

# CIUDADANÍAS

desigualdad, exclusión  
e integración

Liliana López Levi  
Ricardo Yocelvezky Retamal  
Gerardo Zamora Fernández de Lara  
coordinadores



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



# CIUDADANÍAS

D.R. © 2019 Universidad Autónoma Metropolitana  
UAM Xochimilco  
Calzada del Hueso núm. 1100  
Col. Villa Quietud  
04960 Ciudad de México

Primera edición: marzo de 2019

Diseño de cubierta: Miguel Carranza

ISBN: 978-607-28-1574-2

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados por pares académicos expertos en el tema y externos a la Unidad Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana, a partir del sistema doble ciego y conforme a los lineamientos del Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura.

Impreso y hecho en México

# CIUDADANÍAS

desigualdad, exclusión  
e integración

Liliana López Levi  
Ricardo Yocelvezky Retamal  
Gerardo Zamora Fernández de Lara  
coordinadores



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



#### UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, Eduardo Abel Peñalosa Castro  
Secretario general, José Antonio de los Reyes Heredia

#### UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Fernando de León González  
Secretaria de Unidad, Claudia Mónica Salazar Villava

#### DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Director, Carlos Alfonso Hernández Gómez  
Secretario académico, Alfonso León Pérez  
Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

#### CONSEJO EDITORIAL

Aleida Azamar Alonso / Gabriela Dutrénit Bielous  
Diego Lizarazo Arias / Graciela Y. Pérez-Gavilán Rojas  
José Alberto Sánchez Martínez  
Asesores: Luciano Concheiro Bórquez / Verónica Gil Montes  
Miguel Ángel Hinojosa Carranza

#### COMITÉ EDITORIAL

Harim Benjamín Gutiérrez Márquez (presidente)  
Clara Martha Adalid Urdanivia / Fabiola Nicté Escárzaga  
Ana Lau Jaiven / Marco Antonio Molina Zamora / Hugo Pichardo Hernández  
Juan Francisco Reyes del Campillo / Esthela Sotelo Núñez  
Luis Miguel Valdivia Santamaría / Ricardo Yoczelevzky Retamal

Asistente editorial: Varinia Cortés Rodríguez

## Índice

Presentación	9
--------------	---

### PRIMERA PARTE Representación política

Introducción. Mecanismos de conversión de demandas, ciudadanía y representación	17
---	----

Representación política y ciudadanía <i>Juan Reyes del Campillo Lona</i>	21
---	----

La reconsideración de los partidos políticos <i>Alejandro Carrillo Luvianos</i> <i>Ricardo Yocelvezky Retamal</i>	43
---	----

Teoría del reclutamiento político, democracia y ciudadanía <i>Héctor Villarreal Beltrán</i>	67
--	----

### SEGUNDA PARTE Territorio, espacio y federalismo

Introducción. La ciudadanía y su contexto territorial	87
---	----

Ciudadanía, (in)justicia espacial y derecho a la ciudad <i>Alejandra Toscana Aparicio</i>	91
--	----

Tres modelos territoriales de las ciudadanía occidentales <i>Liliana López Levi</i>	117
--	-----

Federalismo y ciudadanía en México: un binomio distante 147  
*Gerardo Zamora Fernández de Lara*  
*Rigoberto Ramírez López*

Federalismo, territorio y ciudadanía: el caso de México 175  
*Ernesto Soto Reyes Garmendia*  
*Arturo Gálvez Medrano*

TERCERA PARTE  
Diversidad y derechos

Introducción. De ciudadanía a ciudadanías 201

Ciudadanía de las mujeres 207  
*Anna María Fernández Poncela*

Feminismo, género y cuerpo.  
La lucha por la ciudadanía en el desarrollo rural 235  
*Verónica Rodríguez Cabrera*

Pensar las “ciudadanías” en los espacios rurales 255  
*Gisela Landázuri Benítez*

Ciudadanía en los pueblos indígenas 275  
*Sergio de la Vega Estrada*

Discapacidad y exclusión laboral en México 291  
*Ignacio Gatica Lara*

De la seguridad del Estado a la seguridad ciudadana.  
Entre los cambios y la persistencia 313  
*Ana Karen Martínez Sarabia*

## Presentación

Decir que vivimos una época de cambios profundos es un lugar común. La dificultad que enfrentamos es la ausencia de una propuesta, tanto teórica como práctica, que atribuya un sentido a los cambios y permita vislumbrar un futuro dotado de algunas certezas básicas, a partir de las cuales los programas de acción de política puedan definir metas comparables y métodos de acción plausibles que los hagan competitivos por medios pacíficos y democráticos.

Los procesos político-electorales han adquirido una difusión y vigencia nunca antes vista en todo el mundo. A partir de lo que se denominó la tercera ola de democratización, en las últimas tres décadas, los gobiernos han cambiado en general por medios pacíficos, a través de elecciones en las que, si bien con cuestionamientos, se ha logrado establecer un grado de legitimidad suficiente como para que quienes aspiran al poder esperen a la próxima oportunidad que las elecciones periódicas ofrezcan.

Hasta aquí las continuidades estructurales e institucionales. Los modelos de organización constitucionales propios de las sociedades modernas ya existían como cubiertas de regímenes no democráticos en muchos casos, los que van desde las dictaduras militares hasta regímenes autoritarios civiles que se mantenían sobre la base de la amenaza o la realidad de una represión que inhibía los intentos de acción opositora orientado al establecimiento de regímenes democráticos, propuestos como alternativa al orden establecido existente.

La confrontación que definía al mundo bipolar dotó de una singular legitimidad a la idea de democracia. La dicotomía “mundo libre vs. comunismo” hacía que algunos regímenes autoritarios fueran aceptados públicamente como “democracias”, ya sea por cinismo (“es un hijo de puta pero es *nuestro* hijo de puta”) o por pragmatismo, justificando algunos rasgos indudablemente autoritarios por una sobrevaloración de la estabilidad política.

La generalización del acceso al gobierno por medio de elecciones, al menos en América Latina, era ya celebrada como un indicador de democracia desde la década de los noventa del siglo pasado.<sup>1</sup> Lo cual dio lugar a una discusión acerca de la calidad y las limitaciones de la democracia electoral. Desde un punto de vista de la izquierda se criticó el carácter formal (procedimental) de la democracia electoral, con lo cual se vio, por un lado, un resurgimiento de la crítica a las élites políticas, y desde la derecha un cuestionamiento al populismo que podía encaramarse al poder sobre una ola electoral oportunista de liderazgos carismáticos de ocasión.

Ambas críticas revivieron temas ya tratados ampliamente por la ciencia política en distintas épocas, con especial énfasis en los ejemplos latinoamericanos de populismo. Sin embargo, como la historia no se repite a sí misma, las discusiones han debido ampliar, cuando no abandonar lisa y llanamente, el instrumental teórico con el que se busca enfrentar una situación inédita.

A las limitaciones de la democracia puramente electoral se le enfrentó proponiendo visiones de participacionismo social, que buscan incorporar a sectores de población cuyas reivindicaciones podrían representar problemas nuevos, surgidos de la mayor complejidad social generada por los cambios tecnológicos que han sido ya calificados como una nueva “revolución industrial”, por ejemplo las organizaciones de consumidores y, particularmente el nuevo actor social y político representado en las redes sociales, o bien los nuevos movimientos sociales (en algunos casos calificados como antisistema) como son los movimientos de género, iniciados por el feminismo y luego ampliado a la variedad de orientaciones sexuales diversas, o el ecologismo.

Las reivindicaciones surgidas de los problemas de las mujeres y de la juventud son un buen ejemplo de cuestiones sectoriales que debían seguir subordinadas a la lucha por el cambio global de la sociedad, según se planteaba antes de 1968 por los movimientos socialista y comunista.

La mayor complejidad social que busca representación en la democracia actual tiene además un componente “inorgánico”, individuos orientados a su propio interés que producto de la difusión de la ideología liberal; dominante como producto de su triunfo sobre el colectivismo en todas sus manifestaciones, a partir de la última década del siglo XX. Esta imagen del elector como individuo ha reemplazado a las visiones orgánicas de la sociedad en la estrategia electoral de los partidos políticos,

<sup>1</sup> Véase discurso de Felipe González en la Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Guadalajara, 1991.

que buscaba organizar y atraer a sectores sociales definidos; y las campañas electorales, también debido al reemplazo de la organización política por los medios de comunicación de masas, se orientan a un electorado indiferenciado, concebido como clientela electoral, cuya participación se trata de estimular, especialmente cuando se detecta una tendencia al abstencionismo o a la indiferencia en algún sector particular, como es el caso de los jóvenes.

Otra forma de hacer frente a las críticas a la democracia de la tercera ola son las reformas de los gobiernos en términos territoriales. Descentralización versus centralismo son términos de un enfrentamiento no sólo administrativo en función de la eficiencia y la efectividad, sino también de democratización en función de la cercanía de los aparatos administrativos y de gobierno con la población.

Todos estos desarrollos, y otros más que sería muy largo detallar, han conducido a una discusión acerca de la democracia en la que la calidad de la democracia dependería de los volúmenes y formas de participación, que serían los fundamentos de la representatividad y, por lo tanto, de la legitimidad de los gobiernos y sus políticas. Estos volúmenes y formas de participación dependerían de la calidad de la ciudadanía. La crítica de la influencia de los medios incluye la crítica del receptor, el ciudadano pasivo, al cual se le puede llegar a cuestionar hasta su derecho a votar. Así, la calidad de la ciudadanía pasa a determinar la calidad de la democracia.<sup>2</sup>

La ciudadanía, cuyos derechos y sus alcances habían constituido un tema central en el surgimiento de las democracias modernas, reapareció como preocupación, al igual que otros temas ya mencionados, buscando revivir el instrumental teórico de un periodo anterior. En la década de los noventa, las citas del ensayo clásico de T. H. Marshall (1950) fueron treinta y siete veces más frecuentes que en las décadas anteriores.<sup>3</sup> Esto es paradójico, al decir de la autora citada, puesto que es en este momento, los noventa del siglo pasado, cuando los ideales igualitarios que inspiraron la famosa conferencia de Marshall aparecen “completamente traicionados”. Esto es un reflejo de la reducción de la democracia a la participación electoral, la cual, sin embargo, es vista como un componente importante, aunque no único, de la solución de los problemas de hoy.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 1997.

<sup>3</sup> Margaret R. Somers, *Genealogies of Citizenship. Markets, Statelessness, and the Right to Have Rights*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2010, p. 148.

<sup>4</sup> Thomas Piketty, *¡Ciudadanos a las urnas! Crónicas del mundo actual*, México, Siglo XXI Editores, 2017.

En medio de esta reseña de cambios y continuidades más inmediatos del mundo se encuentra un protagonista metamórfico que conviene poner en primer plano para la comprensión de nuestras sociedades contemporáneas: *la ciudadanía*.

Actualmente resulta poco adecuado hablar de ciudadanía en forma genérica, si es que se quiere describir y explicar aspectos específicos de la realidad social donde la ciudadanía sea un referente de interés especial. Esto es así porque la ciudadanía no es única; tiene distintos rostros y características según sea el tipo de sociedad en que se ubica, el ámbito geopolítico donde emerge y se desarrolla, el momento histórico o los segmentos de la estructura social en que operan los grupos particulares de ciudadanos.

La ciudadanía se asienta en territorios y espacios socialmente definidos; ella misma es partícipe de las múltiples relaciones que se desarrollan en dichos espacios como también es receptora de sus impactos. En los procesos sociopolíticos se le puede encontrar con presencialidad multiforme, reflejando y reflejándose en la compleja diversidad de la estructura social. La ciudadanía es una entidad heterogénea a la vez que ubicua: se expresa en forma latente o manifiesta; se le observa incluida o excluida; cooptada, representada, marginal o activa participante de la vida pública.

Así entendida la ciudadanía, la genérica relación de gobierno–sociedad se desagregaría y se entendería mejor si se aplica y sustituye este binomio por el de gobierno–ciudadanía, para entender la posibilidad de que en la sociedad pueda emerger el sentido de gobernanza hacia las decisiones gubernamentales, y avanzar en la transformación de nuestra sociedad con base en la pujanza de los sectores más capacitados de la ciudadanía para construir una sociedad civil con tejidos estructurales de capital social e institucional que hagan del binomio gobierno–sociedad una relación virtuosa.

Por otra parte, no se puede soslayar que el referente espacial más conspicuo asociado a la ciudadanía es la misma ciudad. Esta ofrece a sus habitantes la posibilidad de ser y hacer ciudadanos, aunque no siempre garantice las condiciones adecuadas para ello ni el derecho pleno de equidad en el disfrute de los espacios urbanos. Esta condición de justicia y equidad se encuentra mediada por diversos factores económicos y sociopolíticos que provienen de los grupos de interés que imponen marcos institucionales, modelos de desarrollo, flujos de intercambio y políticas específicas que generan distribuciones injustas e inequitativas de los espacios y la riqueza.

Adicionalmente, en las últimas décadas, el espectro de las ciudadanías visibiliza diversas condiciones y expresiones particulares de grupos tales como la condición biosocial de ser mujer, la pertenencia e identidad indígena, o las situaciones limitativas de discapacidad que muchas personas enfrentan para su inserción social y

laboral; todo ello lleva a una necesaria reconsideración conceptual y contextual del fenómeno ciudadano.

De manera que por las razones expuestas ya no se puede plantear una teoría unitaria de la ciudadanía; y menos en un país pluricultural como México donde las formas de asumir y expresar las ciudadanías son muy diferenciadas en el transcurrir de la vida cotidiana y en sus manifestaciones vinculatorias con los espacios y estructuras de poder. Necesariamente se transita hacia una idea más compleja de ciudadanías múltiples para explicar la presencia y actuación de los ciudadanos en su contextualidad objetiva y su condicionalidad subjetiva. Así, la ciudadanía es una construcción sociocultural a través de la cual se puede entender una ciudadanía diversificada con sus especificidades en cada espacio de la república.

Concebida de esa manera, abordamos a la ciudadanía en sus formas variantes de ser y estar en la sociedad (que son las formas de ser y estar de los ciudadanos como individuos y como colectividad) y le analizamos desde puntos interpretativos que buscan ofrecer un conocimiento multifacético de la ciudadanía en los procesos político electorales, en los espacios geopolíticos, en sus distintos perfiles y capacidades y en las muy expresivas cotidianidades urbanas, rurales y comunales.

Con el título del libro que presentamos, *Ciudadanías: desigualdad, exclusión e integración*, y con el despliegue de su contenido en las tres partes que lo integran (Representación política; Territorio, espacio y federalismo; y Diversidad y derechos), pretendemos comprender la condición factual de las ciudadanías en las sociedades contemporáneas, que son cada vez más diversas, plurales y complejas; como es el caso de la sociedad mexicana, cuya ciudadanía (ciudadanías) se expresa e interactúa bajo multiplicidad de formas en función de distintos factores que le condicionan.

En este sentido, los abordajes de los trece capítulos en torno a la ciudadanía no se circunscriben a una sola línea temática, sino que buscan interrelacionarse e integrar una reflexión complementaria alrededor de ella como sujeto colectivo; así como plantear directrices que den continuidad a las temáticas trabajadas y que buscarían establecer un marco de referencia compartido que sirviera como orientación de investigaciones futuras.

Liliana López Levi  
Ricardo Yocelzky Retamal  
Gerardo Zamora Fernández de Lara



PRIMERA PARTE  
REPRESENTACIÓN POLÍTICA



## Introducción

### Mecanismos de conversión de demandas, ciudadanía y representación

La inestabilidad de los sistemas democráticos, percibida o real, ha producido una ola de cuestionamientos en el campo del conocimiento especializado en el estudio de los fenómenos políticos desde las varias disciplinas de las ciencias sociales. En particular, los estudios en ciencia política de orientación empírica se enfrentan no sólo a cambios evidentes en los variados ámbitos de sus preocupaciones sino también a una aparente inadecuación de sus instrumentos de trabajo, es decir, los conceptos tradicionales que permitían estructurar el campo de los fenómenos políticos.

Hay una variedad de hitos que pueden estructurar periodizaciones de los cambios que son objeto de nuestros estudios, pero casi todos ellos apuntan a transformaciones de distinta profundidad, según los esquemas explicativos que se apliquen, pero que se hacen observables a partir de cambios en los partidos políticos y los sistemas de partidos que encuadran a los principales actores de los procesos democráticos.

La observación más frecuente es la poca penetración de los partidos políticos en la sociedad. La militancia en un partido político no forma parte de la biografía de las personas comunes. Además, se puede constatar una alta abstención en casi todos los procesos electorales. Estas son tendencias globales. En el funcionamiento cotidiano de los procesos sociopolíticos han surgido una variedad de formas de organización que compiten con los partidos políticos. Estos son movimientos de distinto tipo que promueven reivindicaciones de sectores sociales que no son contemplados en las plataformas de los partidos políticos o representan situaciones transversales en el espectro político.

Esta situación no es absolutamente inédita. Ya en el estudio de las estructuras del modelo político democrático prevaeciente desde la segunda posguerra, en la segunda mitad del siglo pasado, se contemplaban actores (grupos de presión) y tendencias (el corporativismo) que para algunos eran desviaciones del modelo democrático ideal,

en el que los partidos políticos eran el canal principal de representación de intereses, o bien eran organizaciones que coexistían y se subordinaban a los partidos políticos.

Los movimientos que, en casi todo el mundo, no sólo occidental, ocurrieron en 1968, al punto de conformar una referencia obligada en la evolución tanto de muchos países como del sistema internacional, pusieron en el primer plano una estructura ideológica no susceptible de ser canalizada por los partidos. Se puede decir que a partir de entonces se desarrollan movimientos antisistema que no presentan una alternativa de reemplazo de éste, que no pretenden representar a la mayoría de ninguna sociedad y que se constituyen con variados niveles de organización, pero siempre alrededor de una sola reivindicación. En general, tanto la sociología como la ciencia política intentaron dar cuenta del fenómeno por medio del concepto de “movimientos sociales”.

El siguiente hito es la caída del muro de Berlín, la disolución de la Unión Soviética y la desaparición de los regímenes del llamado “socialismo real”. Esto coincidió con la democratización de los regímenes autoritarios que predominaban en regiones completas, como América Latina, y que para algunos quedó bien caracterizado como la “tercera ola de democratización”.

El efecto de estos procesos se hizo sentir en los partidos políticos y en los sistemas de partidos. La desaparición de los programas radicales en la izquierda marcó el triunfo más resonante de la ideología liberal, quizás sólo comparable al predominio que alcanzó en la última parte del siglo XIX y hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial. El llamado neoliberalismo dominó sin contrapeso la política económica y la ideología social, campo en el que se impuso el individualismo a ultranza y el consumismo como ideal de vida. Frente a esto los partidos políticos se quedaron huérfanos de propuestas. El desarrollo nacional desapareció del horizonte de ideas programáticas, siendo reemplazado por la búsqueda de mecanismos de adaptación a la economía global, y las reivindicaciones frente a los efectos de estos desarrollos pasaron a ser simbólicas o paliativos marginales, políticas asistencialistas.

La generalización de los mecanismos electorales como manera de cambiar o renovar gobiernos debió adaptarse a la evolución de la vida social, en la que quizás el rasgo más notable sea el debilitamiento de los lazos sociales de solidaridad y el aislamiento de los individuos o su reclusión en el ámbito de la familia. Parte importante de esta evolución se debe al desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, que ha desembocado la búsqueda de información a través de medios electrónicos (reemplazando casi por completo a la prensa escrita) y en la generalización del uso de aparatos personales que conectan a los individuos a través de las redes sociales.

Las consecuencias de todos estos cambios son observables en la sofisticación alcanzada por la organización y control de los procesos electorales, la relación ambigua en que los partidos políticos tratan de mantener su relevancia y los órganos electorales intentan sujetarlos a un orden legal que garantice el carácter democrático de los procesos.

Las transformaciones de los partidos están determinadas por las particularidades de los sistemas en los que se desenvuelven. Sin embargo, hay tendencias que han sido objeto de intentos de teorización general, entre éstas quizás la más importante sea el populismo, que como siempre desde su primer intento de teorización, en la década de 1960, presentó una heterogeneidad de manifestaciones que hacían muy difícil su conceptualización.

El populismo, o las tendencias a las que se intenta descalificar a partir del uso peyorativo del término, tienen características que debemos considerar si queremos comprender algunos procesos.

Por una parte, hay quienes suponen que los partidos políticos están en extinción, dadas las dificultades que hemos señalado para mantener las estructuras del modelo democrático prevaleciente en el siglo pasado. Se preguntan si es posible una democracia sin partidos. Por otra parte, los procesos electorales son enfrentados por organizaciones ideológicamente amorfas, en el sentido de carecer de un programa que represente un modelo de reorganización de la sociedad. El electorado al que apelan es transversal socialmente y, cuando son triunfantes, frecuentemente muestran ser una mayoría constituida a partir de una apelación negativa (contra algo) y con programas que reivindican un tema por sobre todo lo demás, a semejanza de los movimientos sociales post 68.

En esta situación, el sostenimiento del modelo de organización partidario muestra requerimientos de adaptación a la situación de un “mercado electoral”, modelo de organización determinado por la ideología liberal, el cual definirá las características de la nueva élite que conforme la “oferta” de candidatos y las características de los programas y plataformas que sustenten a estos nuevos profesionales de la representación política, que deberán ser particularmente flexibles en cuanto a ideas, propuestas y disponibilidad para realizar alianzas y combinaciones con otros actores partidarios.

Este nuevo tipo de partido deberá definir sus “clientelas” electorales, tanto colectivas (organizacionales o corporativas) como individuales, constituidas a partir de la interpelación del partido por individuos desconectados entre sí en cualquier otro ámbito.

Todo esto, la situación contextual, los actores tanto individuales como colectivos ya sea orgánicos o por simple agregación, representan cambios que exigen la

revisión y redefinición de los conceptos con los que estamos acostumbrados a dar cuenta de su constitución, desarrollo y comportamiento.

Los tres artículos que se presentan en esta sección tratan de revisar desde diferentes ángulos y perspectivas los postulados de los cambios apuntados. Las argumentaciones giran en torno a los cambios acaecidos en las estructuras de conversión de demandas, señaladamente en los partidos políticos, y cómo afectan su relación con la sociedad y sus funciones tradicionales (socialización, movilización electoral, agregación y representación de intereses). Cuestionan si se puede seguir confiando en la exclusividad de la mediación de los clásicos agentes de la democracia representativa como los partidos, los sindicatos, los grupos de presión o los medios de comunicación masiva. Ya que hay otros grupos de la sociedad civil cada vez más presentes y que buscan su lugar en el concierto de la representación política.

Además, se cuestiona qué tan democrático es aquel régimen centrado fundamentalmente en lo electoral, donde los partidos políticos son cada vez menos representativos de la complejidad social pero que, sin embargo, la representación de la ciudadanía está condicionada por factores institucionales y reglas convenidas por los partidos para sus propios intereses; sin considerar que lo fundamental es mostrar que la representatividad de un sistema democrático depende de poner a los ciudadanos en condiciones de elaborar y revisar, críticamente, las demandas que se proyectan hacia el espacio público.

Alejandro Carrillo Luvianos,  
Juan Reyes del Campillo Lona y  
Ricardo Yoselevsky Retamal

## Representación política y ciudadanía

*Juan Reyes del Campillo Lona\**

Como muchas de las nociones alrededor de la democracia, la de “representación política” es polisémica, además de notoriamente ambigua, si no es que confusa y contradictoria al pretender traer a la presencia algo ausente y en cierto sentido distante.<sup>1</sup> A pesar de ello, en los tiempos modernos se extendió la idea de que el poder del pueblo no podía ejercerse directamente, por lo cual se generó un amplio consenso respecto a que, para su mejor expresión, resultaba necesario mediatizarlo y organizarlo bajo los procedimientos del gobierno representativo.

En una sociedad cada vez más vasta parecía inviable una democracia directa, por lo que desde el Medioevo empezó a configurarse la noción de representación, donde se establecieron los primeros parlamentos como espacios de expresión de los distintos estamentos, y por medio de los cuales el poder monárquico buscaba organizar y construir el consenso de una sociedad fragmentada.<sup>2</sup> Éstos eran un instrumento para hacer presente la pluralidad y expresar los diferentes intereses ante las instancias de gobierno. Sin embargo, desde que se establecieron los parlamentos modernos, compuestos por ciudadanos igualados ante la ley, se ha puesto en duda que los mandatarios asumen los intereses e ideales de quienes les autorizan para gobernarlos y

\* Profesor-investigador en el Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

<sup>1</sup> Giovanni Sartori, “Representación”, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1992, p. 142.

<sup>2</sup> Maurizio Cotta, “Parlamentos y representación”, en Gianfranco Pasquino *et al.*, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, Primera reimpresión, 1991, p. 125.

representarlos. Resulta entonces que para diversos autores, tanto clásicos como contemporáneos, la idea de representación o de gobierno representativo se convirtió en una ficción al establecer un cuerpo artificial de pueblo, en la que éste termina perdiendo densidad y se equipara bajo el imperio de la ley.<sup>3</sup> Con los años, los parlamentos fueron mutando hasta convertirse en el lugar idóneo para la disputa política de las diferentes fuerzas sociales, mismas que llegaron a transformarse con el tiempo en grupos o partidos políticos.

Hoy, cuando se reflexiona sobre la representación política, se hace referencia al creciente distanciamiento entre los ciudadanos y las instituciones políticas, en donde se formula la idea de que tanto la apatía de los representados como la profunda desconfianza respecto a los representantes están marcadas por cierta incapacidad de éstos para expresar la voluntad de los ciudadanos. El malestar en la democracia está íntimamente ligado con la crisis de la representación política, cuando resulta inevitable considerar que entre las razones de la incomodidad está presente el persistente déficit de representatividad y responsabilidad. Empero, cabe aclarar que ese déficit casi siempre suele valorarse sobre la base de un ideal que resulta a todas luces inalcanzable, difícil de lograr y convencernos, aunque ciertamente la democracia en un mundo como el nuestro, o es representativa en algún sentido, o no es democracia en lo absoluto.

Es por eso que en la polémica entre quienes son partidarios de la democracia sin mediaciones y entre quienes prefieren una democracia representativa, lo importante no es definir cuál de éstas logra construir mejor los ideales democráticos, sino establecer desde qué condiciones la representación política se convierte en representación democrática.<sup>4</sup> Por lo tanto, lo fundamental es mostrar que la representatividad de un sistema democrático no depende sólo de su capacidad para “reflejar” a los distintos intereses representados, sino también para poner a los ciudadanos en condiciones de elaborar y revisar, críticamente, las demandas que se proyectan hacia el espacio público.

<sup>3</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, undécima reimpresión, 2001, pp. 132-136. Pierre Rosanvallon, *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*, México, Instituto Mora, 2004. Julien Freund, *El gobierno representativo*, Madrid, Ediciones Encuentro, 2017, pp. 24-25.

<sup>4</sup> Andrea Greppi, “Representación y deliberación”, *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública*, Madrid, Editorial Trotta, 2012.

En términos normativos se puede señalar que la representación es democrática cuando los representantes, además de “actuar en nombre de”, logran reproducir fielmente la voluntad de los ciudadanos. De tal suerte, lo anterior significa que el carácter democrático de la representación no depende de la distancia que existe o pueda existir entre representantes y representados, ni del estricto sentido vinculante del mandato, sino de la capacidad real y efectiva del proceso representativo para trasladar la voluntad o el interés de los representados al proceso de determinación de la voluntad política. Se trata, a fin de cuentas, de darle forma política a la voluntad de una multitud que hoy se encuentra individualizada y fragmentada. Se supone que al darse *cierta clase de simetría* entre la voluntad de los ciudadanos y sus representantes se establece un criterio indispensable para medir la *democraticidad* de las democracias.<sup>5</sup>

El objetivo de este texto, además de presentar el desarrollo y evolución de las distintas formas de representación política en el mundo contemporáneo, es analizar y reflexionar sobre las diversas expresiones de dicha representación en el tiempo presente. En principio revisamos las tres grandes etapas de la representación política, básicamente y a grandes rasgos las formas de relación entre representantes y representados que surgen bajo el procedimiento del ejercicio electoral ciudadano. De la representación de los notables a la representación en la democracia de los partidos de masas y, de éstos, a la democracia electoral han transcurrido más de dos siglos, en los que se ha modificado el significado de la relación al entrar en crisis la empatía y el carácter mismo de la representación.

La dificultad que se nos plantea para definir la representación política es por ser éste un concepto multidimensional; por tanto, nos proponemos reflexionar sobre las diferentes dimensiones que se construyeron alrededor de la democracia representativa durante la hegemonía de los partidos de masas. Se trata de revisar no tanto los principios que se establecieron con el gobierno representativo,<sup>6</sup> sino de las formas que le han dado expresión, sentido y continuidad a la idea de representación política. De entrada, deseo aclarar que no me interesa llevar a cabo una crítica normativa que ponga en tela de juicio la relación entre lo que es y lo que debe ser la representación de acuerdo con ciertos cánones establecidos, sino de revisar y escrutinar los parámetros de cómo se ha analizado su funcionamiento y si éstos aún son de utilidad o si es necesario incorporar o considerar algunos otros elementos para que sigan funcionando.

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

Por otra parte, existe evidencia de que los partidos de masas, tal y como fueron concebidos desde el siglo XIX y a lo largo del XX, pasaron a formar parte de los registros de la historia. No obstante, los partidos no han dejado de ejercer su capacidad de intermediación entre la ciudadanía y las instituciones políticas. Lo cierto es que esta intermediación ha terminado por cambiar y tener nuevos referentes y ecuaciones, distintas narrativas y significados, desafíos que parten de un claro distanciamiento de la sociedad y la evidente erosión de sus funciones representativas tradicionales (socialización, movilización electoral, agregación y representación de intereses). Se ha escrito bastante sobre el abstencionismo y la volatilidad electoral, o respecto a la desafiliación y pérdida de identificación partidista de los simpatizantes, como elementos que permiten subrayar la crisis de los partidos políticos.<sup>7</sup> Desde hace tiempo las formas de intermediación de los partidos y sus formas de interacción con la sociedad han buscado renovarse y, aunque existe un claro distanciamiento, no han dejado de ejercer la representación en los espacios institucionales.

Para establecer nuestro análisis hacemos referencia a las dimensiones que Hanna F. Pitkin estableció en su texto seminal sobre la representación,<sup>8</sup> en donde desarrolló su trabajo a partir de diversos elementos como la *autorización*, la *rendición de cuentas*, la *inclusividad*, la *receptividad* y el carácter *simbólico* de la representación. Lo que buscamos es revisar si después de 50 años estos aspectos de la representación mantienen o han alterado sus significados y, en cierto sentido, si actualmente se relacionan de la misma forma con la representación política. La autorización mediante la elección, la rendición de cuentas y el carácter simbólico de la representación se relacionan con la legitimidad; actuar *a nombre de* y transformar en políticas públicas las demandas sociales, vinculadas con la responsabilidad ejercida pone en juego la calidad de la representación. Pero si consideramos las intensas transformaciones de la sociedad y el descongelamiento de las tensiones tradicionales que marcaron durante décadas los alineamientos partidarios,<sup>9</sup> nos enfrentamos a nuevas dinámicas en la relación entre representantes y representados.

<sup>7</sup> Peter Mair, *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Madrid, Alianza Editorial, 2015.

<sup>8</sup> Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

<sup>9</sup> Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en Gabriel Almond *et al.*, *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, segunda edición, 2001.

Por último, antes de entrar a las siguientes partes del capítulo retomo la definición que Maurizio Cotta presenta, después de reflexionar sobre las variantes de Hanna Pitkin, respecto a la representación política como “[...] una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales”.<sup>10</sup> Es una definición que establece un vínculo entre lo que significa “actuar a nombre de” con el fin de alcanzar y resolver ciertas demandas que presenta la ciudadanía, además de que la misma responsabilidad política se encuentra sujeta a la posibilidad o no de reelección como premio o castigo de parte del electorado.

No obstante, esta definición no es necesariamente hermética sino ampliamente disputable, con lo cual queremos insistir en que es abierta y que en ella tienen cabida ideas alternativas de la representación, en donde es posible incorporar nuevos significados y formas distintas de participación y reconocimiento que permitan estar presente en la relación.<sup>11</sup> Por otra parte, cada vez es más claro que los partidos políticos ya no monopolizan ni tienen capacidad de ser los agentes exclusivos de la representación. Los ciudadanos también buscan otras formas de intermediación con las cuales tengan más cercanía, identificación y confianza, exigencia ante la cual los partidos han tenido que abrir sus espacios políticos a la representación institucional de las distintas fuerzas sociales.<sup>12</sup> Hoy la representación tiene muchas aristas que permiten a la ciudadanía manifestarse en espacios más reducidos, pero mediante una actividad que resulta ser más permanente, constante y cotidiana. Todas estas nuevas formas son también espacios de participación y representación, aunque no siempre se alcancen a establecer en el parlamento y/o en los espacios institucionales de deliberación y toma de decisiones públicas.

<sup>10</sup> Maurizio Cotta, “Parlamentos y representación”, *op. cit.*

<sup>11</sup> Andrea Greppi, “Representación y deliberación”, *op. cit.* Véase Jane Mansbridge, “Rethinking Representation”, *American Political Science Review*, núm. 97, 2003.

<sup>12</sup> Juan Reyes del Campillo Lona, “Partidos y representación política en México”, en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo (coords.), *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2014.

## Las transformaciones históricas de la representación política

La idea de representación política tiene su historia y ha sido en su interpretación un tanto problemática o disputable.<sup>13</sup> Desde su aparición en la antigua Grecia hasta los albores del siglo XXI, básicamente por su carácter multidimensional, la referencia al concepto siempre ha presentado una figura bastante controvertible. Desde luego esto también ha sido por su condición dinámica, producto de una relación cambiante entre los representantes y representados. Sin embargo, es alrededor de la disputa entre la idea de mandato o la autonomía de los representantes lo que ha configurado la tensión entre los dos polos de la relación. En el punto de partida de la representación existe una condición fundamental que conlleva al respeto de los representantes en relación con los intereses del representado. Empero, al mismo tiempo existen prerrogativas y cesión de atribuciones por parte de los ciudadanos hacia los representantes que implican que éstos están en condiciones de tomar decisiones respecto a lo que consideren conveniente.

Es claro que la representación política en los tiempos modernos se ha configurado con el desarrollo del parlamento. Es en esta institución, como espacio identificado con la pluralidad, donde ha sido posible y se ha concretado la representación de los diferentes intereses de la sociedad. El concepto de representación se entretiene en una referencia a las múltiples características de la estructura social, además de una relación con sus dimensiones funcionales.<sup>14</sup> Pero es en la diversidad de la representación donde se reflejan los distintos intereses de la sociedad como también de los planteamientos que se proponen llevar adelante los diferentes cuerpos sociales. De alguna manera la diversidad y la pluralidad de la sociedad se reproducen en el parlamento, incluyendo desde luego sus anhelos, demandas y deseos.

Son diversos los autores que han analizado el desarrollo histórico de la representación política en la época de la democracia liberal,<sup>15</sup> los cuales coinciden en la tipificación de tres modelos o etapas claramente diferenciadas respecto a la historia

<sup>13</sup> Anthony H. Birch, *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Londres, Routledge, 1993.

<sup>14</sup> Maurizio Cotta, "Parlamentos y representación", *op. cit.*

<sup>15</sup> Entre éstos se destacan las obras de Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, *op. cit.*, y Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, *op. cit.* También pueden verse los textos de José Pedro Galvão de Sousa, *La representación política*, Madrid, Marcial Pons, 2011; Juan Manuel Abal Medina, *Manual de ciencia política*, Buenos Aires, Eudeba, 2010; Giovanni Sartori, "Representación", *op. cit.*

de la representación. La primera tiene que ver con el parlamentarismo, la etapa en la que los representantes tenían un vínculo directo y cercano con los ciudadanos que representaban; la segunda se remite a la democracia de partidos, durante la cual los partidos ejercieron una hegemonía y un control de los representantes; y la tercera, la actual, como una democracia de “audiencia”,<sup>16</sup> o “modelo electoral”,<sup>17</sup> la cual está presente desde la década de 1980 y se caracteriza porque los representantes buscan establecer una relación de credibilidad y confianza con los ciudadanos.

Para comprender la dinámica de la representación en los diferentes modelos, es importante reconocer el hilo conductor que se desarrolla en torno a la polémica de la noción del mandato imperativo o la de autonomía de los legisladores, además de la idea de que los legisladores electos no representan necesariamente a un distrito o circunscripción en particular, sino al conjunto de la nación.<sup>18</sup> En este sentido, ¿qué tanto los representantes logran suscribir y responder a los intereses de sus representados?, ¿deben cumplir el papel de ser solamente sus mandatarios y recibir instrucciones? Al llegar al parlamento ¿pueden preocuparse únicamente de los asuntos nacionales y desligarse de las demandas específicas de quienes los eligieron?, ¿su autonomía les permite tomar cualquier decisión o deben mantener una interlocución permanente con sus representados? Estas son algunas de las preguntas que se encuentran implícitas en la relación y de cierta manera atraviesan los diferentes modelos de representación política.

El modelo del parlamentarismo se identifica cuando los representantes eran electos a partir de sostener una relación esencialmente personal y de confianza con los representados.<sup>19</sup> El vínculo se desarrollaba en espacios reducidos y en estructuras sociales perfectamente acotadas, en donde mediante el voto censitario<sup>20</sup> se inhibía la participación de amplios sectores de la población. El representante establecía relaciones directas con sus electores y pronto quedó definido que los integrantes del

<sup>16</sup> Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, op. cit., pp. 267-286.

<sup>17</sup> Juan Manuel Abal Medina, *Manual de ciencia política*, op. cit., pp. 149-152.

<sup>18</sup> Giovanni Sartori, “Representación”, op. cit., p. 226. Otra idea que subyace a esta discusión es la confrontación entre democracia directa y representativa, como mandato o autonomía de los representantes.

<sup>19</sup> Bernard Manin, “Metamorfosis de la representación”, en Mario R. Dos Santos (coord.), *Qué queda de la representación política*, Caracas, Clacso-Nueva Sociedad, 1992, p. 20.

<sup>20</sup> El voto censitario se definía a partir de un censo que establecía quiénes cumplían con los requisitos que les permitiera ejercer sus derechos políticos.

parlamento eran libres de votar según su conciencia y su juicio personal. De ahí el célebre discurso que Edmund Burke dirigió a los electores de Bristol en noviembre de 1774, en el que señalaba que era un derecho de los electores dar su opinión, la cual los representantes deben escuchar y poner atención, pero no pueden ser instrucciones de carácter imperativo o mandatos que el representante está obligado a obedecer y defender.<sup>21</sup>

Asimismo, agregaba que el parlamento no era un congreso de embajadores en donde cada uno de sus integrantes debía defender intereses distintos y hostiles contra otros agentes, sino que se trataba de una asamblea de carácter deliberativo en la que sus miembros pertenecían a una nación, la que definía precisamente el interés de la totalidad, el bien general de la razón del todo. En el momento en que un diputado ha sido electo debe dejar de guiarse por intereses y prejuicios locales, pues en ese momento deja de ser diputado del distrito que lo eligió para convertirse en un diputado de la nación, en un miembro del parlamento.<sup>22</sup>

El punto de partida general es una premisa en la que “[...] el pueblo o la nación no puede tener más que una sola voz, la de la Legislatura nacional [...] el pueblo no puede hablar, no puede actuar más que a través de sus representantes”.<sup>23</sup> Eso es lo que se va a definir en la Constitución francesa de 1791, con lo cual el mandato imperativo se prohíbe al transformarse el cuerpo representativo en un organismo del Estado. El parlamento deja de ser un simple canal de intermediación para ubicarse en el centro del organismo estatal. Además de representar, se convierte en gobierno, por lo tanto, requiere de autonomía para funcionar a favor del Estado. En ese sentido representa a la nación.<sup>24</sup>

En la teoría sobre la democracia resulta fundamental si la representación política puede carecer de un fundamento de carácter electivo. Al definirse que los representantes no pueden ser revocados, el único control que existe o que tiene la ciudadanía sobre ellos, es el de la elección como sinónimo de autorización.<sup>25</sup> De

<sup>21</sup> Edmund Burke, “Discurso a los electores de Bristol”, en *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, 1984, pp. 309-314.

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> Giovanni Sartori, citando a Sieyès, en “Representación”, *Elementos de teoría política*, *op. cit.*, p. 227.

<sup>24</sup> En el parlamento se desarrollan los primeros partidos políticos, que no eran tales, sino grupos o banderías que se identificaban por sus posiciones políticas. Así nacieron los partidos conservadores y liberales, los que, por su elitismo, fueron considerados partidos de *notables*.

<sup>25</sup> Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, *op. cit.*, pp. 42-43.

ahí la lucha por terminar con la restricción del voto censitario y alcanzar el sufragio universal. Como consecuencia, al ampliarse el cuerpo electoral se trastoca la relación personal entre electores y representantes y aparecen entonces los colores partidarios. Se termina la confianza en los representantes individuales y nace la esperanza en los partidos, con lo cual surge la democracia de partidos y el desarrollo de éstos como estructuradores privilegiados de la voluntad popular. En buena medida el voto se transformó en una expresión de la identidad de clase, en donde el sufragio no se reducía solamente a una decisión en las urnas, sino que era una forma de manifestar el sentimiento de pertenencia en la que los miembros de la sociedad se reconocían.

Devino entonces la etapa de la democracia de partidos, en la que la representación se transformó en representación política de los diversos intereses sociales, en particular los de la clase obrera que dieron cauce a la moderna representación de los partidos de masas. Fueron aquellos partidos con capacidad para desarrollar formas de integración y agregación de intereses los que lograrían alcanzar un enorme éxito político al ofrecer políticas estatales que beneficiaban a los diferentes cuerpos sociales.<sup>26</sup> Este modelo de representación de la democracia de partidos alcanzó su cúspide cuando se reconoció en el mundo occidental el Estado de partidos, en el que éstos llegan a adquirir estatus constitucional después de la Segunda Guerra Mundial.<sup>27</sup> Los electores no votarían por un candidato sino por un partido que representaría sus intereses, y que se les reconocía como los intermediarios que articulaban la voluntad política de los ciudadanos.

Con el desarrollo de los partidos de masas la representación adquirió una connotación distinta, más allá de la de representantes de la nación, pues al recibir un mandato de los partidos, los legisladores se transforman en primera instancia en representantes de los partidos.<sup>28</sup> Se produjo entonces un mandato imperativo a partir de los partidos, ya que éstos adquirieron el monopolio de la representación, al ser la nominación de los candidatos una prerrogativa exclusiva de los partidos. En este proceso se consolidó el paso de los partidos de *notables* a los de *masas*, en donde, de acuerdo con Neumann (1956):

<sup>26</sup> José Manuel Abal Medina, *Manual de ciencia política, op. cit.*, pp. 146-149. Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo, op. cit.*, pp. 256-257.

<sup>27</sup> Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986. En México los partidos son considerados *entidades de interés público*, lo cual les permite recibir diferentes tipos de prerrogativas y financiamiento público.

<sup>28</sup> José Pedro Galvão de Sousa, *La representación política, op. cit.*, pp. 71-76.

Los partidos modernos han ampliado constantemente su enfoque y su poder en las comunidades políticas, y su carácter y funciones se han transformado en consecuencia. En vez de ser *partidos de representación individual* nuestra sociedad contemporánea presencia la existencia de *partidos de integración social* [...] El primer ejemplo de este nuevo tipo de partido lo presentaron los socialistas del continente europeo. Se ha dicho, bromeando, que su organización iba desde la cuna hasta la tumba, desde las asociaciones para cuidar niños de los trabajadores hasta las sociedades crematorias para los ateos.<sup>29</sup>

Con el rango constitucional que obtuvieron los partidos, además del reconocimiento de las leyes del mercado político,<sup>30</sup> se originó una nueva transformación en la estructura de los partidos y, en consecuencia, surgió una nueva crisis de la representación política. La necesidad de competir por los votos los obligó a matizar sus rasgos ideológicos para tener una irradiación más amplia y un desempeño electoral más exitoso, con lo cual se terminaron los vínculos exclusivos con determinados grupos sociales y las fronteras del interés de grupo quedaron rebasadas. Para Kirchheimer (1965) significó la conversión en partidos de todo el mundo (*catch all party*), con lo que se renuncia a incorporar moral y espiritualmente a las masas y se dirige la atención hacia toda la población.<sup>31</sup> Se posponen los componentes ideológicos como centro motor de los objetivos políticos, se fortalecen los cuadros dirigentes del partido y se desvaloriza a los miembros individuales, se rechaza a la *chasse gardée* para abarcar a toda la población y se realizan esfuerzos por establecer lazos con diferentes grupos de interés.<sup>32</sup>

Con el paso de los años estos cambios llevaron a modificar las características de los representantes y de las mismas funciones de la representación política. Fueron las transformaciones de los quehaceres del Estado, junto con la creciente diferenciación social, además del impacto que llegan a tener los medios de comunicación, los que terminan por incidir en la búsqueda de nuevas formas de representación, en donde los electores, más allá de los partidos, reclamarían un vínculo más estrecho o cercano

<sup>29</sup> Sigmund Neumann, "Sistemas de partidos y grados de integración", en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, pp. 319-327.

