UNAM, maestro en sociología e investigación social por la Universidad de Roma, con estudios de doctorado en ciencias sociales por la Universidad Iberoamericana. Profesor-investigador adscrito al Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Líneas de investigación: el sistema político mexicano, partidos políticos y procesos electorales y procesos políticos locales y regionales, dentro de las cuales ha coordinado una decena de libros, así como publicado diversos capítulos en libros y artículos en revistas especializadas.

Mónica Inés Cejas. Licenciada en historia por la Universidad Nacional de Luján, Argentina; maestra en estudios de Asia y África por El Colegio de México; maestra y doctora en estudios internacionales y culturales por la Universidad Tsuda, Tokio. Profesora-investigadora adscrita al Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II y reconocimiento del Perfil deseable de PRODEP. Líneas de investigación: feminismos, género, sexualidades y movimientos de mujeres en África (en particular Sudáfrica); nación y ciudadanía; políticas de la memoria, feminismos y cultura.

María Elena Figueroa Díaz. Licenciada en filosofía, maestra en filosofía política y doctora en ciencias políticas y sociales por la UNAM; maestra en desarrollo humano por la Universidad Iberoamericana. Es profesora-investigadora en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, y docente de la licenciatura y la maestría en geografía de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Participa en el proyecto Territorialidades múltiples de la UAM-Xochimilco. Líneas de investigación: políticas culturales; cultura y desarrollo humano; cultura y territorio; representaciones e imaginarios del futuro.

Gisela Landázuri Benítez. Doctora en ciencias antropológicas, adscrita al Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Ha publicado cinco libros, numerosos artículos y capítulos de libro en México y en el extranjero, también ha coordinado varios libros colectivos, documentales y exposiciones fotográficas. En los últimos años se ha centrado en estudios sobre cultura, identidad, despojos y resistencias de pueblos originarios. Ha realizado trabajo sociocultural comunitario en San Gregorio Atlapulco, Xochimilco.

Liliana López Levi. Doctora en geografía por la UNAM. Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, donde pertenece al área de investigación Gestión Estatal y Sistema Político. Docente del Tronco Divisional de Ciencias Sociales, de la Maestría en Sociedades Sustentables y del Doctorado en Ciencias Sociales, en la especialidad Sociedad y Territorio. Es directora de *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*. Asimismo, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores con nivel III y tiene perfil PRODEP. Su principal línea de investigación es imaginarios y territorios, y es responsable del proyecto Territorialidades múltiples. En los últimos años ha abordado aspectos teóricos de la dimensión espacial de las sociedades y las naturalezas, así como sus imaginarios y representaciones.

Martha Angélica Olivares Díaz. Maestra y doctora en desarrollo rural por la UAM-Xochimilco. Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Academia de Cultura Científico y Humanística del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales y del Posgrado de Estudios sobre la Ciudad; es profesora invitada en la Maestría en Sociedades Sustentables de la UAM-Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1, miembro del Comité editorial de la *Revista Argumentos estudios críticos de la sociedad*. Líneas de investigación: identidad, cultura, territorio, pueblos originarios de la Ciudad de México, relaciones urbano-rurales, sustentabilidad, migración y derechos indígenas y de los pueblos originarios en zonas urbanas.

Claudia Ortiz Guerrero. Licenciada en ciencias políticas y administración pública por la Universidad Iberoamericana. Maestra y doctora en economía por la UNAM. Fue asesora técnica del Cotecora del INE (2020-2021), consejera estatal electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (2014-2017), consejera distrital (2006 y 2009) y consejera local del IFE en Morelos (2012). Es integrante de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, del Comité académico de la Cátedra Internacional de Opinión Pública José Antonio Meyer Rodríguez y de la Red Nacional de Ciudadanía y Organizaciones por la Educación Cívica.

Rigoberto Ramírez López. Licenciado en sociología y maestro en políticas públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, y doctor en teoría política, teoría democrática y administración pública por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Docente en los programas del Tronco Interdivisional, Divisional y en la Licenciatura en Política

y Gestión Social. Cuenta con la distinción de Perfil deseable-PROMEPE. Ha participado en programas de formación para funcionarios municipales, bajo formatos de colaboración interinstitucional con el sector gubernamental. Líneas de investigación: gobierno, instituciones y gestión pública municipal.

Juan Francisco Reyes del Campillo Lona. Profesor-investigador en la UAM-Xochimilco. Politólogo, con líneas de investigación en procesos político-electorales, representación y cultura política. Con más de 100 trabajos publicados como capítulos en libros y artículos en revistas especializadas. Coordinador y autor de diversos libros. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Fue Consejero electoral en el Instituto Electoral del Distrito Federal, presidente y secretario académico de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Es miembro del consejo editorial de las revistas *Política y Cultura* y *El Cotidiano*.