<sup>30</sup> Otto Kirchheimer, "El camino hacia el partido de todo el mundo", en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos, op. cit.*, p. 330. Crawford Brough Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

<sup>31</sup> Otto Kirchheimer, "El camino hacia el partido de todo el mundo", *op. cit.*, pp. 331-333.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 337.

con los representantes. Si bien los partidos aún desempeñan un papel fundamental en las relaciones políticas, los electores deciden mediante criterios de *confianza*, *credibilidad* o *semejanza* a los políticos que van a elegir. Los ciudadanos, más allá de sus características socioeconómicas y culturales, echan mano de sus conocimientos, actitudes y percepciones para decidir por quién votar.<sup>33</sup>

Puede señalarse que el electorado es cada vez más independiente y con menos determinantes estructurales para definir a quién entrega su voto. En ese sentido los partidos políticos pasaron de ser fuerzas “atrapa todo” que redefinieron sus objetivos y sus políticas para allegarse de una mayor votación para transformarse en organizaciones “electoral profesionales”,<sup>34</sup> que promueven la utilización de especialistas en marketing electoral, en donde las habilidades y capacidades para analizar el comportamiento electoral se han convertido en un activo fundamental de los partidos.<sup>35</sup> En la decisión electoral hoy intervienen múltiples factores, entre los cuales se destacan las imágenes, la personalidad y la construcción de escenarios políticos.

Es importante señalar que en los años recientes la representación política se ha vinculado con una red de asociaciones, que al responder a iniciativas colectivas logra darles una expresión y proyección pública a los diferentes grupos sociales. Como la representación no puede reducirse a una élite política circunscrita a los partidos, la sociedad busca una mayor visibilidad para desarrollar su propia agenda. Se trata de vincular la representación política con los distintos modos y formas de representación que surgen en la sociedad. En efecto, es en la correspondencia entre lo social y lo político como el sistema de representación logra convertirse en un mecanismo eficaz y sobresaliente. De la misma forma hay que asumir que la vitalidad de las asociaciones, las acciones comunitarias y colectivas o la exigencia de una participación activa en la vida pública, no podrá ser capaz de tener un mayor alcance y efecto duradero si no se articula con la representación política.<sup>36</sup> En toda esta lógica se vuelve importante, en particular para los partidos, abrir espacios en la representación política a los movimientos sociales, a las organizaciones no gubernamentales y a muchos otros tipos de agrupaciones políticas que tienen una agenda político institucional particular y a veces distinta a la de los partidos políticos.

<sup>33</sup> Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, op. cit., p. 270.

<sup>34</sup> Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

<sup>35</sup> David M. Farrell y Paul Webb, “Los partidos políticos como organizadores de campañas”, *Zona Abierta*, núms. 108-109, 2004.

<sup>36</sup> Claude Lefort, *Democracia y representación*, Buenos Aires, Prometeo, 2011, pp. 24-32.

## La transformación de las dimensiones de la representación

De manera destacada, Hanna F. Pitkin desarrolló en la década de 1960 cinco aspectos que se encuentran estrechamente vinculados con la representación política, en los que un conjunto de fenómenos que abarca la relación representantes-representados terminan por generar y definir un concepto de carácter multidimensional. Más allá de las formalidades implícitas en la representación, se requiere la presencia de una relación sustantiva en la que los agentes se hagan cargo de los intereses y expectativas de los propios representados. La representación se desarrolla inicialmente desde los parámetros normativos de la democracia para después materializarse en reflexiones relacionadas con la democracia representativa.<sup>37</sup> No obstante, al no existir unanimidad respecto a cuáles aspectos deben incluirse en la definición de la representación política, se presenta como un concepto disputado, pues cada combinación que se utilice resulta en una perspectiva particular sobre la teoría y la práctica de la representación política.<sup>38</sup>

Las dimensiones de autorización y de representación simbólica tienen rasgos que permiten definirlos como formales o en una condición normativa. Por su parte, las dimensiones de inclusividad y receptividad tienen una perspectiva con propiedades más sustantivas. Asimismo, la rendición de cuentas puede considerarse un puente entre los dos tipos de representación formal y sustancial, al tener entre sus componentes una doble característica de formalista y sustancioso. Lo cierto es que si la representación se ha transformado con los años es porque sus dimensiones han evolucionado, fundamentalmente entre sus formas y contenidos para los representados. Es evidente que el principal ha definido y exigido de los representantes no solamente normas de conducta, sino también posiciones respecto a políticas públicas concretas.

La primera dimensión que retomamos se refiere a la *autorización* que el electorado otorga a los representantes para tomar decisiones en su nombre. El voto de los ciudadanos y con ello la autorización a los gobiernos mediante los comicios supone

<sup>37</sup> Alejandro Monsiváis Carrillo, "Para repensar la representación democrática: consideraciones normativas y conceptuales", en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo (coords.), *La representación política de cara al futuro...*, op. cit.

<sup>38</sup> Tania Verge Mestre, *Partidos y representación política: las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección monografías, núm. 249, 2007, p. 12.

una concesión de legitimidad para quienes asumen los cargos públicos. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, el voto hoy en día no es una simple autorización para tomar libremente decisiones políticas hasta la siguiente renovación de los poderes públicos, ya que con la vitalidad que caracteriza a la disputa política la autorización y la misma legitimidad requieren de una constante revalidación. Ahora a los mandatarios ya no se les otorga una confianza absoluta, por lo cual se encuentran obligados a mantenerla con sus acciones públicas de manera permanente.<sup>39</sup>

Al considerarse que existe consenso para el ejercicio del cargo, se asume que es legítimo un gobierno que tiene la mayoría de votos de un cuerpo electoral. En este sentido puede considerarse que existe una legitimidad de carácter procedimental, una legitimidad de origen. No obstante, hoy también se plantea relativizar o desacralizar el sentido específico de la elección. En la teoría clásica los electores tenían como función legitimar a los gobernantes y otorgarles esa condición por un largo periodo. Ahora ya no es el caso, sobre todo cuando el mandato electoral contiene más de un universo, al no encontrarse estructurado por organizaciones disciplinadas, con programas claros y definidos o con divisiones sociales perfectamente distinguibles. Por eso es necesario diferenciar entre la autorización que otorga el evento electoral a los gobernantes y la legitimidad de sus acciones posteriores, en donde estas últimas adquieren un carácter eminentemente sustancial. Antes la elección vinculaba ampliamente estos dos procesos, pero ahora ese alcance se encuentra más restringido. Hoy la elección no es más que una forma de designación, pero las políticas que los gobernantes aplican se ponen a prueba en forma continua y debe alcanzarse con ellas una legitimidad cotidiana.<sup>40</sup>

Se supone que los ciudadanos emiten un mandato al elegir a los representantes con la intención de que pongan en práctica ciertas políticas públicas relacionadas con los programas que ofrecieron en sus campañas. A diferencia de la democracia elitista, en donde se presume que los electores eligen a quienes serán los responsables de tomar las decisiones, en la representación de mandato las políticas de gobierno deberían estar en consonancia con las propuestas electorales. Sin embargo, en muchas ocasiones simplemente son promesas que están lejos de cumplirse o de

<sup>39</sup> Isidoro Cheresky, *El nuevo rostro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.

<sup>40</sup> Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007.

implementarse, por lo que debe señalarse la debilidad del mecanismo de mandato.<sup>41</sup> Lo que efectivamente sucede es que unas son las condiciones durante las campañas electorales y otras, muy distintas, cuando los ganadores asumen el gobierno. Asimismo, en ningún sistema democrático los políticos están obligados a poner en práctica sus propuestas de gobierno y los ciudadanos carecen de mecanismos para obligarlos a cumplir con sus promesas.

Eso es precisamente lo que pone en cuestión la dimensión de autorización, en particular la amplitud de su legitimidad y su eficacia. Sobre todo, se duda de la posibilidad de que los ciudadanos tengan algún mecanismo efectivo para ejercer un control sobre los políticos a lo largo de su mandato. De ahí, entonces, la necesidad de reforzar la legitimidad con las acciones de gobierno y, por tanto, la continuidad de la autorización que proporcionan los ciudadanos a los políticos. En su texto, Manin y sus colegas se preguntan sobre qué instituciones podrían mejorar la transparencia en la atribución de responsabilidades y su respuesta es que se requiere de instituciones que suministren a los ciudadanos información independiente sobre el gobierno.<sup>42</sup> Las elecciones, por lo tanto, no son un instrumento suficiente de control político. Aunque se cuenta hoy con diversas fuentes de información que permiten aumentar la capacidad de control de los ciudadanos, muchas veces esa información es contradictoria, y también le sirve a los políticos para manipular la rendición de cuentas o como cuando los políticos utilizan estrategias para minimizar su responsabilidad.<sup>43</sup>

La *rendición de cuentas* tiene que ver con una relación entre los resultados que logran los representantes y las sanciones que los ciudadanos pueden imponer en las urnas, como un mecanismo que sirve para controlar a los políticos. No obstante, para quienes enarbolan la idea de una democracia deliberativa o participativa, el control de los políticos por medio de las urnas resulta totalmente insuficiente. Existen hoy en día diferentes propuestas para mejorar la responsabilidad de los gobernantes, varias de las cuales tienen que ver con la necesidad de involucrar a los ciudadanos y a la opinión pública en la toma de decisiones y en la revisión de las mismas sobre política pública. Por lo general, son los opositores partidarios quienes exigen con mayor vehemencia que los gobernantes rindan cuentas de sus compromisos y de los recursos que ejercen.

<sup>41</sup> Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, "Elecciones y representación", *Zona Abierta*, núms. 100-101, 2002.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>43</sup> José María Maravall, *El control de los políticos*, Madrid, Taurus, 2003.

En esta dimensión se encuentran involucrados el voto de los ciudadanos de manera prospectiva y retrospectiva, el cual tiene que ver con las promesas de campaña y con su cumplimiento. Los ciudadanos eligen a los candidatos por los programas que presentan, pero al mismo tiempo toman en consideración la capacidad real y efectiva que tienen para lograr implementarlos. Asimismo, los candidatos y los partidos son valorados por el ejercicio de gobierno y pueden ser premiados o castigados de acuerdo con sus resultados.

Desde siempre se ha vinculado la *rendición de cuentas* con la responsabilidad que adquieren los representantes al ejercer el gobierno. Aunque es cierto que no existe mecanismo alguno para obligar a los gobernantes a poner en práctica sus promesas de campaña, los partidos asumen que sus propuestas son de alguna manera una especie de contrato con la ciudadanía. Romper las promesas o no llevarlas a cabo puede resultar en un severo castigo en la siguiente cita a las urnas. Ciertamente en los tiempos recientes, con la presencia de los medios y las redes sociales, los políticos se han vuelto más vulnerables, sobre todo porque la confianza se ha convertido en un valor indispensable para gobernar y, ante el más mínimo elemento de duda o suspicacia, la situación de los políticos se vuelve crítica. Eventos de corrupción, inmoralidad o impunidad pueden en un breve lapso terminar con una carrera política construida durante años, por ello los políticos saben o deben saber que todo el tiempo se encuentran sujetos a la opinión y al veredicto de la ciudadanía.

La dimensión de *inclusividad* tiene una estrecha relación con la idea de la representación como espejo que cumplen las instituciones al buscar reflejar a los diferentes cuerpos sociales. Se parte de la idea de que las instituciones, en particular los parlamentos y asambleas, deben reflejar la diversidad social.<sup>44</sup> En sustancia, nos plantea Pasquino: “[...] se requiere que los representantes constituyan un microcosmos de los representados, que los gobernantes sean el espejo sociológico de los gobernados [...] una asamblea electiva puede acercarse a representar el microcosmos de un cuerpo electoral, puede reflejarlo en sus opiniones, en sus preferencias, en sus exigencias, en sus demandas”.<sup>45</sup> En efecto, una mayor representatividad sociológica es deseable y aceptable, pero nunca se produce por decreto, aunque sí puede llegar a presentarse un acotamiento legislativo, además del reconocimiento que puedan hacer los mismos partidos al postular es sus candidaturas a representantes de diferentes grupos sociales.

<sup>44</sup> Tania Verge Mestre, *Partidos políticos y representación política...*, op. cit., p. 16.

<sup>45</sup> Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 210.

En efecto, no todos los grupos se encuentran representados en un parlamento, menos ahora cuando la diversidad social se amplía y se profundiza. Se presume entonces que, al existir un déficit de representación, éste se puede reducir con la introducción de cuotas en las instituciones. La dimensión de inclusividad, que equivale al *standing for* de Pitkin, entendido como “actuar en nombre de” o “actuar en lugar de”, implica para los partidos estrategias específicas de reclutamiento que tomen en consideración la representación de los principales cuerpos sociales.

Empero, lo que se observa en nuestros días, es que la sociedad se ha vuelto mucho más compleja en su estratificación y ha pasado de presentar estructuras sencillas, homogéneas, fácilmente reconocibles e identificables a otras que en muchos sentidos resultan sociológicamente heterogéneas y multiformes. Representar esa diversidad es lo que resulta cada vez más complejo en el sentido de que los parlamentos alcancen a reflejar y considerarse un espejo nítido de las sociedades actuales.

La dimensión de *receptividad* se refiere a las conexiones que se establecen entre las demandas de los ciudadanos y las políticas públicas que adoptan las instituciones. Se supone que los ciudadanos, al elegir a un gobierno, deciden o rechazan paquetes de políticas, con lo cual buscan autorizar a un gobierno para que éste responda estableciendo ciertos proyectos como prioritarios. Pero en el mismo sentido que la *inclusividad*, los cambios sociales han vuelto más complejo el proceso de agregación de intereses. Por lo tanto, priorizar las políticas públicas se ha vuelto un problema de enorme magnitud, asunto que queda por lo general en manos de las agendas de los partidos políticos y en quienes nos representan en los gobiernos. En buena medida esta dimensión termina por quedar prisionera en medio de la capacidad y eficiencia gubernamental.

En este asunto de la representación intervienen dos aspectos novedosos para la agregación de intereses: tanto la proximidad con las organizaciones sociales como los sondeos demoscópicos. Es bastante obvio el cambio de discurso de los partidos políticos al referirse a la sociedad civil y a la participación ciudadana. Sin duda, la ciudadanía, mediante diferentes formas de participación, ha terminado por proveer de información para que los partidos establezcan sus programas electorales. Al mismo tiempo, mediante el uso recurrente de encuestas, los partidos políticos se nutren de información relevante, lo cual sirve para organizar su propia agenda.

En tal virtud, en la estructuración de las preferencias electorales y la elaboración de las diferentes políticas públicas, la dimensión de *receptividad* se ve envuelta en nuevas dinámicas donde las demandas sociales se multiplican y posibilitan que las organizaciones partidarias se planteen mejores y mayores vínculos con las organizaciones

de la sociedad civil. Lo cierto, en todo caso, es que los programas de los partidos políticos ya no son simplemente un resultado elaborado por sus dirigentes o cuadros profesionales especializados, sino que en buena medida son producto de sus interacciones con diferentes actores sociales. Por supuesto no existe un modo ideal de relaciones con la sociedad civil, pero es inequívoco que en el discurso político las demandas de la ciudadanía y las organizaciones sociales están cada vez más presentes.

Por último, existe también una dimensión *simbólica* de la representación política, la cual tiene que ver con la evaluación que hacen los ciudadanos respecto al conjunto del sistema político. Si bien la ciudadanía lleva a cabo juicios específicos sobre determinados políticos o de algunos programas públicos, también valoran el desempeño que tienen las instituciones y otorgan un reconocimiento o una legitimidad respecto a algo con lo cual asumen un sentido de pertenencia. Se trata de un apoyo difuso que no todo el tiempo es necesariamente visible, pero que se manifiesta en determinados momentos, muchas veces de manera colectiva y precisamente simbólica. El himno nacional, el escudo y la bandera son algo que nos representa y nos da identidad, así como aceptamos que el presidente, el rey o el primer ministro como jefes de Estado nos representen ante el conjunto de las naciones.

Pero los símbolos o la simbología de lo nacional también se han modificado con el tiempo. El sentido de patria o nacionalidad ha cambiado con las nociones de multiculturalidad, las características multiétnicas y, en algunos casos, de multinacionalidad que puede presentarse en un mismo país.<sup>46</sup> La idea de ir a la guerra para defender a la nación ya no está tan arraigada y nuestra bandera es una entre muchas que simbolizan a otras naciones a las que también apreciamos y respetamos.

Los símbolos y los valores del sistema político se renuevan y se transforman para dar cabida a diferentes expectativas del quehacer político. Por ello, también va cambiando lo que asumimos que nos representa, con lo que nos identificamos y a lo que en cierta forma decidimos otorgarle un mayor valor. Tal vez por eso hoy le damos más importancia a la libertad que al nacionalismo, que preferimos la democracia sobre la soberanía, que nuestros parámetros de equidad, justicia, igualdad o solidaridad tienen estimaciones distintas y por lo cual, precisamente, la representación tiene significados y compromisos diferentes.

<sup>46</sup> Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996.

## Conclusiones

La teoría y la práctica de la representación política ha tenido varias transformaciones a lo largo de la historia. Empero, aunque la democracia y la representación no son una creación de los modernos, sí lo es la democracia representativa, en donde junto con la soberanía popular y las libertades fundamentales de los ciudadanos, se formaron varios órganos a los cuales les ha sido delegada la autoridad pública a partir del sufragio. No obstante, vale destacar que la democracia representativa no se instauró en un día.<sup>47</sup> Ha recorrido un largo camino en el que el poder ha perdido la legitimidad absoluta y la representación se ha relacionado cada vez más directamente con las libertades y los derechos civiles, políticos y sociales.

Durante la democracia representativa se han presentado distintas relaciones entre los agentes y el principal, en medio de las cuales se ha puesto a discusión si en la relación debe imperar el mandato o la autonomía de los representantes. En cierto sentido, Hanna F. Pitkin resuelve el dilema mandato-independencia al señalar que la representación no significa hacerse cargo de alguien de manera paternalista, ni es representante quien solamente consulta para seguir indicaciones.<sup>48</sup> Si bien es cierto que en las legislaciones los agentes no tienen que pedir instrucciones ni su permanencia se encuentra a disposición del principal, los representantes establecen un compromiso con la ciudadanía que si no se atiende puede resultar mortífero cuando se busque la reelección.

En los últimos tiempos han surgido nuevas interpretaciones de la representación en donde se ha puesto mayor énfasis en la receptividad más que en la autorización, o en la rendición de cuentas antes que en los aspectos simbólicos de la representación. A fin de cuentas, y eso es algo que parece estar bastante claro, las diferentes dimensiones de la representación política se encuentran entremezcladas en una democracia representativa y, además de manera particular, no puede reducirse su análisis al momento electoral, a la institución parlamentaria o a la simple prohibición del mandato imperativo.<sup>49</sup> De alguna manera, hoy la pregunta que se hace sobre la representación política es si se puede seguir confiando en la exclusividad de la mediación de los clásicos agentes de la democracia representativa como los partidos, los

<sup>47</sup> Claude Lefort, *Democracia y representación*, op. cit.

<sup>48</sup> Alejandro Monsiváis Carrillo, "Para repensar la representación democrática...", op. cit.

<sup>49</sup> Andrea Greppi, *La democracia y su contrario*, op. cit., p. 62.

sindicatos, los grupos de presión o los medios de comunicación masiva. Hay otros grupos de la sociedad civil cada vez más presentes y que buscan su lugar en el concierto de la representación política.

En todo caso, lo más importante es asumir que la elección de los representantes no es un cheque en blanco o un simple acto de autorización sin limitación alguna. Es cierto que con su voto los electores otorgan a los agentes la posibilidad de tomar decisiones en su nombre, aunque también les imponen la obligación de hacerse cargo de ciertas posiciones y desempeñar un determinado papel político en los distintos momentos de la deliberación pública que conllevan a la toma de decisiones.<sup>50</sup> Los representantes no reciben instrucciones, pero recae en ellos la responsabilidad de la argumentación que garantice que lleguen a buen puerto las propuestas y demandas de quienes representan. Desde luego no tiene por qué existir una simetría perfecta, pero los agentes son responsables de hacer sentir la presencia de quienes por diversos motivos se encuentran ausentes.

<sup>50</sup> *Idem.*

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel, *Manual de ciencia política*, Buenos Aires, Eudeba, 2010.
- Alcántara Sáez, Manuel, *El oficio del político*, Madrid, Tecnos, 2012.
- Birch, Anthony H., *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Londres, Routledge, 1993.
- Burke, Edmund, “Discurso a los electores de Bristol”, en *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, 1984, pp. 309-314.
- Cheresky, Isidoro, *El nuevo rostro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.
- Cotta, Maurizio, “Parlamentos y representación”, en Gianfranco Pasquino *et al.*, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, primera reimpresión, 1991.
- Farrel, David M. y Paul Webb, “Los partidos políticos como organizadores de campañas”, *Zona Abierta*, núms. 108-109, 2004.
- Fenichel Pitkin, Hanna, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.
- Freund, Julien, *El gobierno representativo*, Madrid, Ediciones Encuentro, 2017.
- Galvão de Sousa, Pedro, *La representación política*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- Greppi, Andrea, “Representación y deliberación”, en *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública*, Madrid, Editorial Trotta, 2012.
- Guillén, Diana y Alejandro Monsiváis Carrillo (coords.), *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democrática en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2014.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán. O la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, undécima reimpresión.
- Kirchheimer, Otto, “El camino hacia el partido de todo el mundo”, en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.
- Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996.
- Lefort, Claude, *Democracia y representación*, Buenos Aires, Prometeo, 2011.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan, “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”, Gabriel Almond *et al.*, *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 2001.
- Macpherson, Crawford Brough, *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- Mair, Peter, *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Madrid, Alianza Editorial, 2015.
- Manin, Bernard, “Metamorfosis de la representación”, en Mario R. Dos Santos (coord.), *Qué queda de la representación política*, Caracas, Clacso-Nueva Sociedad, 1992.

- Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- , Adam Przeworski y Susan C. Stokes, “Elecciones y representación”, *Zona Abierta*, núms. 100-101, 2002.
- Mansbridge, Jane, “Rethinking Representation”, *American Political Science Review*, núm. 97, 2003.
- Maravall, José María, *El control de los políticos*, Madrid, Taurus, 2003.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro, “Para repensar la representación democrática: consideraciones normativas y conceptuales”, en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo (coord.), *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democrática en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2014.
- Neumann, Sigmund, “Sistemas de partidos y grados de integración”, en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.
- Panebianco, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- Pasquino, Gianfranco, *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- et al., *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 125, primera reimpresión, 1991.
- Reyes del Campillo Lona, Juan, “Partidos y representación política en México”, en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo, *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democrática en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2014.
- Rosanvallon, Pierre, *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*, México, Instituto Mora, 2004.
- , *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007.
- Sartori, Giovanni, “Representación”, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”, en Gabriel Almond et al., *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, Segunda edición, 2001.
- Urbaniti, Nadia y Mark Warren, “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”, *The Annual Review of Political Science*, núm. 11, 2008.
- Verge Mestre, Tania, *Partidos políticos y representación política: las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2007, Colección monografías, 249.



## La reconsideración de los partidos políticos

*Alejandro Carrillo Luvianos*

*Ricardo Yoclevzky Retamal\**

Los partidos frecuentemente son vinculados con una paulatina decadencia democrática que, como actores privilegiados, en su funcionamiento y preservación son partícipes de esa crisis y a la vez causas importantes del deterioro del andamiaje democrático.<sup>1</sup> A contracorriente de esta posición, Herbert Kitschelt, investigador de la Duke University de Carolina del Norte, plantea una serie de hipótesis que proponen más que una crisis, un cambio en la interrelación y funcionamiento de las estructuras que participan en cada uno de los momentos de conversión de demandas y, por lo tanto, de una nueva disposición de la ciudadanía y de su relación con las estructuras de articulación y combinación de intereses, entre éstas señaladamente los partidos políticos.

El presente texto es un acercamiento al pensamiento de este autor, subrayando la relación de los partidos políticos con la ciudadanía, las transformaciones que han tenido y las circunstancias que han hecho posible su transformación.

En la primera parte del texto presentamos una somera visión del desarrollo de los partidos, enfatizando su fusión de conversión de demandas. En la segunda parte nos centramos en algunas de las principales hipótesis de Kitschelt sobre las crecientes transformaciones de los partidos y su vinculación con la ciudadanía. Finalmente hacemos unos breves apuntes sobre las líneas de análisis que pueden explorar algunas sugerencias del autor.

\* Profesores-investigadores en el Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

<sup>1</sup> Manuel Castells, *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*, Madrid, Alianza Editorial, 2017, p. 12.

## Una visión sobre los partidos políticos

Durante el siglo pasado, los partidos políticos fueron vistos como el principal canalizador de la participación política de los ciudadanos en los regímenes democráticos. No sólo en éstos, en el terreno electoral, sino también en acciones revolucionarias y en el terrorismo fascista. Han sido lo que denominaremos “un modelo organizativo de acción política”. Aun es este caso, el de los partidos revolucionarios o los movimientos fascistas, los grupos de acción directa estuvieron subordinados a las direcciones de un partido, ya sea como una parte de éste o aceptando que una organización civil los representara frente al público o negociara en su nombre.

Para ilustrar la variedad y complejidad de la realidad que designa el término “partido”, vale la pena citar *in extenso* la definición propuesta por Max Weber en *Economía y sociedad*:

Llamamos partidos a las formas de relación asociativa que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o logros de ventajas personales o ambas cosas). Pueden ser formas de relación asociativa efímeras o de cierta duración, y aparecer como asociaciones de toda clase y forma: séquitos carismáticos, servidumbres tradicionales y adeptos racionales (racionales con arreglo a fines, racionales con arreglo a valores, “según una concepción del mundo”). Pueden estar más orientadas hacia intereses personales o hacia fines objetivos. En la práctica pueden dirigirse, oficialmente o de hecho, de un modo exclusivo al logro del poder para el jefe y la ocupación de los puestos administrativos en beneficio de sus propios cuadros (partidos de patronazgo). O pueden estar dirigidos predominantemente y de modo consciente por intereses de estamento o clases (partidos estamentales y clasistas), por fines objetivos concretos o por principios abstractos (partidos con concepción del mundo [Weltanschauung]). La conquista de los puestos del cuadro administrativo en favor de sus miembros suele ser por lo menos un fin accesorio y los “programas” objetivos no es raro que sólo sean medio de reclutamiento para los que están fuera.<sup>2</sup>

En esta conceptualización, Weber da cuenta del desarrollo de los partidos políticos y el conocimiento acerca de éstos, hasta la incorporación de los partidos socialistas

<sup>2</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 407-408.

a los sistemas políticos de Europa y la Revolución Rusa. *Economía y sociedad* es una publicación póstuma (1922). La obra clásica de su ex alumno Robert Michels había sido publicada en 1911.<sup>3</sup> Sin embargo, la definición que propone Weber no contiene el tono crítico que caracteriza la obra de Michels sino describe los partidos en la complejidad posible, a partir de las experiencias europeas hasta la Primera Guerra Mundial.

Los estudios acerca de partidos políticos han debido lidiar con la enorme variabilidad temporal y espacial de los partidos políticos, lo cual se resolvió generalmente adoptando la estrategia de construir tipologías de partidos (ejemplo Duverger y Sartori) y ordenando la evolución de los partidos según una acumulación de rasgos específicos, dando lugar a la descripción de “generaciones de partidos” en algunos casos propios de cada experiencia nacional, pero que se generalizaban a partir de una suerte de “efecto demostración” y de la coordinación internacional de partidos hermanados por afinidades ideológicas. En esto los primeros fueron los partidos socialdemócratas de Europa, organizados en la Primera y Segunda Internacional, seguidos por los comunistas (la Tercera Internacional), la multiplicación de las disidencias trotskistas en las varias versiones de una Cuarta Internacional y, finalmente, después de la Segunda Guerra Mundial, la adopción de algún tipo de coordinación de los partidos demócrata cristianos, los liberales y, finalmente, la coordinación hasta de los conservadores presentes en el Parlamento Europeo.

Esta evolución, en la que los partidos adoptaron características que provenían de experiencias nacionales diversas, y surgían como partes de sistemas políticos y de gobierno que se definían dentro de las diversas experiencias de tránsito a la política y la sociedad modernas, comenzó con las revoluciones europeas. Así, se puede ubicar al partido como “grupo parlamentario” en la experiencia inglesa, al cual se le agrega el carácter de “club ideológico” a partir de la revolución francesa. Estas características los definieron como órganos del sistema político moderno y como canales de expresión de las ideas que brotaban de los intereses de grupos sociales, tradicionales y nuevos, como forma de dirimir pacíficamente los conflictos acerca de quién y cómo gobierna en los Estados modernos. Sin embargo, no se puede olvidar que estas formas pacíficas surgen de movimiento sociales que alcanzan expresiones violentas, como son las revoluciones inglesa (una guerra de religión) y francesa (primera

<sup>3</sup> Robert Michels, *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Nueva York, Dover Publications Inc., 1959.

revolución política moderna) pero que incluyó la represión y la aniquilación de los enemigos, reales o supuestos, de la revolución.<sup>4</sup>

En su organización interna, la evolución de los partidos estuvo siempre subordinada al proceso por el cual se fueron incorporando a los aparatos institucionales de gobierno, principalmente a los parlamentos, lo cual era una consecuencia casi “natural” de ampliación de la ciudadanía, entendida restringidamente como derecho al sufragio. Esto no significó solamente una ampliación del número de partidos sino también cambios cualitativos en la medida que la ampliación del electorado implicaba la incorporación de sectores sociales antes excluidos del derecho al sufragio. Ninguna de estas ampliaciones del electorado fue paulatina ni gradual. Todas supusieron movilizaciones de los sectores sociales que reclamaban su incorporación como un derecho.

Así surgieron movimientos como las sufragistas<sup>5</sup> y, antes, los sindicatos obreros. Los partidos “de clase”, con programas de transformación de la sociedad, que se vieron enfrentados al dilema de subordinar su organización e ideología a los requerimientos de los sistemas electorales o adoptar modelos de organización alternativos, adaptados a estrategias revolucionarias. Podemos considerar que este proceso de adaptación de las diversas formaciones socialistas tuvo lugar durante la Comuna de París (1871) y la Primera Guerra Mundial (1914-1918).<sup>6</sup>

El periodo de entreguerras marcó los límites de la institucionalidad democrática, al verse avasallada por el fascismo,<sup>7</sup> particularmente en Alemania e Italia, y al ser este último enfrentado por las democracias liberales, donde el movimiento socialista ya había quedado subordinado dentro de un sistema político nacional, pero en alianza con la Unión Soviética, donde la ideología socialista se había subordinado a un proyecto nacional. Estas complejas transformaciones, que se reflejaron en los cambios sufridos por los modelos de partidos políticos, son importantes en tanto contribuyeron a configurar los sistemas de partidos que hoy consideramos “normales”

<sup>4</sup> Barrington Moore, Jr., *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*, Barcelona, Editorial Península, 1976.

<sup>5</sup> Sobre el derecho a voto de las mujeres, véase John Keane, *Vida y muerte de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica/INE, 2018, pp. 547-556.

<sup>6</sup> G.D.H. Cole, *Historia del pensamiento socialista*, vols. II y III, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.

<sup>7</sup> Ernst Nolte, *Three Faces of Fascism. Action Francaise, Italian Fascism, National Socialism*, Estados Unidos, Mentor Books, 1969.

y que se ven tensionados por los cambios en el contexto de los procesos políticos, nacionales e internacionales, actualmente en curso.

Durante el periodo conocido como “Guerra Fría”, los modelos ideológicos y organizativos de partidos políticos se concentraron en las tendencias liberales, socialistas y nacionalistas, existiendo franjas extraparlamentarias de ultraderecha y ultraizquierda que no representaban más que exacerbaciones de los modelos ideológicos actuantes dentro del sistema legal.

Las ampliaciones más importantes del electorado fueron, primero, la incorporación del voto de las clases trabajadoras –casi siempre las urbanas antes que las rurales– al suprimirse los requisitos de propiedad o ingresos del voto censitario, o su reemplazo por el requisito de alfabetismo, a partir de las reformas en Inglaterra en la década de 1830 y, más tarde, el voto femenino –en general alrededor de la mitad del siglo XX– en América Latina; finalmente, la eliminación del requisito de alfabetización y la rebaja de años para alcanzar la mayoría edad. Esto parece haber marcado el límite máximo de las posibilidades de la participación de la sociedad en las decisiones políticas.

Los cambios ocurridos a partir del periodo 1968-1973 y que desembocaron en el fin de la Guerra Fría generaron, en las últimas décadas del siglo XX, una situación de indefinición, tanto en las prácticas como en las ideas y hasta en el conocimiento especializado acerca de la sociedad y las estructuras y los procesos políticos.<sup>8</sup> La indefinición se expresó en la aparición de términos compuestos, incluyendo prefijos como “pos”, el principal de éstos la posmodernidad, o neo, siendo el principal el neoliberalismo (o neoconservadurismo). Esto podía significar la culminación o la cancelación de lo que se llamó el “proyecto moderno”.

En el campo de la política esto significaba el logro de una democratización de los sistemas de gobierno como nunca se había alcanzado antes, denominada por algunos como “tercera ola de democratización”, incluyendo tanto la liquidación de las dictaduras militares en América Latina, así como una disminución notable, aunque no la eliminación de las características autoritarias de los regímenes formalmente democráticos, junto con el desmantelamiento de los regímenes socialistas de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviética (incluyendo la disolución de la Unión misma).

<sup>8</sup> Javier Roiz, *El experimento moderno. Política y psicología al final del siglo XX*, Madrid, Editorial Trotta, 1992.

En este proceso de transición a la democracia, bautizado en la ciencia política empírica como la “tercera ola”<sup>9</sup> de democratización, en el cual se vio involucrado también México, el protagonismo de los partidos políticos se constituyó en uno de los rasgos centrales, dado que los cambios de gobierno a partir de elecciones es el máximo logro de la democracia. La evolución de los partidos y sistemas de partidos concitó la atención de los politólogos en la medida que las limitaciones de la democracia y de los procesos democratizadores parecen haberse centrado en la Constitución y funcionamiento de los sistemas electorales y los sistemas de partidos.<sup>10</sup>

La crítica al funcionamiento de los sistemas democráticos, por ejemplo las comparaciones entre países,<sup>11</sup> contiene elementos ya tradicionales en la ciencia política, así como otros nuevos. La combinación de ellos genera algunas discusiones que trascienden al ámbito académico pero que tienen indudables repercusiones en éste.

El fenómeno más sobresaliente que centra la crítica, tanto en la práctica como en el campo del conocimiento, es la evidente desconexión entre la vida política y las preocupaciones y demandas de la sociedad. Para dar cuenta de esto se ha reactualizado la teoría de las élites (se escucha citar a Robert Michels hasta por comentaristas de la televisión) y se ha incorporado al lenguaje cotidiano el término de “clase política”, que forma parte de la teoría de Gaetano Mosca. Sin embargo, hay un elemento de anacronismo puesto que si bien los conceptos acuñados por estos teóricos (y algunos otros) parecen describir la situación actual, fueron elaborados para una sociedad y unos partidos políticos que, en más de un sentido, ya no existen.

En la situación actual los elementos que formaban parte del modelo de organización partidaria, los cuadros dirigentes o líderes, la base militante y la clientela electoral, parecen haberse independizado al punto de no conformar ningún tipo de organización distinguible, más allá de la élite dirigente. Ésta aparece carente de ideología o proyecto importante, lo cual hace que resalte su unidad orgánica como “gremio político”, independiente de cualquier base partidaria (para cuya formación, cohesión e identidad la ideología es fundamental), lo cual facilita la acción política profesional con el único sentido distinguible de mantención o logro de posiciones,

<sup>9</sup> Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1994.

<sup>10</sup> Peter Mair, *Party System Change. Approaches and interpretations*, Estados Unidos, Oxford University Press, 1997.

<sup>11</sup> Arend Lijphart, *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

dando lugar al transfuguismo y la búsqueda de votos mediante el mercadeo político realizado por los medios de comunicación tradicionales (prensa, radio, televisión), así como las redes sociales generadas por las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Hay que señalar que estos cambios tan notables en el campo de los partidos políticos son también observables en la acción de los sistemas de gobierno. Las relaciones de éstos con la sociedad han cambiado también en el sentido señalado para la evolución de los partidos. La ideología fundamental para la formación, mantenimiento y funcionamiento de los Estados modernos –el nacionalismo– se ve minada por una globalización que conduce a los gobiernos a la incoherencia en su práctica en el campo internacional, así como en su capacidad de respuesta a los actores sociales en el interior de cada país.<sup>12</sup>

De este modo, una hipótesis que parece productiva es la definición de la situación actual como de indefinición frente al futuro, en la que los actores políticos buscan mecanismos de adaptación por ensayo y error para enfrentar una situación en la que los modelos ideológicos y organizativos que hacían posible su acción y la definición de objetivos tácticos y estratégicos han dejado de funcionar.

Un campo de observación que puede resultar iluminador de los procesos más generales es la evolución de los partidos políticos, y el sistema conformado por éstos nos lo brinda.

### **¿Crisis de los partidos políticos?**

El abordaje de Kitschelt sobre los partidos políticos parte del contraste con la posición que sostiene que éstos, en las democracias posindustriales, se encuentran en crisis. Esas posiciones, nos dice, parten de un postulado erróneo ya que al analizar la situación en que se encuentran los partidos contemporáneos los comparan con modelos que se han perdido, que han dejado de ser operantes y que fueron funcionales en un momento determinado, como los partidos de masas.

<sup>12</sup> Thomas Piketty, *¿Ciudadanos, a las urnas! Crónicas del mundo actual*, México, Siglo XXI Editores, 2017.

La polémica más explícita con esta corriente la tiene con Katz y Mair y su propuesta del “partido cartel”. Cuatro presupuestos de estos autores se encuentran en la base de la crítica de Kitschelt:<sup>13</sup>

1. Existe una clase política, “un cartel cerrado de partidos”, que se ha materializado dentro de una estructura cerrada en la que participan todos los partidos, fusionada por principios comunes y objetivos consensuados a conseguir.
2. La persistencia de este cartel ha sido 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.
3. La consecuencia de lo anterior es que los partidos han conseguido exitosamente librarse de las lógicas exógenas que le imponían la satisfacción de las demandas de sus agremiados, o la aquiescencia del electorado. Lo que redundaba en un cada vez mayor desligamiento con el ciudadano.
4. En este contexto, las élites partidistas están menos atentas a las demandas de las bases, excluyen a importantes grupos de electores cuyas opiniones políticas se sitúan al margen del conjunto de opciones apoyadas por el cartel del partido, limitan la variedad de mensajes programáticos competitivos que se acepta proponer en las campañas electorales, sofocando la participación y representación democrática. La ciudadanía, así, experimenta un nivel creciente de frustración, alienación respecto de los partidos convencionales y una predisposición a respaldar a disidentes como antídoto ante los impenetrables e insensibles cárteles políticos nacionales.<sup>14</sup>

A estos postulados Kitschelt responde que los partidos políticos, más que tender a una agregación, tienden a una dispersión y polarización debido a la competencia

<sup>13</sup> Para revisar la argumentación completa de los autores cuestionados por Kitschelt, véanse Richard S. Katz y Peter Mair, “El partido cartel: la transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos”, *Zona Abierta*, núm. 108/109, 2004; Richard S. Katz y Peter Mair, “La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas”, en José Ramón Montero, Richard Gunter y Juan J. Linz, *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Editorial Trotta, 2007.

<sup>14</sup> Herbert Kitschelt, “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, p. 18.

inter e intrapartidista por apropiarse de las recompensas que resultan de atender las demandas del electorado y de esta manera conseguir su apoyo político. Además, señala que no hay una relación entre los cambios en la financiación pública de los partidos y su suerte electoral, ya que “durante muchas décadas estos *cárteles clientelistas* han sido capaces de aprovecharse de los recursos estatales para dar a los electores incentivos materiales para apoyar a la clase partidista dirigente. La cuantía de estos recursos excedió con creces el total que hoy se apropian los partidos a través de su financiación pública”.<sup>15</sup>

Así, los excesos cometidos dentro de los sistemas de partidos convencionales –continúa en su crítica– propiciaron que, en las décadas finales del siglo pasado, se extendiera una frustración ciudadana hacia los viejos partidos hegemónicos y *cárteles partidistas* –no hacia los nuevos–, lo que resultó posteriormente en una articulación política que los derribó parcialmente y en un nivel “endémicamente bajo de satisfacción con las instituciones democráticas”. Todo lo cual hizo más sensibles a los nuevos partidos, que en la actualidad rinden cuentas a los ciudadanos mediante sus propuestas, mensajes programáticos y ante su escrutinio de las políticas desarrolladas.<sup>16</sup>

### **Los partidos políticos y la “diferenciación democrática”**

La nueva situación de los partidos políticos en las democracias posindustriales no se puede entender sin tomar en consideración las grandes transformaciones que se operan en esas sociedades. Todas aquellas manifestaciones de descomposición que señalan los detractores de la democracia son manifestaciones de los cambios, en y dentro de las pautas de movilización e intermediación de intereses, que forma parte de lo que llama “diferenciación democrática”.

Kitschelt sostiene, en los siguientes términos, su visión sobre la situación de la democracia:

En contraste con esta visión de decadencia democrática, este trabajo presenta una concepción de que las democracias contemporáneas, en cuanto a sus pautas de movilización e intermediación de intereses, están experimentando una “diferenciación democrática”.

<sup>15</sup> Herbert Kitschelt, “Diversificación y reconfiguración de los sistemas de partidos de las democracias postindustriales”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 10, abril, 2004, p. 34.

<sup>16</sup> *Idem.*

Sean cuales sean las señales de creciente desconfianza hacia políticos e instituciones legislativas, no tienen nada que ver con una reorientación de unos ciudadanos que se alejan de la democracia, ni con un rendimiento renqueante del proceso de toma de decisiones democráticas, sino con la búsqueda de un menú más amplio de cauces de intermediación de intereses. Este proceso de cambio no deriva de un aumento supuesto o verdadero en la distancia entre cargos electos y electorados en comparación con un pasado idealizado e idolátrico, sino de los nuevos retos de la gobernación democrática y de una economía política en flujo. En muchos sentidos, los políticos de hoy se enfrentan a esquemas de tareas mucho más complejos que en el pasado en cuanto a representación e intermediación de intereses.<sup>17</sup>

Existe pues, según Kitschelt, un proceso de mayor complejidad en las sociedades democráticas posindustriales, que impacta en la ciudadanía a partir de una creciente diversidad en la conceptualización de intereses, junto con un aumento de la capacidad ciudadana de discriminar entre alternativas políticas. En este contexto, la desconfianza en las instituciones democráticas, la caída progresiva de afiliación partidista y el aumento de volatilidad electoral no implican alejamiento ciudadano de la democracia, ni de éstos con sus representantes, sino más bien las manifestaciones de la creciente diferenciación en los modos de movilizar e intermediar intereses.<sup>18</sup>

La diferenciación y complementariedad de los modos de acción política son para Kitschelt los principios de operación centrales de las democracias posindustriales avanzadas, de tal manera que se pasa de un “orden fusionado” en el que movimientos sociales, grupos de interés y partidos políticos se encontraban integrados dentro de una misma lógica política que le daba unicidad, a un orden democrático funcional e institucionalmente diferenciado, en el que las prácticas políticas tienden a ser congruentes y equilibradas.

Los partidos políticos, junto con los grupos de interés afines dentro del “orden fusionado”, eran los principales organizadores de los movimientos sociales y las manifestaciones políticas de protesta, reivindicando políticas similares en espacios institucionales disímboles: “[...] los partidos actuando en los espacios electoral, legislativo y ejecutivo, los grupos de interés en espacios de negociación con otros grupos, partidos y miembros del ejecutivo, y los movimientos sociales en el espacio de la política a nivel popular”.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Herbert Kitschelt, “Panoramas de intermediación de intereses políticos...”, *op. cit.*, p. 8.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>19</sup> Herbert Kitschelt, “Diversificación y reconfiguración de los sistemas de partidos...”, *op. cit.*

En el nuevo contexto de las democracias posindustriales cada instancia de agregación e integración de intereses recurre a diferentes tipos de movilizaciones, se desenvuelve en campos institucionales dispares, tiene diferentes modos de invertir en la acción colectiva, además de tener objetivos políticos diferenciados con amplitudes diversas y con temas concretos y programas independientes, todo lo cual les otorga expectativas temporales variadas para la toma de decisiones políticas.<sup>20</sup>

La ruptura de las unanimidades impuestas del “orden fusionado”, además, otorga a la miríada de modos de participación política e intermediación de intereses, una autonomía relativa generadora de objetivos particulares, que produce competición y conflicto en la interacción con sus congéneres.

El acceso a un menú más extenso de mecanismos de intermediación de intereses dota a los impulsores políticos de la capacidad de elegir el mecanismo más apropiado de acuerdo con la naturaleza de sus reivindicaciones, o de acuerdo con los espacios institucionales a los que se tiene que apelar para llevar a buen fin la resolución de sus demandas y que además redunde en menores costes de inversión y mayores ganancias.<sup>21</sup> Esta capacidad de elección entre los distintos vehículos para

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Los impulsores políticos además son afectados por esta nueva complejidad a la que se ven sujetos. El representante moderno, nos dice Hanna Fenichel Pitkin, “actúa dentro de una elaborada red de presiones, demandas y obligaciones”, sujeto a una gran diversidad de determinantes que los condiciona: los representados –los ciudadanos dentro de la unidad electoral por la que fue electo encarnan una gran diversidad de posturas: en un extremo, una miríada de intereses y opiniones en ocasiones contrapuestas, y en el otro un grupo de votantes ignorantes, apáticos e irracionales, carentes de interés sobre muchos temas. En medio de este panorama, el representante tiene que normar sus criterios y tomar decisiones, en muchas ocasiones sin tener una información precisa sobre los intereses y opiniones de sus electores. Los marcos de referencia: como político profesional está sujeto a una serie de reglas formales e informales que son el marco de referencia de las instituciones políticas de que forma parte: como miembro de un partido político debe estar atento a las directrices que marca en los distintos niveles su instituto político; y dentro de la instancia de representación en la que se desenvuelve, debe obrar de acuerdo con una serie de convenciones, acuerdos y reglas y sujetar su comportamiento y decisiones a ellos. La conformación de sus opiniones –su postura política, sus valores morales y su conocimiento sobre los problemas y temas– influyen naturalmente en su toma de decisiones, de la misma manera que las influencias de su entorno. La complejidad de las temáticas a tratar, sus implicaciones políticas, al igual que las fuentes de información de las que se nutre son otra vertiente determinante en la formación de sus opiniones. Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

la participación política, Kitschelt la denomina “lógica de los costes de transacción para las diferentes inversiones en la acción colectiva”.<sup>22</sup>

Fenómenos que pueden ser interpretados como síntomas de deterioro democrático como el declive de la participación electoral, el descenso de la afiliación a partidos políticos y la ruptura misma de los vínculos de las distintas instancias de intermediación de intereses, 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 posindustriales el interés por la política y la disposición a participar, ya no se manifiesta preferentemente por medio de los partidos políticos, sino que se canaliza ahora por una intensificación de las actividades de los movimientos sociales o los grupos de interés, con disímboles perfiles en sus canales y formas de manifestar sus demandas, constituidas además por una variedad de temas políticos a nivel local, regional, nacional o supranacional.

Kitschelt concluye que esta diferenciación e independencia de las instancias involucradas en el proceso de conversión de demandas propicia:

[que] los movimientos sociales y los grupos de interés cada vez están menos dispuestos a crear vínculos estrechos con los partidos políticos e incluso, cuando esos vínculos existen, intentan hacerlos más flexibles y holgados [...] El resultado de estas consideraciones es que, en la política democrática de las sociedades posindustriales, los partidos políticos no son irrelevantes, sino que están confinados en un lugar mucho más estrecho.<sup>23</sup>

La nueva situación que se vive en las democracias avanzadas, hasta aquí planteadas por el autor, tiene su correlato en una redefinición de la complejidad de los vínculos que tienen los ciudadanos con las instancias de intermediación de intereses, que abarcan cuestiones que van desde las percepciones íntimas del ciudadano sobre éstas, hasta una redefinición de funciones, objetivos y estrategias de las distintas instancias en la mediación de los intereses.

En este contexto, en la parte final del artículo nos enfocamos a dos problemas que plantea Kitschelt y que forman parte de la intrincada relación de los ciudadanos con los partidos políticos. Problemas que nos muestran claramente la convivencia, aun en las sociedades posindustriales más avanzadas, de formas convencionales

<sup>22</sup> Herbert Kitschelt, “Diversificación y reconfiguración de los sistemas de partidos...”, *op. cit.*

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 44-45.

de vinculación partido-ciudadano, con otras más sofisticadas y diferenciadas anejas a los cambios en las sociedades más avanzadas.

## Vínculos partidos políticos-ciudadanía

Detengámonos en primer lugar en el análisis de los vínculos partidos políticos-ciudadanía, en sociedades en las que un “orden fusionado” de acción política determina los principios de operación centrales. Según Herbert Kitschelt, son de dos tipos los vínculos partido-ciudadanía: programáticos y clientelares.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Una propuesta similar la podemos encontrar en David Easton y en Ángel Panebianco. David Easton nos dice que para conseguir la persistencia de un sistema se debe contar con dos tipos de apoyo: difuso y específico. El primero y generalizado sirve para conseguir la vinculación de los miembros de un sistema, inculcándoles fuertes lazos de lealtad y afecto, “independientemente de las ventajas específicas que el miembro juzga le reporta pertenecer al sistema”. Mediante “el aliento de sentimientos de legitimidad y sumisión, la aceptación de la existencia de un bien común que trascienda el bien particular de cualquier individuo o grupo, o profundos sentimientos de comunidad [...] El insumo de apoyo específico se produce a cambio de los beneficios y ventajas específicos que los miembros experimentan como parte de su condición de tales. Él representa o refleja la satisfacción que siente un miembro cuando advierte que sus demandas fueron atendidas [...] Demandas mínimas que los miembros juzgan justas, y que varían según el momento histórico y la cultura”. David Easton, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1976, pp. 171-173. La segunda perspectiva la encontramos en Ángel Panebianco, cuando analiza las motivaciones de los integrantes de las asociaciones voluntarias para participar en ellas. Este autor nos dice que la sobrevivencia de este tipo de organizaciones “depende de una participación no retribuida y que no puede obtenerse por medios coercitivos”, pero que sin embargo la participación se da a partir “de una oferta, más o menos manifiesta o más o menos oculta de incentivos”. Retomando después las diferentes posiciones de la teoría de los incentivos, clasifica a los incentivos organizativos en dos: 1. Incentivos colectivos, son “beneficios o promesas de beneficios que la organización debe distribuir a todos los participantes en la misma medida”, entre los que se distinguen: “incentivos de identidad (se participa porque existe una identificación con la organización), de solidaridad (se participa por razones de solidaridad con los demás participantes) e ideológicos (se participa porque existe una identificación con la causa de la organización)”. 2. Incentivos selectivos, son “beneficios que la organización distribuye solamente a algunos partícipes y de modo desigual”, entre los que se encuentran “los de poder, estatus, y los incentivos materiales”, Angelo Panebianco, *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*, Alianza Editorial, 2009, pp. 39-41. Más allá de los diferentes propósitos de cada uno de estos autores, ambos señalan la existencia de dos tipos de motivación de los individuos para vincularse y apoyar a un ente ajeno a ellos.

Los vínculos programáticos son intercambios políticos que se dan entre una masa indeterminada de posibles votantes y un emisor político, que a cambio de la adhesión o el voto ofrece una dotación de bienes colectivos de impacto universalista y no alícuota.<sup>25</sup>

Las propuestas programáticas se dirigen a la satisfacción de demandas generales, a partir de la dotación de bienes colectivos como el crecimiento económico, el trabajo, el combate a la corrupción, la estabilidad monetaria, la seguridad, la asistencia social universal, el manejo responsable de las finanzas públicas.

Los destinatarios de las propuestas programáticas son una amplia categoría de ciudadanos, sin un grupo signatario en particular. Los políticos anuncian e implementan políticas que los benefician a partir de una distribución programática universalista de los costos y beneficios, de impacto universalista, sin verificar incluso si los beneficiarios son sus adeptos o los han favorecido con su voto. La apuesta partidista se hace con el intento de reforzar los lazos con los electores cercanos y atraer votantes de otros partidos, o indecisos que se benefician de las propuestas. Kitschelt, finalmente, dice que este tipo de vínculo se basa en un “intercambio político indirecto y no contingente [alícuota]”.<sup>26</sup>

Los vínculos clientelares, por el contrario, son focalizados en personas o grupos que a cambio de su adhesión o su voto reciben una recompensa. Representa un intercambio, una transacción directa de incentivos materiales, bienes y servicios, o puestos de trabajo por una predisposición a favorecer una opción política.

Los intercambios se dan a partir de diferentes medios que pueden ser desde un promotor político otorgando directamente un incentivo material a cambio de un voto, o a partir de las actividades del gobierno, mediante la adjudicación de bienes políticos. En las sociedades donde prevalece el “orden fusionado”, la estructura económica del gobierno se politiza posibilitando el establecimiento de redes de patronazgo. Aprovechando las zonas de indefinición institucional y los márgenes de discrecionalidad que la gestión política permite, los políticos otorgan a sus clientelas

<sup>25</sup> En la traducción del texto de Kitschelt se utiliza el término de “contingente” para denotar las proporciones que cada una de las partes aporta en el intercambio entre ciudadanos y políticos, la contingencia puede confundirse con una eventualidad y posibilidad de que algo suceda, así que preferimos optar por el término alícuota, que se refiere a proporcionalidad en un intercambio, más cercano a lo que el autor denota.

<sup>26</sup> Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson, *Vínculos entre ciudadanos y políticos: una introducción*, Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, DT 11/2012, septiembre, 2012, p. 16.

ventajas, bienes y servicios, contratos o dispensas, con los que se establecen vínculos permanentes de mutua conveniencia.

Así como se pueden ofrecer bienes materiales (dinero, trabajo y otros bienes tangibles), los partidos y los patrones políticos pueden ofrecer a los clientes un bien menos tangible, al menos inmediatamente, aunque no menos valioso, como lo es el bien privado de poder e influencia. En Estados donde los funcionarios y los políticos tienen un alto grado de dominio sobre la aplicación de las leyes, mucha gente verá como crucial tener acceso sostenido a un patrón poderoso que pueda asegurar que los agentes del Estado negocian honestamente con el cliente, o bien deshonestamente, ignorando, por ejemplo, las regulaciones impositivas, las normativas generales de urbanismo, la legislación para el desempleo, los procedimientos correctos de cobro de luz y agua, o un juicio legal favorable.<sup>27</sup>

La funcionalidad tanto de este vínculo, así como como del vínculo programático, sufren modificaciones importantes a la par de los cambios y desestructuración del orden fusionado.

Los vínculos clientelares entran en crisis en el momento en que las sociedades se ven imposibilitadas a mantener los privilegios de los sectores beneficiados a costa del resto de la economía. Las crisis económicas debilitan las relaciones de intercambio: afectando los subsidios direccionados, el control sobre las contrataciones de las obras públicas, y sobre la creación de empleos en el sector público y también sobre la disponibilidad de recursos para los promotores partidistas e incluso para su sobrevivencia.

Pero, además, toda la estructura económica del gobierno, más allá de los sectores de la administración pública vinculados con las estructuras de patronazgo, se ve afectada con las crisis económicas imposibilitándola a cumplir incluso sus funciones más primordiales, como la protección de los derechos elementales de la ciudadanía.

Stephen Holmes y Cass R. Sunstein, reforzando la argumentación de Kitschelt, nos dicen que los derechos cuestan dinero y que para su protección y exigencia son imprescindibles los fondos y el apoyo público: “Tanto el derecho al bienestar como a la propiedad privada tienen costos públicos. El derecho a la libertad de contratar

<sup>27</sup> *Ibid.*, p.17

supone costos, no menos que la atención médica, el derecho a la libertad de expresión o a una vivienda decente. Todos los derechos reciben algo del tesoro público”.<sup>28</sup>

Así que cuando los fondos comienzan a escasear se impactan correlativamente los recursos asignados a la salvaguarda y promoción de los derechos ciudadanos, afectando su “valor, alcance y predictibilidad”: “Si el gobierno no invierte considerables recursos para prevenir los abusos de la policía, habrá muchos, sin importar lo que digan los libros de leyes. La cantidad que la comunidad decide gastar afecta en forma decisiva la medida en que se protegen y se exigen los derechos de los ciudadanos”.<sup>29</sup>

La rama política de los partidos dentro de la administración pública que extrae y decide la asignación de los escasos recursos, es responsable para la ciudadanía de los resultados y de la afectación de los derechos de determinados sectores de la sociedad,<sup>30</sup> ya que se ve precisada a retraer las instancias institucionales de intermediación y a limitar o eliminar las políticas públicas a partir de las cuales se les daba vigencia. Se produce así un rompimiento estructural entre las instancias de gestión, los partidos políticos que los postularon y la ciudadanía.

A esta crisis de los vínculos por la caída de los recursos, se le suma una mayor regulación de la gestión pública. En las democracias industriales avanzadas existe una tendencia por parte de los gobiernos y del Legislativo de acotar las actividades del gobierno creando regulaciones más puntuales y transparentes, tendientes a reducir los ámbitos susceptibles de discrecionalidad y dispensa en la utilización de los recursos, lo que limita en forma considerable la libertad de los políticos para la distribución de recursos a sus clientelas.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Stephen Holmes y Cass R. Sunstein, *Por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011, p. 33.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>30</sup> Acerca de las elecciones de los gobernantes y de sus implicaciones, Juan F. González Bertomeu señala: “En una medida muy importante, nuestros derechos siguen dependiendo, día tras día, de cuánto se esté dispuesto a gastar en ellos y de cómo se lo quiera hacer. Los derechos se tienen que pelear en la arena política, no sólo en un plano normativo. El Estado, finalmente, no tiene recursos ilimitados, y alguien tendrá a su cargo la tarea de decidir qué funciones se privilegian por sobre otras. Asimismo, la discrecionalidad del gasto implica una discrecionalidad en el goce de los derechos. Si estamos convencidos, por ejemplo, de la prioridad de los derechos sociales, no dar esa pelea puede significar en la práctica debilitar el papel distributivo y potencialmente emancipador del Estado”. Juan F. González Bertomeu, “El Estado como precondition de los derechos: beneficios y límites de una concepción relevante para América Latina”, en Stephen Holmes y Cass R. Sunstein, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011, p. 23.

<sup>31</sup> Herbert Kitschelt, “Diversificación y reconfiguración de los sistemas de partidos...”, *op. cit.* p. 35.

## Complejidad y diferenciación de la sociedad

*Ruptura de intereses político-económicos colectivos y diferenciación de los ejes de preferencias.* En las sociedades posindustriales paralelamente a la descomposición del orden fusionado, ocurren dos procesos interrelacionados que impactan los vínculos entre las instancias encargadas de la conversión de demandas y la ciudadanía. La creciente complejidad de las sociedades, por una parte, ha propiciado el surgimiento de una diversidad de estratos sociales caracterizados por la especificidad de su trabajo y por su vinculación disímbola con lógicas diversas de desenvolvimiento, lo que propicia el surgimiento de intereses particulares, difíciles de encuadrar con los parámetros político-económico tradicionales; por otra, en estas sociedades a medida que han resuelto las necesidades más inmediatas de subsistencia, las demandas adquieren contenidos más refinados orientados a incidir en las “[...] estructuras de gobernanza de la organización social y los estilos culturales de vida”, lo que implica ir más allá del elenco de demandas defendidas por los partidos tradicionales.

El primer proceso se manifiesta en la estructura social de las democracias posindustriales de dos maneras distintas: por un lado, por medio de las agregaciones de individuos a los que Herbert Kitschelt denomina “grupos de cualificaciones estratificados” y, por otro, a las interacciones que propician los vínculos que los individuos y los grupos tienen con las lógicas de desenvolvimiento internacionales.

Los grupos de cualificaciones estratificados son aquellos que están sujetos y se desenvuelven dentro de lógicas productivas y de intercambios sofisticados y altamente tecnificados, que los obligan a adquirir diplomas o conocimientos altamente especializados y entrar en contacto con interlocutores laborales no convencionales, todo lo cual la aleja de los encuadramientos tradicionales entre factores de la producción y sectores económicos.

La solidaridad identitaria nucleada en torno a una identificación de pertenencia a una clase social o a un sector productivo se rompe, lo que “[...] hace que sea difícil homogeneizar los intereses en torno a grandes unidades que representen a empresarios y empleados. La desorganización e incluso individualización de lo que antes fueron intereses político-económicos colectivos fomenta y se corresponde con el declive de las instituciones políticas comprensivas de agregación de intereses”.<sup>32</sup>

Este panorama se complica aún más con la internacionalización que sufren estas sociedades generando en su interior grupos altamente integrados a lógicas de

<sup>32</sup> Herbert Kitschelt, “Panoramas de intermediación de intereses políticos...”, *op. cit.*, pp. 20-21.

desenvolvimiento internacionales, enclaves que en ocasiones crecen y se desenvuelven en competencia con sectores y subsectores de las economías nacionales.

Grupos de empleados y capital integrados a diferentes lógicas de desenvolvimiento se enfrentan por la prevalencia de sus intereses en mercados nacionales con beneficios acotados, diversificando y modificando el elenco de demandas, superando los cauces de movilización de intereses anteriormente utilizados para canalizarlas. Nuevas vías de conversión de demandas son utilizadas formando un entramado inédito de alianzas políticas que modifica radicalmente el orden de cosas anterior.

Dentro de las sociedades posindustriales este primer proceso deja una serie de secuelas que impactan directamente los vínculos entre la ciudadanía y las instancias de canalización de los intereses: los intereses colectivos se difuminan desquebrajando las unidades identitarias, los mecanismos de intermediación de intereses corporativistas y fuertemente centralizados, nucleados en torno a demandas de amplio espectro de 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.

De este modo los lazos sociales adscriptivos, dice Kitschelt, se convierten cada vez más en lazos sociales construidos y elegidos. Estos cambios reducen la inevitabilidad de que una afiliación temprana a una infraestructura sociocultural de un campo político establecido determine la afiliación de una persona para el resto de su vida. La afiliación política deja de ser una cuestión de adherencia al grupo o de “identificación de partido” para pasar a ser un tema de elección deliberada entre varias alternativas.<sup>33</sup>

El segundo proceso que afecta los vínculos entre el ciudadano y los mecanismos de canalización de demandas es el que Kitschelt denomina “diferenciación de los ejes de preferencias”. Este proceso, vinculado con el anterior, ocurre en un nivel macro cuando las sociedades posindustriales adquieren un nivel de desarrollo tal que sus ciudadanos pueden considerar satisfechas muchas de las demandas de subsistencia, lo que los posibilita a ocuparse y presentar demandas acerca “de las estructuras de gobernanza de la organización social” y de “los estilos culturales de vida”.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> Una argumentación similar puede encontrarse en el libro de Ronald Inglehart, *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, CIS, Madrid, 1991; y en una manera más resumida en el artículo del mismo autor “Cultura política y democracia estable”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, España, núm. 42, 1988, pp. 45-65. El argumento central de Inglehart es que los ciudadanos de las socie-

El fin de la política de clases como eje problemático fundamental para la vertebración de la acción política y para el alineamiento de los actores, ha perdido importancia, sin que esto quiera decir que se eliminó el conflicto distributivo en las sociedades desarrolladas. Sólo que la prioridad que se le daba al eje de las políticas distributivas izquierda-derecha, se ha matizado con la prevalencia de otro eje. Ese otro eje es el de las estructuras de gobernanza sociocultural (autoritario-liberal).<sup>35</sup>

El segundo eje de vertebración de las demandas ciudadanas se orienta a los derechos, a las capacidades de los individuos para dirigir sus estilos de vida, a los problemas de género y código sexual, a las creencias y sobre todo al control del comportamiento individual y colectivo. La aparición de este nuevo eje ha desestructurado los marcos de referencia de los partidos políticos, impactando sus estrategias.

### Consideraciones finales

La argumentación que mostramos nos lleva a la hipótesis de Kitschelt con la que comenzamos este texto: que más que una crisis de las estructuras de conversión de demandas en las sociedades posindustriales, nos encontramos con nueva estructuración de la ciudadanía y de su relación con las estructuras de articulación y combinación de intereses, entre éstas señaladamente los partidos políticos.

Un cambio en su estructuración, interrelación y funcionamiento; una reconfiguración, más que en un derrumbamiento del sistema de partidos tradicionales, manifiesto en cuando menos las siguientes expresiones:

---

dades occidentales, después de haber alcanzado la seguridad económica y personal, sus preocupaciones se han dirigido a satisfacer otras necesidades, como una mayor participación en aquellas decisiones que tienen que ver con su trabajo, o con su comunidad, o con su gobierno, también muestran una mayor preocupación por el medio ambiente en el que viven, por los derechos y libertades cívicas y personales, y en general se interesan más por los aspectos sociales, políticos, intelectuales y estéticos de la vida pública. Inglehart sostiene que los valores de los ciudadanos han cambiado, desde un énfasis casi exclusivo en el bienestar material y en la seguridad personal, hacia un énfasis mayor en la calidad de vida. Habla de una “revolución silenciosa” que consiste en un proceso de cambio desde lo que él denomina cultura “materialista” a otra cultura “posmaterialista”, es decir, desde una cultura que asigna una prioridad más alta a la satisfacción de las necesidades fisiológicas (sustento o necesidades económicas, y seguridad o necesidades de seguridad personal), a otra cultura que asigna mayor prioridad a la satisfacción de necesidades sociales y de autorrealización (pertenencia y estima, intelectuales y estéticas).

<sup>35</sup> Herbert Kitschelt, “Diversificación y reconfiguración de los sistemas...”, *op. cit.*, pp. 11-12.

- Crecimiento de la proporción de votantes racionales, con mayor educación, con demandas novedosas y más sofisticadas y con una mayor capacidad de discernimiento, capaces de premiar o castigar estratégicamente a los partidos de acuerdo con su desempeño. Y en sentido contrario un decrecimiento de los partidarios incondicionales, determinados por una afiliación temprana a un campo político específico por el resto de su vida.
- Estas circunstancias afectan sustancialmente los lazos entre los partidos y sus votantes que, aunado a la pérdida de identidad ideológica de los sistemas de partidos, propician un declive de la identificación partidista ciudadana especialmente en las sociedades de reciente prevalencia de los sistemas fusionados.
- Por lo tanto, existencia de una mayor dificultad de los partidos en dirigirse a amplios sectores del electorado con un único mensaje; lo que los ha impulsado a redefinir sus mensajes o a perder electores mediante nuevos partidos más focalizados a temas particulares, sucumbiendo en este proceso los partidos clasistas.
- “Al mismo tiempo, la participación política se ha extendido ampliamente más allá del reino de dominio de los partidos. El mismo conjunto de mecanismos sociales y políticos que han llevado a la reconfiguración de los sistemas de partidos también han promovido la diferenciación en los modos de acción política”.<sup>36</sup>

Finalmente, ver a México desde la perspectiva de este autor nos muestra vías e hipótesis interesantes que cotejar. La realidad que presenta nuestro país con respecto a las sociedades en las que se basa Kitschelt tiene algunos puntos contrastantes; sin embargo, muchos de sus presupuestos e interrogantes adaptados a nuestra realidad nos abren algunos caminos que sería interesante transitar.

Empezando desde la naturaleza misma del orden fusionado del que se parte, mientras que en otros países se inicia con un orden fusionado nucleado en torno a distintos polos de integración, en México partimos de una integración centralizada en un polo único, constituido por una estructura que representa intereses disímboles y en ocasiones contradictorios. La “diferenciación democrática” que representa la ruptura del orden fusionado, en este sentido tiene que adquirir necesariamente caminos diferentes, con especificidades propias tanto en las realidades que el autor analiza, así como de nuestra realidad.

<sup>36</sup> Herbert Kitschelt, “Diversificación y reconfiguración de los sistemas de partidos...”, *op. cit.*, p.10.

Además, nuestra sociedad en el momento de la ruptura del orden fusionado tiene una muy baja densidad de infraestructura social, constreñida por la omnipresencia de un complejo de organizaciones vinculadas con una estructura institucional oficialista, en donde las organizaciones que consiguen cierta autonomía son constreñidas por compulsiones legales y extralegales. La ruptura en nuestro país se desarrolla paralelamente a la apertura democrática y junto a un incipiente fortalecimiento de la densidad organizativa, que va acompañada con la regularización de las instancias organizativas independientes y de oposición y con su creciente protagonismo, con la creación de instancias de intermediación de nuevo cuño, además de con instancias organizativas creadas y vinculadas con sectores migrantes del oficialismo.

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. En torno a estos procesos, nos encontramos a una ciudadanía desmovilizada, poco participativa y con un bajo interés por la política, viviendo procesos modernizadores y de integración global excluyente, con enclaves muy acotados localmente. La mayoría de los mexicanos aún tienen como principales demandas las de subsistencia, pero con la agravante de que cada vez tienen mayores dificultades para encontrar mecanismos de intermediación de sus intereses, además de padecer los problemas anejos a la modernización.

Los grupos vinculados con la modernidad, por su parte, con sus demandas específicas no encuentran dentro del espectro partidista un claro referente, lo mismo que dentro del ámbito laboral, no encuentran instancias de intermediación de sus demandas. Viviendo en una contradicción, este grupo tiene la capacidad de construir y elegir sus lazos sociales, ya que superaron los lazos adscriptivos tradicionales, y sin embargo no tiene en contraparte organizaciones que satisfagan sus necesidades de representación. Por supuesto estas son sólo algunas de las reflexiones posibles sobre la sociedad mexicana replicando algunos de los postulados de Kitschelt, ideas sobre las cuales se puede transitar de varias maneras,<sup>37</sup> pero que necesariamente deben ser puestas a prueba empírica, tarea que nos proponemos realizar próximamente.

<sup>37</sup> Una evaluación de la racionalidad de estrategias políticas a partir de un modelo de opciones de “inversión” política en programas sociales como Pronasol a la luz de una tipología de formas de clientelismo se encuentra en Beatriz Magaloni, Alberto Díaz y Federico Estévez, “Clientelism and portfolio diversification: a model of electoral investment with applications to Mexico”, en Herbert Kitschelt y Steven I. Wilkinson, *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.

## Bibliografía

- Castells, Manuel, *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*, Madrid, Alianza Editorial, 2017.
- Cole, G.D.H., *Historia del pensamiento socialista* (siete volúmenes), México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1976.
- Fenichel Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- González Bertomeu, Juan F., “El Estado como precondition de los derechos: beneficios y límites de una concepción relevante para América Latina”, en Stephen Holmes y Cass R. Sunstein, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011.
- Holmes, Stephen y Sunstein, Cass R., *Por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011.
- Huntington, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1994.
- Inglehart, Ronald, “Cultura política y democracia estable”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, España, núm. 42, 1988, pp. 45-65.
- , *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, CIS, Madrid, 1991.
- Katz, Richard S. y Peter Mair, “El partido cartel: la transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos”, *Zona Abierta*, núm. 108/109, 2004.
- , “La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas”, en José Ramón Montero, Richard Gunter y Juan J. Linz, *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 2007.
- Kitschelt, Herbert, “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. 7-25.
- , “Diversificación y reconfiguración de los sistemas de partidos de las democracias postindustriales”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 10, abril, 2004, pp. 9-51.
- y Steven Wilkinson, *Vínculos entre ciudadanos y políticos: una introducción*, Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, DT 11/2012, septiembre, 2012.
- Keane, John, *Vida y muerte de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica/INE, 2018.
- Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- Mair, Peter, *Party System Change. Approaches and interpretations*, Estados Unidos, Oxford University Press, 1997.
- Magaloni, Beatriz, Alberto Díaz y Federico Estévez, “Clientelism and portfolio diversification: a model of electoral investment with applications to Mexico”, en Herbert Kitschelt y

- Steven I. Wilkinson, *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.
- Moore, jr., Barrington, *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*, Barcelona, Península, 1976.
- Michels, Robert, *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Nueva York, Dover publications Inc., 1959.
- Nolte, Ernst, *Three Faces of Fascism. Action Francaise, Italian Fascism, National Socialism*, Estados Unidos, Mentor Books, 1969.
- Panbianco, Angelo, *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*, Alianza Editorial, 2009.
- Piketty, Thomas, *¡Ciudadanos, a las urnas! Crónicas del mundo actual*, México, Siglo XXI Editores, 2017.
- Roiz, Javier, *El experimento moderno. Política y psicología al final del siglo XX*, Madrid, Trotta, 1992.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.



# Teoría del reclutamiento político, democracia y ciudadanía

*Héctor Villarreal Beltrán\**

## **Introducción**

Este artículo tiene como propósito explicar que la teoría del reclutamiento político permite analizar un campo problemático de la democracia, el de la representación, particularmente en los parlamentos. Para ello, en primera instancia se define el concepto del reclutamiento político y las nociones principales para su estudio; luego se exponen varios modelos analíticos desarrollados a partir del marco teórico-conceptual; posteriormente se explica la relación que tiene con la representatividad, así como con su utilidad para estudiar la inclusión; finalmente se presenta una sección de discusión en la que se expone una breve crítica sobre preguntas pendientes por responder desde este enfoque.

Un supuesto básico de la democracia es que en los congresos legislativos están representados los ciudadanos por medio del voto popular. Por lo tanto, si el sistema electoral cuenta con las reglas y autoridades que aseguren este derecho para todos y una competencia equitativa entre candidatos, habría una correspondencia más o menos proporcional entre los intereses y necesidades de la mayoría de los ciudadanos que acuden a las urnas con los propios de los parlamentarios que en el Congreso los representasen, así como con los gobernantes electos para cumplir con las funciones del poder Ejecutivo.

\* Profesor en el Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco [hvillarreal@correo.xoc.uam.mx].

Pero una democracia moderna implica no sólo un sistema electoral, sino también, entre otros, un sistema de partidos y un sistema legal, los cuales median entre la voluntad ciudadana y la representación en los congresos y gobiernos, con la consecuencia de que los electos no siempre representen efectivamente a sus representados. Por lo tanto, puede cuestionarse qué tan democrático es aquel régimen en el que la representación de la ciudadanía es principalmente por sus preferencias partidarias y además está condicionada por factores institucionales y reglas convenidas por los partidos para sus propios intereses.<sup>1</sup>

Norberto Bobbio advirtió hace tiempo sobre las limitaciones de la democracia cuando se refería a sus “promesas incumplidas” o las “dificultades internas” a ésta:

- No son los individuos, sino los grupos, los protagonistas de la política (pluralismo).
- En los parlamentos hay más representación de los intereses de grupos que de los intereses generales.
- Persisten las “oligarquías” (competencia entre élites).
- La ampliación del derecho a participar en las decisiones no ha implicado que llegue a espacios distintos al de la competencia política.
- Hay un “poder invisible” en dos dimensiones: falta de transparencia en la toma de decisiones y existencia de poderes fácticos, legales o ilegales, que influyen en ellas.
- Falta de “amor” a la res pública. Es decir, hay apatía de muchos ciudadanos respecto a la política o a los asuntos que requieren el interés público.<sup>2</sup>

La cuestión sobre la efectividad de la representación adquiere relevancia a partir de que se extiende la crítica sobre la limitación de una democracia centrada en lo electoral y que restringe lo deliberativo al espacio parlamentario, por lo que se reclama la necesidad de ampliarla o hacerla participativa. Algunos han hablado de que es imperativo *democratizar la democracia* y construir espacios de *gobernanza* para que

<sup>1</sup> De acuerdo con Norberto Bobbio, un régimen democrático es el que se caracteriza por “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible”, y en el que estas reglas deben señalar “con qué procedimientos” se van a tomar las decisiones “obligatorias para todos” y establecer “quiénes son los individuos autorizados” a tomarlas. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español, 1996, pp. 24-26.

<sup>2</sup> *Idem.*

la toma de decisiones proceda de manera corresponsable entre ciudadanía y gobernantes.<sup>3</sup> Otros consideran indispensable ampliar y mejorar la propia representación, de hacerla *sustantiva* e incluso de una democracia radical.<sup>4</sup>

En general, la persistencia de la débil o laxa representatividad supone que el problema va más allá de que los ciudadanos no se identifiquen con sus representantes, sino que esto permite que no se ataquen de fondo condiciones de injusticia como las que mantienen y amplían la desigualdad, los casos de corrupción desde el poder público y prevalezca una falta de confianza en las instituciones políticas y gubernamentales, por lo que, en consecuencia, se advierte un déficit de legitimidad.<sup>5</sup>

La propia teoría de la democracia ha dado respuesta a las críticas que concluyen sobre una crisis sistémica o radical de ésta, dado que en los hechos difícilmente corresponde a los ideales o expectativas que en muchas sociedades se generan, especialmente tras procesos de transición. Diamond y Morlino, entre otros, explican que hay distintas *calidades* de la democracia, según lo cual en algunos países se presenta de manera más desarrollada que en otros. Según esto, no hay tal crisis de la democracia sino áreas de oportunidad en las que cada país debe trabajar a partir de un diagnóstico y medición de distintos aspectos en cuanto a su procedimiento, contenido y resultados.<sup>6</sup>

Al respecto, la teoría del reclutamiento político contribuye a explicar el problema de la representatividad sin asumir que hay una crisis general. Considera que el sistema de partidos da lugar a que las candidaturas a puestos de elección popular estén condicionadas por los criterios de selección y nominación propios de cada partido y responden a las condiciones de competencia, demanda y ambiciones de sus propios intereses, influidos por incentivos económicos y grupos de interés. De tal modo que el supuesto de que la democracia implica la igualdad de los derechos políticos entre todos los ciudadanos, por el que cualquiera podría postularse a un puesto de elección popular, no sucede.

Los partidos no sólo controlan el acceso a las postulaciones para la totalidad de la ciudadanía, sino incluso entre sus propios militantes. Esto supone que no basta

<sup>3</sup> Véase Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

<sup>4</sup> Chantal Mouffe, *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós, 1999.

<sup>5</sup> Véase Manuel Castells, *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*, Madrid, Alianza Editorial, 2017.

<sup>6</sup> Larry Diamond y Eduardo Morlino (eds.), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2005.

sólo el interés de los individuos o algunos grupos a los que estén vinculados para que ingresen a estos espacios de poder e influencia, pasen de uno a otro o lleguen a ocupar una posición dirigente en ellas, sino que hay diversos factores que facilitan, dificultan, condicionan o impiden que así sea. Es por ello que la teoría del reclutamiento político se pregunta qué caracteriza a este proceso y ayuda a comprender que en cada sistema político hay diferencias al respecto.

A partir de analizar el proceso de selección de candidatos de los partidos políticos podemos comprender que los sistemas políticos son más o menos incluyentes de la pluralidad y diversidad de la ciudadanía. Hay mayor o menor apertura tanto a la oportunidad de que cualquiera ocupe un puesto de representación popular como de que esa representación sea más o menos fiel a la base de los electores.

### **El concepto de reclutamiento político y su estudio**

El concepto de reclutamiento se refiere al conjunto de actividades y procedimientos que se llevan a cabo en las organizaciones para seleccionar nuevo personal en la titularidad de sus puestos. Análogamente, de acuerdo con la definición de Bobbio, el reclutamiento político es el que se realiza “en las estructuras políticas y, de manera particular, en los cuerpos legislativos y los organismos dirigentes del partido”, y tiene la función de asegurar que sus “roles” “sean cubiertos adecuadamente”.<sup>7</sup> Para Czudnowski, es “el proceso por medio del cual individuos o grupos de individuos son inducidos a roles políticos activos”.<sup>8</sup> Putnam, en cambio, lo define como un proceso bastante más complejo, “que seleccionaría, de entre los varios millones de ciudadanos favorecidos socialmente y motivados políticamente que conforman el estrato político, a los miles que alcanzan posiciones con influencia nacional significativa”.<sup>9</sup>

De acuerdo con ello, la teoría del reclutamiento político está lejos de dar cuenta de la democracia en todas sus dimensiones o de comprender el sistema político en toda su complejidad. Conforme a su objeto de estudio, es la teoría que explica quiénes, cómo y por qué ingresan a las estructuras políticas, como los gobiernos, los

<sup>7</sup> Norberto Bobbio, “Reclutamiento político”, *Diccionario de política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 1393-1394.

<sup>8</sup> Moshe Czudnowski, “Political Recruitment”, en *Handbook, Micropolitical Theory*, vol. 2, ed. Fred Greenstein Reading, MA: Addison-M-Wesley, 1975, p. 155.

<sup>9</sup> Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1976, p. 46.

parlamentos o los partidos políticos. Su mérito es el de explicar las condiciones que limitan o favorecen la inclusión de individuos de distintas ideologías, formaciones profesionales, condiciones sociales e intereses en las estructuras de poder.

Si bien es una teoría de rango medio, su plausibilidad se basa en que el proceso de reclutamiento político constituye una de las funciones básicas de todo sistema político y su estudio abre la posibilidad de reconocer qué nuevas demandas se incorporan en las agendas políticas relacionadas con las carreras de determinados políticos, cómo y por qué cambian los procesos de selección de candidatos, así como a reconocer la renovación o permanencia de los perfiles de los gobernantes y legisladores en relación con las condiciones de competencia al interior de los partidos y entre éstos.

Se trata de uno de los intereses fundamentales de la ciencia política: el conocimiento de quiénes son los sujetos que desempeñan los roles políticos de una sociedad. De ahí la distinción entre gobernantes y gobernados, la conceptualización de una clase política como el conjunto de quienes desempeñan las tareas relacionadas con ella, así como el interés por las características de éstos.<sup>10</sup>

Según Norris y Lovenduski, los estudios del reclutamiento se fincan en otros subcampos de la ciencia política, lo que incluye teorías sobre representación gubernamental, socialización, ambición progresiva, comportamiento electoral, comportamiento de los partidos y, especialmente, las élites políticas.<sup>11</sup> Sin embargo, la diferencia principal de esta teoría respecto a la de las élites es que no parte de asumir la desigualdad como una condición normal de la política ni, mucho menos, de la condición humana en cuanto a la posesión de la superioridad de una minoría sobre la mayoría, sino que son más importantes el propio procedimiento del reclutamiento y las condiciones de competencia que los atributos de los potenciales contendientes.

El procedimiento es la manera en que se opera el reclutamiento a partir de reglas formales e informales, la limitación de los recursos para decidir, como el tiempo y la información con la que se cuenta; los actores que intervienen con distinta potestad para influir o condicionar la decisión, así como las oportunidades vigentes en que el reclutador requiere hacer una contratación. El procedimiento puede ir en un rango que vaya de lo cerrado y centralizado, en el que sólo uno y de manera privada decide

<sup>10</sup> Véase Gaetano Mosca, *La clase política*, México, Fondo de Cultura Económica, introducción selección y notas de Norberto Bobbio, Colección Popular núm. 260, 1984.

<sup>11</sup> Pippa Norris y Joni Lovenduski, *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge University Press, 1995, pp. 13-14.

con base en criterios poco claros y reglas informales, a uno abierto y descentralizado, en el que son varios o muchos quienes deciden públicamente y con reglas formales.

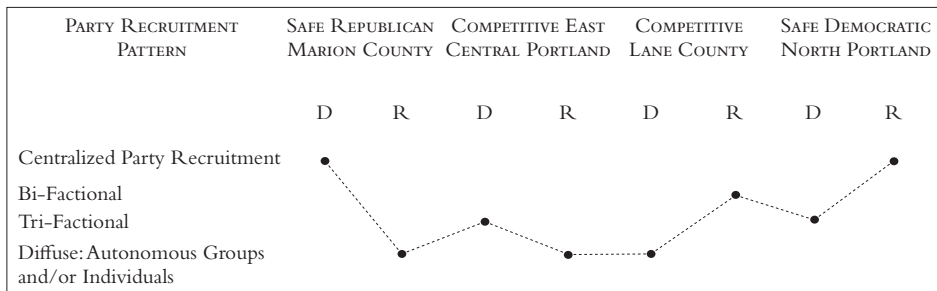
Llevada al estudio de la integración de los parlamentos, la teoría del reclutamiento político nos permite comprender que las democracias pueden variar en cuanto a su efectividad para representar a sus ciudadanos. O si hay un estancamiento o regresión en cuanto a la democratización de un país, porque permite considerar si hay sistemas más o menos cerrados para ello, de manera análoga a quienes hablan de distinta calidad democrática.

### Modelos de análisis del proceso de reclutamiento

La teoría del reclutamiento político, es decir, el estudio moderno desde la ciencia política de este proceso, fue perfilado desde finales de la década de 1950 por David Schwartz, en la de 1960 por Lester G. Seligman, y –en menor medida– por Moshe Czudnowski en la década de 1970. En esa época, los estudios veían más el reclutamiento como un intercambio entre las demandas de los reclutadores y los recursos de los reclutas.

El siguiente modelo fue elaborado por Seligman para ilustrar exclusivamente la relación entre el reclutamiento y el sistema de partidos con la intención de identificar un patrón. La conclusión es que el proceso es más cerrado y, sobre todo, centralizado, en tanto un partido tenga más probable la posibilidad de ganar, mientras que en los distritos en los que hay mayor competencia el proceso es mucho más abierto. Lo importante del modelo es precisamente la identificación de la competencia o nivel de competitividad como una variable en la selección de candidatos.

Figura 1. Patrones en el reclutamiento político en cuatro distritos electorales

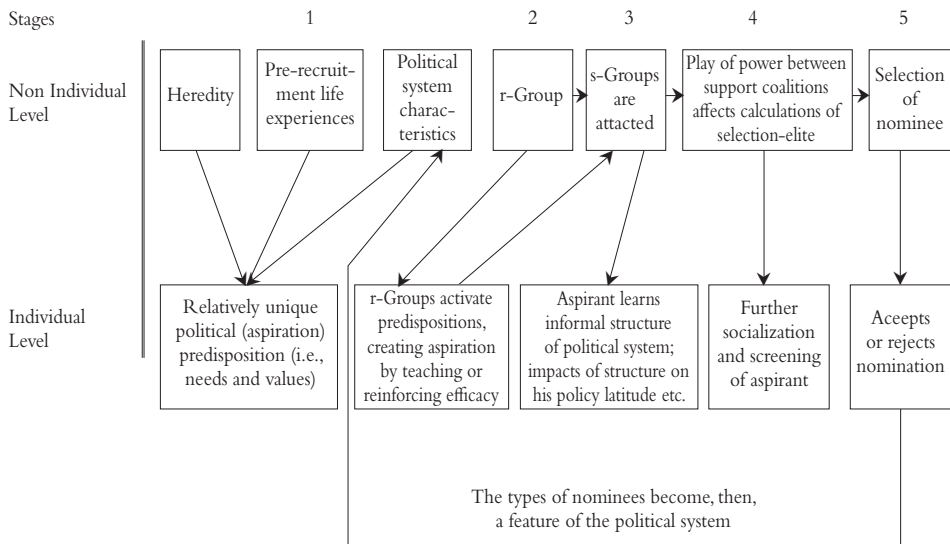


Fuente: Lester G. Seligman, "Political recruitment and party structure: a case study", *American Political Science Review*, vol. 55, núm. 01, 1961, p. 85.

Otro modelo interesante es el propuesto por David C. Schwartz, ya que se concentra en dos variables principales: las demandas de los reclutadores y los recursos de los políticos interesados en ocupar algún cargo o competir en una elección, así como el proceso de selección o nominación. Lo más destacable es que se centra en la propia capacidad o potencial del aspirante para recorrer una ruta de manera exitosa. No basta que exista la oportunidad o que se posean los atributos requeridos y con posibilidad de triunfo, sino que la ambición personal o la falta de ella es una variable determinante: no todos los individuos están interesados en ser postulados a una candidatura; no a todos les interesa una carrera política.

La ambición tiene que ver con trabajar para obtener un resultado deseado; es no sólo tener el interés, sino la dedicación en ello. Es no sólo una condición para el ingreso a una carrera gubernamental o parlamentaria, sino también para continuarla de manera ascendente. Implica entablar relaciones para el intercambio de favores, cumplir con actividades meritorias y ganar reconocimiento. Independientemente de la autorrealización o el impulso de una agenda, puede reconocerse a la ambición como una motivación en sí misma. Aceptar una candidatura necesariamente tiene que considerarse como resultado de una ambición personal, aunque el objetivo último o principal manifiesto sea el de servir al país, a la mayoría o a causas públicas.

Figura 2. Diagrama de flujo del modelo de reclutamiento



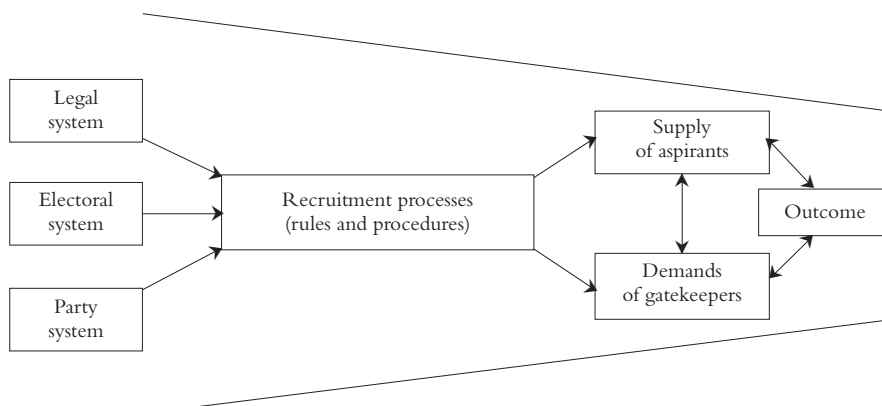
Fuente: David C. Schwartz, "Toward a theory of political recruitment", *Western Political Quarterly*, vol. 22, núm. 3, 1969, p. 555.

Estudios posteriores se enfocan más en el proceso del reclutamiento que en esa relación oferta-demanda, para lo cual ponderan lo abierto o cerrado de éste, lo centralizado o descentralizado y en los incentivos positivos o negativos. En este caso, todo reclutamiento se explica como una coincidencia o correspondencia entre las demandas de los reclutadores y los recursos con los que cuenta el aspirante.