Verónica Rodríguez Cabrera. Licenciada en economía y maestra en desarrollo rural por la UAM-Xochimilco, doctora en sociología y antropología del desarrollo rural por la Universidad de Wageningen, Holanda. Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Es coordinadora del Posgrado en Desarrollo Rural y forma parte del núcleo académico de los doctorados de Estudios Feministas y Estudios de la Mujer. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Líneas de investigación: desarrollo rural, mujeres y sus intersecciones con el cuerpo, el género, la sexualidad, la violencia, entre otros.

Angélica Rosas Huerta. Doctora en ciencias sociales con especialidad en sociedad y territorio por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Profesora-investigadora adscrita al Departamento de Política y Cultura, y coordinadora de la Maestría en Políticas Públicas en la misma casa de estudios. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Líneas de investigación: políticas públicas, evaluación de programas públicos y agencias estatales, gestión del cambio climático.

Ernesto Soto Reyes Garmendía. Licenciado en administración y maestro en economía por la UNAM, Doctor en economía por la Universidad Pierre Mendes France de Grenoble, Francia. Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco, donde ha desempeñado diversos cargos de gestión: secretario de Unidad, miembro del Colegio y Consejo académicos, presidente de la Comisión Dictaminadora de Recursos; jefe del Departamento de Política y Cultura y jefe del área y del cuerpo académico Gestión estatal, sistema político y sociedad civil; fue también coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Líneas de investigación: las nuevas rutas del federalismo en México, el espacio económico y político del municipio, la coordinación fiscal en México, y el sistema político electoral mexicano.

Alejandra Toscana Aparicio. Doctora en geografía por la UNAM. Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco, docente del Tronco Divisional de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Maestría en Sociedades Sustentables, del Posgrado en Desarrollo Rural y del Doctorado en Ciencias Sociales (Área Sociedad y Territorio).

También es docente del Colegio de Geografía de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Línea de investigación: problemas socioambientales y de vivienda en entornos urbanos y rurales.

Héctor Manuel Villareal Beltrán. Doctor en ciencias políticas y sociales, orientación en ciencia política, por la UNAM. Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con reconocimiento a Perfil deseable de PRODEP. Líneas de investigación: el sistema político mexicano, las élites políticas, la comunicación política y la cultura política.

Territorios violentos en México: el caso de Tierra Caliente. Mich.
Enrique Guerra Manzo

Cooperación internacional y conflicto ante la crisis del covid-19
Ana Teresa Gutiérrez del Cid y Beatriz N. Pérez Rodríguez (coords.)

Los olvidados de Eurasia. Aportaciones desde México
Eduardo Palacios Cabrera *et al.* (coords.)

El invierno social llega a su fin.
La izquierda y el movimiento campesino (1959-1965)
Jaime Ortega Reyna y Juan de la Fuente Hernández

Espacios de transformación y cambio:
historia de los movimientos feministas en México
Maricruz Gómez López y Ana Lau Jaiven

Reflexiones contemporáneas: inclusión/exclusión e intercambio
Verónica Gil Montes y Tadeo H. Liceaga Carrasco (coords.)

Estudios y argumentaciones hermenéuticas I Versos y discurso
Marco Antonio Molina (coord.)

Balance de la situación de las mujeres en México
Los retos que faltan
Miriam Calvillo Velasco y Alfonso León Pérez (coords.)

Maternidades en debate en el siglo XXI
Ángeles Sánchez Bringas (coord.)

El esprit gaillard que ríe. Nietzsche y el envite del nihilismo
César Velázquez Becerril

El léxico de la Unión Europea
Beatriz Nadia Pérez Rodríguez *et al.* (coords.)

Educación en México en tiempos de pandemia: retos y perspectivas
José Javier Contreras Carbajal y Miguel Ángel Gallegos Cárdenas



Esta obra se integra por un conjunto de textos que reflexionan en torno al sistema político mexicano y sobre diferentes aspectos relacionados con las ciudadanías en el contexto sociopolítico de la Cuarta Transformación. Los temas abordados en cada capítulo se encuentran insertos en la agenda de la discusión pública nacional, muchos están sujetos a un intercambio y fuerte disputa mediática, aunque también están presentes diversas cuestiones de la vida cotidiana vinculadas con los movimientos y resistencias sociales. Así, en las coordenadas de la reflexión se establecen desde aspectos institucionales, políticos e ideológicos, hasta tópicos relacionados con las narrativas sociales y culturales inmersas en los retos que enfrenta la actual política gubernamental.