Así, la teoría del reclutamiento desarrolla conceptos para modelar los análisis:

- El *pool de reclutamiento*: conjunto de los potenciales reclutas o aspirantes.
- Los porteros de reclutamiento (o *gatekeepers*): son quienes tienen la capacidad para decidir o influir sobre quiénes pueden ingresar a un proceso de bajo qué requisitos.
- Las estructuras de oportunidad: conjunto de reglas y recursos que favorecen a unos o a otros en la oportunidad de ser reclutados o seleccionados.

Figura 3. Modelo de reclutamiento



Fuente: Pippa Norris, *Passages to power: Legislative recruitment in advanced democracies*, Cambridge University Press, 2007, p. 2.

En años recientes, Pippa Norris es quien ha presentado uno de los trabajos más interesantes en lo que se refiere al reclutamiento político parlamentario, haciendo énfasis en especial de los factores institucionales que condicionan el proceso. De acuerdo con ella, entre más moderno sea un sistema político más importantes serán

las reglas formales y las instituciones, por encima de las reglas informales y las preferencias personales de *gatekeepers*. Este modelo no sólo destaca la importancia del proceso, sino que también tiene el mérito de identificar las condiciones contextuales como determinantes sobre éste.

De acuerdo con Norris, el reclutamiento legislativo o de candidatos al parlamento se debe analizar en cuatro niveles:

1. El sistema político. Configura la estructura de oportunidades del mercado político (oferta y demanda). Éste se constituye por tres subsistemas o factores sistémicos: el (sub)sistema electoral, que se refiere a las instituciones encargadas de regular, administrar y juzgar la competencia, así como a la organización de las elecciones y las preferencias de los electores. El (sub)sistema de partidos, cómo están organizados, cuáles son sus reglas, cuáles son sus ideologías. La mayor o menor competencia entre ellos resulta determinante para abrir o cerrar el ingreso. El (sub)sistema legal, el cual establece las reglas formales de competencia. Fija qué requisitos se deben cumplir para postular a un candidato, el financiamiento de los partidos y las campañas, ordena el funcionamiento de las instituciones electorales y establece los delitos en la materia, las sanciones, las sanciones, así como los medios de impugnación.
2. El proceso del reclutamiento. Considera el grado de democracia que hay al interior de los partidos para postular candidatos, tanto en reglas formales como informales, conforme a sus prácticas y tradiciones.
3. Los recursos de los aspirantes. Tanto sus motivaciones y ambición como el capital político con el que cuentan. Los atributos y cualidades que poseen resultan determinantes para las postulaciones puesto que la expectativa de los partidos es que esto le da mayor oportunidad de obtener un resultado positivo en una competencia electoral. El conjunto de los individuos con este potencial interesa a los *gatekeepers* para la conformación imaginaria o conceptual de un pool de reclutamiento, es decir, el conjunto más o menos amplio o limitado de individuos que reúnen determinadas características que les interesan. También resulta determinante la ambición, en lo personal, que cada uno tenga por hacer una carrera política.
4. Demandas de los porteros de reclutamiento. Los líderes de los partidos, políticos influyentes y, en menor medida, los donantes (al menos con capacidad de veto) son determinantes sobre quiénes pueden ser los candidatos o los aspirantes que pueden competir internamente para ello. En un proceso

abierto, los *gatekeepers* son menos determinantes, pero no dejan de ser importantes por su capacidad de influencia entre los militantes y por controlar el proceso de elección interno. Lo más importante de los *gatekeepers* no es sólo que controlen el ingreso o la salida, sino que definen las demandas que deben cumplir los candidatos, como quien redacta la vacante para una oferta de empleo.<sup>12</sup>

En América Latina, uno de los trabajos teóricos más importantes de publicación reciente es el de Peter M. Siavelis y Scott Morgenstern, que luego daría ocasión a un amplio estudio de los distintos países de la región, valiéndose sobre todo de métodos cuantitativos. El modelo tiene el mérito de que considera las variables en cuanto a las dimensiones en que pueden medirse y analizarse, e incluso la posibilidad de reconocer en los distintos perfiles de los aspirantes atributos propios de una tipología de ellos. Las políticas de reclutamiento no son reducibles a las actitudes, preferencias e intereses de actores individuales ni a las estructuras, sino que es un proceso de interacción entre éstas.

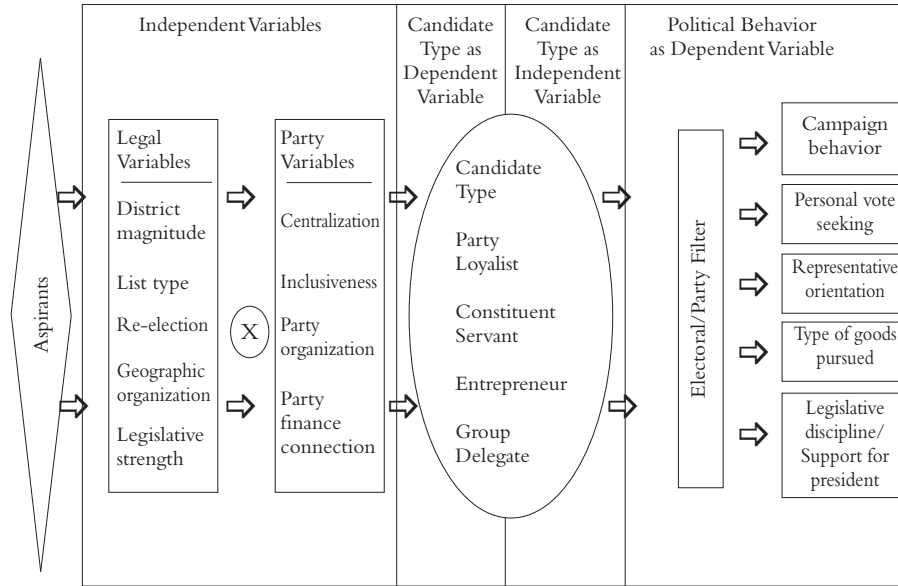
Cuando el reclutamiento político se refiere a las estructuras parlamentarias, como en este caso, se concentra en el estudio de la nominación de candidatos para ser electos legisladores. Se interesa en especial por el paso de individuos que se mueven en *bajos* niveles del sistema político para competir e ingresar a una carrera como legislador.<sup>13</sup>

Asimismo, fuera del espacio institucional en el que se toma la decisión del reclutamiento están las condiciones generales del país y las influencias provenientes del extranjero que inciden en las condiciones de gobernabilidad. Las más importantes son la situación económica en su relación con el fomento al empleo, salario y poder adquisitivo; la competitividad electoral y las eventuales impugnaciones a su procedimiento y resultado; así como la cantidad, frecuencia y capacidad de las protestas sociales, y su disposición a manifestarlas dentro del marco de la ley.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 1-14. En México, como en los países con financiamiento público exclusivo, no habría donantes y la selección de candidatos se concentraría en las dirigencias de los partidos; pero, dado el hecho de que hay un importante financiamiento privado ilícito, esto constituye un problema para el desarrollo democrático en cuanto a la inclusión, pues las candidaturas en no pocas ocasiones se otorgan a quienes puedan financiar su propia campaña.

<sup>13</sup> Cabe observar que en México las carreras políticas van y vienen del gobierno a los congresos, mientras que en otros países se dan carreras de larga data en el poder Legislativo. Esto se explica, sobre todo, por la reelección que hay en éstos.

Figura 4. Reclutamiento legislativo como variable dependiente e independiente



Fuente: Peter M. Siavelis y Scott Morgenstern, "Candidate recruitment and selection in Latin America: A framework for analysis", *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 4, 2008, p. 35.

Con base en los modelos expuestos, puede afirmarse que las preguntas para los objetivos particulares de conocimiento pueden agruparse en cuatro campos: reclutadores (¿quién elige?), mecanismo (¿cómo elige?), reclutas (¿a quién elige?) y entorno (¿por qué lo elige?). Las reglas, junto con el entorno, van a ser los factores que condicionen o modulen tanto las oportunidades como la correspondencia entre las demandas de los reclutadores y las motivaciones de los reclutas.

### Reclutamiento político y representatividad

La teoría del reclutamiento se interesa en la representación de los ciudadanos más allá de sus preferencias o afinidades partidarias o ideológicas, sobre todo en una representación descriptiva que se verifica en variables como las que corresponden al nivel educativo, la clase social, el género, la edad, la actividad laboral o la región del país.

La representatividad se puede reconocer en la semejanza de alguien con un grupo de la población (género o grupo vulnerable, por ejemplo), por pertenencia

a un gremio o por estar vinculado con algún poder fáctico. Así, estas poblaciones o sectores reconocen que sus intereses o demandas están presentes en un gobierno o Congreso y la voluntad de éste por atenderlos. Al respecto, Luna y Velasco explican que la representatividad o representación descriptiva (la que hace presente algo ausente por su parecido), más que la representación política tradicional de tipo electoral o partidaria, puede ser útil en la resolución de conflictos, a partir de que se pueda reconocer en ese representante a un individuo típico de su comunidad de referencia, con quienes comparte los mismos intereses o experiencias.

A la vez, determinados “ciudadanos distinguidos” “basan su autoridad en el prestigio alcanzado dentro de su comunidad de referencia”, en cuyo caso el sentido de representación es más simbólico que descriptivo, puesto que tiene más relación con el significado que el representante tiene para aquellos a quienes representa, más que con el parecido que guarde con ellos. Quienes gozan de “notable visibilidad social” son precisamente “representantes simbólicos”.<sup>14</sup> Sin embargo, la representatividad carece de importancia cuando la resolución del conflicto implica contenido técnico, para lo cual cobra entonces relevancia el prestigio que permite fincar la confianza en la capacidad profesional o el prestigio como experto.

La evidencia demuestra que incluso en las democracias más desarrolladas, como las europeas, hay una desproporción significativa en la representación en los parlamentos que tiene que ver más con preferencias partidarias e ideológicas y, sobre todo, con grupos de poder, que con otras características importantes de la población, como la clase social, el género, la edad, el lugar de residencia, lo que implica un sesgo a favor de los más ricos, más influyentes, más educados, de grandes ciudades o del centro, varones y de mediana edad; en detrimento de quienes cuentan con niveles educativos bajos, ingresos menores, las mujeres, los de localidades menores o apartadas del centro y la población joven o de edad avanzada.

La representación de la clase trabajadora ha declinado a la par de la profesionalización de las carreras políticas partidarias, aunque sí se reconoce un incremento en la proporción de mujeres en los parlamentos, gracias a reglas compensatorias como las cuotas de género, pero aún es distante de una paridad.

En tanto hay preeminencia de rasgos autoritarios en un sistema político, los partidos son capaces de establecer demandas que atiendan a sus propios intereses;

<sup>14</sup> Matilde Luna y José Luis Velasco, “Redes de gobernanza y representación”, en Tavera Fenollosa (coord.), *Representación y decisiones políticas*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2011.

en cambio, en sistemas más democráticos, con una ciudadanía demandante y crítica, con alta competitividad electoral, las demandas de los partidos deberán corresponder mejor con las necesidades populares y la mayor representación de toda la diversidad y pluralidad más allá de preferencias partidarias o afinidades ideológicas con ellos.

La ciudadanía es determinante para la democratización del sistema político, en el supuesto de que son las reglas del sistema legal e institucional las que lo permiten; y estas reglas cambian en la medida en que la ciudadanía es capaz de influir en las demandas de los partidos y en los criterios de selección de candidatos y se introduzcan en la agenda legislativa.

Sistemas políticos como el mexicano se han vuelto más incluyentes al ampliar los medios para hacer valer una democracia directa, al incluir nuevas figuras propias de la democracia participativa, pero no en incorporar a más y mejores expresiones de la ciudadanía con cualidades y perfiles propios de los sectores usualmente marginados.

A propósito, uno de los principales supuestos es que el *background* de las élites tiende a influir en las actitudes, las prioridades y el comportamiento de los representantes al interior de los partidos y de las cámaras. La sobrerrepresentación mencionada de determinados grupos sociales socava la legitimidad democrática de los parlamentos. En países más igualitarios la sobrerrepresentación no es tan desventajosa como en los más inequitativos, en los cuales resulta mucho más injusta y tiene como consecuencia que las decisiones o el *output* de los parlamentos atienda más o mejor a los intereses que están ahí representados, con lo cual es mucho más complicado reducir las brechas en perjuicio de los más desfavorecidos.

Desde la perspectiva de la teoría de las élites, el reclutamiento político es considerado como un mecanismo para que éstas circulen, es decir, para que individuos provenientes de la no-élite pasen a formar parte de ellas, pero desde la teoría de la democracia es un concepto útil para relacionarlo con el desarrollo o la modernidad política, la negociación de su pluralismo y la promoción de valores, necesidades y demandas emergentes.

### **Reclutamiento político, inclusión y exclusión**

En relación con la inclusión, la teoría del reclutamiento se interesa en un tipo de representación descriptiva que se verifica en variables sociales como la clase, el género, el nivel y tipo de escolaridad, la localidad de residencia, la edad y las actividades laborales o competencias profesionales. Se interesa en qué tanto estos perfiles son los requeridos por las estructuras políticas.

En relación con la inclusión, los modelos teóricos expuestos nos permiten considerar que la transición a la democracia ha implicado un proceso de larga duración y no un punto de quiebre en un antes/después, como la elección del presidente Vicente Fox. Al paso de los años, desde el 2000 y antes, la representación en los congresos ha incluido no sólo la participación de nuevas y distintas fuerzas partidarias, sino también en una mayor diversidad en los perfiles de los legisladores, la cual expresaría, hasta cierto límite, la pluralidad que hay en el país.

Entre los principales cambios que apuntan a una mayor apertura podemos señalar los siguientes:

- La inclusión de ciudadanos sin carreras políticas profesionales ni militancia en partidos como candidatos externos e incluso como candidatos independientes (sin partido).
- Las reformas legales y cambios institucionales más recientes han apuntado con éxito a mejorar la representación en cuanto a género a partir de cuotas y criterios de paridad.

Estos cambios permiten suponer que la competencia electoral entre partidos tiene un peso efectivo en el cambio en los criterios de selección de candidatos y que los criterios de selección están más atentos a las demandas o necesidades de los electores con la intención de ser más competitivos.

En consecuencia, más ciudadanos tienen la oportunidad de ejercer el derecho a ser votados; y las condiciones de participación han reducido su inequidad al menos en cuanto a género. La ciudadanía puede contar con una representación un poco mayor, más allá de los partidos políticos.

No obstante este progreso, persisten condiciones de agravio importantes o que constituyen limitantes para una participación efectivamente igualitaria:

1. Procesos de nominación cerrados.
2. El sesgo de clase en los candidatos y legisladores.
3. La importancia del dinero como una condición para ser competitivo.

Cuadro 1. Transición a la democracia e inclusión

MENOR INCLUSIÓN	MAYOR INCLUSIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos candidaturas extremas a los partidos.</li> <li>• Candidaturas exclusivas de partidos.</li> <li>• Amplia mayoría de candidatos varones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más candidaturas extremas a los partidos.</li> <li>• Candidaturas independientes.</li> <li>• Paridad de género en candidaturas.</li> </ul>

Al mismo tiempo, el sistema no ha sido capaz de incorporar más y mejor a expresiones de la ciudadanía con cualidades y perfiles propios de los sectores marginados, como puede ser el caso del Consejo Nacional Indígena y la candidatura independiente de su portavoz, Marichuy.

El fortalecimiento de la ciudadanía en su capacidad de hacer valer sus derechos políticos y de expresarse, le ha permitido establecer una agenda de demandas que necesariamente ha influido en la selección de candidatos en cuanto a sus perfiles o los recursos que debe poseer, en las reglas de la competencia y en la incorporación de temas en las ofertas de las campañas.<sup>15</sup>

En tanto hay preeminencia de rasgos autoritarios en un sistema político, los partidos son capaces de establecer demandas que atiendan a sus propios intereses. La ciudadanía es determinante para ampliar la participación y hacer más incluyentes las estructuras políticas para mejorar la representación y que cumplan con su función con resultados más adecuados para los desfavorecidos.

En cambio, en sistemas democráticos, con una ciudadanía demandante, informada y crítica, con alta competitividad electoral, las demandas de los partidos deben corresponder más y mejor con las exigencias del electorado, incluso en cuanto a una mayor representación de la diversidad y pluralidad más allá de las preferencias partidarias o afinidades ideológicas.

<sup>15</sup> La intención de impulsar una *agenda* está presente cuando alguien quiere ocupar un cargo público para satisfacer las demandas de un grupo o movimiento al que está vinculado, sea por convicción o pertenencia, lo cual implica promover un cambio en las políticas públicas o una reforma legislativa para beneficiar a determinada población meta. Incluso hay agendas propias de gremios o grupos de interés. Los militares, los médicos, los ingenieros, los científicos, entre otros profesionistas, así como líderes sindicales y patronales, suelen presionar para que algunos de sus dirigentes ocupen las titularidades de los ministerios o entidades relacionadas directamente con sus actividades e intereses o para que sean incluidos en las candidaturas al Congreso para que los representen dentro de las legislaturas.

Cabe destacar que la teoría del reclutamiento introduce algunos problemas en los supuestos de la democracia, como los siguientes: falta de representatividad en los parlamentos; inequidad en las candidaturas, lo cual no es necesariamente por condiciones limitantes de las reglas o en los criterios o en las preferencias de los reclutadores y los electores, sino por la falta de ambición o menor interés de quienes están subrepresentados o quienes cuentan con perfiles mejor apreciados por la ciudadanía. También porque entre el propio electorado hay una preferencia por elegir a representantes que corresponden a perfiles como de los sobrerrepresentados, pues suponen que cuentan con mejores cualidades para desempeñar sus funciones: con elevados niveles de escolaridad, experiencia como político profesional y las demás variables sociales mencionadas. Estas preferencias son identificadas por los reclutadores y las reproducen en sus criterios de selección, como una manera de presentar una oferta que corresponda a la demanda en lo electoral.

## **Discusión**

Las nociones referidas están acotadas a un supuesto de funcionalidad en el reclutamiento, como un proceso de selección para cubrir vacantes en toda estructura política, que permite la movilidad ascendente en las carreras políticas o el cambio de un rol no político a uno político; pero no nos permiten entender o explicar las relaciones de poder que implica la selección de pocos entre quienes tienen ambiciones y recursos importantes. ¿Qué pasa con quienes no son seleccionados?, ¿o por qué hay individuos seleccionados cuyos perfiles no corresponden, en absoluto, a los cargos que ocupan?, por ejemplo. De modo que el reclutamiento político tendría que considerarse también como el modo en que se resuelve la competencia entre quienes tienen la ambición de ocupar o mejorar las posiciones de mando o de privilegio en las estructuras políticas, y que puede ser una manera de disponer de los cargos públicos para hacer política.

La teoría tendría que explicar cómo son seleccionados unos individuos y no otros, quiénes los seleccionan o inducen y por qué, en al menos tres campos principales de investigación: en los partidos políticos, en los parlamentos y en los gobiernos, de manera especial en los gabinetes, aunque también hay estudios sobre el Poder Judicial. Otras líneas de investigación podrían tratar sobre estructuras políticas que no corresponden a los poderes republicanos ni a los partidos políticos, aquellas que actúan en la presión o la influencia en los procesos legislativos, de las políticas públicas y los fallos de la corte.

## Bibliografía

- Bobbio, Norberto, “Reclutamiento político”, *Diccionario de política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 1393-1394.
- , *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español, 1996.
- Castells, Manuel, *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*, Madrid, Alianza Editorial, 2017.
- Czudnowski, Moshe, “Political Recruitment”, en Handbook, *Micropolitical Theory*, vol. 2, ed. Fred Greenstein Reading, MA: Addison-M-Wesley, 1975.
- De Sousa Santos, Boaventura, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Diamond, Larry y Morlino, Eduardo (eds.), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2005.
- Luna, Matilde y José Luis Velasco, “Redes de gobernanza y representación”, en Tavera Fennollosa (coord.), *Representación y decisiones políticas*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2011.
- Mosca, Gaetano, *La clase política*, México, Fondo de Cultura Económica, introducción selección y notas de Norberto Bobbio, Colección Popular, núm. 260, 1984.
- Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós, 1999.
- Norris, Pippa, *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge University Press, 2007.
- y Joni Lovenduski, *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge University Press, 1995.
- Putnam, Robert D., *The Comparative Study of Political Elites*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1976.
- Schwartz, David C., “Toward a theory of political recruitment”, *Western Political Quarterly*, vol. 22, núm. 3, 1969.
- Seligman, Lester G., “Political recruitment and party structure: a case study”, *American Political Science Review*, vol. 55, núm. 01, 1961.
- Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern, “Candidate recruitment and selection in Latin America: A framework for analysis”, *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 4, 2008.



SEGUNDA PARTE  
TERRITORIO, ESPACIO Y FEDERALISMO



## Introducción

### La ciudadanía y su contexto territorial

La saga histórico cultural de la ciudadanía y sus derivaciones sociopolíticas es muy amplia y diversa; sin embargo, conviene destacar la dimensión que le ha acompañado siempre: su espacialidad y/o territorialidad.

El fenómeno de la ciudadanía y sus múltiples expresiones ocurren en un lugar, en una región, país, demarcación, municipio o localidad; espacios diferenciados que dan significado, sentido y estructura a la configuración ciudadana específica que se trate. Por ello vale hablar de ciudadanía diferenciadas, pero que tienen como característica común tener un asentamiento territorial que en buena medida determina un sentido de identidad y pertenencia compartida que vincula a los individuos en su calidad de ciudadanos.

Explorar la dimensión espacial de la ciudadanía vinculando sus derechos con la evolución misma de su entorno físico y social, permite revelar la diversidad ciudadana más allá de su inmediata noción jurídico-política formal (sin duda importante) y observar su dinámica en búsqueda de la conquista de nuevos derechos en torno a la apropiación y uso del territorio y equipamiento urbano tan desigualmente distribuido en las sociedades contemporáneas. Justicia y equidad son valores que parecen abanderar la participación ciudadana inspirada en una motivación ética que reivindicaría los derechos colectivos indispensables para la construcción de ciudades dignas y humanamente compatibles, bajo la necesaria tolerancia de quienes las habitan.

Los capítulos integrados en esta sección abordan a la ciudadanía desde una perspectiva espacial. Se parte de que, si bien la discusión atañe a los sujetos políticos, a sus formas de participación y a sus derechos; éstos no existen ni se relacionan independientemente del lugar geográfico que ocupan ni de la interacción política y administrativa que se produce a nivel espacial y en diversas escalas. No es lo mismo habitar un lugar que otro, ser ciudadano en un país que en otro; en una entidad federativa que otra.

Si aludimos a cuestiones como la identidad, el arraigo, la habitabilidad, la capacidad o posibilidad de opinión, la intervención y gestión local, entonces la ciudadanía adquiere un sentido espacial. Más allá de los derechos individuales y de la participación política de las personas existen unidades territoriales donde las colectividades buscan ser representadas, respetadas y consideradas como grupos que se organizan a partir de la vecindad, la cercanía y por el hecho de compartir un territorio común.

Los autores aquí reunidos analizan esta dimensión espacial de la ciudadanía, lo cual implica considerar el ámbito donde ocurren las relaciones de poder y las repercusiones de que ahí ocurran; la defensa de los derechos humanos, civiles y sociales; y la gestión administrativa de los asuntos colectivos. Se parte del hecho que la configuración del sujeto político, en el marco de un Estado nación, tiene que ver con la historia de sus ideas políticas, con la estructura de sus relaciones socio-espaciales y con la forma en que se organiza el territorio donde viven. Se habla, entonces, de los flujos, vínculos y normatividad que operan desde los ámbitos internacionales hasta los locales.

Ahora bien, la forma de organizar el territorio y de estructurar al Estado tiene repercusiones en el significado de la ciudadanía, en los parámetros para la inclusión, la exclusión, la colaboración y la protesta. Es ahí donde se manifiestan las fuerzas políticas en sus múltiples dimensiones. Abordar la dimensión espacial nos permite entender la forma que adquieren las relaciones de poder, así como la estructura de la representación y la participación política. La propuesta es analizar un sistema social conformado por lugares que se manifiestan a diversas escalas, determinadas por un sistema mundial organizado en Estados-nación y vividos desde las localidades. En todos estos ámbitos la ciudadanía actúa, observa, colabora y ofrece resistencia.

Bajo esa premisa, el Estado-nación podría entenderse (aunque no sólo), como una formulación que modela territorialmente a la ciudadanía moderna y contemporánea para así configurar el cuerpo político republicano. Asimismo, el federalismo como forma de organización estatal puede verse también como modalidad territorial vinculadora de las diversas ciudadanía constitutivas de una república.

Como muchas de las cuestiones importantes de la vida pública, el federalismo es resultado de experiencias pretéritas que encuentra sucesiva concreción en momentos y espacios determinados, tal que su estructura organizacional y funcionalidad sociopolítica se pone constantemente a prueba en los países que le adoptan como formato estatal y como figura relacional entre gobiernos y ciudadanos. No debe olvidarse, además, que el federalismo constituye un pacto social regulatorio al interior de los Estados, a través del cual las regiones y sus ciudadanos deciden ceder

parte de su soberanía y, a la vez, mantener una parte de su autonomía. Por ello cabe preguntarse qué tanto esta forma organizacional, a más de procurar un arreglo entre órdenes de gobierno, permite también la incursión participativa de la ciudadanía en los asuntos de la república.

El federalismo se presenta como una forma de organización administrativa-territorial donde el sistema de gestión y representación política se divide entre las estructuras centrales y las estructuras regionales. En este sentido, los autores de esta sección enfatizan en que se debiera también reconocer, valorar y recuperar al ámbito local. Lo anterior debe lograrse mediante un pacto entre los actores políticos, que debe plasmarse en la Constitución para garantizar su funcionamiento y definir el ámbito de decisiones, el nivel de autonomía y el grado de centralización del poder, así como las instancias e instituciones para la gestión de los asuntos públicos.

Los trabajos en torno al federalismo presentan la complejidad de la interacción entre las escalas territoriales (nacional, estatal y municipal). En ellos se manifiesta que no es suficiente con que el pacto se produzca entre el ámbito nacional (orden federal) y el estatal, pues es en el orden municipal donde se desarrolla la vida cotidiana y es desde lo local donde se afianza el federalismo. El federalismo aporta a la calidad de la democracia, en tanto logre considerar a los ciudadanos en su ámbito más cotidiano e inmediato.

El planteamiento es un interesante problema, tanto en términos de representación como de participación, que pone de manifiesto que el pacto que se establece entre ciudadanos y gobernantes es multifactorial, multiescalar y multi actoral.

Liliana López Levi  
Gerardo Zamora Fernández de Lara



# Ciudadanía, (in)justicia espacial y derecho a la ciudad

*Alejandra Toscana Aparicio\**

La idea del derecho a la ciudad no surge primordialmente de diversas fascinaciones y modas intelectuales (aunque también las haya, evidentemente), sino de las calles, de los barrios, como un grito de socorro de gente oprimida en tiempos desesperados.

DAVID HARVEY<sup>1</sup>

## **Introducción**

El objetivo de este texto es explorar la dimensión espacial de la ciudadanía a partir de las nociones de (in)justicia espacial y derecho a la ciudad, ambas tanto en su propuesta académica como de acción social y política. La (in)justicia espacial es una propuesta que relaciona la justicia/injusticia con el espacio, y puede ser incluida dentro del planteamiento del derecho a la ciudad, mismo que no se limita a las cuestiones distributivas en el espacio, sino a toda una gama de derechos colectivos.

El derecho a la ciudad, propuesto por Lefebvre en 1968, resurgió a fines del siglo XX y con mayor fuerza a principios del XXI en ámbitos académicos y en el contexto de los movimientos sociales, y ha sido uno de los fundamentos más importantes de

\* Profesora-investigadora en el Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

<sup>1</sup> David Harvey, *Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, Akal, 2013, p. 10.

la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (firmada en 2004), de la que se desprende la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (firmada en 2010), y en cuya elaboración fue importante la participación de las organizaciones sociales con trayectoria en la Ciudad, entre éstas las del Movimiento Urbano Popular (MUP), motivo por el cual, en la última sección de este texto, se hacen algunas referencias al tema de la vivienda donde convergen la ciudadanía, la (in)justicia espacial, el derecho a la ciudad y las cartas por el derecho a la ciudad (mundial y de la Ciudad de México).

La ciudadanía es una forma de identidad sociopolítica,<sup>2</sup> que tradicionalmente se ha concebido como un estatus de igualdad que se adjudica a todos los ciudadanos de un país ante la ley, implica homogeneidad en derechos y obligaciones: “incluye todas las prerrogativas y subordina las diferencias en función de la igualdad de derechos definidos en términos universales y establecidos jurídicamente”.<sup>3</sup>

Sin embargo, el surgimiento de nuevas identidades, de conflictos étnicos, de crisis políticas, y sobre todo las grandes desigualdades en términos económicos, sociales y políticos, ha puesto en duda la pertinencia de esta forma de pensar la ciudadanía que homogeniza y anula las condiciones de desventaja en las que viven y sobreviven amplios sectores de la sociedad que no pueden gozar de una ciudadanía completa. Algunas de estas desventajas se derivan del funcionamiento de las ciudades, aun cuando éstas se consideran como el espacio de construcción de ciudadanía.<sup>4</sup> Sabemos que las ciudades concentran grandes cantidades de población, y sus gobiernos no necesariamente representan al conjunto de población, sino que por el contrario, tienden a excluir a los grupos de menores capacidades económicas.<sup>5</sup>

El texto comienza con la exposición de algunas cuestiones generales sobre la ciudadanía; posteriormente se explican las generalidades del derecho a la ciudad y

<sup>2</sup> Derek Heater, *Ciudadanía. Una breve historia*, Madrid, Alianza, 2007.

<sup>3</sup> Patricia Ramírez Kuri, “El espacio público”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, Miguel Ángel Porrúa/Flacso, 2003, p. 39.

<sup>4</sup> Jordi Borja, “La ciudad es el espacio público”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, op. cit., pp. 59-87; Patricia Ramírez Kuri, “La ciudad, espacio de construcción de la ciudadanía”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, núm. 7, segundo semestre, 2007, pp. 85-107.

<sup>5</sup> Jordi Borja, “Contra la injusticia espacial, por los derechos ciudadanos, la igualdad y la sostenibilidad”, *Notas*, 18 de mayo de 2016 [<https://www.jordiborja.cat/contra-la-injusticia-espacial-por-los-derechos-ciudadanos-la-igualdad-y-la-sostenibilidad/>], fecha de consulta: 2 de junio de 2018.

de la (in)justicia espacial, y la forma en que estos conceptos se insertan actualmente en los movimientos sociales urbanos que reclaman mejores condiciones de vida en las ciudades.

## Ciudadanía y ciudad

Thomas Marshall se considera el padre del concepto moderno de ciudadanía,<sup>6</sup> entendido como “[...] el estatus asignado a todos aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que posean dicho estatus son iguales respecto a derechos y deberes”.<sup>7</sup> En su sentido más amplio, la ciudadanía se refiere al conjunto de derechos y obligaciones que determinan el carácter de las relaciones entre los individuos de una determinada comunidad política.<sup>8</sup>

Marshall distingue dos tipos de ciudadanía: la formal, que es la membresía o pertenencia a un Estado-nación; y la sustantiva, que implica tener derechos y capacidad para ejercerlos, con cierto grado de participación en los ámbitos públicos y privados.

[La ciudadanía sustantiva] hace referencia a un determinado conjunto de derechos y formas de participación en la vida política, económica y social que no se encuentran garantizados por la mera pertenencia formal a un Estado-nación y cuyo ejercicio efectivo se encuentra sujeto a una serie de determinaciones ancladas en mecanismos de distancia social, en particular en las diferencias de clase, etnia y género.<sup>9</sup>

Esto es importante porque de aquí se desprende que sectores de población que cuentan con la ciudadanía formal, tienen ciudadanía deficitarias, como se verá más adelante.

Marshall desarrolló una visión evolutiva de la noción de ciudadanía, en la que los derechos ciudadanos se amplían en cada fase. La primera, denominada civil y

<sup>6</sup> Thomas Marshall, “Ciudadanía y clase social”, conferencia dictada en Cambridge en 1949. Para Marshall, la ciudadanía amortigua los efectos de la existencia de las clases sociales.

<sup>7</sup> Thomas Marshall (1992:18), citado en Carlos Sojo, “La noción de ciudadanía en el ámbito latinoamericano”, *Revista CEPAL*, núm. 76, abril, 2002, p. 27.

<sup>8</sup> José Esteban Castro, “El retorno del ciudadano: los inestables territorios de la ciudadanía en América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 14, junio, 1999, p. 39.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 40.

legal, se institucionalizó a partir del siglo XVIII y se refiere a los derechos de propiedad, de amparo y de juicio individual justo. La segunda, política, institucionalizada entre los siglos XVIII y XIX, se desarrolló junto con la democracia parlamentaria y el sistema de partidos, incorporó el derecho al voto, a la libre asociación y a la participación en órganos de gobierno. La tercera fase es la de los derechos sociales, que se institucionaliza en el siglo XX, incluye los derechos laborales, seguros de desempleo y de educación, y se institucionalizó en el Estado de bienestar.<sup>10</sup> La idea optimista de Marshall es que poco a poco, mediante el reconocimiento de más derechos, se alcanzaría la igualdad para todos los ciudadanos formales. En esta mirada evolutiva de Marshall, quedan fuera de estas formas de ciudadanía los derechos de cuarta generación, algunos de los cuales –que ponen en cuestión los límites de la libertad individual, la soberanía de los estados nacionales y la supremacía de la sociedad sobre la naturaleza–<sup>11</sup> se encuentran entre las reivindicaciones de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

En las últimas décadas ha surgido un nuevo interés por el estudio de la ciudadanía, especialmente de las ciudadanías deficitarias, las (no)ejercidas por inmigrantes y minorías étnicas, jóvenes, mujeres, por ejemplo. 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,<sup>12</sup> por lo que la condición para gozar de una ciudadanía plena y universal es erradicar la desigualdad entre los miembros de una sociedad, en todas sus dimensiones, y eso es lo que pretende la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

Esta reflexión llevó a que el concepto de ciudadanía se replantea en función de las realidades sociales actuales. De este punto se desprende la relación entre ciudadanía e (in)justicia espacial y el derecho a la ciudad, pues estas dos formulaciones –en sus ámbitos tanto teóricos y académicos como prácticos y como armas de lucha social y política– buscan la reducción de las desigualdades que existen en las sociedades actuales, especialmente en los ámbitos urbanos al ser éstos los lugares de la ciudadanía: ésta se materializa en la ciudad, en su espacio público, en la movilidad,

<sup>10</sup> Patricia Ramírez Kuri, “La ciudad, espacio de construcción de la ciudadanía”, *op. cit.*

<sup>11</sup> Carlos Sojo, “La noción de ciudadanía en el ámbito latinoamericano”, *op. cit.*

<sup>12</sup> Efyhia Bournazou, “Bienes públicos, segregación espacial y ciudadanía”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.). *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, UNAM, 2010, pp. 605–630.

en la disponibilidad y calidad de sus servicios e infraestructura: “El sujeto se hace ciudadano interviniendo en la construcción y gestión de la ciudad”.<sup>13</sup>

En síntesis, lo limitado de la definición tradicional de ciudadanía conllevó a que el concepto se transformara, de acuerdo con Winocur,<sup>14</sup> en cuatro sentidos:

1. El surgimiento de nuevas identidades y la pugna de diversos grupos por el reconocimiento y visibilidad de sus intereses (reivindicaciones de minorías en Estados Unidos y Europa), buscan que se reconozca el derecho a ser diferente. Esto con el argumento de que la ciudadanía formal no asegura el acceso a los derechos sustantivos y hasta puede asociarse con valores nacionalistas-xenófobos. Desde esta perspectiva se define la ciudadanía como cultural y se entiende como el derecho a ser diferente (en cuanto a etnicidad, lengua) respetando las normas de la comunidad dominante y sin comprometer el derecho de pertenecer a ésta.
2. La pérdida de la centralidad de la política como discurso organizador de las identidades políticas y sociales como consecuencia de la crisis de las ideologías, partidos y sindicatos como mecanismos de representación, conlleva a que el ejercicio de ciudadanía se desplace de la política institucional a diversas instancias y núcleos de organizaciones sociales políticas, comunitarias con diversos intereses.
3. Los medios de comunicación masiva como forma de participación ciudadana. Los medios se convierten en ámbito para el ejercicio de la ciudadanía y la política. Se da una vinculación de la ciudadanía con las transformaciones en la esfera pública y con los procesos de consumo masivo. Los medios no sustituyen formas tradicionales del ejercicio de la ciudadanía, sino que construyen nuevos escenarios de participación. La omnipresencia de la televisión, la radio y las redes sociales afectan considerablemente los procesos de formación de opinión, las modalidades de participación y las estrategias de inclusión en la esfera de lo público.
4. La ciudadanía como la apropiación del espacio público. Se aborda desde las formas de apropiación del espacio público [éste se entiende como espacio

<sup>13</sup> Jordi Borja, “Ciudadanía y espacio público”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 12, octubre, 1998, p. 49.

<sup>14</sup> Rosalía Winocur, “La invención mediática de la ciudadanía”, en Patricia Ramírez (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, op. cit., p. 232.

urbano y como espacio político]. La ciudadanía plena no se adquiere por el hecho de habitar en la ciudad ni por tener un documento que así lo acredite, sino por el ejercicio intensivo y extensivo de los derechos de apropiación del espacio público que es llevado a cabo por diversos grupos.<sup>15</sup>

El presente texto busca profundizar en esta última forma de la ciudadanía, partiendo de lo que señala Borja:<sup>16</sup>

Es la ciudad la que permite más o menos que se ejerza la ciudadanía. [Ésta] la entendemos como el conjunto de derechos y deberes, de pautas compartidas más o menos asumidas, el derecho a ser reconocido por los otros [...] La ciudad hace posible a sus habitantes que sean ciudadanos por medio de sus infraestructuras y las viviendas dignas, el acceso por igual a los bienes y servicios, el participar en la vida colectiva incluida la política, el sentimiento de ser aceptado y protegido, el acceso universal a la movilidad, la formación, la asistencia sanitaria y la remuneración suficiente sea por vía del trabajo o por la renta básica. Es evidente que las ciudades, todas en mayor o menor grado, no son generadoras de ciudadanía plena e igual para todos.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Jordi Borja, “Ciudadanía y espacio público”, *op. cit.*, p. 52.

<sup>16</sup> Jordi Borja, “Contra la injusticia espacial, por los derechos ciudadanos...”, *op. cit.*

<sup>17</sup> El Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018 así lo reconoce: las condiciones de desigualdad, exclusión y pobreza de la población han “agravado los problemas sociales como la drogadicción, la inseguridad y la violencia. Lo anterior inhibe el ejercicio pleno de los derechos humanos y el acceso a una vida digna con mayor bienestar social, especialmente en los grupos y personas en condiciones de vulnerabilidad; esto es, aquellos que sufren de modo permanente o particularmente grave una situación de discriminación por razones de origen étnico, color, sexo, edad, religión, situación económica, discapacidad, opinión, preferencia u orientación sexual o de cualquier índole que atente contra la dignidad humana y anule o menoscabe sus derechos y libertades”. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de octubre de 2014, administración Pública del Distrito Federal, Jefatura de Gobierno [<http://cg.servicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5252.pdf>], fecha de consulta: 20 de agosto de 2018. Otro ejemplo es lo que señala el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, p. 97, en cuanto a lo inequitativo de la distribución de servicios urbanos al interior de la Ciudad: “En el centro, poniente y sur de la capital, específicamente en las alcaldías Benito Juárez, Cuauhtémoc, Coyoacán y Miguel Hidalgo, se concentra la población de más altos ingresos, que dispone de los mejores equipamientos de salud, educación, cultura y recreación y que goza de la mayor calidad y nivel de servicios de agua, drenaje, electrificación y transporte. No obstante, en el norte y sobre todo en el oriente de la Ciudad, principalmente en las alcaldías Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco, Iztapalapa, Xochimilco y Tláhuac, se encuentran los niveles más críticos en la dotación y calidad de servicios y las mayores carencias de equipamiento”. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013 [<http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/PGDDF.pdf>], fecha de consulta: 20 de agosto de 2018.

De acuerdo con Ramírez Kuri:

[...] las ciudades dan origen a la ciudadanía [...] las ciudades muestran como ningún otro lugar la formación de distintos tipos de ciudadanía, lo que se observa a través del acceso diferenciado y desigual a los recursos de la sociedad, así como de la manera en que los individuos y grupos diferentes forman parte en la experiencia urbana cotidiana y en la vida pública.<sup>18</sup>

La ciudadanía es también un proceso históricamente en construcción y cambiante conforme a los resultados de las luchas políticas. Turner, desde una perspectiva sociológica:

[...] plantea que la ciudadanía conceptualmente puede explicarse como un conjunto de prácticas jurídicas, políticas, sociales, económicas y culturales que definen a la persona como miembro de la sociedad y en consecuencia estructuran el flujo de recursos hacia individuos y grupos sociales.<sup>19</sup>

Esto es importante porque de ahí se desprende que pueda haber dotación desigual de servicios urbanos, por ejemplo, beneficios para algunos ciudadanos a partir de usufructos desiguales de la ciudad, tema que se tratará a continuación. Y precisamente por esto es que han surgido propuestas como las de (in)justicia espacial y derecho a la ciudad.

## **El derecho a la ciudad y la (in)justicia espacial**

En el ámbito de la geografía humana existe interés desde la década de 1960 por conocer las desigualdades que se generan en espacios determinados como producto del funcionamiento de los capitales, de las políticas públicas y, en general, cómo los modelos de “desarrollo” benefician a algunos sectores y perjudican a otros. Derivado

<sup>18</sup> Patricia Ramírez Kuri, “La ciudad, espacio de construcción de la ciudadanía”, *op. cit.*, p. 85.

<sup>19</sup> Brian Turner (2001), citado por Patricia Ramírez Kuri, “La ciudad, espacio de construcción de la ciudadanía”, *op. cit.*, p. 95.

de estos estudios se acuñó el concepto de justicia distributiva y se propuso como una norma para la planeación urbana y dotación de servicios en el Reino Unido.<sup>20</sup>

Estas ideas se consolidaron en obras académicas importantes<sup>21</sup> y a la vez son un sustento para movimientos sociales que, bajo la frase “el derecho a la ciudad”, buscan promover la ciudadanía por medio de ciudades más equitativas, más democráticas y espacialmente más justas.

El derecho a la ciudad y la (in)justicia espacial difícilmente se pueden separar en su uso, se complementan y no se contraponen. Ambas son propuestas académicas con proyección en luchas sociales para mejorar condiciones de vida, a partir de obtener más equidad e igualdad en el acceso a servicios e infraestructura, entre otros beneficios.

La frase “el derecho a la ciudad” se le atribuye a Henry Lefebvre, quien en 1968 publicó *Le Droit a la Ville (El derecho a la ciudad)*.<sup>22</sup> Desde una perspectiva marxista, Lefebvre estudia los efectos negativos del capital en la ciudad de París. Se trata de una obra poco conocida fuera del ámbito francés hasta su traducción al inglés en 1991, desde entonces ha cobrado mayor aceptación en diversos ámbitos de las ciencias sociales. Lefebvre definió el “derecho a la ciudad” como fundamental del ser humano y de la ciudadanía, para crear y transformar la ciudad colectivamente; el derecho a la ciudad es un llamado a la lucha para reclamar distribuciones más justas y equitativas, así como el control de las fuerzas que moldean el espacio urbano y que han jugado a favor de los sectores más pudientes.

La tesis fundamental de Lefebvre (1968), aún vigente, es que el funcionamiento cotidiano de la ciudad genera relaciones de poder desiguales que se manifiestan en distribuciones desiguales de recursos sociales en el espacio de la ciudad. La inspiración viene de la necesidad de tener mayor acceso el control social y a los recursos urbanos, de los que grandes sectores de población han sido excluidos. El derecho a la ciudad va más allá de la lucha por distribuciones más justas y equitativas, ya que busca también el control sobre la producción social de los espacios urbanos.

<sup>20</sup> Bleddyn Davis propuso el concepto de “justicia distributiva” como una norma para el reparto de servicios urbanos en el Reino Unido; esta forma de la justicia es la más obvia de la justicia espacial que desarrollaría más tarde Edward Soja. Bleddyn Davies, *Social Needs and Resources in Local Services: A Study of Variation in Provision of Social Services between Local Authority Areas*, Londres, Joseph Rowntree, 1968.

<sup>21</sup> Henri Lefebvre, *Le Droit a la Ville*, París, Anthropos, 1968; David Harvey, “La libertad de la ciudad”, *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, núm. 7, 2008, pp. 15-29; Edward Soja, *En busca de la justicia espacial*, Valencia, Tirant Humanidades, 2008.

<sup>22</sup> Henri Lefebvre, *Le Droit a la Ville*, *op. cit.*

La obra de Lefebvre ha sido base para otros autores como David Harvey, quien en su libro *Social Justice and the City*,<sup>23</sup> habla de cómo podrían minimizarse las injusticias sociales a partir de un diseño de organización espacial que favorezca a las regiones más abandonadas. Harvey sostiene lo dicho por Lefebvre: el funcionamiento de las ciudades favorece que los ricos sean más ricos y los pobres más pobres, mediante la dotación y distribución de servicios e infraestructura que suele favorecer más a las clases adineradas, y la distribución de riesgos que suele favorecer más a las clases populares. Años más tarde, Harvey también publicó su versión del derecho a la ciudad, mismo que define como el derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad; y como el ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización. Harvey explica cómo en las ciudades capitalistas se privilegia la propiedad privada, la acumulación del capital y las ganancias, a la vez que las desigualdades sociales se incrementan, entre ellas las relativas al acceso a los servicios urbanos. Coincide con Lefebvre en buena parte del planteamiento, aunque Harvey se refiere a la fase neoliberal del capitalismo, en donde los problemas que detectó Lefebvre en la década de 1960 se han transformado o agudizado y expandido por la gran mayoría de las ciudades del mundo. Sin embargo, Harvey<sup>24</sup> reconoce como lo más vigente en la obra de Lefebvre el método dialéctico de investigación crítica, que puede ser útil para responder a las problemáticas actuales.

Edward Soja desarrolló la teoría de la (in)justicia espacial, en la que retoma la justicia social de Jhon Rawls,<sup>25</sup> pero inserta la perspectiva espacial vinculando la (in)justicia y el espacio: analiza la justicia desde una perspectiva espacial y, a la vez, analiza el espacio desde la justicia. La tesis central es que las injusticias se proyectan sobre los espacios en todas las escalas, creando estructuras de ventajas y desventajas distribuidas desigualmente.

Edward Soja<sup>26</sup> da cuenta de cómo la distribución de servicios en un determinado espacio (ciudad, municipio, región, país) siempre es inequitativa y se refiere a ello como la “omnipresencia del desarrollo geográfico desigual y de las desigualdades espaciales asociadas”: el servicio de salud, de transporte colectivo, de centros educativos, de prevención de delincuencia, por mencionar algunos, siempre están sujetos a factores la localización relativa y la distancia entre los consumidores siempre

<sup>23</sup> David Harvey, *Social Justice and the City*, Londres, Edward Arnold, 1973.

<sup>24</sup> David Harvey, *Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*, op. cit.

<sup>25</sup> John Rawls, *Theory of Justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

<sup>26</sup> Edward Soja, *En busca de la justicia espacial*, op. cit., p. 112.

incidirán en un mayor beneficio para algunos, pero si a esto se añade ineficacia institucional, necesidades presupuestarias, codicia personal de los funcionarios, diferencia de poder y riqueza social, discriminación étnica, entre otras, el resultado es territorios sesgados y discriminatorios de acceso a servicios. Todo desarrollo implica desigualdad, porque toda ubicación espacial está ligada a ciertas ventajas o desventajas, no todas las desigualdades son necesariamente dañinas a nivel social, pero algunas sí: las que propician el mantenimiento o perpetuidad y/o aumento de las desigualdades e injusticia. Ejemplos de estudios académicos de (in)justicia espacial que confirmen empíricamente los planteamientos de Soja se han desarrollado en torno a lo inequitativo de los sistemas viales, la forma en que las políticas públicas de transporte suelen beneficiar más a las clases más adineradas;<sup>27</sup> en torno al acceso a la vivienda, cómo los sectores económicos más desprotegidos cuentan con muy pocas opciones;<sup>28</sup> y en torno a la distribución de riesgos socioambientales, que suele coincidir con la clase socioeconómica,<sup>29</sup> por mencionar algunos.

Soja ha planteado cómo la (in)justicia espacial no debe ser sólo una teoría, sino que debe ser una herramienta para la transformación social y política. En los casos anteriores se demuestra cómo las injusticias espaciales son producto del desarrollo urbano y de determinadas políticas públicas, por lo que son susceptibles de ser modificadas, y de hecho es posible. En su libro *En busca de la justicia espacial*, Soja explica el caso del sindicato de transporte de la ciudad de Los Ángeles, California (Bus Rider Union). Este caso fue su principal inspiración para la formulación teórica de la justicia espacial y metodológica de acción social para mejorar la equidad y el acceso a los derechos urbanos de los ciudadanos,<sup>30</sup> y esta parte es tal vez la más importante: los efectos de la injusticia espacial pueden modificarse a partir de la acción social y de la acción política.

<sup>27</sup> Alma Villaseñor, Alejandra Toscana y Rebeca Granados, “In-justicia espacial en Guerrero: estudio de la red vial en relación a los fenómenos hidrometeorológicos Ingrid y Manuel”, *Journal of Latin American Geography*, vol. 16, núm. 2, 2017, pp. 49-67.

<sup>28</sup> Alejandra Toscana y Rodrigo Pimienta, “Migración intercontorno en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, *Política y Cultura*, núm. 49, 2018, pp. 93-120.

<sup>29</sup> María Milagros Campos, Alejandra Toscana y Juan Campos, “Riesgos socioambientales: vulnerabilidad socioeconómica, justicia espacial y justicia ambiental”, *Cuadernos de Geografía*, vol. 24, núm. 2, 2015, pp. 53-69.

<sup>30</sup> Josep Vicent Boira, “Presentación”, en Edward W. Soja, *En busca de la justicia espacial*, op. cit., pp. 9-18.

En octubre de 1996 tuvo lugar un momento memorable en la historia urbana –y en la geografía– americana en un juzgado del centro de Los Ángeles. Un trascendental acuerdo sin precedentes resolvió una demanda colectiva interpuesta contra la Autoridad del Transporte Metropolitana (ATM) [por discriminación étnica] por una agrupación de organizaciones de base que representaban a usuarios que dependían del transporte público para sus necesidades básicas. Se decidió que al menos durante los siguientes diez años, la MTA compensaría décadas de discriminación contra los pobres [en su mayoría afroamericanos] que dependían del transporte urbano y que no podrían permitirse conducir un coche, estableciendo como prioridad presupuestaria mejorar la calidad del servicio de autobuses y garantizar un acceso equitativo a todas las formas de transporte público colectivo.<sup>31</sup>

Este caso implicó el reconocimiento de las autoridades de Los Ángeles de que la política de transporte público había sido por mucho tiempo discriminatoria e injusta, pues había beneficiado incuestionablemente a los residentes adinerados, por lo que se comprometieron a implementar medidas correctivas; hasta ese momento, no había ningún precedente de algo similar, relativo al transporte en ninguna ciudad de Estados Unidos, no obstante, implicó un cambio en la política urbana gubernamental. A Soja le permitió contemplar la justicia espacial como algo que trasciende el ámbito académico y es de utilidad para la transformación social a partir de la vinculación de justicia y espacio, y del ejercicio de los derechos ciudadanos. En cambio, Henri Lefebvre no vivió para ver el auge de su célebre frase “el derecho a la ciudad” en los movimientos sociales de fines del siglo XX y principios del XXI.

### **Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad: ¿para quiénes son las ciudades?**

El derecho a la ciudad ha revivido en los últimos años en movimientos globales, nacionales y locales, de carácter urbano principalmente, en los que convergen la justicia espacial y los derechos democráticos al espacio urbano.<sup>32</sup> Tras años de abandono, en la década de 1990 en el contexto del giro espacial,<sup>33</sup> resurgen las ideas de Lefebvre

<sup>31</sup> Edward W. Soja, *En busca de la justicia espacial*, op. cit., p. 19.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 39

<sup>33</sup> El giro espacial o geográfico en las ciencias sociales se refiere al hecho de considerar el espacio como factor explicativo de procesos sociales, económicos, políticos y culturales.

y se vuelve a hablar del derecho a la ciudad, pero ahora en el ámbito de los movimientos sociales, como una reivindicación y como un derecho que no está dado, sino que hay que tomarlo e incluso arrebatarlo.

Soja explica que en el contexto del derecho a la ciudad, en el de la (in)justicia espacial, la justicia no se limita a su sentido legal, al sentido en que la justicia recae en un individuo e implica un acontecimiento o acción concretos; sino que el concepto de justicia que aquí se trata es más amplio: “va más allá de los límites de la ley, para así discutir los principios generales de justicia y democracia, así como los derechos y deberes derivados de ser miembro de un grupo social concreto, tanto si están definidos o no como legales”.<sup>34</sup> El derecho a la ciudad no sólo busca un reconocimiento legal, porque dicho reconocimiento no necesariamente contribuiría a nuevos caminos para repensar la vida urbana, sino que busca la construcción de una moral, de un orden social que garantice mayor equidad y justicia.

Actualmente la mayor parte de la población vive en ciudades. En países en vías de desarrollo, de modo particular, las ciudades no ofrecen oportunidades ni condiciones equitativas a sus habitantes. La población urbana suele estar privada o limitada —en virtud de sus características económicas principalmente, pero también de las culturales, étnicas, de género y edad— para satisfacer necesidades, incluso las básicas. Este contexto favorece el surgimiento de luchas urbanas representativas, aunque fragmentadas e incapaces de producir cambios significativos y contundentes en el modelo de desarrollo vigente.<sup>35</sup>

Ante esta problemática de las ciudades, cada vez más colectivos, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, organizaciones de base comunitaria, sindicatos y en general la sociedad civil, coinciden en la búsqueda de una justicia económica, ambiental, social, espacial, a nivel global para conseguir sus objetivos particulares, y que la justicia sea una fuerza unificadora de movimientos y organizaciones sociales. Uno de los resultados de esto es la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Charter for the Right to the City)*, referente teórico y político contra la discriminación y la desigualdad en ciudades del mundo, especialmente de América Latina.

Como antecedente de la Carta Mundial se tiene la Agenda Hábitat, aprobada por los países que participaron en la Conferencia Internacional Hábitat II en 1996

<sup>34</sup> Edward W. Soja, *En busca de la justicia espacial*, op. cit., p. 115.

<sup>35</sup> Foro Social, *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, 2005 [<http://www.gloobal.net/iepa-la/gloobal/ggloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=356&opcion=documento#s2>], fecha de consulta: 17 de mayo de 2018.

en Estambul, Turquía, ahí se comprometen a buscar vías para que los asentamientos urbanos sean más sustentables, así como ofrecer a los grupos más vulnerables mejores condiciones de inclusión y oportunidades, entre otros aspectos. Organizaciones sociales retomaron la discusión en el I Foro Social Mundial en 2001 para intentar construir un modelo sustentable de vida urbana: “basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social. Uno de sus fundamentos debe ser el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural”.<sup>36</sup>

La Carta se elaboró en 2004 y junto con el Foro Social de las Américas en Quito y el Foro Urbano Mundial en Barcelona, impulsaron la globalización y propagación del concepto; busca impulsar el derecho a la ciudad en el ordenamiento jurídico internacional;<sup>37</sup> reconoce que, antes que a los grandes capitales, la ciudad le pertenece a todos sus habitantes y todos tienen derecho a ella, entendiendo tal derecho como el derecho a la gestión democrática, al ejercicio de la ciudadanía, al uso de recursos económicos y culturales, a la igualdad, a la no discriminación y a la inclusión y protección de grupos vulnerables.<sup>38</sup>

La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es un instrumento dirigido a contribuir con las luchas urbanas y con el proceso de reconocimiento, en el sistema internacional de los derechos humanos, del derecho a la ciudad. El derecho a la ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos.<sup>39</sup>

La Carta no excluye lo rural, puesto que no hace gran distinción rural/urbano, y por urbe se entiende todo asentamiento humano que tenga una unidad local de gobierno. La Carta tiene tres principios que rigen su contenido:<sup>40</sup>

1. Ejercicio pleno de la ciudadanía: entendido como realización de todos los derechos humanos y fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> Lucas Correa, “¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos”, *Territorios*, núm. 22, 2010, pp. 125-149.

<sup>38</sup> Edward W. Soja, *En busca de la justicia espacial*, *op. cit.*, p. 152.

<sup>39</sup> Foro Social, *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, *op. cit.*

<sup>40</sup> *Idem.*

los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia, así como el pleno respeto a la producción y gestión social del hábitat.

2. Gestión democrática de la ciudad: entendida como el control y participación de la sociedad, a través de formas directas y participativas, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, priorizando el fortalecimiento y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.
3. Función social de la propiedad y de la ciudad: entendida como la prevalencia en la formulación e implementación de las políticas urbanas, del interés común sobre el derecho individual de propiedad; implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

Frente a otras formas de ciudadanía, la Carta aboga, mediante el derecho a la ciudad, que todos los sujetos tengan ciudadanías completas y no deficitarias, que no haya sujetos excluidos de los beneficios de la ciudad ni aniquilados por su dinámica. La carta es una reivindicación para que la gente sea dueña de la ciudad y es un escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva.<sup>41</sup> Como señala Harvey:<sup>42</sup>

El derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que ésta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización.<sup>43</sup>

En la Ciudad de México (CDMX) existe una Carta por el Derecho a la Ciudad que se firmó el 13 de julio de 2010, por el gobierno del Distrito Federal (Marcelo Ebrard) y un conjunto de organismos civiles. En 2007 empezaron los diálogos entre organizaciones del Movimiento Urbano Popular –vinculadas con los derechos humanos y el hábitat– y el Gobierno del Distrito Federal (Andrés Manuel López Obrador). En enero de 2008, durante la realización del Foro Social Mundial Sección México, se abrió el debate público:

<sup>41</sup> Cristina Sánchez Mejorada y Magdalena Ferniza, “En la disputa por la ciudad, el sentido de la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, UNAM, 2010, pp. 571-603.

<sup>42</sup> David Harvey, *Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*, op. cit., p. 20.

<sup>43</sup> Foro Social, *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, op. cit.

En el mes de abril del mismo año se conforma el Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, inicialmente integrado por el Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática, la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, la Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; posteriormente se incorporan el Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Procuraduría Social del Distrito Federal.<sup>44</sup>

Posteriormente se hicieron algunos debates de los que se recogió material e ideas para integrar la Carta, también se recogieron ideas de eventos anteriores como la Primera Asamblea Mundial de Pobladores que tuvo lugar en la Ciudad de México en 2000.

En estos primeros debates participaron las organizaciones urbanas del país, la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup) y la Coordinadora Única de Damnificados (CUD).<sup>45</sup> Cabe mencionar que la CDMX, antes Distrito Federal, fue durante mucho tiempo la entidad de la República menos democrática, puesto que sus habitantes no podían elegir a sus gobernantes locales (gobernador, delegados y representantes directos), a diferencia de las demás entidades.<sup>46</sup> Esta característica incidió a que desde la década de 1960, empezaron a asomarse cambios en la formación deficitaria de ciudadanía, promovida por luchas y movimientos sociales en los que intervienen actores sociales con cierto grado de exclusión política y/o social,<sup>47</sup> que lentamente fueron logrando demandas para alcanzar un sistema más

<sup>44</sup> *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, 2010 [https://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf], fecha de consulta: 22 de mayo de 2018.

<sup>45</sup> Cristina Sánchez Mejorada y Magdalena Ferniza, “En la disputa por la ciudad, el sentido de la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad”, *op. cit.*, pp. 571-603.

<sup>46</sup> El proceso inicia en 1987 cuando se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Desde entonces, lentamente la entidad se ha democratizado hasta convertirse en Ciudad de México y contar con su propia Constitución.

<sup>47</sup> Desde las luchas de los ferrocarrileros en la década de 1950, de los médicos y maestros en la de 1960 y a fines de esta década, el movimiento estudiantil de 1968, el movimiento de los damnificados en 1985, la irrupción político electoral de 1988, el plebiscito ciudadano por la democratización del Distrito Federal. Alejandro Encinas, “La Carta de Derechos de la Constitución de la Ciudad de México”, *Defensor*. Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, núm. 3, año XV, 2017, pp. 4-9.

democrático y que innovaron formas de gestión urbana.<sup>48</sup> Asimismo, los cambios económicos y políticos en la década de 1980 derivados de la incorporación del modelo neoliberal, incidieron en los cambios a favor de la democratización de la ciudad.

La Carta es un ideal, ya que:

[...] se trata de un abordaje complejo que exige articular los derechos humanos en su concepción integral (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) con la democracia en sus diversas dimensiones (representativa, distributiva y participativa). La construcción de la democracia, en su sentido más profundo, pasa por la superación de la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la injusticia, ya que no hay ciudad ni democracia sin ciudadanos, ni ciudadanos sin el pleno ejercicio de sus derechos, individuales y colectivos.<sup>49</sup>

El derecho a la ciudad se concibe en la Carta como un derecho humano colectivo, respetuoso de la diversidad cultural urbana rural, basado en principios de igualdad, equidad, justicia social, solidaridad y dignidad, que incluye el derecho al usufructo colectivo de la ciudad.

Entre los temas de los que habla la Carta es relevante, en relación con los planteamientos de Lefebvre,<sup>50</sup> Harvey<sup>51</sup> y Soja,<sup>52</sup> lo que se refiere a la inhibición de la especulación inmobiliaria y de la adopción de normas para lograr distribuciones más justas y equitativas de los recursos, del espacio público, de los beneficios del desarrollo urbano (plusvalías). Otros temas mencionados tienen que ver con la libre circulación por las calles, con las consultas sobre los megaproyectos urbanos, con la recuperación de espacios abandonados para construir vivienda social.

El capítulo primero de la Carta<sup>53</sup> señala sus principios rectores: libre determinación o autodeterminación, no discriminación, igualdad, equidad de género, equidad social, atención prioritaria a personas y colectivos en situación de discriminación, solidaridad y cooperación entre los pueblos, participación, transparencia y rendición de cuentas, corresponsabilidad, justicia distributiva. Sus fundamentos: el ejercicio pleno

<sup>48</sup> Patricia Ramírez Kuri, “La ciudad, espacio de construcción de la ciudadanía”, *op. cit.*; Alejandro Encinas, “La Carta de Derechos de la Constitución de la Ciudad de México”, *op. cit.*

<sup>49</sup> *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, op. cit.*

<sup>50</sup> Henri Lefebvre, *Le Droit a la Ville, op. cit.*

<sup>51</sup> David Harvey, “La libertad de la Ciudad”, *op. cit.*

<sup>52</sup> Edward Soja, *En busca de la justicia espacial, op. cit.*

<sup>53</sup> *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, op. cit.*

de los derechos humanos en la ciudad; la función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad; la gestión democrática de la ciudad; la producción democrática de la ciudad y en la ciudad; el manejo sustentable y responsable de los bienes naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad y su entorno; y el disfrute democrático y equitativo de la ciudad.

En la CDMX se reconoce el derecho a la ciudad, siendo los sujetos de derecho todas las personas que habitan y transitan en la ciudad,<sup>54</sup> sin embargo, no es lo mismo reconocer los derechos que protegerlos. Que existan derechos no es suficiente para que existan las leyes ni las condiciones sociales y culturales que los protejan y garanticen,<sup>55</sup> como se verá posteriormente.

En la reciente Constitución Política de la Ciudad de México,<sup>56</sup> que tiene un alto contenido social y compromiso con la reducción de la desigualdad estructural, se reconoce el derecho a la ciudad en el capítulo 1, artículo 12:

1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.
2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

Y aunque sólo se manifieste escuetamente, el derecho a la ciudad “es la base de las políticas de desarrollo humano y ordenamiento territorial”<sup>57</sup> que se plasman en la Constitución. El derecho a la ciudad también se plasma en el artículo 13 “Ciudad habitable”, que retoma algunas de las ideas del derecho a la ciudad, como el derecho a un ambiente sano. Como ya se mencionó, una cosa es lo plasmado idealmente en

<sup>54</sup> Efychia Bournazou, “Bienes públicos, segregación espacial y ciudadanía”, *op. cit.*

<sup>55</sup> Patricia Safa, “La emergencia de ciudadanías y de proyectos de ciudad: los nuevos retos de la planeación urbana”, en Patricia Ramírez (coord.), *Espacio público y reconstrucción...*, *op. cit.*

<sup>56</sup> Constitución Política de la Ciudad de México, capítulo 1, artículo 12, 2018 [[http://infodf.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](http://infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf)], fecha de consulta: 12 de agosto de 2018.

<sup>57</sup> Alejandro Encinas, “La Carta de Derechos de la Constitución...”, *op. cit.*, p. 6.

la Constitución y otra que efectivamente se cumpla, y a partir de ahí la Ciudad de México se torne más equitativa, sostenible, etcétera, pues, como señala Cárdenas,<sup>58</sup> en lo que se refiere al desarrollo urbano y territorial de la ciudad, “éste seguirá grandemente influido por poderes fácticos”, asimismo, Cárdenas reconoce varios ejemplares de la impronta neoliberal en la Constitución mencionada:

[...] se reconoce a la propiedad privada de manera destacada sobre la propiedad social, pública y común; se eliminó el principio de progresividad fiscal previsto en la iniciativa del jefe de Gobierno; el tratamiento de las aguas en la ciudad puede ser privatizado al igual que el espacio público; y en la planeación del desarrollo urbano y territorial de la ciudad se permite la participación de los intereses privados.<sup>59</sup>

Muchos gobiernos rechazan el derecho a la ciudad, no porque les preocupe que sea exigible, sino porque intuyen su carácter subversivo, reconocen que es un instrumento de cambio social y político, y es verdad, porque mediante este derecho se busca que la ciudadanía le arrebate la ciudad a las minorías políticas y económicas.<sup>60</sup> De hecho, en la Ciudad de México, aunque la firma de la Carta se interpretó como un paso hacia la Constitución de la Ciudad y como un instrumento efectivo para defender el presupuesto público de la ciudad, también generó rechazo y descalificación en el Congreso de la Unión porque la distribución del presupuesto es su facultad.<sup>61</sup> También hay sectores de la población que la rechazan, al menos en algunos de sus principios como la libre circulación por las calles (por no perder el privilegio de haber privatizado calles de la ciudad) y el usufructo colectivo para todos (plusvalías de los inmuebles), que finalmente fue rechazado.

Algunas ideas sobre el tema de la vivienda, que a continuación se exponen, permiten ver la supremacía de los capitales e intereses particulares sobre el bienestar colectivo, y cómo la ciudadanía queda reducida en las nuevas formas de urbanización dispersa y fragmentada. Lo relevante del ejemplo de la vivienda es que las

<sup>58</sup> Jaime Cárdenas García, “Breve análisis crítico de la Constitución de la Ciudad de México”, *Defensor*. Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, núm. 3, año XV, 2017, p. 38.

<sup>59</sup> *Idem*.

<sup>60</sup> Jordi Borja, “Contra la injusticia espacial...”, *op. cit.*

<sup>61</sup> Víctor Delgado, “El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?”, *Andamios*, vol. 9, núm. 18, 2012, pp. 117-139.

nuevas formas de urbanización, que se caracterizan por ubicarse en espacios rurales o semi rurales alejados al resto de la ciudad, con pocos servicios, infraestructura y satisfactores, y con una lógica que obedece a lo barato del terreno y a la pronta recuperación del capital invertido, para Borja,<sup>62</sup> son un impedimento para el ejercicio de la ciudadanía.

Este tipo de vivienda es uno de los problemas de (in)justicia espacial con repercusiones graves porque va fomentado otras formas de injusticia, dado que la vivienda (casa) es el punto central en la organización espacial de la vida de las personas; la vivienda, además de proporcionar condiciones que garanticen la reproducción social, debe tener condiciones de habitabilidad, y éstas las proporciona el barrio, la colonia o el fraccionamiento, en sus características urbanas y en su inmersión y conectividad con el resto de la ciudad.<sup>63</sup>

Eibenschutz y Goya explican cómo muchos de los fraccionamientos que se construyen con esta nueva lógica, denominada por Duhau “producción fordista de vivienda”,<sup>64</sup> no proporcionan habitabilidad.<sup>65</sup> La importancia del derecho a la ciudad radica en el conjunto de derechos colectivos encaminados a lograr construir ciudades muy diferentes a las actuales: incluyentes, democráticas, justas, equitativas. Lo expuesto anteriormente sobre el derecho a la ciudad y la justicia espacial puede parecer utópico, e irreal revertir las estructuras que dan pie a las injusticias espaciales, incluidas las distributivas. Por eso se utiliza el tema a modo de ejemplo.

La Ciudad de México, en su dinámica inmobiliaria, genera privatización del espacio público, especulación urbana, concentración de renta y poder, al mismo tiempo genera pobreza y exclusión.<sup>66</sup> De las 16 alcaldías de la Ciudad, cuatro de ellas que constituyen la llamada ciudad central (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo), en los últimos años se han caracterizado por tener un

<sup>62</sup> Jordi Borja, “Contra la injusticia espacial...”, *op. cit.*

<sup>63</sup> Roberto Eibenschutz y Carlos Goya, *Estudio de la desintegración urbana y social en la expansión reciente en las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*, México, UAM-Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa, 2009.

<sup>64</sup> Emilio Duhau, “El regreso a la ciudad central y las nuevas periferias. Del territorio emergente a las Micrópolis”, *Segundo Simposio Internacional de Estudios Vallechalquenses*, México, UAM-Iztapalapa, 3 y 4 de noviembre de 2011.

<sup>65</sup> Roberto Eibenschutz y Carlos Goya, *Estudio de la desintegración urbana y social...*, *op. cit.*

<sup>66</sup> Cristina Sánchez Mejorada y Magdalena Ferniza, “En la disputa por la ciudad, el sentido de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad”, *op. cit.*

recambio de población: expulsan a la de menores niveles educativos y económicos, y a la vez atraen a población con más escolaridad y mayor capacidad económica. La población expulsada es desplazada a los contornos urbanos de reciente metropolización, en el Estado de México, principalmente a los municipios de Huehuetoca, Tecámac y Zumpango, donde se ha construido vivienda masiva y barata, de promoción privada que no garantiza la habitabilidad<sup>67</sup> por los motivos ya mencionados, y no permite el ejercicio de la ciudadanía en los términos planteados por Borja.<sup>68</sup> Las clases sociales que abandonan esas áreas, altamente cotizadas en el mercado inmobiliario, abandonan su capital social, económico y cultural, así como su capital espacial; este hecho constituye una injusticia espacial y una violación a su derecho a la ciudad, pues a estos sectores expulsados se les niega la inclusión y apropiación del territorio y, como señala Borja,<sup>69</sup> la negación de los atributos de la ciudadanía.

La producción masiva de vivienda en terrenos baratos periféricos, en terrenos antes agrícolas, de propiedad ejidal, impulsada por el gobierno que, dicho sea de paso, se ha desentendido de la política de vivienda, trasladándola a las empresas constructoras e inmobiliarias y a los bancos, e impulsando políticas para el otorgamiento de créditos hipotecarios, ha creado grandes cantidades de vivienda popular, que han reducido el déficit de vivienda acumulado desde inicios del siglo XX en la Ciudad de México, pero sin condiciones de habitabilidad.<sup>70</sup> En estos fraccionamientos, en donde hay viviendas ya abandonadas por sus habitantes, como el del fraccionamiento La Trinidad en el municipio de Zumpango (16 mil viviendas en la ZMVM, por las condiciones de inhabitabilidad y también por el otorgamiento irresponsable de créditos hipotecarios),<sup>71</sup> los “ciudadanos quedan reducidos a habitantes atomizados y a clientes dependientes de múltiples servicios con tendencia a privatizarse”.<sup>72</sup> En estas urbanizaciones discontinuas y de baja densidad también hay una pérdida del espacio

<sup>67</sup> Alejandra Toscana y Rodrigo Pimienta, “Migración intercontorno en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, *op. cit.*

<sup>68</sup> Jordi Borja, “Contra la injusticia espacial, por los derechos ciudadanos, la igualdad y la sostenibilidad”, *op. cit.*

<sup>69</sup> *Idem.*

<sup>70</sup> Roberto Eibenschutz y Carlos Goya, Estudio de la desintegración urbana y social..., *op. cit.*

<sup>71</sup> Iván Grifaldo, “16 mil casas abandonadas en el área metropolitana: Infonavit”, *UnoTV*, 3 de septiembre de 2015 [<https://www.unotv.com/noticias/portal/investigaciones-especiales/detalle/casas-abandonadas-748991/>], fecha de consulta: 20 de agosto de 2018.

<sup>72</sup> Jordi Borja, “Espacio público y derecho a la ciudad”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Las disputas por la ciudad...*, *op. cit.*

público, ya que éste prácticamente desaparece. Lefebvre se manifiesta en contra de estas urbanizaciones porque en ellas desaparece la calle (incluso en los conjuntos al estilo de Le Corbusier, como los reproducidos de su estilo en México, por arquitectos como Mario Pani), y esto, considera, tiene repercusiones negativas:

Es en la calle donde tiene lugar el movimiento, de catálisis, sin los que no se da vida humana, sino separación y segregación, estipuladas e inmóviles. Cuando se han suprimido las calles (desde Le Corbusier, en los “barrios nuevos”), sus consecuencias no han tardado en manifestarse: desaparición de la vida, limitación de la “ciudad” al papel de dormitorio, aberrante funcionalización de la existencia. La calle cumple una serie de funciones que Le Corbusier desdeña: función informativa, función simbólica y función de esparcimiento. Se juega y se aprende.<sup>73</sup>

El resultado de estos esquemas de vivienda es nefasto porque “la vivienda sin ciudad es exclusión”.<sup>74</sup> La privatización y encarecimiento del espacio urbano en la ciudad compacta “se desvitaliza”:

[...] el espacio público se empobrece y aparece como peligroso. Si las viviendas de sectores populares o medios se substituyen por el turismo o por oficinas, o bien se degradan, el comercio ciudadano tiende a desaparecer y se traslada a los grandes centros comerciales. La ciudad sin vivienda y sin comercio es la negación de la ciudad. La ciudadanía se atomiza, el ciudadano sólo lo es en su relación con los otros.<sup>75</sup>

A partir del ejemplo de la vivienda, se verifica lo que afirma Soja,<sup>76</sup> y al respecto Borja señala que la (in)justicia espacial:

[...] no deriva de la naturaleza de las cosas. Tampoco se debe la vocación de las clases populares a aislarse de la ciudad. Las causas de la injusticia son visibles: las poblaciones inmigrantes o de bajos ingresos que no encuentran lugar en la ciudad donde instalarse, la propiedad privada del suelo y la especulación urbana, las políticas públicas que optan por enviar a los sectores populares a periferias poco o mal urbanizadas. Se multiplican así los costes sociales y ambientales para las mayorías y los costes económicos

<sup>73</sup> Henri Lefebvre, *La revolución urbana*, México, Alianza Editorial, 1978, p. 14.

<sup>74</sup> Jordi Borja, “Contra la injusticia espacial, *op. cit.*”

<sup>75</sup> *Idem.*

<sup>76</sup> Edward Soja, *En busca de la justicia espacial...*, *op. cit.*

resultantes de la especulación urbana. La vivienda, no o mal inserta en el tejido ciudadano no es un derecho, es una forma de explotación. La vivienda por lógica debe ser un derecho equivalente al acceso a la enseñanza o la asistencia sanitaria.<sup>77</sup>

De acuerdo con Borja, ante un derecho en cierta forma abstracto y complejo como es el derecho a la ciudad:

[...] lo que cuenta es la exigencia ciudadana de derechos específicos, como la vivienda digna, el derecho al lugar y a su inserción ciudadana; el derecho a la movilidad, a la centralidad y a la accesibilidad que no suponga un coste económico o social (tiempo) a una parte de la población; la garantía de disponer de ocupación y de ingresos básicos; el acceso por igual a la educación y a la formación continuada y asistencia sanitaria y protección social; la igualdad político-jurídica de todos los habitantes; el reconocimiento por igual de culturas y creencias; etcétera.<sup>78</sup>

El planteamiento del derecho a la ciudad debe hacerse dado que amplios sectores sociales no cuentan con lo anterior.

## Conclusiones

A partir de lo expuesto se deduce que las políticas urbanas trasgreden la ciudadanía y los derechos sobre las urbes, sin embargo, existen formulaciones que combaten dichas trasgresiones y que son retomadas no sólo desde el ámbito académico, sino también desde el político y social.

El derecho a la ciudad es un concepto académico relacionado con la (in)justicia espacial, pero es también una reivindicación, es un derecho humano colectivo, que cobra cada vez mayor aceptación en ámbitos académicos, sociales y, en menor medida, políticos. Implica, además de la formulación de modelos y guías para crear ambientes urbanos más equitativos y justos, la búsqueda de espacios de participación ciudadana; es decir, no es nada más la búsqueda del goce de derechos sino también la participación activa de los habitantes de las ciudades.

<sup>77</sup> Jordi Borja, "Contra la injusticia espacial...", *op. cit.*

<sup>78</sup> *Idem.*

La ciudad es el espacio clave para la ciudadanía y las formas nuevas de producción masiva de vivienda no proveen de condiciones para que se construya, promueva y ejerza la ciudadanía. La nueva Constitución no contempla medidas realmente efectivas contra la especulación urbana que detengan la expulsión de población de clases económicas bajas y medias de las delegaciones centrales ni que protejan el espacio rural de ésta.

El gobierno de la Ciudad de México firmó la Carta, sin embargo, no se ha observado que esto sea favorable para la ciudadanía, pues sigue emigrando población de bajos recursos y niveles educativos de la ciudad central hacia las periferias en el Estado de México, donde ven perdidas sus condiciones de accesibilidad, movilidad, servicios, infraestructura, satisfactorios y, por tanto, de ciudadanía.

La Constitución de la CDMX, a diferencia de otros instrumentos como la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, es un instrumento legal que reconoce una serie de derechos para construir una ciudad más habitable, sostenible, equitativa y menos desigual. En los siguientes años se verá si efectivamente el derecho a la ciudad se hará valer con el respaldo de la nueva Constitución.

## Bibliografía

- Boira, Josep Vicent, “Presentación”, en Edward W. Soja, *En busca de la justicia espacial*, Valencia, Tirant Humanidades, 2014, pp. 9-18.
- Borja, Jordi, “Ciudadanía y espacio público”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 12, octubre, 1998 [<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/012-octubre-1998/ciudadania-y-espacio-publico-1>].
- , “La ciudad es el espacio público”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, Miguel Ángel Porrúa/Flacso, 2003, pp. 59- 87.
- , “Espacio público y derecho a la ciudad”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, UNAM, 2010.
- , “Contra la injusticia espacial, por los derechos ciudadanos, la igualdad y la sostenibilidad”, *Notas*, 18 de mayo de 2016 [<https://www.jordiborja.cat/contra-la-injusticia-espacial-por-los-derechos-ciudadanos-la-igualdad-y-la-sostenibilidad/>], fecha de consulta: 2 de junio de 2018.
- Bournazou, Efychia, “Bienes públicos, segregación espacial y ciudadanía”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, UNAM, 2010, pp. 605-630.

- Campos, Milagros, Alejandra Toscana y Juan Campos, “Riesgos socioambientales: vulnerabilidad socioeconómica, justicia espacial y justicia ambiental”, *Cuadernos de Geografía*, vol. 24, núm. 2, 2015, pp. 53-69.
- Cárdenas García, Jaime, “Breve análisis crítico de la Constitución de la Ciudad de México”, *Defensor*. Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, núm. 3, año xv, 2017, pp. 35-41.
- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 2010 [<https://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf>].
- Castro, José Esteban, “El retorno del ciudadano: los inestables territorios de la ciudadanía en América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 14, junio, 1999, pp. 39-62.
- Constitución Política de la Ciudad de México, 2017 [[http://infodf.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](http://infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf)]; fecha de consulta: 12 de agosto de 2018.
- Correa, Lucas, “¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos”, *Territorios*, núm. 22, 2010, pp. 125-149.
- Davis, Bleddyn, *Social Needs and Resources in Local Services: A Study of Variation in Provision of Social Services between Local Authority Areas*, Londres, Joseph Rowntree, 1968.
- Delgadillo, Víctor, “El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?”, *Andamios*, vol. 9, núm. 18, 2012, pp. 117-139.
- Duhau, Emilio, “El regreso a la ciudad central y las nuevas periferias. Del territorio emergente a las Micrópolis”, Segundo Simposio Internacional de estudios vallechalquenses, México, UAM-Iztapalapa, 3 y 4 de noviembre de 2011.
- Encinas, Alejandro, “La Carta de Derechos de la Constitución de la Ciudad de México”, *Defensor*. Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, núm. 3, año xv, 2017, pp. 4-9.
- Eibenschutz, Roberto y Carlos Goya, *Estudio de la desintegración urbana y social en la expansión reciente en las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*, México, UAM-Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Foro Social, Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2005 [<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/ggloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=356&opcion=documento#s2>].
- Grifaldo, Iván, “16 mil casas abandonadas en el área metropolitana: Infonavi”, *UnoTV*, 3 de septiembre de 2015 [<https://www.unotv.com/noticias/portal/investigaciones-especiales/detalle/casas-abandonadas-748991/>].
- Harvey, David, *Social Justice and the City*, Londres, Edward Arnold, 1973.
- , “La libertad de la ciudad”, *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, núm. 7, 2008, pp. 15-29.
- , *Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, Akal, 2013.
- Heater, Derek, *Ciudadanía. Una breve historia*, Madrid, Alianza, 2007.

- Lefebvre, Henri, *Le Droit a la Ville*, París, Anthropos, 1968.
- , *La revolución urbana*, México, Alianza Editorial, 1978.
- Marshall, Thomas, “Ciudadanía y clase social”, conferencia dictada en Cambridge en 1949.
- Ramírez Kuri, Patricia “El espacio público”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, Miguel Ángel Porrúa/Flacso, 2003.
- (coord.), *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, UNAM, 2010.
- , “La ciudad, espacio de construcción de la ciudadanía”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, núm. 7, segundo semestre, 2007, pp. 85-107.
- Rawls, John, *Theory of Justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.
- Safa, Patricia, “La emergencia de ciudadanías y de proyectos de ciudad: los nuevos retos de la planeación urbana”, en Patricia Ramírez (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, Miguel Ángel Porrúa/Flacso, 2003, pp. 253-277.
- Sánchez Mejorada, Cristina y Magdalena Ferniza, “En la disputa por la ciudad, el sentido de la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, UNAM, 2010, pp. 571-603.
- Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de octubre de 2014, Administración Pública del Distrito Federal, Jefatura de Gobierno [<http://cg-servicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5252.pdf>].
- Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013 [<http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/PGDDF.pdf>].
- Soja, Edward W., *En busca de la justicia espacial*, Valencia, Tirant Humanidades, 2014.
- Sojo, Carlos, “La noción de ciudadanía en el ámbito latinoamericano”, *Revista de la CEPAL*, núm. 76, abril, 2002, pp. 25-38.
- Toscana, Alejandra y Rodrigo Pimienta, “Migración intercontorno en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, *Política y Cultura*, núm. 49, México, UAM-Xochimilco, 2018, pp. 93-120.
- Villaseñor, Alma, Alejandra Toscana y Rebeca Granados, “In-justicia espacial en Guerrero: estudio de la red vial en relación a los fenómenos hidrometeorológicos Ingrid y Manuel”, *Journal of Latin American Geography*, vol. 16, núm. 2, 2017, pp. 49-67.
- Winocur, Rosalía, “La invención mediática de la ciudadanía”, en Patricia Ramírez (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, Miguel Ángel Porrúa/Flacso, 2003.



## Tres modelos territoriales de las ciudadanías occidentales

Liliana López Levi\*

### Introducción

La ciudadanía es un concepto que suele asociarse con los derechos civiles, políticos y sociales, así como con la libertad, la justicia, el orden, la igualdad y con valores universales. Para María Moliner,<sup>1</sup> el ciudadano es el “natural o vecino de cierta ciudad”; “son las personas de una ciudad antigua o de un Estado moderno con los derechos y deberes que ello implica”. Es una palabra que conlleva “una valoración moral y un contenido afectivo” y se vincula con el comportamiento. Esto último se hace patente cuando se califica a las personas en términos de ser (o no) un buen ciudadano. En su diccionario, la palabra es asociada con otras como súbdito, patrio, republicano, libertad y nación.

Abbagnano, por su parte, define a la ciudadanía como “la pertenencia a una comunidad política”<sup>2</sup> y afirma que, si bien en la antigüedad se asociaba con los deberes, en la modernidad se le incorporó también el ámbito de los derechos. De manera tal que, en la actualidad, están implicados ambos: derechos y deberes. Así lo expresan también Derek *et al.*<sup>3</sup> cuando afirman que la ciudadanía se refiere “a los

\* Profesora-investigadora en el Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

<sup>1</sup> María Moliner, *Diccionario de uso del español*, Madrid, Gredos, 2007.

<sup>2</sup> Nicola Abbagnano, *Diccionario de filosofía*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 168.

<sup>3</sup> Gregory Derek *et al.*, *The Dictionary of Human Geography*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2009, p. 84.

derechos y deberes que relacionan la pertenencia de un individuo dentro de una comunidad política”.

Abbagnano parte de que la ciudadanía “reúne los derechos de la libertad y de la igualdad con los deberes de la solidaridad”. En el marco de la democracia conlleva “la necesidad de conciliar las exigencias de la participación con las de la gobernabilidad, por un lado, y por el otro las de la justicia con las del mercado”. El autor cita a Habermas, quien propone que la ciudadanía “implica el ejercicio efectivo de los derechos civiles como oportunidad para que los ciudadanos tomen parte activa en los procesos deliberativos sobre derechos civiles y sociales”.<sup>4</sup>

En palabras de Rubio,<sup>5</sup> la ciudadanía es un concepto multidimensional que ha cambiado a lo largo del tiempo. Implica un conjunto de derechos individuales, pertenencia y participación, en el marco de una identidad cultural, rasgos étnicos comunes, un territorio nacional y una historia compartida; para el autor, conlleva:

Libertad individual, igualdad básica, estatuto jurídico, participación política para el bien común y lealtad para la propia comunidad política. Exige, implícitamente al menos, un contrato social del que surge un estatuto jurídico-político de los ciudadanos firmantes y conlleva un derecho y un deber a la participación política, de por sí, irrenunciables, aunque regulados para la plena realización personal.<sup>6</sup>

Desde el ámbito de los derechos, cobra especial importancia la defensa y el cuidado de la vida, en su dimensión corporal, donde se incluyen cuestiones como la alimentación, la vivienda, la salud y la seguridad.

Derek Heater<sup>7</sup> afirma que es “una forma de identidad sociopolítica”, que se ha manifestado de diversas formas, según el sistema histórico, entre los que distingue: feudal, monárquico, tiránico, nacional y ciudadano. Los tres primeros implican una relación jerárquica con otro individuo. En el primer caso vasallo-señor; el segundo, súbdito-monarca (o corona), y el tercero, individuo (cuya única misión es la de servir al régimen)-tirano. En el sistema nacionalista, la asociación se da entre los miembros del grupo con la patria y en el quinto el vínculo se establece con la idea de Estado. De las anteriores, la que normalmente es más reconocida es la nacionalista.

<sup>4</sup> Nicola Abbagnano, *Diccionario de filosofía, op. cit.*, p. 168.

<sup>5</sup> José Rubio Carracedo, *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*, Madrid, Editorial Trotta, 2007.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>7</sup> Derek Heater, *Ciudadanía: una breve historia*, Madrid, Alianza Editorial, 2007, pp. 11-12.

La ciudadanía fue conceptualizada en el marco del pensamiento europeo, y es desde la tradición política occidental que se ha reflexionado en torno a ella. En su descripción, los diversos autores<sup>8</sup> se remontan a la *polis* griega, como el lugar donde se configuró la idea de ciudadanía; después aluden a la República romana, a las ciudades-Estado italianas y finalmente se centran en el marco del Estado-nación de la modernidad, donde se consolidó. A lo largo de esta historia, la conceptualización pasó de entender al conjunto de derechos y libertades en el marco de una escala local, a un sentido de comunidad nacional, en la cual los derechos individuales eran garantizados por el Estado. Este cambio de escala fue uno de los elementos centrales en la configuración de la ciudadanía moderna; aunado a su vinculación con cuestiones propias del capitalismo industrial, el liberalismo y la cultura occidental.<sup>9</sup>

Desde el punto de vista teórico, se reconoce a Marshall<sup>10</sup> como uno de los autores más influyentes en el análisis y conceptualización de la ciudadanía liberal; distingue entre la ciudadanía civil, que tiene que ver con la igualdad ante la ley; la política, que conlleva el sufragio, y la social, en donde entran la seguridad social y el Estado de bienestar. Estos derechos desempeñan un papel importante, en tanto son reconocidos por parte del Estado-nación que opera en “un territorio de soberanía exclusiva y excluyente”.<sup>11</sup>

La cuestión de la inclusión y exclusión es uno de los principios centrales de la identidad política y de la garantía de los derechos ciudadanos. La construcción social de la pertenencia se da en términos genéticos (étnicos, sanguíneos, familiares) y territoriales (los de dentro y los de fuera; los nacidos en el país y los extranjeros). Marshall<sup>12</sup> dice que el derecho a la ciudadanía es una relación entre el Estado-nación y el ciudadano que pasa por dos condiciones: el derecho de sangre y el derecho territorial. Es decir, de tener parentesco con otros ciudadanos y haber nacido en su mismo territorio.

De acuerdo con Marshall, la ciudadanía en la modernidad puede dividirse en tres periodos: el desarrollo de la ciudadanía civil durante el siglo XVIII, en términos

<sup>8</sup> Thomas H. Marshall, “Ciudadanía y clase social”, *Revista española de investigaciones sociológicas*, Universidad de Buenos Aires, 1950 [<http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>], fecha de consulta: 26 de junio de 2018; José Rubio Carracedo, *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*, op. cit.; Derek Heater, *Ciudadanía: una breve historia*, op. cit.

<sup>9</sup> Gregory Derek et al., *The Dictionary of Human Geography*, op. cit., p. 84.

<sup>10</sup> Thomas H. Marshall, “Ciudadanía y clase social”, op. cit.

<sup>11</sup> José Rubio Carracedo, *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*, op. cit., p. 66.

<sup>12</sup> Citado por José Rubio Carracedo, *idem*.

de derechos civiles y legales, particularmente los derechos de propiedad; la expansión decimonónica de la ciudadanía política, donde el derecho al voto fue importante para la participación ciudadana; y el siglo XX cuando creció la ciudadanía social, en términos de acceso a la salud, vivienda y educación.<sup>13</sup>

Si bien la visión histórica ha sido la forma dominante de explicar a la ciudadanía, en este ensayo quiero enfatizar en la dimensión espacial del fenómeno. Parto del principio de que la pertenencia política de la población y sus relaciones de poder no ocurren en lo abstracto, sino sobre la superficie terrestre. En este sentido, el concepto de ciudadanía se encuentra estrechamente vinculado con el de territorio. Es difícil pensar la dimensión política de las personas, sin referirlas a una entidad espacial con funciones administrativas: un país, una nación, una región, un municipio o comunidad. Lo mismo pasa con las relaciones de poder; no se producen independiente del lugar donde ocurren. Sin embargo, desde las ciencias políticas, la dimensión espacial se suele simplificar y se alude al territorio como el escenario de acción; el lugar donde ocurren los procesos sociales. Poco se reconoce la importancia que adquiere como un elemento estructural dinámico, que permite concebir, analizar y organizar a la ciudadanía de diversas formas.

La ciudadanía, en su dimensión espacial, se encuentra estrechamente vinculada con el sistema local o regional, donde se producen las relaciones de pertenencia e identidad política. Los niveles de desarrollo de los lugares, su carácter central o periférico, el lugar que ocupan en el marco de las disputas territoriales, su riqueza en términos ecológicos y de infraestructura son todos elementos que configuran espacios diferenciados. Por ende, no es igual un ciudadano que habita en Gran Bretaña o Alemania, que uno que vive en Estados Unidos, Ecuador, El Congo, la India o Guatemala. Incluso dentro de un mismo territorio no es lo mismo ser originario que ser migrante, vivir en urbanizaciones irregulares que en fraccionamientos de lujo. Como se verá en otros capítulos, ni el espacio es igual para todos los grupos sociales ni todos los que habitan una misma zona tienen los mismos derechos.

El territorio ha sido considerado como un “área específica de tierra que está bajo alguien quien la controla o un gobierno”<sup>14</sup> o “una unidad de espacio contiguo que se usa, se organiza y se maneja por un grupo social, una persona o institución

<sup>13</sup> Gregory Derek *et al.*, *The Dictionary of Human Geography*, *op. cit.*, p. 84.

<sup>14</sup> A.S. Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Oxford, Oxford University Press, 1974, p. 892.

para restringir y controlar el acceso de gente y lugares”.<sup>15</sup> Se trata de una entidad compleja que va más allá de un escenario donde ocurren y se manifiestan los procesos políticos. Los elementos ambientales, económicos, culturales y demográficos también desempeñan un papel en el marco de las relaciones de poder. La administración, gestión, control y apropiación se dan en función de intereses concretos que deben considerar las características de la superficie de la tierra y la posición relativa de los objetos, procesos y fenómenos que ocurren sobre ella.

Aunque las formas de entender la relación entre la población y los gobiernos son múltiples y diversas, en el concepto de ciudadanía se implican cuestiones de inclusión y de exclusión; pertenencia territorial; derechos civiles, sociales y humanos; intereses locales y regionales; fuerzas dominantes y movimientos de emancipación. Sin embargo, si partimos de la diversidad cultural del planeta, el concepto y su puesta en marcha nos pueden llevar a reconocer una gran multiplicidad de formas, bajo las cuales se puede pensar la ciudadanía. Desde México y América Latina se encuentran las que emanan de los pueblos originarios y las cosmovisiones rurales, que se abordan en el capítulo de Gisela Landázuri.

En este punto me parece pertinente preguntar si la ciudadanía construida desde un imaginario europeo y desarrollada en el marco del pensamiento occidental puede trasladarse para su análisis a territorios tan diversos. Más allá de la respuesta que a este particular se pueda derivar del estudio de comunidades específicas (rurales u originarias), hay que reconocer que, en el caso de México, las mayorías se encuentran insertas en la estructura de un Estado-nación, hablan español (o castellano) y producen sus imaginarios desde el pensamiento europeo dominante, que no sólo conquistó el resto del mundo sino que impuso lengua, religión y estructuras políticas. Por ello, en este capítulo me propongo pensar la dimensión espacial de la ciudadanía, a partir de los imaginarios dominantes enmarcados en la tradición europea.

En la modernidad, la ciudadanía ha sido un concepto estrechamente vinculado con el de territorio. Las relaciones políticas son complejas y no podemos desvincularlas de cuestiones tales como los recursos ambientales, las problemáticas sociales, el sistema jurídico de las regiones y los lugares, así como los procesos de apropiación espacial. Todos éstos son centrales para el sistema capitalista. Pensar en la comunidad política no puede ser un acto aislado de considerar el marco histórico geográfico específico.

<sup>15</sup> Gregory Derek *et al.*, *The Dictionary of Human Geography*, *op. cit.*, p. 746.

Con base en lo anterior, en el presente trabajo se busca analizar la dimensión territorial de la ciudadanía. Para ello se analizan los vínculos entre ciudadanía y territorio, considerando la relación como parte de un proceso que adquiere matices diversos desde el momento histórico y el lugar desde donde se conceptualiza a la ciudadanía como un elemento central de la comunidad política, asentada en una entidad territorial determinada. Propongo tres modelos territoriales a explorar: el del Estado-nación, el modelo libertario y el neoliberal.

### La ciudadanía en el modelo del Estado-nación

Thomas Humphrey Marshall<sup>16</sup> es reconocido como el autor que en el siglo XX recuperó y conceptualizó a la ciudadanía. De acuerdo con Rubio Carracedo, la visión de Marshall concibe a la ciudadanía como un estatuto de pertenencia individual y social al Estado-nación, en un esquema en el cual hay un reconocimiento vertical del individuo y su posibilidad de participar civil y políticamente; es decir, es un atributo que el Estado le otorga a las personas; es el Estado el que debe reconocer la igualdad y los derechos universales.<sup>17</sup>

En Europa, desde los siglos XVI y XVII, el poder político estaba vinculado con el territorio, pues se consideraba que el Estado era territorial por naturaleza.<sup>18</sup> Con el surgimiento del Estado moderno en el siglo XVIII, la legitimidad política, que justificaba el control territorial, se basaba en una supuesta unión regional frente a un enemigo comercial, cultural o militar externo. En esta época Benedict Anderson<sup>19</sup> identifica el surgimiento de los nacionalismos. “En los relatos históricos referentes a la constitución de los Estados europeos, podemos observar con claridad la complejidad de las negociaciones y de los conflictos que tuvieron que ver con la redefinición de la autonomía del poder, de la cultura, de las actividades productivas y de sus límites territoriales”.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Thomas H. Marshall, “Ciudadanía y clase social”, *op. cit.*

<sup>17</sup> José Rubio Carracedo, *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*, *op. cit.*, p. 66.

<sup>18</sup> John Agnew y Ulrich Oslander, “Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina”, *Tabula Rasa*, núm. 15, julio-diciembre, Bogotá, 2010, p. 196.

<sup>19</sup> Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 29.

<sup>20</sup> Paulo César Da Costa Gomes, “El concepto de región y su discusión”, en Uribe Graciela (comp.), *Cuaderno de geografía brasileña*, México, Centro de Investigación Científica “Ing. Jorge L. Tamayo”, 1998, p. 49.

En el marco de la modernidad, la organización del Estado nación tiene un referente importante en la Paz de Westfalia, en 1648, cuando se estableció que el territorio, el gobierno y el pueblo eran los tres elementos esenciales para una estructura política europea. El esquema fue después trasladado al resto del mundo y con el tiempo, la idea de pueblo fue sustituida por la de ciudadanos.

La estructura del Estado-nación partía del supuesto de que el territorio debía estar bien delimitado y controlado, el pueblo debía amalgamarse bajo ciertos principios de identidad y el gobierno tendría autoridad exclusiva sobre éstos, con posibilidad de uso de la fuerza. Esta tríada (territorio-pueblo-gobierno legítimo) otorgaría certeza y facilitaría la paz, el orden y la seguridad.<sup>21</sup> En ese entonces la organización política estaba establecida a partir de la monarquía y su legitimación derivaba de un designio divino.

Después, con la guerra de independencia estadounidense y con la revolución francesa, a la ciudadanía se le incorporó de manera importante la cuestión de los derechos. En este sentido, La *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* fue un referente central en la historia política de la modernidad.

En el periodo poscolonial, los nuevos países independientes asumieron el modelo nacionalista y durante el siglo XIX y los primeros años del XX este sistema político se extendió por todo el planeta. En la mayoría de los casos, los movimientos sociales que se adherían al nacionalismo, reivindicaban principalmente los elementos lingüísticos y étnicos, aunque en muchos casos la religión siguió siendo central.<sup>22</sup> Antes de 1914, el movimiento nacionalista tenía también la connotación de rechazo a los movimientos proletarios que buscaban la internacionalización del socialismo. Sin embargo, tal contradicción se disipó con la Primera Guerra Mundial, mostrando que la identidad puede ser multifacética. Después, el nacionalismo europeo tuvo un periodo de auge entre 1918 y 1950, y a mediados del siglo XX se convirtió en un instrumento de barbarie a partir de los fascismos. Lo mismo ocurrió con las dictaduras latinoamericanas de las décadas siguientes.

<sup>21</sup> Francisco Blanco y Alberto Romero, “Europa: estructura institucional para la seguridad desde la paz de Westfalia”, *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 9, 2008, p. 105 [http://silente.es/wordpress/wp-content/uploads/2010/09/n9.8.f.j.blanco.jimenez.aromero.ania\_.08.pdf], fecha de consulta: 18 de junio de 2012; Guillermo De la Peña, “Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada”, *Desacatos*, primavera, 1999, núm. 001, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; David Delaney, *Territory. A short introduction*, India, Blackwell Publishing, 2005, p. 19.

<sup>22</sup> Eric Hobsbawm, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica, 2004, p. 116.

Los Estados nacionales, que en un principio podrían considerarse como unidades territoriales administrativas, fueron incorporando elementos culturales y simbólicos, como atributos que les otorgaban una identidad única. Con el tiempo, se configuró un sentimiento patriótico que le dio sentido político a esta unidad. El imaginario de una identidad común es una construcción cultural a partir de la cual los ciudadanos se vinculan entre sí, con su gobierno y con el resto del mundo; es un sentimiento que se produce a partir de discursos y acciones, que le dan sentido y coherencia a una sociedad y la enlazan con un territorio.

Dichos discursos configuran a las sociedades con base en atributos culturales. Ahora bien, unir a un grupo humano sin perder la diversidad sociocultural, es una tarea compleja que ha sido central en la configuración de las naciones y en la legitimación de los grupos políticos. El punto de partida es territorial, en tanto que se establece como elemento común de los grupos sociales. De ahí se asume que comparten otras cuestiones como la lengua, la etnicidad, la religión, las costumbres, las tradiciones, los símbolos y los valores, elementos comunes que sirven como instrumentos para darle sentido a la unión. Estos sentimientos de pertenencia colectiva se construyen a partir de lazos que Eric Hobsbawm<sup>23</sup> denomina protonacionales y de los cuales enfatiza en la lengua, la etnicidad, la religión y la historia política territorial.

En concordancia con Anderson,<sup>24</sup> que argumenta que los nacionalismos son comunidades imaginadas, Hobsbawm afirma que “las lenguas nacionales son, pues, casi siempre conceptos semi artificiales y de vez en cuando, como el hebreo moderno, virtualmente inventadas. Son lo contrario de lo que la mitología nacionalista supone que son, a saber, los cimientos primordiales de la cultura nacional”.<sup>25</sup> Lo que se conoce como lengua nacional es la estandarización de una gran diversidad de gramáticas, vocabularios y cosmovisiones; una homologación que no está exenta de los intereses de clase y de los procesos de inclusión/exclusión.

La etnicidad se construye a partir de un origen y de una ascendencia común. En lo más inmediato están el parentesco y la sangre, sin embargo, en la construcción de un Estado-nación, la diversidad de familias no permitiría reivindicar una etnicidad común si no se amplía el concepto.<sup>26</sup> Aquí tal vez sea pertinente remitirse al

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 55-88.

<sup>24</sup> Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas*, *op. cit.*, p. 29.

<sup>25</sup> Eric Hobsbawm, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, *op. cit.*, p. 62.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 72.

mito fundacional.<sup>27</sup> Entonces aparece en muchas ocasiones la identificación étnico-religiosa. Lo que nos da la pauta para señalar a la religión como un tercer elemento estructural que une a grupos sociales, uno cuyos andamiajes son supralocales.

El cuarto elemento central en la configuración de los lazos de identidad es “la conciencia de pertenecer o haber pertenecido a una entidad política duradera”<sup>28</sup> y es aquí donde el elemento territorial es más evidente, aunque exista también para los tres anteriores. Un ejemplo de esto último lo encontramos en las Américas, de la época colonial. Para un hijo de españoles nacido en México, no eran suficientes los elementos de lengua, religión y etnicidad para darle la misma pertenencia que sus padres. “No había nada que hacer al respecto: irremediamente era criollo”.<sup>29</sup> Con ello, se hacía patente la importancia del elemento territorial en la construcción de las identidades.

En el caso de los grupos sociales americanos, la cuestión nacionalista era sumamente compleja. La gran diversidad, en términos lingüísticos, religiosos, étnicos y de estructura política de la región quedaron hermanados por una conquista, que ni siquiera podemos reducir a un Estado europeo. España, Francia, Inglaterra, Portugal y Holanda participaron en el dominio y saqueo del continente, así como en la opresión y exterminio de las culturas locales. Lo que hermana a América Latina es haber sido conquistada en la misma época (el mito fundacional) y vivir durante siglos un periodo histórico que hemos denominado como colonial. El enfrentamiento y mezcla entre locales y europeos durante ese periodo generó nuevas identidades, en las que la amalgama entre los elementos étnicos, religiosos y lingüísticos se dieron en el marco de una relación de dominio absoluto, a tal grado que hoy discutimos el nacionalismo mexicano en idioma español. La unión cultural entre los locales se dio, entonces, a partir de la oposición con el europeo y no por vínculos protonacionales.

El ejemplo anterior nos sirve también para argumentar que la instrumentación de un proyecto de nación implica la configuración de entidades colectivas, a partir de la inclusión y la exclusión, no sólo de elementos culturales, sino también de individuos y grupos humanos. Por ende, implica dinámicas de segregación social que no están exentas de violencia.<sup>30</sup> La unidad territorial, organizada a partir de sentimientos

<sup>27</sup> Sigmund Freud, *Moisés y la religión monoteísta*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.

<sup>28</sup> Eric Hobsbawm, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, *op. cit.*, p. 81.

<sup>29</sup> Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas*, *op. cit.*, p. 92.

<sup>30</sup> Mauricio Pilatowsky *et al.*, *La configuración de la nación mexicana: un proyecto de inclusión exclusión*, México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, 2013; David Delaney, *Territory. A short introduction*, *op. cit.*, pp. 13-14.

tales como el nacionalismo, se construye con las emociones, que derivan de que un sujeto o comunidad establezca lazos afectivos y elementos de identidad. Se trata de la construcción del nosotros, a partir de identificar el no-ser-otros.

Las estructuras de poder quedan plasmadas simbólicamente a partir de elementos tan diversos como los discursos orales y escritos, imágenes, emblemas, objetos, prácticas sociales y paisajes. También pueden ser nombres, frases, edificios, lugares, sabores, olores, mitos, sucesos históricos, que se consideran representativos de un grupo social, del lugar que sirvió de base para su trayectoria común, de los acontecimientos que marcan la memoria, de sus tradiciones y formas de vivir en el mundo. Se trata de símbolos que despiertan emociones que fungan de amalgama para la asociación de los grupos diversos.

Lo simbólico, en cualquiera de sus manifestaciones, constituye un instrumento central para la producción y la reproducción de las estructuras de poder. El territorio, como sustrato material, expresa, representa, conforma y se plasma en un paisaje en el que se distinguen las asimetrías del poder. Dicho paisaje es a la vez el medio, el instrumento y el resultado de la producción y reproducción de las relaciones tanto políticas como económicas, sociales, ambientales y culturales. La relación entre la ciudadanía y el territorio es dinámica y conlleva procesos de pérdida/recuperación, asimilación/exclusión, acercamiento/alejamiento, conocimiento/desconocimiento/reconocimiento. Cabe señalar que no hablamos de opuestos, sino de cuestiones que son parte de los mismos procesos.

Un elemento central en la estructura territorial se constituye por medio del poder institucional. Desde la perspectiva gubernamental, la unión en comunidades imaginadas de quienes habitan una región es una cuestión de control territorial. El papel de las instituciones gubernamentales es el de administrar y gestionar un espacio claramente delimitado por fronteras, con base en un conjunto de leyes. El sentimiento de unidad entre los pobladores de un país se promueve, ya que “el Estado necesitaba su consentimiento práctico o su actividad en otros sentidos, por ejemplo, en calidad de contribuyentes o de reclutas en potencia”.<sup>31</sup> Lo anterior implica la necesidad de establecer mecanismos de vinculación entre los habitantes y los gobernantes, así como asegurar que los ciudadanos sean leales y se identifiquen con el Estado y con el grupo gobernante.<sup>32</sup> La construcción de las naciones “posibles en el

<sup>31</sup> Eric Hobsbawm, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, op. cit., p. 89.

<sup>32</sup> *Idem*.

terreno emocional y viables en el terreno político”<sup>33</sup> no era ni es sólo una cuestión de organización, sino de poder. La inclusión de las mayorías obedecía a una necesidad, a una conveniencia, y no a un principio moral.

La modernidad trajo la secularización del poder político, con ello, los sentimientos de pertenencia colectiva no estaban regulados principalmente por la Iglesia, sino por el Estado. Sin embargo, la forma de canalizar las emociones sociales ha llevado a algunos autores, como Hobsbawm, a afirmar que el patriotismo se convirtió en una nueva forma de religión cívica. Posteriormente, con la democratización del sistema político se fortaleció la idea de pertenencia e identificación, por parte de los ciudadanos, al sentirse copartícipes y parte del régimen, lo que permitía la apropiación simbólica del país.<sup>34</sup>

Los Estados nacionales requerían crear, fomentar y fortalecer los sentimientos de unidad de sus comunidades imaginadas para asegurar la sobrevivencia de su estructura política.<sup>35</sup> Una frase emblemática de esta situación fue la pronunciada por Massimo D’Azeglio, ante la unificación de Italia en el siglo XIX, “Italia ya está hecha”, dijo, “ahora tenemos que hacer a los italianos”. De tal forma que las escuelas, los medios de comunicación, los movimientos artísticos y los intelectuales desempeñaron un papel importante como instrumentos para estandarización social, la reproducción de las estructuras y la legitimación del sistema político; junto con los actos cívicos, las conmemoraciones históricas y las celebraciones.

Las escuelas se encargaron de transmitir los valores, los principios y la historia desde una perspectiva oficial. Fuera de la educación institucionalizada, otros agentes legitimaban el sistema político del momento, por medio de los discursos que fortalecían la unidad nacional, tal es el caso de los intelectuales y de quienes se expresaban a través de los medios de comunicación. Con base en dichos discursos se formaba la llamada *opinión pública*, que al igual que el nacionalismo es una estandarización más.

En los valores de la democracia liberal se enarbolan los derechos ciudadanos, la rendición de cuentas, las elecciones libres, la competencia partidista y la participación política, sustentados en condiciones sociales adecuadas.<sup>36</sup> Entre éstas se incluye la

<sup>33</sup> Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas*, op. cit., p. 83.

<sup>34</sup> Eric Hobsbawm, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, op. cit., pp. 94-97.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>36</sup> Judith Herrera, “Repensar la democracia y la calidad de su ejercicio”, en Ignacio Gatica Lara et al., *Poder, actores e instituciones*, México, Ediciones EON Sociales/Universidad Autónoma Metropolitana, 2008, pp. 132-136, 151.

equidad, justicia, libertad de conciencia, de expresión, de asociación y manifestación; así como condiciones de trato digno, no discriminación, acceso a la información, derecho a la vivienda, al trabajo, al descanso, a la salud, a la educación y a la seguridad, entre otras. Sin embargo, la idea de ciudadanía se ha simplificado y la participación política de las mayorías se reduce al voto, y el vínculo representante–representado termina por desdibujarse después de la elección. La cuestión de los migrantes es otro tema importante, porque hace patente que sólo tiene derechos quien acredite una estancia legal en el país. Lo mismo ocurre con poblaciones marginadas, discriminadas o vulnerables que no encuentran formas pacíficas de reclamar sus derechos.

La ciudadanía en el marco del Estado–nación, liberal y de la democracia, como sistema dominante en los siglos XX y XXI conlleva la idea de los derechos ciudadanos. Por muchos años el derecho al voto fue central en la discusión, la necesidad de elecciones libres y el combate al fraude electoral. Sin embargo, por otro lado, el vínculo entre el sufragio y la ciudadanía también derivó en una organización política, donde la ciudadanía se reducía a ser votante y, por ende, a una relación pasiva con el sistema político, limitada a emitir una opinión, más parecida a la de un consumidor de productos.

Juan Ramón Capella<sup>37</sup> utiliza el adjetivo de ciudadanos siervos para hablar de una relación con el Estado, en la cual las personas quedan despojadas de su individualidad y de sus vínculos tradicionales para convertirse en un grupo homogéneo en el marco del capitalismo moderno, cuya relación con el poder es ambigua y problemática, donde destacan actitudes como los engaños, el conformismo, el clientelismo y la falta de confianza.

## **La ciudadanía desde el modelo libertario**

En un sistema político, los elementos que unen a un grupo social no sólo se reducen a la pertenencia territorial, a las características culturales y genéticas de los individuos, también implican la creencia en un proyecto común, en la construcción de un porvenir.

En el siglo XIX, los movimientos obreros tuvieron como referentes fundamentales a la revolución francesa, cuyo lema *libertad, igualdad y fraternidad* resume el ideario

<sup>37</sup> Juan Ramón Capella, *Los ciudadanos siervos*, Madrid, Editorial Trotta, 2005.

anarquista, por un lado, y por el otro, las revoluciones de 1848, que lucharon contra la opresión y explotación capitalista, en concordancia con los pensamientos de los socialistas utópicos, de Proudhon, Marx y Engels. En particular, la publicación del *Manifiesto comunista* de los dos últimos llevó a la organización de los obreros, bajo un enfoque internacionalista. La identidad, desde este punto de vista, estaba más vinculada con una condición de clase, con un proyecto territorial y con una utopía futura; que con la raza, la religión y la lengua.

En este sentido, podemos decir que el marxismo se orientó a una identidad y estructura política con pretensiones universalizantes, que tenía como base a la clase social. Después, en la praxis del siglo XX, los países socialistas no rompieron con el modelo del Estado nación y, si bien su ciudadanía no tenía las mismas implicaciones (en términos de participación política, derechos civiles y derechos sociales) que las de los países capitalistas, si se incorporaron en un sistema mundo organizado a partir del Estado-nación.

El caso de los anarquistas fue diferente. Si bien no lograron abstraerse del modelo territorial que implicaba el Estado-nación, sí lo criticaron fuertemente. En contraposición, plantearon un modelo territorial que privilegiaba lo local. La propuesta anarquista partía de una estructura que iba de lo simple a lo compuesto; buscaba abolir al Estado y crear una organización popular, donde los trabajadores, tanto productores como consumidores, se vincularan a partir de la libre federación;<sup>38</sup> sin una relación vertical con el Estado. Esto implica una fuerte carga de participación política y el funcionamiento comunitario bajo el principio de la libertad, el apoyo mutuo y una organización confederada.

Los anarquistas del siglo XIX fueron marcados por la Comuna de París.<sup>39</sup> En 1871, Francia fue ocupada por tropas prusianas y la población se levantó contra el gobierno, que lo había permitido. Al principio, la revuelta no pretendía ser socialista, sin embargo, terminó por orientarse a mejorar las condiciones de vida de los obreros y campesinos, y concretar las teorías revolucionarias de la época.<sup>40</sup> Entonces,

<sup>38</sup> Piotr Kropotkin, *La selección natural y el apoyo mutuo*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2009, p. 4.

<sup>39</sup> Piotr Kropotkin, *La comuna de París. SOV Baix Llobregat*, 2009 [<http://www.enxarxa.com/biblioteca/KROPOTKIN%20La%20Comuna%20de%20Paris%20C1.pdf>], fecha de consulta: 28 de junio de 2018.

<sup>40</sup> Rodrigo Quesada Monge, *Anarquía. Orden sin autoridad*, San José de Costa Rica y Santiago de Chile, Editorial Universidad Nacional (EUNA)/Editorial Eleuterio, 2009, pp. 315-316.

se experimentó una nueva forma de agrupación política y por ende de ciudadanía, bajo el principio de la abolición de la propiedad individual y del reconocimiento como bien común, del capital acumulado por las generaciones pasadas.<sup>41</sup> Como consecuencia de su participación en este proyecto, muchos anarquistas, entre ellos los hermanos Reclus, Kropotkin, Perron y Metchnikoff fueron exiliados y ello contribuyó paradójicamente a la divulgación de su pensamiento a otras partes del mundo.

Un año más tarde, en el marco del congreso de la Primera Internacional de Trabajadores en 1872 se hicieron patentes las diferencias entre Marx y Bakunin; entre la idea de una dictadura del proletariado y el rechazo a cualquier tipo de dominación. De ahí surgieron dos grupos que, aunque partían de una problemática común, no tenían acuerdos en sus propuestas: los marxistas y los anarquistas.

El anarquismo es una ideología política que enfatiza en la fuerte vinculación que debe haber entre pensamiento y acción. Además, pone en el centro de la reflexión a la dicotomía libertad/dominación; de ahí el adjetivo de libertarios. Entre sus principios más importantes está la asociación voluntaria, el federalismo, la autogestión, la ayuda mutua, la solidaridad, la igualdad entre individuos, la propuesta de las comunas y federaciones, el rechazo a las estructuras jerárquicas, en particular el Estado, la iglesia y el capital. Una de sus principales diferencias con el socialismo era que consideraban que proponer una dictadura del proletariado era caer en el autoritarismo que rechazaban.

La oposición al modelo del Estado-nación y la propuesta de la federación fue desarrollada por Proudhon en su libro *El principio federativo*. En su crítica al nacionalismo (donde incluye a las democracias imperiales, las monarquías constitucionales y las repúblicas unitarias) afirma que éste conlleva la jerarquía y la centralización del poder; se instrumenta a partir de estructuras patriarcales, familiares, escolares, gubernamentales (él dice monárquico) y eclesiásticas. La justicia no debiera ser un atributo de una autoridad centralizada. La unidad característica implica un poder absoluto, indivisible e inmutable; ya que asume que la diversidad existente tendrá la representación del uno solo. Lo anterior deriva en una forma de gobierno donde en lugar de tener un gobierno para el pueblo, se tiene un pueblo para el gobierno.<sup>42</sup>

En contraposición, Proudhon propone como estructura territorial a la federación, a la cual define como:

<sup>41</sup> Piotr Kropotkin, *La selección natural y el apoyo mutuo*, op. cit., p. 3.

<sup>42</sup> Pierre Joseph Proudhon, *El principio federativo*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Anarquistas, 2005, pp. 6-56.

FEDERACIÓN, del latín *foedus*, *genitivo foederis*, es decir, pacto, contrato, tratado, convención, alianza, etcétera, es un convenio por el cual uno o muchos jefes de familia, uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de pueblos o Estados, se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación de una manera especial y exclusiva.<sup>43</sup>

El principio federativo que propone se basa en una configuración territorial organizada en torno a colectividades autogestivas a nivel local, con reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad, y que se vinculan con otros territorios en el marco de un sistema confederado. Proudhon enfatiza en la necesidad de organizarse en federaciones y lo contrapone a la fusión, que sería la estructura del nacionalismo.<sup>44</sup> La diferencia con el federalismo, enmarcado en el nacionalismo moderno,<sup>45</sup> sería que, en este último, las áreas locales no son autogestivas y reproducen la estructura del gobierno central.

En sus escritos, Proudhon afirma que el orden político es producto de la oposición de dos principios: la autoridad y la libertad. Esta dicotomía es una oposición, más no una exclusión, porque en el terreno de la política, los absolutos existen sólo en la teoría; en la práctica hay que hacer concesiones. “En toda sociedad, aun la más autoritaria, hay que dejar necesariamente una parte a la libertad; y, recíprocamente, que, en toda sociedad, aun la más liberal, hay que reservar una parte a la autoridad”.<sup>46</sup> El problema político, afirma, consiste en encontrar el equilibrio entre la autoridad y la libertad; pues, en caso contrario, el desequilibrio produce desorden y ruina, para el Estado; y opresión y miseria, para los ciudadanos. De lo anterior, Proudhon deriva dos regímenes políticos: el absolutista y el liberal, que se configuran bajo dos formas, la indivisión y la separación.<sup>47</sup>

La función del Estado debiera ser únicamente la de un primer motor; reducirse a crear para la utilidad pública y luego desaparecer; dejar la administración en

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>45</sup> El federalismo enmarcado en la estructura del Estado nación ha sido desarrollado en el presente libro en los capítulos “Federalismo y ciudadanía en México: un binomio distante”, de Gerardo Zamora y Rigoberto Ramírez, y en el capítulo “Federalismo, territorio y ciudadanía: el caso de México”, de Ernesto Soto y Arturo Gálvez.

<sup>46</sup> Pierre Joseph Proudhon, *El principio federativo*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 10 y 33.

manos de los ciudadanos. Su función inicial sería la de hacer caminos, correos, monedas (u otra forma de intercambio), pero no debiera quedarse a gestionarlos. Una cosa es crear un banco y otra establecerse como banquero. Una vez fundado, el espacio de trabajo debe quedar en manos de empleados anónimos organizados. En otras palabras, el poder central debe ser creador, mas no ejecutor, porque si no corre el riesgo de perder el sentido. Termina por orientarse a sostenerse, reproducirse, multiplicarse, aumentar sus prerrogativas y engrosar el presupuesto, en lugar de velar por los intereses de los trabajadores.<sup>48</sup> En cambio, si la autoridad se retira y cede ante la libertad, en lugar de tener una jerarquía gubernamental con las élites al mando, se reparte la responsabilidad entre toda la base, que en términos territoriales se traduce en un sistema federativo.

En eso está toda la ciencia constitucional que voy a resumir en tres proposiciones: 1. Conviene formar grupos, ni muy grandes ni muy pequeños, que sean respectivamente soberanos, y unirlos por medio de un pacto federal. 2. Conviene organizar en cada Estado federado el gobierno con arreglo a la ley de separación de órganos o de funciones; esto es, separar en el poder todo lo que sea separable, definir todo lo que sea definible, distribuir entre distintos funcionarios y órganos todo lo que haya sido definido y separado, no dejar nada indiviso, rodear por fin la administración pública de todas las condiciones de publicidad y vigilancia. 3. Conviene que en vez de refundir los Estados federados o las autoridades provinciales y municipales en una autoridad central, se reduzcan las atribuciones de ésta a un simple papel de iniciativa, garantía mutua y vigilancia, sin que sus decretos puedan ser ejecutados sino previo el visto bueno de los gobiernos confederados y por agentes puestos a sus órdenes, como sucede en la monarquía constitucional, donde toda orden que emana del rey no puede ser ejecutada sin el refrendo de un ministro.<sup>49</sup>

El modelo federativo se opone a una jerarquía y a una centralización administrativa. En cambio, busca que los atributos de la autoridad central disminuyan conforme se va configurando una confederación, cuyos ciudadanos se reservan más derechos, libertades, autoridad y propiedades de los que ceden. En otras palabras, donde confederan su soberanía, territorio y libertad en aras de una seguridad y prosperidad comunes. Caso opuesto al de los gobiernos organizados en un Estado-nación, cuyo poder se va fortaleciendo, en detrimento de las provincias que quedan supeditadas

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 47.

a los intereses centrales y reproducen el régimen absoluto. En el ámbito internacional, los vínculos entre naciones no pueden considerarse confederaciones, porque se reducen a alianzas estratégicas en el ámbito económico. Una diferencia importante entre el Estado nación y la federación es que el primero obedece a una naturaleza anexionista, mientras que en una confederación lo que se defiende es la coexistencia. Si bien puede haber un pacto federal de mutua defensa, esto no implica anexión.<sup>50</sup>

En la reflexión sobre la ciudadanía, desde la óptica libertaria, conviene también aludir al debate que establecieron los anarquistas con el darwinismo social. *El origen de las especies* de Darwin<sup>51</sup> fue uno de los libros más influyentes, en tanto que orientó las discusiones científicas, religiosas y sociales posteriores a su publicación. Si pensamos en la idea planteada por el autor, en términos de que para sobrevivir no hay que ser ni el más fuerte de las especies ni el más inteligente, sino ser el que tiene mayor capacidad de adaptación; pareciera acuñada para el siglo XXI y sus habitantes atrapados por la vorágine de la tecnología, consumo y modernidad. Sin embargo, se refería a un entorno biológico y fue desde ahí que a principios del siglo XX la recuperó Piotr Kropotkin.

En su libro *La selección natural y el apoyo mutuo*, Kropotkin hace una interpretación de la teoría de Darwin. Para él, en la sobrevivencia queda implicado lo colectivo y no sólo lo individual. En *El origen de las especies*, Darwin reconoce gradualmente el valor de la asociación entre las especies para adaptarse al medio ambiente, por encima del valor que puede tener la lucha a nivel individual.<sup>52</sup> Por ende, la lucha por la vida no puede plantearse como una lucha por el beneficio individual, sino que debe instrumentalizarse desde un grupo que tiene enemigos comunes y agentes del medio hostiles a ellos.<sup>53</sup>

El apoyo mutuo es la base del pensamiento anarquista que suscribe Kropotkin, para la creación de espacios más esperanzadores que los que ofrece la realidad capitalista, y más allá del pensamiento libertario, es un valor que entra en concordancia con ideas tales como la paz con dignidad a la que aluden los zapatistas y los ideales que otros profesan en aras de un mundo incluyente, que se oponga a la corrupción, la impunidad, la violencia y los despojos. Con base en investigación de

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp. 47-51.

<sup>51</sup> Charles Darwin, *El origen de las especies*, México, Porrúa, 1994.

<sup>52</sup> Piotr Kropotkin, *La selección natural y el apoyo mutuo*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 42.

archivos, Federico Ferretti y Philippe Pelletier<sup>54</sup> afirman que a pesar de ser atribuida a Kropotkin, la teoría del apoyo mutuo fue elaborada con base en una discusión compartida con Reclus y Mechnikov.

Recapitulando, la ciudadanía desde el pensamiento libertario implica fuertemente al colectivismo, la autogestión y el apoyo mutuo, en una asociación libre, donde se rechazan las estructuras jerárquicas. En su vinculación con la superficie terrestre se establece un rechazo a la propiedad individual y la organización por medio de una propiedad colectiva o comunal, estructurada en federaciones, que será la unidad territorial básica. Al no reconocer a una figura de autoridad (llámese soberano, presidente, primer ministro, dictador, emperador o tirano), la vinculación política de la sociedad no se da ni como representado ni como súbdito ni siervo, sino como ciudadanos libres y solidarios en igualdad de circunstancias.

El anarquismo tuvo su auge en el siglo XIX y principios del XX. Después, aunque fue desplazado frente al socialismo, el movimiento no desapareció. En el siglo XXI, las ideas libertarias están resurgiendo como base de la teoría crítica y propuestas tales como la del decrecimiento.

Más allá de Europa, el movimiento libertario tuvo una fuerte influencia en diversas organizaciones territoriales que se concretaron en el siglo XX, no necesariamente adscritas explícitamente a una ideología libertaria, pero sí haciendo alusión a principios y valores comunitarios, mutualistas y de autogestión. Ejemplos de ello fueron los kibutz, las comunas hippies y, en la actualidad, los caracoles zapatistas.

Los kibbutz surgieron en Palestina durante los primeros años del siglo XX y fueron después importantes en la conformación del Estado de Israel. Alfonso Morales<sup>55</sup> los define como una sociedad cooperativa cuyos miembros viven en comunidad, bajo un régimen de propiedad colectiva de los bienes (los bienes de producción, las instalaciones y las viviendas). Los vínculos entre sus habitantes se dan en condiciones de igualdad, donde la producción es común y el trabajo no es asalariado; hay una rotación en los puestos de trabajo y en el reparto de la autoridad. Hay un compromiso

<sup>54</sup> Federico Ferretti y Philippe Pelletier, “En los orígenes de la geografía crítica. Espacialidades y relaciones de dominio en la obra de los geógrafos anarquistas Reclus, Kropotkin y Mechnikov”, *Germinál. Revista de estudios libertarios*, núm. 11, 2014, pp. 57-79.

<sup>55</sup> Alfonso Carlos Morales Gutiérrez, “El kibbutz como experiencia comunitarista: relaciones básicas y limitaciones”, *Arbor*, CLXV, abril, 2000, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 715-730 [<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewFile/992/999>], fecha de consulta: 20 de julio de 2018.

de dedicar un determinado número de horas para servicios comunes. Además, existe una cooperación en los ámbitos de la producción, del consumo y de la educación. A pesar de lo anterior, los kibbutzim no rompen con la estructura del Estado-nación. En el caso de Israel, la propiedad de la tierra es nacional, al igual que el agua.

Los servicios sociales (como el comedor, asistencia sanitaria, servicios médicos, provisión de vestidos) se asumen también en forma colectiva. El trabajo es el bien fundamental y la asignación de las labores concretas corresponden a la asamblea y al secretario de la organización del trabajo. Las necesidades de sus miembros son consideradas y satisfechas dependiendo de las posibilidades económicas del kibbutz. Se atienden las necesidades materiales, culturales, de salud, educación y esparcimiento de sus habitantes. Hay un régimen colectivo de la educación, que se asume grupalmente y no por familias. Las decisiones se toman en grupo, bajo el esquema de la democracia directa y de una estructura corporativa. La asamblea general es el máximo órgano de gobierno. Su estructura burocrática asume principios tales como la no permanencia en el cargo y hay el supuesto de que todas las funciones tienen el mismo valor.

Las comunas hippies tienen su origen en el movimiento del mismo nombre que surgió en la década de 1960 en Estados Unidos y después se diseminaron por varios países. Con fuertes tintes libertarios, pacifistas y anticapitalistas, asociados con una juventud rebelde, algunos grupos se asentaron en colectividades, que no lograron trascender de manera importante como para convertirse en alternativas a la organización dominante de la sociedad.

El tercer ejemplo es el de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (Marez), los caracoles y las juntas de buen gobierno, establecidos en Chiapas, como estructuras territoriales comunitarias, mediante las cuales se busca construir la resistencia pacífica y civil, así como romper el dominio estatal, militar y la lógica paramilitar para reobtener control sobre la gente, la tierra y los recursos naturales.<sup>56</sup> Se trata de una propuesta local, recuperada desde una cultura específica.

En la página electrónica de Enlace Civil A.C.<sup>57</sup> explican la naturaleza de los caracoles zapatistas como espacios colectivos, indígenas, rebeldes, que busca la

<sup>56</sup> Claudia Villegas, "Producing a 'space of dignity', knitting together space and dignity in the EZLN rebellion in Mexico". Tesis para obtener el grado de PHD en Rutgers, The State University of New Jersey, 2008, p. 79.

<sup>57</sup> Página que busca establecer un puente entre las comunidades zapatistas y la sociedad civil [<http://www.enlacecivil.org.mx/caracoles.html>], fecha de consulta: 2 de junio de 2018.

construcción de un mundo nuevo. Fueron implementados en 32 municipios indígenas y están orientados a “la impartición de justicia, la salud comunitaria, la educación, la vivienda, la tierra, el trabajo, la alimentación, el comercio, la información y la cultura, el tránsito local”. Es una propuesta puesta en práctica en diciembre de 1994 y que con el paso de los años se ha alejado de los medios y se han volcado más hacia sí mismos, para avanzar en la búsqueda de su propia autonomía.

Estos ejemplos y otros que pudiésemos sumar al recuento de propuestas territoriales con otras formas de mirar la ciudadanía, bajo principios de igualdad, comunitarismo, solidaridad y justicia han sido criticados a partir de sus resultados, que muchas veces muestran que no logran del todo la utopía planteada. Entre otras cosas, se han hecho señalamientos en términos de equidad de género o de cuestionar que verdaderamente se eliminen las jerarquías. Sin embargo, considero que estos intentos tienen un gran valor crítico y propositivo. Son experiencias que buscan implementar formas alternativas de resolver los problemas que los modelos político-territoriales dominantes no han logrado y plantear otras maneras de vinculación, pertenencia política, de participación ciudadana, de resolución de conflictos y atención a los derechos humanos, civiles y sociales.

Si bien en este momento de la historia es difícil pensar una sociedad funcional sin Estado y una estructura territorial al margen de la de los Estados-nación, que operan en la actualidad, las propuestas libertarias nos permiten hacer una crítica de la ciudadanía actual, en tanto que hace evidente el carácter pasivo que muchas veces implica reducir la participación al voto y delegar la gestión a los representantes. Peor aún en el marco de la democracia, como sistema político envuelto por la atmósfera del consumo.

### **La ciudadanía en tiempos del neoliberalismo**

Hoy la ciudadanía no puede analizarse sin considerar también las implicaciones del sistema económico, de la sociedad de consumo y del orden mundial imperante en el siglo XXI, que se caracteriza por una homologación cultural y una estructura económica internacional, que suele nombrarse bajo los modelos de globalización y del capitalismo neoliberal.

El neoliberalismo se configuró a lo largo del siglo XX, primero en el ámbito teórico y después en la praxis. En sus inicios como una inquietud por parte de intelectuales, académicos y políticos por renovar el liberalismo. Sus planteamientos fueron discutidos desde algunas universidades y en conferencias internacionales. Desde

sus orígenes en 1938 se planteó en contra del colectivismo y por la reactivación económica, con base en la restauración del mercado.<sup>58</sup>

Después de la Segunda Guerra Mundial, la economía mundial se orientó en forma predominante hacia el consumo y se conformó lo que Lipovetsky nombra como “civilización del deseo”, es decir, una sociedad que se orienta a multiplicar la satisfacción, a estimular necesidades y a derrochar energía, a generar demandas que se resuelven mediante la comercialización.<sup>59</sup> Desde esta lógica los individuos, más que de formar comunidades, defender derechos civiles y vincularse a partir del nacionalismo, buscan bienestar, comodidad, placer, gusto, distinción y complacencia; en el marco de un capitalismo neoliberal, productor y reproductor de inequidades alarmantes. El consumo ha adquirido un lugar central para una sociedad guiada por la comodidad. Los medios de comunicación masiva son ahora los que construyen la opinión pública. La apatía política se hace patente y se configura una indiferencia que en términos marxistas podríamos llamar alienación.<sup>60</sup>

El neoliberalismo va más allá de un orden económico del mundo. Para su funcionamiento requiere de una estructura política, de leyes, arreglos institucionales y estrategias fiscales. Así como un conjunto de ideas sobre el capital, la naturaleza humana, la sociedad y su funcionamiento.

Las líneas comunes son fáciles de reconocer. Privatización de activos públicos, empresas, tierras, servicios, liberalización del comercio internacional; liberalización del mercado financiero y del movimiento global de capitales; introducción de mecanismos de mercado o criterios empresariales para hacer más eficientes los servicios públicos; y un impulso sistemático hacia la reducción de impuestos y la reducción del gasto público, del déficit, de la inflación.<sup>61</sup>

Víctor Toledo caracteriza a la sociedad industrial neoliberal a partir de cuatro elementos: una vinculación entre individuos, empresas y países donde las relaciones son de competencia y no de cooperación; la presencia de mercados con una lógica capitalista orientados a la acumulación de la riqueza; el uso primordial de

<sup>58</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2017, pp. 27-29.

<sup>59</sup> Gilles Lipovetsky, *La felicidad paradójica*, Barcelona, Anagrama, 2011, pp. 7 y 15.

<sup>60</sup> Gilles Lipovetsky, *La era del vacío*, Barcelona, Anagrama, 1993, pp. 6-41.

<sup>61</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, *Historia mínima del neoliberalismo*, op. cit., pp. 22-23.

combustibles fósiles (principalmente petróleo, gas, carbón y uranio) y el uso de la ciencia y la tecnología como instrumentos de poder.<sup>62</sup> Lo anterior ha generado una crisis civilizatoria, en la cual el sistema capitalista amenaza a la vida sobre la Tierra, por su grado de rapacidad, su capacidad de explotación (natural y social) y su habilidad para la exclusión.

Aun en el marco del esquema neoliberal, donde las ganancias monetarias son el motor de la historia, los individuos siguen estableciendo identidades; pero ya no se trata de ser, sino de tener.<sup>63</sup> Desde el ámbito empresarial se promueve llevar un estilo de vida, de usar ciertas marcas, ir a ciertos lugares. Los apegos y lealtades, afirma Hobsbawm,<sup>64</sup> pueden ser diversos y simultáneos, donde elementos tales como el género, el estado civil, la ocupación, la ideología política, la militancia, la religión, el lugar de origen y las preferencias en términos de equipos deportivos son algunas características del individuo que lo pueden llevar a identificarse al mismo tiempo con diversas comunidades. Sin embargo, hoy la pertenencia comunitaria queda establecida de manera importante por los hábitos de consumo o por el lugar en el que la persona ha sido colocada dentro de los nichos de mercado.

En las décadas de 1970 y 1980, el neoliberalismo fue instaurado como programa político, a partir de leyes, arreglos económicos y políticas fiscales. Los gobiernos de Pinochet, Margaret Thatcher y Ronald Reagan instrumentaron el modelo y fueron emblemáticos. Después, se extendió por el resto del mundo capitalista con el apoyo de instancias tales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Si bien es un modelo que parte de la teoría económica, tiene alcances en los demás ámbitos de la vida: la salud, la educación, la seguridad, la administración pública y, por supuesto, la participación política y la configuración de la ciudadanía.

Con el neoliberalismo, la estructura del Estado-nación se orienta al servicio de las grandes empresas y los capitales financieros, mas no a los intereses de los colectivos; la prioridad fundamental es el mercado, no el bien común. Uno de los instrumentos más importantes es la sustitución de lo público en beneficio de lo privado, argumentando su mayor eficiencia. "Privatizar significa cambiar el principio por el que se distribuye un bien, o se ofrece un servicio, y decidir que se asigne no como un derecho, sino como una mercancía". La lógica dominante es la ganancia y no la

<sup>62</sup> Víctor Toledo, *Ecocidio en México. La batalla final es por la vida*, México, Grijalbo, 2015, p. 168.

<sup>63</sup> Erich Fromm, *¿Tener o ser?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

<sup>64</sup> Eric Hobsbawm, *Naciones y nacionalismo desde 1780, op. cit.*, pp. 132-133.

del servicio. En lugar de que las escuelas, el transporte colectivo, los servicios de salud y la seguridad respondan a las necesidades humanas, se orientan al crecimiento económico,<sup>65</sup> de manera tal que los que se benefician son las élites. Con el modelo neoliberal, la función más importante del Estado no es garantizar la justicia, la equidad y los derechos sociales, sino favorecer el libre mercado y propiciar su expansión.

El capitalismo, en general, y el neoliberalismo, como expresión actual del mismo, han llevado a problemas sociales y ambientales que amenazan a la vida sobre la Tierra. Entre otras cosas, se configura una gran vulnerabilidad socioambiental a partir del uso indiscriminado del petróleo (y el final de su era), de la industrialización, de la desregulación de los mercados, de la centralidad económica de los sectores financieros e inmobiliarios, de permitir la concentración de capital en muy pocas manos, de mercantilizar a la naturaleza y de organizar el consumo en función del espectáculo, la exuberancia, la comodidad y la distinción.

En palabras de Víctor Toledo,<sup>66</sup> la civilización moderna, en su afán de progreso, ha llevado a una doble explotación: la del ser humano (trabajo) y la de la naturaleza; cuya expresión espacial se manifiesta desde la escala global hasta la local. El resultado es un caos ambiental y social, que permea las fronteras del Estado-nación y vulnera los derechos humanos, civiles y sociales de los habitantes del planeta. El poder político, fuertemente vinculado con el económico, debilitó a la sociedad y a la ciudadanía; el trabajo humano ha quedado sujeto a los intereses del capital.

Desde varios foros se ha discutido la problemática social y ecológica, en función de valores tales como libertad, igualdad, solidaridad, justicia, dignidad y sustentabilidad. En este sentido fue emblemático el Primer Foro Social Mundial de Porto Alegre. De estas discusiones han derivado instrumentos como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad de 2004, analizada en el capítulo de Alejandra Toscana del presente libro.

El deterioro ambiental, el cambio climático, el uso de los transgénicos, la desigualdad social, la explotación capitalista son procesos cuyas consecuencias van más allá de las fronteras de los países. Sin embargo, no en cualquier parte de la superficie terrestre hay los mismos grados de saqueo, abuso y desprecio por las personas y por la naturaleza. Son fenómenos globales, sometidos a las dinámicas de los Estados-nación.

<sup>65</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, *Historia mínima del neoliberalismo*, op. cit., pp. 141 y 202.

<sup>66</sup> Víctor Toledo, *Ecocidio en México. La batalla final es por la vida*, op. cit.

El Estado no desaparece ante el neoliberalismo. Sin embargo, al orientarse a los intereses financieros y de las grandes corporaciones, deja a la población en una situación de gran vulnerabilidad, lo que merma sus derechos políticos y sus funciones en el marco de la participación política. Ante estos capitales monopólicos, corporativos y globalizados, Toledo<sup>67</sup> identifica tres formas posibles de resistencia: la primera que se da por vía de las urnas (me refiero a las electorales) y que constituyen la base de una democracia representativa, la segunda corresponde a la vía armada y la tercera es la que se organiza con base en la desobediencia civil y la autogestión territorial. Al respecto cita a los caracoles zapatistas en Chiapas y a las policías comunitarias de Guerrero y Michoacán. En particular, relata la experiencia de Cherán, donde a partir de su reivindicación como pueblo originario y el establecimiento de un autogobierno, recuperaron el control de su territorio. Estas experiencias de resistencia tienen en común la autogestión y el cooperativismo desarrollados en el inciso anterior.

Como se dijo anteriormente, el neoliberalismo no ha logrado desplazar al sistema-mundo conformado por Estados-nación. La globalización, como uno de sus instrumentos, conlleva a la interrelación e interdependencia entre los Estados y a la adquisición de compromisos a escala internacional en términos de derechos. Sin embargo, esto no deriva en una ciudadanía mundial, cosmopolita, con alcances jurídico-políticos. Lograrlo implicaría un proceso lento, que debería iniciar por una cobertura mundial de los derechos; para después lograr que el intercambio entre individuos y grupos sociales ocurran en un marco de igualdad y de libertad. Esta opción ha sido cuestionada ante la posibilidad de que implique el establecimiento de un gobierno global centralizado.<sup>68</sup>

La idea de crear una organización internacional entre las naciones también tiene sus antecedentes en el Tratado de Westfalia (1648), ratificado por el Tratado de Utrecht (1712), en el cual se establece un compromiso de igualdad jurídica y equilibrio de poderes entre los Estados europeos. Sin embargo, no fue sino hasta el siglo XIX que se habla de un proceso de constitución de organismos internacionales. La Conferencia de La Haya en 1899, donde participaron México y Estados Unidos, fue la primera en ir más allá de las fronteras europeas. Después, en el siglo XX se consolidó la estructura internacional. Primero se creó la Sociedad de las Naciones (1919) y después las Naciones Unidas (1945), que ha sido referente central para los acuerdos

<sup>67</sup> *Ibid.*, pp. 153-154.

<sup>68</sup> José Rubio Carracedo, *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*, op. cit., pp. 101-102.

internacionales. En julio de 1944 se llevó a cabo la Conferencia de Bretton Woods, de la cual surgen el FMI y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que tuvieron un papel dominante en la economía de la posguerra<sup>69</sup> y para el establecimiento del sistema neoliberal. En la segunda mitad del siglo XX proliferaron diversos acuerdos económicos entre países<sup>70</sup> y organizaciones internacionales de derechos humanos.<sup>71</sup>

Si bien la organización internacional ha servido más para la negociación política, el intercambio comercial y el desarrollo del sector financiero, la discusión académica se ha abierto a conceptos tales como la ciudadanía posnacional (correspondiente a Estados pluriétnicos y plurinacionales), la ciudadanía cosmopolita (se manifiesta en estructuras locales como la ciudad natal o la región, pero responde a las nuevas condiciones de la globalización económica, cultural, política y mediática), la ciudadanía multicultural (que precisa los rasgos diferenciales de los grupos), la ciudadanía transnacional (donde existe una doble nacionalidad: de origen y de adopción), la ciudadanía transcultural (de identidad compleja que responde tanto a la diferenciación en el tiempo como en el espacio) y la ciudadanía universal, donde organismos internacionales como la ONU han desempeñado un papel importante en cuanto promotores, por ejemplo, de la Declaración Universal de 1948, la Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo de 1988 y la de Universalidad de los derechos humanos de Viena de 1993.<sup>72</sup>

La mancuerna dominante entre los empresarios y gobernantes ha desplazado el vínculo entre representantes y representados. La ciudadanía reduce su participación política al sufragio y a la protesta. Las luchas populares se han manifestado en forma de movimientos sociales, protestas por la defensa de la tierra y de resistencias comunitarias. Los medios de comunicación masiva les dan poca visibilidad o son

<sup>69</sup> Agustín Carrillo Suárez, “Los organismos internacionales”, *Cuaderno de Trabajo. Seminario de Derecho Internacional*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015 [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4056/5.pdf], fecha de consulta: 4 de agosto de 2018.

<sup>70</sup> Como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Mercado Común Centroamericano, el Pacto Andino, el Mercosur, la Comunidad Económica Europea, la Unión del Magreb Árabe, entre otras.

<sup>71</sup> Como la Federación Internacional de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, entre otras.

<sup>72</sup> José Rubio Carracedo, *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*, op. cit., pp. 65-127.

criminalizadas y quedan ocultas ante noticias que se orientan al narcotráfico, crimen organizado y el terrorismo.

¿Cómo pensar, entonces, al ciudadano en un contexto donde las personas importan menos que el dinero? En tiempos del neoliberalismo, la sociedad no se estructura en función de las colectividades, sino de los individuos. Libre es un adjetivo que califica a los mercados y no a las personas; la igualdad se considera en función del poder de compra y no en términos de oportunidades; la participación política se convierte en la protesta y se criminaliza. La solidaridad se pierde entre las virtudes y es desplazada por la caridad. Los lugares, los momentos, las personas y las cosas se valoran en función de su potencial como negocio. La esfera pública pasa a estar gestionada por instituciones privadas y los ciudadanos se convierten en consumidores. Los deudores viven en condiciones de incertidumbre y riesgo constante. El derecho a la vivienda pasó a ser derecho al crédito y el derecho a la salud depende de la posibilidad de contratar un seguro médico.

## Conclusiones

La ciudadanía es una forma de pertenencia político-territorial, que se ha concretado de formas diversas. En la modernidad se ha implementado más allá de las fronteras de Europa, sin embargo, la reflexión se ha producido principalmente desde la tradición occidental. De acuerdo con su evolución histórica y su estructura territorial, a lo largo del presente capítulo se han distinguido tres modelos de ciudadanía. Uno donde la organización territorial responde a las fuerzas políticas, el segundo que se estructura en función de las fuerzas sociales, y el tercero, en función del poder económico.

La ciudadanía como concepto está estrechamente vinculada con el modelo de Estado-nación, con sus valores, propuestas, su crítica y su evolución. Su estructura se basa en un poder centralizado y jerárquico, que se ha puesto en práctica en regímenes monárquicos, republicanos, demócratas y tiránicos. A su vez, ha sido criticada desde y alimentada por los valores revolucionarios, la propuesta libertaria y las reflexiones sobre los derechos humanos. En su evolución, dentro del sistema capitalista, es fuertemente transformada por el neoliberalismo. Todo ello se ha implementado en una diversidad de lugares, lo que nos lleva a constatar que no es lo mismo ser un ciudadano rural que urbano, vivir en una comuna que en una estructura territorial centralizada; en un país donde se sigue una política de Estado de bienestar que en una economía neoliberal.

En las últimas décadas, la ciudadanía ha sido un concepto importante para la discusión académica. En este contexto, se han abordado cuestiones de participación, sufragio y derechos (humanos, civiles y sociales), desde puntos de vista donde destaca el análisis histórico, político y social. Con base en ello, a lo largo del presente capítulo se propuso analizar la ciudadanía desde una mirada espacial. En particular, se desarrollaron las implicaciones de tres modelos territoriales de la tradición occidental que, aunque parten de principios diversos, no implican la exclusión uno de otro, en tanto que todos han sido desarrollados en el marco del Estado-nación. Los tres pueden ser, además, vistos como formas de organización política que enfatizan diversas escalas. El Estado-nación se instrumenta desde el nivel regional, el modelo libertario busca configurarse a partir de lo local y el modelo neoliberal se ha implementado con una estructura global.

Los modelos territoriales fungen como base para la configuración y transformación de la ciudadanía y de sus relaciones políticas. En el caso del capitalismo, la organización del sistema coloca a la propiedad privada en el centro. En contraposición, desde el pensamiento libertario la propiedad individual es rechazada y, en cambio, su organización depende de una estructura de apoyo mutuo. En el neoliberalismo no son los individuos lo que se valora, sino el libre mercado; no es el bien común, sino la sustitución del ámbito público por el privado.

Estos tres modelos, además de estar organizados en torno a la dimensión espacial, corresponden también a una temporalidad en el sentido de la historia de las ideas. El modelo del Estado nación, que ha sido central a la modernidad, se configuró y consolidó durante los siglos XVII, XVIII y XIX; las propuestas libertarias se gestaron en el XIX, tuvieron una resonancia en el XX y están resurgiendo en el siglo XXI. El neoliberalismo, en cambio, es una historia de los siglos XX y XXI. Sin embargo, y como se ha reiterado a lo largo del texto, en los siglos XX y XXI el Estado-nación no perdió vigencia y los otros modelos se han adaptado a su estructura.

## Bibliografía

- Abbagnano, Nicola, *Diccionario de filosofía*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Agnew, John y Oslender Ulrich, “Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina”, *Tabula Rasa*, núm. 15, julio-diciembre, Bogotá, 2010.
- Anderson, Benedict, *Comunidades imaginadas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Blanco, Francisco y Alberto Romero, “Europa: estructura institucional para la seguridad desde la paz de Westfalia”, *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 9, pp.

- 103-126 [[http://silente.es/wordpress/wp-content/uploads/2010/09/n9.8.f.j.blanco.jimenez.aromero.ania\\_.08.pdf](http://silente.es/wordpress/wp-content/uploads/2010/09/n9.8.f.j.blanco.jimenez.aromero.ania_.08.pdf)].
- Capella, Juan Ramón, *Los ciudadanos siervos*, Madrid, Editorial Trotta, 2005.
- Carrillo Suárez, Agustín, “Los organismos internacionales”, *Cuaderno de Trabajo. Seminario de Derecho Internacional*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005 [<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4056/5.pdf>].
- Da Costa Gomes, Paulo César, “El concepto de región y su discusión”, en Uribe Gracielita (comp.), *Cuaderno de geografía brasileña*, México, Centro de Investigación Científica “Ing. Jorge L. Tamayo”, 1998.
- Darwin, Charles, *El origen de las especies*, México, Porrúa, 1994.
- De la Peña, Guillermo, “Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada”, *Desacatos*, núm. 001, primavera, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1999.
- Delaney, David, *Territory. A short introduction*, India, Blackwell Publishing, 2005.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2017.
- Ferreti, Federico y Philippe Pelletier, “En los orígenes de la geografía crítica. Espacialidades y relaciones de dominio en la obra de los geógrafos anarquistas Reclus, Kropotkin y Mechnikov”, *Germinal. Revista de estudios libertarios*, num. 11, 2014.
- Freud, Sigmund, *Moisés y la religión monoteísta*, Madrid, Alianza Editorial, 2011.
- Fromm Erich, *¿Tener o ser?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Derek, Gregory *et al.*, *The Dictionary of Human Geography*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2009.
- Heater, Derek, *Ciudadanía: una breve historia*, Madrid, Alianza Editorial, 2007.
- Herrera, Judith, “Repensar la democracia y la calidad de su ejercicio”, en Ignacio Gatica Lara *et al.*, *Poder, actores e instituciones*, México, Ediciones Eon Sociales/Universidad Autónoma Metropolitana, 2008.
- Hornby, A.S., *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Oxford, Oxford University Press, 1974.
- Hobsbawm, Eric, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica, 2004.
- Kropotkin, Piotr, *La selección natural y el apoyo mutuo*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2009.
- , *La comuna de París*, SOV Baix Llobregat, 2009 [<http://www.enxarxa.com/biblioteca/KROPOTKIN%20La%20Comuna%20de%20Paris%20C1.pdf>].
- Lipovetsky, Gilles, *La felicidad paradójica*, Barcelona, Anagrama, 2011.
- , *La era del vacío*, Barcelona, Anagrama, 1993.
- Moliner, María, *Diccionario de uso del español*, Madrid, Gredos, 2007.
- Marshall, Thomas H., “Ciudadanía y clase social”, Universidad de Buenos Aires, Reis, 1950 [<http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>].

- Morales Gutiérrez, Alfonso Carlos, “El kibbutz como experiencia comunitarista: relaciones básicas y limitaciones”, *Arbor*, CLXV, abril, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2000, pp. 715-730 [<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewFile/992/999>], fecha de consulta: 20 de julio de 2018.
- Pilatowsky, Mauricio *et al.*, *La configuración de la nación mexicana: un proyecto de inclusión exclusión*, México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM, 2013.
- Proudhon, Pierre Joseph, *El principio federativo*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Anarquistas, 2005.
- Quesada Monge, Rodrigo, *Anarquía. Orden sin autoridad*, San José de Costa Rica/Santiago de Chile, Editorial Universidad Nacional/Editorial Eleuterio, 2016.
- Rubio Carracedo, José, *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*, Madrid, Editorial Trotta, 2007.
- Toledo, Víctor, *Ecocidio en México. La batalla final es por la vida*, México, Grijalbo, 2015.
- Villegas, Claudia, “Producing a ‘space of dignity’, knitting together space and dignity in the EZLN rebellion un Mexico”. Tesis para obtener el grado de PHD en Rutgers, The State University of New Jersey, 2008.

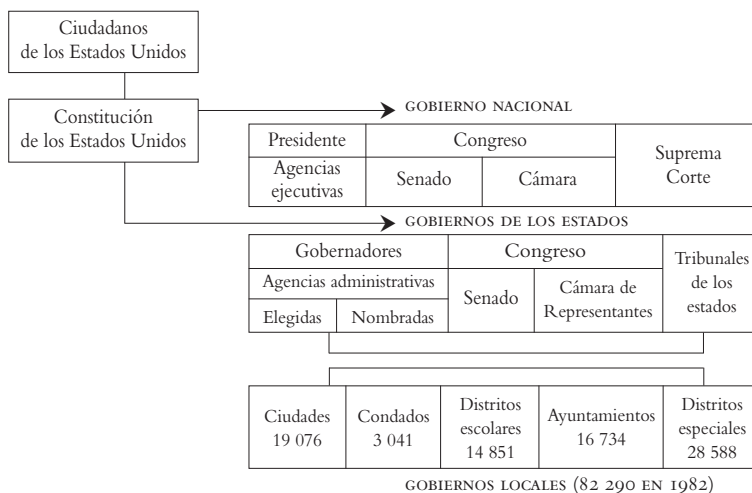


## Federalismo y ciudadanía en México: un binomio distante

*Gerardo Zamora Fernández de Lara*  
*Rigoberto Ramírez López\**

Al federalismo se le reconoce como una de las grandes invenciones creadas por los líderes políticos que construyeron el sistema político estadounidense. Se ha dicho que es la mayor contribución de ese país a las ciencias de gobierno. La idea central y el significado del concepto de federalismo se resumen gráficamente en el siguiente esquema:

Gobierno en los Estados Unidos: sistemas y estructuras



Fuente: Deil S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: Fondo de Cultura Económica/CNCPAP/UAC, 1997, p. 95.

\* Profesores-investigadores en el Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad-Xochimilco.

Como se aprecia, el gobierno estadounidense está organizado en tres niveles: el gobierno nacional, los estatales y los locales y/o municipales; éstos a su vez tienen en la Constitución su marco de referencia para desarrollar las funciones claramente establecidas en dicho instrumento jurídico. También es importante destacar el punto de partida de la arquitectura de gobierno ideada por los fundadores de la Constitución estadounidense (nos referimos a la idea explícita de que la Constitución tiene su origen en los ciudadanos de los Estados Unidos), quienes en su calidad de constituyentes y a nombre de sus representados tomaron decisiones que moldearon el futuro de su sociedad; en ese sentido, la Constitución dimana de la ciudadanía. Dicha afirmación es importante en el proceso de surgimiento y desarrollo del federalismo estadounidense, así como en la influencia que tuvo en otros países.

En México hay especialistas que han comparado el federalismo en México con el de los Estados Unidos. Si se analiza la estructura institucional de los diferentes niveles de gobierno en México y los comparamos con otros sistemas federales (Estados Unidos o Alemania), nos podremos dar cuenta de las profundas similitudes, ya que el federalismo mexicano está fuertemente influido por el estadounidense, con una salvedad: mientras que en Estados Unidos el federalismo es el producto de una ardua deliberación entre el sur y el norte que terminó resolviéndose a partir de la negociación y el acuerdo político, el federalismo mexicano fue producto de una aspiración ligada a la construcción republicana pero sin una profunda discusión entre regiones para una distribución equitativa del poder público.

Como hemos mencionado, en Estados Unidos hubo una confrontación de enfoques sobre el diseño de las instituciones con las que sería gobernada la sociedad y su desenlace fue un arreglo político en el que se conciliaban los intereses de ambas posiciones. En otros términos, pactaron las reglas con las que se haría la distribución del poder y la asignación de facultades entre gobiernos, con lo cual los estados aceptaron formar parte de la federación. Por el contrario, nuestra Constitución mexicana se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes, como quedó asentado en el artículo 124 de nuestra Constitución: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1917 (artículo 124).

## Premisas jurídico-políticas e históricas

Siempre que se hable de federación y de federalismo es indispensable considerar el marco constitucional que les da sustento jurídico-político. En efecto, si toda Constitución es un conjunto de principios organizativos que tienen que ver con “las decisiones esenciales sobre la forma de Estado o régimen, sobre la organización y funciones de los poderes públicos, sobre los derechos y los deberes de los ciudadanos”,<sup>2</sup> entonces ese referente constitucional es insoslayable para reconocer las características que el principio de organización federal tiene para estructurar los estados que adoptan la forma de república federal.

Por tanto, puede decirse que el federalismo es, ante todo, *una forma de organización política estatal que implica un arreglo institucional para reconocer y vincular los poderes públicos formalmente constituidos en una sociedad*. Esta forma particular de organización estatal —se sabe bien— reconoce dos esferas de gobierno dotadas de cierta autonomía para el ejercicio de sus facultades en las correspondientes circunscripciones jurídico-políticas y territoriales bajo su responsabilidad. Dichas esferas se refieren a los órdenes del gobierno federal y de los gobiernos estatales.

Alrededor de esta forma de organización estatal se desarrolla una gran variedad de relaciones intergubernamentales. Variedad que no sólo comprende relaciones entre federación y estados sino toda la gama de combinaciones entre federación-estados-municipios; y lo hace desarrollando una serie de mecanismos tanto formales como informales en los que directa e indirectamente participan diversos actores de la vida social. Es pues, el federalismo, un formato organizacional dinámico que no se circunscribe a su expresión jurídico-política, aunque en ella reside la matriz de sus posibilidades.

Aunque el federalismo mexicano se ha analizado priorizando las relaciones entre los gobiernos federal y estatales, marginando las que se entrecruzan con los municipios y sus gobiernos, la historiografía política del federalismo y de la vida pública registran también una importante presencia de los municipios, tal que incluso hay periodos del federalismo mexicano que serían incomprensibles si no se observara la participación del municipio en la dinámica del federalismo.

Así, por ejemplo, el primer periodo de formación del federalismo mexicano, que puede datarse de 1823 a 1847, la relación entre las dos esferas fundamentales

<sup>2</sup> Norberto Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1991, p. 324.

del pacto federal, no se significaba, como ahora, por el amplio peso específico del gobierno federal, sino más bien por la fuerza del regionalismo que conservaban los poderes locales en esa primera etapa de independencia del país y que frente a la forma de organización federal pugnaban por mantener un amplio margen de autonomía frente a la federación. Sería hasta décadas adelante, en medio de la pugna entre liberales y conservadores, que progresivamente se decantaría una tendencia a favor de una expresión centralizada que buscaría dar mayor peso y autonomía a la federación frente a los poderes regionales y los ayuntamientos como expresión representativa de los pueblos. De hecho, esta tendencia marcaría al federalismo liberal de nuestro país en la segunda mitad del siglo XIX, con la Constitución de 1857.

Desde luego, ya en el último tercio del siglo XIX e iniciado el XX, el federalismo mexicano adoptó, con mecanismos formales e informales, un verticalismo autoritario y excluyente de los municipios, como forma de control territorial por parte de los gobernadores en sus estados. Uno de los momentos culminantes y decisivos de este proceso fue sin duda el Congreso Constituyente de febrero de 1917, que dotó a la nación mexicana de su Constitución Política vigente hasta la actualidad. Coincidimos con quienes afirman que la Constitución de 1917 “no es una deformación del principio federal, sino más bien una adecuación y reinención del mismo para responder a los desafíos internos y externos del país”.<sup>3</sup> El debate en el Constituyente a propósito del nombre de la Constitución fue significativo para determinar el sentido del federalismo mexicano: la disputa acerca de si la nueva Constitución Política debiera denominarse de la “República Federal Mexicana” (propuesta del dictamen) en sustitución de “Estados Unidos Mexicanos”, se topó con una férrea oposición bajo el argumento de que debía conservarse la denominación original para significar, cuestión esencial en la doctrina federal, “que el federalismo nacía de los estados, los cuales delegaban una serie de atribuciones a la federación”.<sup>4</sup> Por otra parte, la expresión de municipio libre, si bien recogió una vieja demanda expresada desde el Constituyente de 1857, no se refleja como parte constitutiva del pacto federal y tuvo sólo una expresión administrativa en el régimen interno de los estados. Adicional y contradictoriamente, el reformismo social característico de la Constitución

<sup>3</sup> Alicia Hernández, “Federalismo y gobernabilidad en México”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 263.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 269.

de 1917, sirvió para apuntalar el centralismo rector del gobierno federal en las relaciones intergubernamentales del nuevo pacto constitucional.

Ahora bien, la veta federalista que históricamente animó la construcción del Estado mexicano no se desdibujó en la Constitución de 1917, aunque no alcanzó el mismo rango preeminente otorgado a los postulados económico-sociales que el reformismo de la Revolución plasmó en ella y cuya orientación tuvo clara influencia programática y pragmática en los regímenes posrevolucionarios. Fue así que la veta federalista quedó adormilada y sería hasta 1982, a partir del sexenio de Miguel de la Madrid, que fue retomada como parte de la estrategia para superar la crisis económico-financiera de aquella década, bajo el postulado de la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno para superarla. A partir de entonces el federalismo adquirió un nuevo sentido ideológico y programático en la visión neoliberal de los últimos gobiernos mexicanos.

Los vocablos federación y federalismo han formado parte del bagaje conceptual de la ciencia política y de la sociología, perfilando de hecho una corriente de pensamiento para explicar y analizar una forma específica de organización estatal. Así, el federalismo entraña tanto una doctrina como un modelo organizacional para el ejercicio del poder político en las sociedades contemporáneas, cuestión en que prácticamente todo mundo está de acuerdo. Sin embargo, las diferencias respecto a cómo concebir el engarce de esas dos dimensiones y sus implicaciones disciplinarias y pragmáticas han dado lugar, a lo largo del tiempo, a una rica discusión en los medios académicos y en los círculos gubernamentales.

La riqueza y amplitud es tal que pueden encontrarse diversos matices y distintas interpretaciones del sistema federal en los países que lo han adoptado. Ante ello, la pretensión de este ensayo se circunscribe a la revisión que el debate sobre el federalismo ha alcanzado en México durante las últimas tres décadas.

El propósito fundamental, de acuerdo con lo dicho, es encontrar la veta argumental y la visión explicativa que se tiene del federalismo en México y de sus implicaciones para *los municipios y su ciudadanía*, toda vez que esta corriente de pensamiento centrada en el federalismo sigue siendo tema de debate. Sus perspectivas tienen muchos elementos en común y algunos matices de diferencia que reclaman una revisión crítica para ponderar sus registros en el terreno mismo del federalismo mexicano.

La mayoría de los estudiosos parecen coincidir en que la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, propició la consolidación del régimen municipal, afirmando a los municipios como instancia político-administrativa y otorgando atribuciones expresas a sus ayuntamientos. Pero más importante fue la reforma de 1999 por el reconocimiento constitucional a los ayuntamientos como gobiernos de “pleno

derecho”. Se destaca la trascendencia histórica de esta reforma, pues por primera vez en la historia de México los gobiernos municipales son reconocidos como tales, ya que “nunca antes la Constitución política les había dotado de instrumentos jurídicos capaces de garantizar un ámbito propio de atribuciones”.<sup>5</sup>

El rediseño institucional que produjeron las reformas al artículo 115 es interesante, pues al sumarse el orden municipal a los correspondientes órdenes jurídicos de la federación y de los estados, se introdujo una variable que tiene como primer efecto modificar la tradicional interpretación acerca del “régimen interior de gobierno” como un asunto de competencia exclusiva de las legislaturas estatales, misma que supeditaba plenamente a los municipios. Ahora esta perspectiva cambia con la presencia del *tercer orden jurídico* y con el recurso de controversia constitucional al que pueden apelar los gobiernos municipales. Seguido de ello, abrió también la discusión de si este nuevo régimen municipal con gobiernos y facultades reconocidos constitucionalmente, se estimaría como condición necesaria y suficiente para superar el federalismo dual (excluyente de los municipios en la federación mexicana), o si siendo sólo una condición previa y necesaria, abre el camino hacia un federalismo tripartito que incluiría a los municipios en el pacto federal. Desde nuestro punto de vista, por ahora se trata de una condición necesaria más no suficiente, aunque no por ello de poca envergadura.

En todo caso, el nuevo régimen municipal, incluidas sus limitaciones, ha permitido una presencia más activa de los municipios en la vida nacional, como bien lo aprecia Merino: hoy el federalismo mexicano “incluye a los municipios como agentes activos de la red de implementación de las políticas públicas del país y, especialmente, de aquellas que incluyen procedimientos de organización social”.<sup>6</sup>

Todo ello permite “ir más allá de lo formal”, en el entendido de que junto a la existencia de los dos órdenes jurídicos reconocidos en el pacto federal, es posible la coexistencia de éstos con la órbita jurídica municipal no reconocida en la dualidad formal del pacto, pero que es el soporte de un tercer orden de gobierno con facultades específicas, que abre la posibilidad de avanzar hacia un modelo de federalismo tripartito en la dimensión funcional y operativa en que convergen los tres órdenes de gobierno, quedando a salvo el resguardo constitucional al pacto federal clásico.

<sup>5</sup> Mauricio Merino, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007, p. 22.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 38.

## Federalismo, municipio y ciudadanía: distanciamiento o cercanía

Durante los últimos siete lustros se observa una mayor presencia de los municipios en la vida política nacional, tendencia que no ha estado libre de escollos y cuyo futuro avizora dificultades a sortear y por superar. Por ello, cada vez tiene mayor sentido hablar del gobierno, el territorio y la población de los municipios como elementos no sólo formalmente constitutivos de éstos, sino como elementos susceptibles de ser reconstituidos en su relación y a la vez reconstituyentes del propio espacio municipal; espacio donde convergen una variedad de relaciones de todo tipo (económicas, políticas, sociales y culturales) y donde particularmente se genera una específica relación entre gobierno y la ciudadanía de sus localidades. Por tanto, conviene observar y analizar la relación federación-estados-municipios, teniendo siempre presente que *los municipios son, ante todo, el hogar donde se asienta la ciudadanía y el espacio donde la vida pública se manifiesta en su cotidianidad.*

Al respecto, resultan interesantes algunos planteamientos politológicos en torno al municipio y su comprensión en el federalismo mexicano: “[...] los municipios no deben verse como ‘partes’ integrantes de los estados o como aquellas en que los estados se dividen, sino como miembros fundadores de esa comunidad mayor que es el Estado federado, del mismo modo en que éste se entiende como miembro fundador del Pacto Federal que da lugar al Estado nacional”. Ello sin olvidar que el municipio es la “comunidad originaria y primaria de los ciudadanos en la que él (el ciudadano) y los suyos se encuadran para vivir la vida en sociedad”.<sup>7</sup> A partir de las anteriores consideraciones *nos proponemos elaborar una explicación acerca de cómo el federalismo y el régimen municipal mexicanos influyen o condicionan sociopolíticamente la conformación de la ciudadanía; y qué tanto la relación federación-estados-municipios es factor de desigualdad, exclusión o integración de la misma ciudadanía.*

Actualmente aún se insiste en la calidad de la democracia (más allá de sólo lo formal-electoral), lo cual implica “perfeccionar la aplicación de los códigos y procedimientos que le son propios al ejercicio de la democracia” y desde luego fomentar la participación de la ciudadanía “en los asuntos de la vida pública, que son del interés de la colectividad [...] como sujeto activo de los procesos de toma de decisiones con

<sup>7</sup> Arnaldo Córdova, *La nación y la Constitución: la lucha por la democracia en México*, México, Claves Latinoamericanas, 1989, pp. 360-362.

proyección social”.<sup>8</sup> En este sentido, “pocos se oponen a la edificación de instituciones que fomenten la participación y deliberación de los ciudadanos como procesos regulares y permanentes”.<sup>9</sup> De manera que la calidad de la democracia depende, en gran parte, de buenas instituciones que la fomenten y sustenten (comenzando, claro, por las reglas elementales de carácter político electoral) pero también de la calidad de la ciudadanía misma, lo cual implica varios elementos: condiciones de vida, acceso a la información, cultura cívica, etcétera.

Por tanto, cabría reflexionar: el federalismo mexicano en tanto forma institucional jurídico-política ¿es una estructura propiciatoria de la participación ciudadana y, en ese sentido, el federalismo aporta a la calidad de la democracia? Su diseño institucional y su función reguladora en la sociedad mexicana ¿favorecen la inclusión o propicia la exclusión de los ciudadanos en la vida pública?, ¿ofrece el federalismo, como forma organizacional del Estado, apoyos a la gobernabilidad/gobernanza en la relación entre gobernantes y gobernados?, ¿el federalismo es o no capaz de atraer e incorporar los anhelos sociopolíticos de la ciudadanía mexicana?, ¿la ciudadanía como conjunto(s) organizado(s) del interés comunitario puede y de qué manera filtrarse en las relaciones del andamiaje del federalismo mexicano?

Si bien la ciudadanía no es una entequeia ni mera masa amorfa y difusa, sus formas presenciales y organizacionales en la vida pública, como sus formas de participación en los distintos ámbitos de la sociedad, no siempre quedan claramente manifiestas y definidas. Esto constituye un problema serio, pues tiene que ver con las condiciones históricas, culturales y materiales que estructuran a la sociedad y definen los perfiles sociopolíticos de la ciudadanía, lo cual determina sus posibilidades de participación en los asuntos de interés colectivo y en la calidad de la democracia.

Por otra parte, y complementariamente, se insiste con razón en la necesidad de crear y fortalecer instituciones que faciliten y promuevan la participación ciudadana. Anclados en este referente, conviene preguntarse con qué marcos institucionales cuenta la ciudadanía para que desde sus espacios más inmediatos (locales-municipales) pudiera participar y hacer valer sus puntos de vista, sus propuestas y demandas. Probablemente la respuesta sea que no son muchos los cauces institucionales y quizá podría existir cierto consenso en que, realistamente, y desde los ámbitos locales,

<sup>8</sup> Andrew D. Selee y Leticia Santín (coord.), *Democracia y ciudadanía*, Pennsylvania, Woodrow Wilson/Ágora, p. 7.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 8.

hay dos vías de carácter institucional al alcance de la ciudadanía: los gobiernos y los procesos electorales.

Ahora bien, se pueden encontrar vasos comunicantes entre esas dos vías institucionales para la participación ciudadana y el federalismo que es, también, una forma institucionalizada de organización de los poderes públicos formalmente constituidos. Es esta la relación analítica que deseamos exponer al tratar el vínculo entre federalismo y ciudadanía, acercándonos a los ámbitos más inmediatos de su expresión territorial.

Primero, debe señalarse que, efectivamente, el federalismo es un formato institucional para la organización republicana, cuya esencia corpórea de carácter público se la da el ciudadano, no en tanto individuo privado sino como miembro fundante del cuerpo público denominado república. Desde esta perspectiva teórica del pensamiento político no hay duda del vínculo entre federalismo y ciudadanía; por ello encuentra sentido el carácter comunitario del municipio como hogar de la ciudadanía.

Aunque el diseño institucional en nuestro país establece que los municipios no son parte del pacto federal, el federalismo mexicano sí reconoce a los municipios en la relación intergubernamental entre los órdenes de gobierno. Esta importante consideración del diseño institucional mexicano, junto a la concepción politológica del municipio como asiento territorial de la ciudadanía, salva la objeción que sobre el concepto de federalismo plateara D. Wright y que tanto atrajera la atención por criticarle como un concepto desgastado, acartonado y lejano a la ciudadanía. Así, como quiera que sea, tanto desde el punto de vista teórico como del diseño institucional, federalismo y ciudadanía tienen un vínculo expresamente establecido. ¿Qué alcance tiene esta configuración del federalismo en los espacios más inmediatos y cotidianos de la vida ciudadana? A nuestro parecer, hay dos vías posibles: incidir en las decisiones de los gobiernos locales; y participar en los procesos electorales. Ambas tienen conexión e influyen en la problemática planteada.

La relación gobierno-ciudadanía es la que puede tener mayor incidencia con el formato institucional del federalismo, en tanto que son los gobiernos los actores directos de dicha relación. El sentido de gobernabilidad/gobernanza cobra especial importancia para vislumbrar el potencial alcanzable de la participación ciudadana hacia las órbitas de la relación intergubernamental propias del federalismo. Se entendería que el ámbito municipal es propiciatorio para la gobernanza democrática, apelando a la idea de “democracia territorial de proximidad” y que justamente los propios gobiernos municipales “podrían jugar un papel importante en la creación

de estructuras más equitativas y representativas para involucrar a los ciudadanos en la gobernanza democrática”.<sup>10</sup>

Si pensamos que en el ámbito local la reglamentación municipal es un importante referente normativo y le tomamos como indicativa del marco institucional con que cuentan los municipios para desarrollar un sentido de gobernanza en la relación gobierno-ciudadanía, tal que fuera la vía de ensamble con el federalismo desde el asentamiento territorial más próximo a la ciudadanía, lo que encontramos, a partir de un estudio comparado de reglamentación municipal, fue que la gestión gubernamental dirigida a fomentar y promover la participación ciudadana en los asuntos de la vida municipal, a través de la regulación establecida para ese efecto, tendía a considerarse como aceptable. Sin embargo, al considerar el conjunto de toda la reglamentación que norma la acción gubernamental en los distintos campos de gestión, el sentido de gobernanza inserto en los cuerpos reglamentarios de los municipios es bastante pobre.

De manera que el marco reglamentario con que cuentan los municipios y que bien puede considerarse una plataforma de apoyo a partir de la cual los grupos y organizaciones de la ciudadanía lograrían incidir en los gobiernos para que éstos filtren el llamado ciudadano en sus relaciones intergubernamentales del federalismo, queda relativamente dispuesto.<sup>11</sup>

## **El federalismo y la búsqueda ciudadana por un gobierno de resultados**

La alternancia en el gobierno federal reactivó el funcionamiento y la asunción de funciones y responsabilidades para los actores políticos en los diferentes niveles de gobierno, lo cual generó que el federalismo cobrara mayor sentido y relevancia en el desempeño de las instituciones de nuestro sistema político.<sup>12</sup> Como resultado de ello

<sup>10</sup> Andrew D. Selee y Leticia Santín (coord.), *Democracia y ciudadanía*, op. cit., p. 21.

<sup>11</sup> Véase Gerardo Zamora y Rigoberto Ramírez, *La reglamentación municipal como instrumento de gestión: estudio comparado en ciudades-capital*, México, UAM-Xochimilco/Bonilla Artigas editores, 2017, p. 103-171.

<sup>12</sup> Ronald Inglehart y Christian Welzel, *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI Editores, 2006, p. 213. En dicho texto los autores argumentan con datos factuales que incluso las instituciones mejor diseñadas necesitan una cultura de masas compatible. Las instituciones no pueden funcionar a menos que el público internalice una serie de normas en consonancia con estas instituciones. Esto es así particularmente en el caso de las instituciones democráticas, que dependen de la aceptación y el apoyo de las masas (agregaríamos nosotros, además de los actores políticos y administrativos de los gobiernos).

los gobiernos estatales y municipales hicieron un esfuerzo de diferenciación en sus formas de gestión y en los temas prioritarios en los que se enfocaron; de tal suerte que varios estudios han documentado que desde la década de 1990, gradualmente las políticas municipales dejaron de funcionar sólo desde principios corporativos y se desarrollaron nuevas formas de relación entre gobierno y ciudadanía,<sup>13</sup> en búsqueda del consentimiento y la legitimidad ciudadana.

La reactivación del federalismo, el reconocimiento y en algunas ocasiones el otorgamiento de facultades exclusivas a los diferentes niveles de gobierno, propició que los gobiernos asumieran y exigieran a plenitud el ejercicio de dichas responsabilidades; de tal suerte que se inició un proceso de diferenciación de las sociedades locales: los ciudadanos de algunos estados se decantaron por opciones políticas autodefinidas como de centro-derecha –Partido Acción Nacional (PAN)–, mientras que otras entidades lo hicieron por opciones políticas de centro-izquierda. De esta manera, inició un ciclo de creciente identificación ciudadana con las principales fuerzas políticas del país: estados como Baja California desarrollaron un fuerte vínculo de identidad<sup>14</sup> con el PAN; en el centro y sur del país el Partido de la Revolución Democrática (PRD) logró asentarse de manera aceptable, fue el caso de la Ciudad de México.

Por otra parte, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo su presencia en la gran mayoría de las entidades del país, donde desarrolló fuertes vínculos identitarios con los ciudadanos de dichas entidades, el ejemplo más acabado de lo anterior fue el Estado de México. Sin embargo, el surgimiento del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) introdujo nuevas variables que han modificado los niveles de identificación de los ciudadanos con las distintas fuerzas políticas.

<sup>13</sup> “En la medida en la que la legitimidad de los ayuntamientos procede de procesos electorales, la responsabilidad pública asentada en las reglas corporativas se descompone y, por lo mismo, las políticas municipales ya no pueden funcionar bajo principios clientelistas: conforme la estructura social se ‘ciudadaniza’, los contenidos de las políticas también tienden a corresponder a esa lógica abstracta”. Tonatiuh Guillén López, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa/Colegio de la Frontera Norte, 1996, p. 162. En la nota 62 aparecen una buena cantidad de ejemplos de las formas en las que funcionaban y se otorgaban los servicios públicos municipales. El catálogo es esclarecedor.

<sup>14</sup> Eva Anduiza y Agustí Bosch, *Comportamiento político y electoral*, Madrid, Ariel Ciencia Política, 2004, p. 49. Los autores señalan que el sentimiento de identidad con un partido político es una de las actitudes centrales a la hora de explicar el comportamiento político y electoral.

En este segmento analizaremos dicho proceso y encontraremos que los procesos electorales abren periódicamente ventanas de oportunidad<sup>15</sup> que reactivan las expectativas ciudadanas sobre sus gobiernos y sobre su desempeño. En resumen, los procesos electorales dan la posibilidad a los ciudadanos de seguir su camino en la búsqueda de un gobierno de resultados. Lo que plantearíamos demuestra que la identificación ciudadana con los partidos políticos<sup>16</sup> no es de hoy y para siempre, sino que necesariamente pasa por los resultados que los gobiernos puedan darle a los ciudadanos; un gobierno de resultados puede aspirar a incrementar la posibilidad de que los ciudadanos se identifiquen con la “marca” que representan, y viceversa, un gobierno que no da resultados<sup>17</sup> tiene pocas posibilidades de mantenerse en el poder y de conservar un cierto nivel de identidad partidista entre los ciudadanos.

En las dos últimas décadas del siglo anterior, se pudo apreciar un proceso de transformación del sistema político mexicano y una rearticulación de las relaciones federales entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales. Con lenta pero persistente presencia de gobiernos distintos al PRI en los estados de la república, éstos asumieron y en algunas ocasiones reclamaron a plenitud el ejercicio de sus funciones y facultades constitucionales. El ciclo de transformación se inició en el estado de Baja California con el triunfo del panista Ernesto Ruffo Appel en 1989; Chihuahua

<sup>15</sup> La traducción literal es “ventanas de políticas” (*policy window*), se trata de oportunidades favorables que permiten colocar determinados problemas y recomendar ciertas propuestas de solución. Sociedad y gobierno tienen que estar preparados con diagnósticos y proyectos para cuando la dinámica política, de manera predecible o impredecible, configura una situación favorable para algún asunto en particular o para una familia de asuntos anteriormente menospreciados. Las ventanas no permanecen abiertas por mucho tiempo. Se cierran apenas los participantes fallan al entrar en acción. Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 43.

<sup>16</sup> *Idem*. La identificación partidista se refiere a la presencia de una orientación afectiva del ciudadano hacia un partido político determinado que no refleja necesariamente ni afiliación formal (no hay por que ser miembro de un partido para identificarse o simpatizar con él), ni voto permanente hacia ese partido (se puede, en un determinado contexto, votar por un partido distinto a aquel con el que habitualmente nos identificamos). La identificación partidista puede variar en dirección y en intensidad.

<sup>17</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 19. Aguilar argumenta que por sí misma la democracia produce gobiernos legítimos con el derecho de tomar decisiones vinculatorias para toda la comunidad política; pero no produce gobiernos eficaces en sus decisiones, a menos que incorporen personal técnico especializado, administradores conocedores y expertos.

en 1992 con Francisco Barrio del PAN; tres años después le siguieron los estados de Guanajuato y Jalisco en 1995, y posteriormente en 1997 se agregaron los estados de Nuevo León y Querétaro, también por el PAN. En ese mismo año, por primera vez en la Ciudad de México (CDMX) ganó un partido distinto al PRI y al PAN, al ganar Cuauhtémoc Cárdenas dicho espacio político para el PRD. El ciclo iniciado por el triunfo de Ruffó Appel, fue cerrado diez años después con los estados de Aguascalientes y Zacatecas en 1998, quienes fueron ganados por el PAN con Felipe González y Ricardo Monreal para el PRD, respectivamente. Finalmente, en 1999, Baja California Sur con Leonel Cota Montaña, y en Tlaxcala con Alfonso Sánchez Anaya para el PRD. Ese mismo año ganó en Nayarit la primera coalición entre el PAN y el PRD con Antonio Echevarría.

Así, en un lapso de diez años, 12 entidades del país fueron ganadas por un partido distinto al entonces partido de Estado; en este periodo destaca la presencia y el crecimiento del PAN, pues ocupó ocho de esos 12 estados, de lo cual derivó que en el 2000 el PAN ganara la elección presidencial con Vicente Fox a la cabeza. Esa década fue significativa para el sistema político y el federalismo mexicanos por la dinámica que desarrollaron. Las relaciones entre gobierno y ciudadanía se transformaron, los gobiernos distintos al PRI iniciaron un proceso de diferenciación respecto a los gobiernos priistas y construyeron una narrativa<sup>18</sup> distinta de relación con la ciudadanía, fundada en la idea de que los gobiernos son los ejecutantes de decisiones públicas, pero en las cuales los ciudadanos deben participar en alguna etapa del ciclo de la política o la decisión.

Este nuevo modelo de relación entre gobierno y ciudadanía produjo un ciclo de confianza ciudadana en los gobiernos estatales y por tanto en los partidos políticos; los datos a disposición hablan de que la pluralidad política en los gobiernos estatales fue acompañada de un proceso creciente de identificación de la ciudadanía local con los principales partidos políticos. Para reseñar y analizar este proceso identitario se elaboraron varios cuadros que detallan, para cada estado y por partido político, el trazo longitudinal del periodo de 15 años, mostrando los registros que dan cuenta de la evolución identitaria de la ciudadanía y de la particular intención

<sup>18</sup> “El relato y la narración son fundamentales en la investigación científica; es más, en general, se puede afirmar que el conocimiento existente sobre administración pública es básicamente un relato anclado en el lenguaje, que se expresa asimismo como narración a través de la conversación”. Jay D. White, *Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013, p. 24.

del voto expresada en 2018, así como del voto efectivo resultante en los comicios para la elección presidencial de este año.<sup>19</sup> Sin duda, dicho proceso de identificación ciudadana con los partidos políticos fue alentado por la pluralidad y el redimensionamiento de las relaciones federales.

*La identificación con el PAN.* Como se aprecia en el Cuadro 1, los porcentajes de identificación de los ciudadanos en las entidades federativas donde el PAN comenzó a convertirse en gobierno son altos. Destacan los estados de Querétaro, Baja California y Chihuahua al estar por encima del 40% en términos de identidad partidista favorable al PAN; y no menos importantes lo fueron también San Luis Potosí, Colima, Zacatecas, Veracruz, Yucatán, Aguascalientes y Guanajuato. En dichos estados, los gobiernos panistas pudieron mostrarse ante los ciudadanos como una alternativa no solamente real y responsable de gobierno, sino que desde lo local entretejieron una nueva relación entre gobierno y ciudadanía que a la postre los llevaría a las gubernaturas de los estados, e incluso a la presidencia de la República y a una creciente identificación ciudadana con las siglas de su partido. Sin embargo, si vemos en perspectiva la dinámica de la identificación partidista, en un lapso de 15 años (2013-2018) fue decreciendo de manera contundente en la mayoría de los estados (Cuadro 1). Enseguida reseñamos algunos casos destacables.

En ese periodo de 15 años, en Querétaro el PAN perdió alrededor de 28.82% de los ciudadanos que se identificaban con dicho partido político, pasó de 42.70% en 2003, a sólo 13.9% en 2018 de los ciudadanos que se identificaban con dicha alternativa política; el desplome<sup>20</sup> es fuerte dado que perdió casi un tercio de los

<sup>19</sup> Los registros de la identificación ciudadana con los partidos políticos, asentados en los cuadros, correspondientes a 2003 (A), 2008 (B) y 2012 (C) se tomaron de la *Encuesta de cultura política y participación ciudadana* (ENCUP); y el de 2018 (D), se obtuvo de la encuesta nacional de Berumen y Asociados, debido a que la Secretaría de Gobernación ya no le dio continuidad a la ENCUP. Los registros de la intención de voto en 2018 (D' y E) son de Berumen y Asociados, y de GEA-ISA. El registro de la votación efectiva (F) lograda por los partidos en los comicios presidenciales de 2018, se obtuvieron del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) del Instituto Nacional Electoral (INE). Las fuentes indicadas se encuentran al pie de cada cuadro.

<sup>20</sup> Anduiza y Bosch recuperan un decálogo de Harrop y Miller al analizar los procesos electorales; en dicho decálogo hay una afirmación que vale la pena resaltar: "La gestión (especialmente económica) del gobierno es importante; la oposición no gana las elecciones, sino que el gobierno las pierde", Eva Anduiza y Agustí Bosch, *Comportamiento político y electoral*, op. cit., p. 86.

ciudadanos que se identificaban con el PAN. En ese sentido es importante ligar el creciente proceso de desidentificación con el PAN en el estado, con los resultados del proceso electoral de julio de 2018: en las columnas “E” y D’ aparecen los datos de intención de voto para la candidatura presidencial del PAN, 31.6 y 17.2% respectivamente; por último, en la Columna “F” se recurre a los datos oficiales del conteo del INE para la elección presidencial, a lo que le llamamos el voto efectivo, y que reporta 31.53% de la votación ciudadana. Este resultado en Querétaro, junto al de Guanajuato y Nuevo León, fueron las votaciones más altas alcanzadas por el PAN en los comicios presidenciales de julio.

Por otro lado, en Baja California el PAN perdió alrededor de 17.41% de los ciudadanos que se identificaban con dicho partido político, al pasar de 42.70% en 2003, a sólo 25.3% en 2018 de los ciudadanos que se identificaban con dicha alternativa política; es decir, perdió una cuarta parte de ellos. Esta pérdida seguramente tuvo su correlato en el proceso electoral, como se manifiesta en las columnas E y D’ que sitúan la intención del voto ciudadano por este partido en 21.8%, y que finalmente se traduce en 17.13% de voto efectivo para la candidatura presidencial del PAN. El caso de Baja California es significativo puesto que se convirtió en el buque insignia para el panismo nacional, y pese a que los ciudadanos le habían dado de manera continua su confianza en términos electorales, el PAN experimentó un creciente deterioro en términos de la identificación ciudadana con el partido, al grado de que no obtuvo ni siquiera 20% de la votación para la presidencia en 2018.

Otro estado que también era una de las grandes referencias para el panismo nacional fue Chihuahua. En dicho estado el PAN siguió una ruta muy similar a Baja California, pues perdió alrededor de 17% de los ciudadanos que se identificaban con este partido, al pasar de 40.60% en 2003, a sólo 23.7% en 2018. En relación con los comicios electorales, al perder casi la mitad de los ciudadanos que se identificaban con él, alcanzó una intención del voto ciudadano a su favor que osciló entre 23% y 29%, y que al final se tradujo en un voto efectivo de 26.15% en la entidad, a favor de la candidatura presidencial del Partido Acción Nacional.

Para concluir este segmento, nos centramos en el análisis del caso de Guanajuato. Debemos recordar que el estado se convirtió en un caso de estudio por haber sido el espacio político donde se inició la práctica de lo que se dio en llamar la “concertación”: luego de una elección conflictiva, el gobierno federal decidió concederle el control del gobierno estatal a la oposición panista de manera interina; fue el caso del gobierno presidido por el panista Carlos Medina Plascencia.

Guanajuato fue el único estado que continuó una ruta favorable para el PAN en la elección de 2018. A contracorriente de sus estados insignias donde perdió adherentes que se identificaran con sus siglas, en Guanajuato obtuvo un saldo positivo de 8.85%; es decir, pasó de 29.80% de ciudadanos que se identificaban con el PAN en 2003 a 38.7% en 2018; con ello levantó expectativas de intención de voto entre 25 y 39% y que redituaron en un voto efectivo de 37% en la entidad, favorable a la candidatura presidencial del PAN. Así, Guanajuato fue el único estado que tuvo un comportamiento positivo para el PAN, pues no solamente hubo un crecimiento positivo en la identificación ciudadana con este partido sino que se convirtió en el estado donde el PAN logró la mayor votación a nivel nacional favorable a su candidatura presidencial; sobre todo si consideramos que el PAN, en promedio a nivel nacional, obtuvo 17.85% de la votación efectiva, lo que representa que Guanajuato estuvo 20 puntos porcentuales por encima del promedio nacional logrado por el PAN en los comicios presidenciales.

Los casos presentados y sus indicadores son contundentes: la ciudadanía abandonó al PAN y decidió explorar otras alternativas políticas que pudieran ser más eficaces en la solución o atención de sus demandas. Con ello la vía electoral en México se ha expresado como mecanismo o instrumento ciudadano<sup>21</sup> sancionador del desempeño de los gobiernos, lo cual implica una variación importante en la forma en que los gobiernos estatales se relacionarán entre sí, con el gobierno federal y con los gobiernos locales, a fin de atender no solamente de manera simbólica las demandas ciudadanas, sino ensayar soluciones integrales a las demandas y problemáticas que afecten a los ciudadanos. Esto también supone que el federalismo deberá ajustarse a la nueva realidad del país.

<sup>21</sup> “La democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos pueden llamar a cuentas a los gobernantes por sus actos en el dominio público, a través de la competencia y cooperación de sus representantes electos”. Véase José Antonio Crespo, *Elecciones y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, 1995, p. 14.

Cuadro 1. ¿Con qué partido se identifica?

Entidad	IDENTIDAD CON EL PAN (PORCENTAJES)				INTENCIÓN DE VOTO POR EL PAN (PORCENTAJES)		Votación efectiva PAN (porcentaje) 2018 (F)	Saldo identidad partidista (porcentaje)
	2003 (A)	2008 (B)	2012 (C)	2018 (D)	GEA-ISA 2018 (E)	Berumen (2018) (D')		
Querétaro	42.70	49.4	21.7	13.9	31.6	17.2	31.53	-28.82
San Luis Potosí	35.60	37.2	20.0	17.0	6.3	18.3	19.88	-18.58
Baja California	42.70	29.6	25.0	25.3	21.8	21.9	17.13	-17.41
Chihuahua	40.60	22.3	8.5	23.7	29.3	23.1	26.15	-16.92
Chiapas	23.60	30.2	9.4	8.3	22.5	11.3	4.28	-15.33
Colima	34.10	19.1	30.0	19.7	38.1	19.3	14.02	-14.35
Puebla	28.90	18.5	25.8	14.7	11.3	16.5	16.39	-14.19
Nayarit	19.80	31.2	5.0	5.8	9.3	11.7	12.74	-13.96
Zacatecas	33.90	8.8	14.0	21.1	20.0	14.3	15.46	-12.84
Veracruz	33.50	28.9	17.5	21.2	19.6	20.4	22.57	-12.29
Yucatán	33.90	14.2	10.0	23.0	10.9	29.4	24.65	-10.89
Aguascalientes	30.80	33.2	12.5	21.5	21.6	17.9	29.52	-9.29
Jalisco	26.30	34.4	18.8	17.8	18.3	23.6	24.02	-8.47
Morelos	16.90	14.0	18.3	10.9	20.4	24.3	9.68	-6.04
Hidalgo	13.80	14.7	3.3	8.3	25.2	5.6	10.61	-5.50
Quintana Roo	18.40	25.0	7.5	13.6	36.3	12.4	12.93	-4.79
<i>Promedio nacional</i>	<i>22.10</i>	<i>22.1</i>	<i>15.7</i>	<i>17.7</i>	<i>21.2</i>	<i>18.6</i>	<i>17.85</i>	<i>-4.41</i>
México	16.60	21.0	9.8	12.3	27.1	14.2	15.19	-4.31
Durango	20.80	36.6	12.0	18.0	28.5	15.6	23.53	-2.76
Nuevo León	23.50	32.9	24.0	20.8	24.8	19.0	30.89	-2.66
Campeche	19.50	16.3	0.0	17.5	10.5	14.7	9.97	-1.99
Distrito Federal	15.70	11.2	6.6	16.4	12.9	17.9	18.03	0.69
Coahuila	26.80	21.0	17.5	27.7	0.0	28.1	20.79	0.91
Tabasco	7.20	4.9	4.3	8.6	10.7	9.8	2.07	1.42
Sonora	25.10	16.6	35.0	27.1	14.1	17.3	13.08	1.98
Sinaloa	7.00	22.6	17.8	11.4	27.8	6.0	10.32	4.38
Michoacán	15.20	5.8	13.1	19.7	39.4	26.5	12.83	4.51
Oaxaca	3.40	21.4	12.5	7.9	9.1	9.5	6.67	4.53
Tlaxcala	15.90	20.2	7.5	21.5	30.4	20.2	8.82	5.61
Baja California Sur	11.00	13.2	30.0	19.6	8.6	21.4	17.19	8.62
Guanajuato	29.80	33.8	32.2	38.7	25.1	39.0	37.08	8.85
Tamaulipas	25.20	19.7	32.0	37.2	27.9	25.0	26.97	11.98
Guerrero	1.20	1.4	10.9	14.0	24.3	18.2	5.04	12.80

Fuentes: A, B, C: *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, Segob, 2003, 2008 y 2012; D, D': *Encuesta nacional sobre preferencias electorales en el proceso de 2018*, Berumen y Asociados, 2018; E: *Encuesta nacional sobre preferencias electorales en el proceso de 2018*, GEA-ISA, 2018; F: INE PREP 2018, Elección presidente de la República, Actas capturadas: 146 744 de 156 840 (93.5628%).

*La identificación con el PRI.* La elección de 2012 representó una gran oportunidad para que el PRI recuperara el control del gobierno federal; su oferta narrativa<sup>22</sup> de eficacia en la ejecución de las decisiones y la idea de que ellos (los priistas) sí sabían cómo hacer las cosas triunfó en la contienda electoral de ese año. El efecto inmediato fue que la identificación ciudadana con este partido político creciera notablemente: hubo estados como Nayarit (75%), Campeche (70%), Durango (50%), y San Luis Potosí (47%), como puede verse en Cuadro 2, donde los crecimientos de identificación con este partido, fueron superlativos; en otros estados fueron más moderados, pero lo relevante es que hubo un crecimiento muy notable en la identificación ciudadana y un convencimiento público sobre la supuesta eficacia del PRI en el ejercicio de gobierno.

Sin embargo, sólo hicieron falta unos años del periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto para que los ciudadanos fueran paulatinamente perdiendo la confianza en las políticas y decisiones de su gobierno, produciéndose así un proceso decreciente de la identificación con el PRI: entre 2003 y 2008 el PRI perdió en Tabasco al 46.06% de los ciudadanos que se identificaban con sus siglas (Cuadro 2); en el mismo periodo, Nayarit pierde 41.35% de sus seguidores. La sangría para el PRI fue generalizada, aun cuando hubo casos menos drásticos que los dos anteriores como Puebla (12.69%) o Nuevo León (11.14%); y solamente en tres estados hay un crecimiento de los ciudadanos que dicen identificarse con el PRI, dichos estados son Guanajuato (4.78%), Yucatán (5.89%) y Morelos (11.40%).

Ahora bien, el inusitado proceso de la desidentificación de la ciudadanía con el PRI va aparejado de un efecto electoral que casi se podría considerar como un desastre; pues solamente en dos estados el PRI obtuvo por encima de 20 puntos porcentuales de la votación favorables a su candidatura presidencial; dichos estados son Coahuila (24.5%) y Yucatán (23.93%); en otros estados la votación fue más baja en rangos que van desde los 15 a los 19 puntos porcentuales, en este grupo están Hidalgo (15.66%), Sinaloa (16.02%), Campeche (18.96%), Colima (15.07%), Durango (16.47%), San Luis Potosí (16.83%), Estado de México (16.92%), Aguascalientes (16.12%) y Zacatecas (18.45%). Finalmente hubo un tercer grupo de estados en los que el PRI obtuvo por debajo de 15 puntos porcentuales de la votación según los datos oficiales del INE, destacan en este grupo los estados de Tabasco (7.17%),

<sup>22</sup> Se hace referencia al término narrativa para referirnos al uso del relato (conocimiento de un hecho, dado generalmente en forma detallada; en inglés *story*) y la narración (referir lo sucedido de un hecho o una historia; en inglés *storytelling*) [dichos conceptos son muy] usuales en la administración pública. Jay D. White, *Tomar en serio el lenguaje...*, op. cit., p. 24.

Quintana Roo (8.18%), Baja California Sur (7.41%), Baja California (7.33%) y Morelos (7.83%) donde los priistas obtuvieron los porcentajes más bajos de votos en toda la historia del partido en una elección presidencial.

Cuadro 2. ¿Con qué partido se identifica?

Entidad	IDENTIDAD CON EL PRI (PORCENTAJES)				INTENCIÓN DE VOTO POR EL PRI (PORCENTAJES)		Votación efectiva PRI (porcentaje) 2018 (F)	Saldo identidad partidista (porcentaje)
	2003 (A)	2008 (B)	2012 (C)	2018 (D)	GEA-ISA 2018 (E)	Berumen 2018 (D')		
Tabasco	57.90	29.6	41.4	11.8	11.0	15.8	7.17	-46.06
Nayarit	57.00	26.2	75.0	15.6	20.0	15.5	11.74	-41.35
Hidalgo	47.90	22.2	57.8	15.0	21.1	7.1	15.66	-32.86
Sinaloa	52.70	37.7	41.1	23.0	12.3	10.3	16.02	-29.67
Campeche	45.00	39.9	70.0	15.6	0.0	10.2	18.96	-29.45
Tamaulipas	38.90	43.0	42.0	10.7	12.7	7.9	12.95	-28.24
Tlaxcala	43.40	23.8	25.0	16.7	20.3	6.9	10.92	-26.72
Colima	41.80	21.2	40.0	19.5	21.4	16.6	15.07	-22.28
Durango	41.10	25.7	50.0	19.9	9.8	7.1	16.47	-21.22
Chiapas	28.10	21.3	31.9	8.1	20.0	7.4	11.31	-19.97
Oaxaca	30.70	32.3	30.0	11.5	23.9	9.0	14.24	-19.21
Quintana Roo	33.70	26.9	32.5	17.4	13.8	10.7	8.18	-16.34
San Luis Potosí	33.30	22.0	47.8	18.4	29.4	17.1	16.83	-14.88
Querétaro	29.30	25.5	41.7	14.7	0.0	10.9	12.40	-14.55
Baja California Sur	18.90	16.8	10.0	4.4	31.0	4.3	7.41	-14.50
Puebla	24.00	28.4	36.8	11.3	18.5	10.4	12.88	-12.69
Nuevo León	38.10	34.1	45.3	27.0	23.1	17.1	12.39	-11.14
<i>Promedio nacional</i>	<i>27.00</i>	<i>23.5</i>	<i>33.7</i>	<i>15.9</i>	<i>17.0</i>	<i>12.3</i>	<i>13.52</i>	<i>-11.10</i>
México	27.10	25.3	33.1	16.7	21.8	10.6	16.92	-10.44
Veracruz	20.90	35.3	38.6	11.1	11.3	9.4	10.48	-9.79
Aguascalientes	22.60	24.6	35.0	13.3	12.4	5.7	16.12	-9.27
Guerrero	22.00	26.1	25.5	14.6	7.1	10.7	14.19	-7.42
Jalisco	25.90	19.9	36.4	19.9	25.6	18.8	11.95	-5.97
Baja California	20.50	17.7	20.0	16.0	16.8	8.4	7.33	-4.46
Distrito Federal	12.10	6.0	10.6	8.0	10.6	5.9	10.78	-4.14
Zacatecas	29.60	42.8	42.0	25.5	9.3	24.0	18.45	-4.09
Sonora	23.10	27.5	28.8	19.1	14.6	15.7	14.60	-3.96
Chihuahua	20.50	26.1	24.6	17.6	14.0	14.2	13.49	-2.95
Coahuila	29.10	52.2	48.8	26.4	15.1	25.8	24.16	-2.75
Michoacán	19.70	36.1	25.0	17.6	27.9	16.9	12.85	-2.06
Guanajuato	11.60	15.4	32.2	16.4	13.1	13.7	12.55	4.78
Yucatán	26.90	42.0	23.3	32.8	14.9	31.0	23.93	5.89
Morelos	15.60	16.3	40.0	27.0	9.3	25.8	7.83	11.40

Fuentes: A, B, C: *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, Segob, 2003, 2008 y 2012; D, D': *Encuesta nacional sobre preferencias electorales en el proceso de 2018*, Berumen y Asociados, 2018; E: *Encuesta nacional sobre preferencias electorales en el proceso de 2018*, GEA-ISA, 2018; F: INE PREP 2018, Elección Presidente de la República, Actas capturadas: 146 744 de 156 840 (93.5628%).

Por lo anterior, no es un exceso decir que el proceso electoral de 2018 fue fatal para el partido, sobre todo porque venía precedido de un incremento en los niveles de confianza e identificación ciudadana con el PRI. El lema “más vale malo conocido, que bueno por conocer” dejó de tener vigencia en el inconsciente colectivo y dejó de ser un elemento en la toma de decisión sobre el sentido del voto ciudadano.

*La identificación con el PRD.* En el caso del PRD son nueve las entidades en las que consolidó su presencia y consiguió ser gobierno: Guerrero, Baja California Sur, Distrito Federal, Zacatecas, Tlaxcala, Morelos, Michoacán, Tabasco y Chiapas; pero solamente en tres de ellas lograron que los ciudadanos se identificaran con el PRD a niveles importantes (Cuadro 3); nos referimos a Guerrero (50.50%), Baja California Sur (32.50%) y el Distrito Federal (23.30%).

A pesar de que en esas entidades gobernadas por la izquierda y donde la ciudadanía parecía haber establecido una vinculación identitaria con el PRD, el ser gobierno le generó un lento e irreversible proceso de desgaste<sup>23</sup> muy acentuado hacia el 2018: en Guerrero el PRD perdió al 48.51% de sus simpatizantes, en Baja California Sur se presentó una dinámica similar, perdió 30.44% de sus seguidores, mientras que en la Ciudad de México el PRD perdió al 17.29%. En el caso de la CDMX, si lo comparamos con los años en que el PRD tenía más ciudadanos identificados con el partido, alrededor de 42% en 2008 y 2012, entonces tenemos que en realidad el PRD perdió al 36.9% de los ciudadanos que se identificaban con dicho partido.

Muy probablemente el descrédito que significó para el PRD haber formado parte del llamado Pacto por México, más el desempeño del gobierno de Mancera, aunado al surgimiento de Morena que le disputó al PRD las posibles clientelas del espectro político electoral de centro-izquierda terminó, todo ello, por afectar su identificación con la ciudadanía. El nivel de deterioro fue tal, que hacia 2018, a nivel nacional, solamente 3.5% de los ciudadanos se identificaron con dicho partido. Esta situación es sin duda la más crítica que le ha tocado vivir al PRD y puede ser la antesala para su desaparición o el tránsito a convertirse en una fuerza política minoritaria.

<sup>23</sup> “El ejercicio del poder en la sociedad se presenta como un hecho necesario y al mismo tiempo riesgoso. Confluyen en éste la manifestación de la voluntad social y la expresión del sentir individual. Tal contradicción se ha mostrado a lo largo de la historia, en función del prestigio que comporta el ejercicio correcto del poder y, simultáneamente, la sanción por su uso incorrecto”. Véase Alfonso Barquin, “Del poder y su desgaste”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 10, núm. 32, mayo-agosto, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003, p. 197.

Cuadro 3. ¿Con qué partido político se identifica?

Entidad	IDENTIDAD CON EL PRD (PORCENTAJES)				Saldo identidad partidista (porcentaje)
	2003 (A)	2008 (B)	2012 (C)	2018 (D)	
Guerrero	50.50	15.40	28.20	2.00	-48.51
Baja California Sur	32.50	30.50	10.00	2.10	-30.44
Distrito Federal	23.30	42.60	42.90	6.00	-17.29
Hidalgo	18.00	5.70	4.40	2.40	-15.62
Zacatecas	17.30	18.50	10.00	4.20	-13.06
Chiapas	13.90	14.50	16.90	2.30	-11.58
Sinaloa	12.10	1.00	3.30	0.60	-11.52
México	12.40	23.80	16.90	3.30	-9.07
<i>Promedio nacional</i>	<i>9.70</i>	<i>16.40</i>	<i>13.50</i>	<i>3.50</i>	<i>-6.20</i>
Tabasco	8.20	22.30	22.90	3.00	-5.16
Michoacán	22.00	16.50	12.50	17.10	-4.93
Tlaxcala	9.20	14.60	17.50	4.60	-4.61
Morelos	16.50	13.90	11.70	12.40	-4.12
Puebla	6.10	5.90	6.30	2.50	-3.59
Coahuila	3.30	2.10	3.80	0.00	-3.30
Veracruz	5.10	3.60	8.90	2.00	-3.15
Aguascalientes	2.90	2.10	5.00	0.00	-2.90
Guanajuato	3.30	1.20	6.70	1.40	-1.89
Durango	1.50	4.10	12.00	0.00	-1.50
Jalisco	2.20	2.40	8.40	0.80	-1.45
Campeche	2.50	4.40	0.00	1.20	-1.33
Baja California	3.30	4.50	14.00	2.20	-1.15
Tamaulipas	2.40	6.00	4.00	1.40	-0.98
San Luis Potosí	3.10	6.20	3.30	2.70	-0.35
Nayarit	2.70	6.50	0.00	2.50	-0.22
Nuevo León	0.70	0.90	2.00	1.50	0.81
Quintana Roo	3.00	6.70	25.00	4.30	1.32
Querétaro	0.50	4.00	6.70	1.90	1.36
Chihuahua	0.00	1.00	2.30	1.60	1.60
Oaxaca	4.60	13.30	18.30	6.20	1.61
Sonora	0.60	11.50	6.30	2.60	2.02
Yucatán	0.00	0.00	5.00	7.40	7.37
Colima	2.10	1.20	20.00	10.60	8.50

Fuentes: A, B, C: *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, Segob, 2003, 2008 y 2012; D: *Encuesta nacional sobre preferencias electorales en el proceso de 2018*, Berumen y Asociados, 2018.

*La identificación con Morena.* Este partido es un caso insólito por su crecimiento meteórico, pues es un partido que consiguió su registro en julio de 2014 y que ya para 2018 se registraban niveles de identificación ciudadana con este partido, del orden de 28.1% en promedio a nivel nacional; esto lo coloca entre los partidos con mayores niveles de identificación y adhesiones en 2018.

En el Cuadro 4 se destacan los niveles de identificación con el partido y las mediciones de intención del voto de los ciudadanos en la elección de 2018 para Morena. Los datos son sorprendentes. El fenómeno de Morena no sólo se dio en los espacios donde tradicionalmente la izquierda había tenido presencia e influencia; la energía de Morena alcanzó todas las entidades del país, unas con mayor intensidad que en otras pero significativas todas.

En estados tradicionalmente panistas como Baja California, Morena no sólo consiguió niveles del 28.3% de identificación ciudadana para con sus siglas, sino que los estudios de opinión le asignaban entre 36.7 y 43.7% de intención de votos; sin embargo, las mediciones se quedaron cortas, la realidad mostró que la penetración de Morena en el estado fue tan profunda que obtuvo 54.06% de las preferencias electorales, según los datos oficiales del INE. Tendencias similares a la descrita en Baja California se presentaron en estados como Veracruz (48.44%), Nayarit (54.20%), Estado de México (46.89%), Tlaxcala (58.15%), Puebla (47.73%), Hidalgo (52.33%), Quintana Roo (56.41%), y Campeche (50.18%); este grupo de estados comparten un denominador común: son entidades que tradicionalmente habían sido bastiones tanto del PAN como del PRI. En el resto de las entidades también hubo una copiosa votación para la candidatura presidencial de este nuevo partido, de manera que el promedio de voto efectivo logrado en el país fue de 44.4 por ciento

Se puede decir que no falta razón a los analistas que han descrito la irrupción de Morena como un tsunami que todo lo arrasó.

*Sin identificación partidista.* Para finalizar, nos referiremos al aparente desinterés ciudadano por la política. Si observamos las tendencias mostradas en el Cuadro 5, en 2003 encontramos que 37.40% de los ciudadanos, promedio nacional, no se identificaba con ningún partido político; pero en los sucesivos años de 2008, 2012 y 2018 la medición de ese indicador va a la baja en esos años, registrando 33, 31 y 20% respectivamente, de ciudadanos sin identidad partidista.

Es decir, en un periodo de 15 años hubo un decremento en 17.44 puntos porcentuales de ciudadanos que no se identifican con ningún partido político y, contrario a lo que suele suponerse, cada vez son menos los ciudadanos sin identidad partidista.

Cuadro 4. ¿Con qué partido político se identifica?

Entidad	IDENTIDAD CON MORENA (PORCENTAJES)	INTENCIÓN DE VOTO POR MORENA (PORCENTAJES)		Votación efectiva 2018 Morena (C)
	2018 (A)	GEA-ISA 2018 (B)	Berumen (2018) (A')	
Tabasco	58.60	38.90	64.10	72.88
Chiapas	51.50	25.20	66.60	49.77
Campeche	44.00	51.20	51.60	50.18
Baja California Sur	42.80	31.50	47.60	50.94
Oaxaca	38.40	40.90	48.90	54.42
Quintana Roo	37.20	30.30	49.90	56.41
Distrito Federal	32.30	35.10	42.00	49.52
Hidalgo	31.80	18.80	40.00	52.33
Puebla	31.50	32.80	50.70	47.73
Jalisco	29.90	43.30	36.30	33.64
Tlaxcala	29.80	28.20	45.40	58.15
México	29.60	28.60	35.50	46.89
Nayarit	29.60	60.00	43.80	54.20
Veracruz	29.10	23.60	35.10	48.44
Baja California	28.30	36.70	43.70	54.06
<i>Promedio nacional</i>	<i>28.10</i>	<i>32.50</i>	<i>39.60</i>	<i>44.40</i>
Guerrero	27.50	49.30	44.40	51.05
Morelos	25.00	51.60	33.40	49.79
Querétaro	24.00	20.80	34.80	33.76
San Luis Potosí	22.50	13.30	27.10	32.07
Chihuahua	21.80	24.50	42.10	34.06
Colima	21.50	18.40	42.40	47.66
Sonora	21.20	30.10	43.40	50.19
Sinaloa	20.20	50.50	38.60	54.48
Michoacán	18.10	16.00	27.50	38.41
Tamaulipas	17.90	34.40	36.50	40.15
Durango	17.70	19.40	28.50	33.94
Yucatán	17.40	25.20	26.60	34.04
Guanajuato	15.40	33.50	23.80	24.61
Coahuila	15.10	28.30	37.10	37.22
Aguscalientes	14.60	27.20	44.10	32.02
Zacatecas	13.40	29.70	18.70	36.83
Nuevo León	13.30	39.10	29.10	24.53

Fuentes: A, A': *Encuesta nacional sobre preferencias electorales en el proceso de 2018*, Berumen y Asociados, 2018; B: *Encuesta nacional sobre preferencias electorales en el proceso de 2018*, GEA-ISA, 2018; C: INE PREP 2018, Elección Presidente de la República, Actas capturadas: 146 744 de 156 840 (93.5628%).

Cuadro 5. ¿Con qué partido político se identifica?

Entidad	SIN IDENTIDAD PARTIDISTA (PORCENTAJES)				Saldo identidad partidista (porcentaje)
	2003 (A)	2008 (B)	2012 (C)	2018 (D)	
Morelos	51.10	37.50	25.00	13.40	-37.70
Guanajuato	52.70	43.70	25.60	16.10	-36.64
Quintana Roo	42.30	37.90	32.50	9.60	-32.75
Oaxaca	56.70	28.50	32.50	24.70	-31.98
Michoacán	41.40	38.30	45.00	10.30	-31.05
Sonora	45.20	43.90	23.80	19.80	-25.38
Chiapas	33.90	22.70	31.90	9.20	-24.68
Puebla	41.10	43.80	22.60	16.90	-24.17
Distrito Federal	48.40	33.90	35.10	25.30	-23.13
Jalisco	40.00	38.80	26.40	17.60	-22.36
Tamaulipas	32.60	25.30	19.00	12.80	-19.84
Yucatán	29.80	17.80	58.30	10.90	-18.89
Baja California Sur	33.70	38.30	50.00	15.00	-18.71
<i>Promedio nacional</i>	<i>37.40</i>	<i>33.30</i>	<i>31.10</i>	<i>20.00</i>	<i>-17.44</i>
Tabasco	20.50	37.40	28.60	4.00	-16.48
Tlaxcala	24.50	40.50	42.50	8.30	-16.20
México	39.70	28.40	35.20	24.10	-15.61
Coahuila	33.40	22.40	28.80	20.40	-12.98
Chihuahua	31.80	36.30	64.60	19.30	-12.48
Baja California	25.80	43.30	20.00	13.90	-11.88
Nuevo León	33.40	29.50	24.00	22.20	-11.23
Veracruz	36.00	27.20	32.10	26.20	-9.78
Querétaro	27.30	19.00	26.70	18.30	-8.95
Campeche	28.00	32.60	30.00	20.40	-7.56
Zacatecas	13.30	28.40	24.00	6.20	-7.08
Colima	19.70	43.00	10.00	17.90	-1.78
Sinaloa	27.80	34.90	33.30	27.10	-0.67
San Luis Potosí	26.40	28.50	23.30	25.90	-0.55
Durango	25.70	10.50	22.00	25.70	0.01
Nayarit	14.40	32.90	7.50	17.60	3.21
Agascalientes	34.70	39.50	40.00	45.50	10.77
Guerrero	18.60	56.20	19.10	31.30	12.70
Hidalgo	10.40	44.10	25.60	29.20	18.83

Fuentes: A, B, C: *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, Segob, 2003, 2008 y 2012; D: *Encuesta nacional sobre preferencias electorales en el proceso de 2018*, Berumen y Asociados, 2018.

## Reflexión final

El llamado proceso de democratización del sistema político mexicano no estuvo exento de fallos y tropiezos, derivados de una cultura política autoritaria y corporativa que sofocaba el surgimiento de actores políticos no encuadrados en el régimen presidencialista dominante. No obstante, en medio de esas condiciones adversas y al paso de los años, varias organizaciones, movimientos sociales e incluso fracciones partidistas abrían espacios a las demandas democráticas y pluralistas de la sociedad civil y a nuevas manifestaciones ciudadanas con exigencias de mayor responsabilidad a sus gobiernos y autoridades políticas.

Los procesos electorales fueron reflejo de esa condición ambivalente de la sociedad mexicana en transición. La creciente presencia de la oposición político-partidista y la competitividad electoral fueron escenarios de atracción a la participación ciudadana y de mayor exigencia a sus gobiernos locales, lo cual pronto tuvo impactos positivos en el replanteamiento de las relaciones y facultades asignadas constitucionalmente a los diferentes órdenes de gobierno.

En ese contexto, el federalismo paso de ser un acuerdo formal de distribución de poder y facultades, largamente aletargado y conducido caprichosamente por el régimen presidencialista, a un acuerdo susceptible de movilizar relaciones intergubernamentales menos rígidas y de búsqueda de encuentros con sus representados. El federalismo dio muestras nuevamente de que no es un esquema jurídico político acartonado y distante de la realidad social. Nunca lo ha sido; ni en el pasado ni en el presente. De ahí que sea atinado hablar de “las formas que históricamente ha asumido el federalismo” en cada país que adopta la forma de república federal; como es el caso de nuestro país.

En paralelo y gradualmente fueron integrándose al lenguaje común y corriente conceptos y procedimientos administrativos y contenciosos que nunca habían sido utilizados por los ciudadanos; gracias a los medios de comunicación se empezó a hablar de controversias constitucionales, de facultades reservadas, de coordinación intergubernamental, de políticas públicas, de comisiones metropolitanas, de leyes de coordinación fiscal, del proceso presupuestal, de partidas presupuestales, de fondos condicionados, de ramos presupuestales, del proceso legislativo, de la cámara de origen, de la cámara revisora y un largo etcétera.

Lo anterior sólo tiene como objetivo resaltar que con la pluralización de los puntos de decisión y poder, se reactivó el pacto federal y los actores políticos en su afán por demostrarle al ciudadano que tenían estilos de gestión diferentes, empezaron a confrontarse entre sí, a dialogar, a rediseñar reglas y procedimientos y a mostrarse

como alternativas de gobierno confiables. Los ciudadanos empezaron a diferenciarse regionalmente: franjas completas del país desarrollaron un proceso de identificación con el PAN, en particular en algunos estados del norte del país; en el centro y sur del país el PRD sentó sus reales, aunque con un patrón de mayor dispersión; también hubo otros estados donde el PRI mantuvo su presencia y reforzó los lazos de identidad con ciudadanos de dichos estados. Sin embargo, el presente trabajo ha demostrado que la identificación ciudadana con los partidos es frágil o está supeditada al desempeño de los gobiernos. Los datos factuales muestran de manera contundente que los ciudadanos no sólo esperan discursos y promesas de los partidos políticos y de los gobiernos en turno, requieren más; requieren gobiernos que sean capaces de atender sus problemas, de dar cauce de solución a los mismos; en pocas palabras, exigen un gobierno de resultados.

En buena medida, la aparición de ciudadanos en búsqueda de gobiernos de resultados ha sido posible gracias a la recomposición del federalismo mexicano y al mecanismo de disparo de la democratización que significaron los procesos electorales.

Aunado a lo anterior, una vez más la estructura organizacional del federalismo y su funcionalidad se encuentran a prueba en nuestro país. Por ello, cabe preguntarse qué tanto esta forma organizacional, a más de procurar un arreglo entre órdenes de gobierno, permite también la incursión participativa de la ciudadanía en los asuntos de la república.

A fin de lograr que el binomio federalismo y ciudadanía sea menos distante, se requiere que tanto los actores gubernamentales y no gubernamentales de la sociedad mexicana hagan suyo al federalismo como proyecto sociopolítico y cultural y diseñen un nuevo perfil del federalismo mexicano, capaz de promover relaciones intergubernamentales que generen sinergias favorables al desarrollo nacional, estatal y municipal. Es urgente la revalorización de los municipios y sus gobiernos en el federalismo y en el conjunto de la vida nacional; sólo así, desde la perspectiva municipal, la relación federación-estados-municipios podría desembocar en la construcción de ciudadanías capaces de constituir auténticas comunidades políticas en todos y cada uno de los municipios del país.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio introductorio”, en Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- , *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Anduiza, Eva y Agustí Bosch, *Comportamiento político y electoral*, Madrid, Ariel Ciencia Política, 2004.
- Barquín, Alfonso, “Del poder y su desgaste”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 10, núm. 32, mayo-agosto, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003.
- Bobbio N., N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México, 1991.
- Córdova, Arnaldo, *La nación y la Constitución*, México, Claves Latinoamericanas, 1989.
- Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- Guillén, López Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa/Colegio de la Frontera Norte, 1996.
- Hernández, Alicia, “Federalismo y gobernabilidad en México”, en Carmagnani Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 2011.
- Inglehart, Ronald y Welzel Christian, *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI Editores, 2006.
- Merino, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.
- Selee, Andrew D. y Santín Leticia (coord.), *Democracia y ciudadanía*, Pennsylvania, Woodrow Wilson/Ágora.
- White, Jay D., *Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
- Wright, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, estudio introductorio de José Luis Méndez; traducción de María Antonia Neira Bigorra, México: Fondo de Cultura Económica/CNCPAP/UAC, 1997.
- Zamora Fernández de Lara, Gerardo y Rigoberto Ramírez López, *La reglamentación municipal como instrumento de gestión: estudio comparado en ciudades-capital*, México, UAM-Xochimilco/Bonilla Artigas editores, 2017.



## Federalismo, territorio y ciudadanía: el caso de México

*Ernesto Soto Reyes Garmendia*  
*Arturo Gálvez Medrano\**

### **Introducción**

Ante la demolición del antiguo régimen feudal, las revoluciones burguesas establecieron un nuevo contrato social que tuvo implicaciones en todos los ámbitos. En una primera instancia delimitó un Estado nacional con fronteras precisas, mientras que las regiones y los contornos de sus dominios, debieron aceptar la unión por voluntad propia o por sometimiento para, entre otras cosas, conservar su cultura. De tal suerte que aparece la figura teórica del federalismo, para establecer los términos de regulación del pacto, mediante el cual deciden ceder parte de su soberanía y mantener una parte de su autonomía.

Por otro lado, amén de las decisiones que tienden a hacer uniformes muchas de las prácticas cotidianas que facilitaban las libertades dentro de sus fronteras, por ejemplo para la circulación de las mercancías debían abolirse las aduanas internas, obligar a la gente a usar las mismas unidades de pesos y medidas, moneda, etcétera; así como para la economía el federalismo trajo muchos cambios, de igual forma sucedió en lo social y político con la aparición de la figura del ciudadano. La ciudadanía fue uno de los logros más acabados de las revoluciones burguesas, porque liberaba a la gente de las antiguas formas de servidumbre y convertía a cada uno de los integrantes de la sociedad en personas libres; cierto que con obligaciones, pero también con garantías.

\* Profesores-investigadores en el Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Tanto federalismo como ciudadanía son conceptos dinámicos y pese a que conservan su esencia, históricamente se manifiestan con adjetivos distintos. Una de las premisas de todo estudio en las ciencias sociales, es el espacio en cual interactúan las sociedades y cómo deciden gobernarse; el territorio es susceptible de modificarse por motivos diversos. Finalmente, también se abordan los problemas derivados de la masificación de las sociedades y el lugar en el cual quedan la sociedad civil y el ciudadano. Con este fenómeno relativamente reciente, el federalismo debe ajustarse a las nuevas realidades, particularmente cuando algunas zonas son desatendidas por las figuras jurídico-políticas que debiesen procurar el bienestar de la población.

En suma, el presente artículo pone en la palestra algunos de los aspectos más relevantes de la vida política. Ninguno de estos planteamientos teóricos o problemas citados son viejos, más bien son una muestra de la vigencia que tienen y de cómo el pasado se manifiesta en el presente; de igual manera, cómo es que los procesos históricos pueden ser similares en cualquier latitud y momento.

## **Federalismo y territorio**

Comprender el federalismo exige ubicar al territorio como el espacio geográfico, político, económico y cultural donde los ciudadanos producen y consumen mercancías; donde discuten de política y eligen a sus gobernantes y donde se expresan culturalmente. La territorialidad del federalismo adquiere una complejidad porque tiene expresiones económicas, políticas y sociales que se expresan con un marcado carácter geográfico. También tienen un símbolo multidimensional: municipio, estado, provincia, federación, etcétera.

Los primeros intentos para elaborar un cuerpo teórico sobre el federalismo se remontan a la segunda mitad del siglo XVI, con Johannes Althusius (1562-1638). Los historiadores de las ideas políticas le atribuyen la responsabilidad de plantear los primeros postulados teóricos del federalismo. Althusius pretendió encontrar una explicación teórica global a la forma de organización federal. En su contribución sobre el Estado, planteó la transformación de la jerarquía feudal en una forma moderna de federalismo constitucional. Ésta reposaba sobre la autonomía de las comunidades y su asociación en un conjunto extendido de familias, de corporaciones, de oficios, de las villas, provincias y estados, para formar un Estado.<sup>1</sup> Montesquieu es otro de los

<sup>1</sup> Maurice Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, Montchrestien, 1999, p. 13.

grandes precursores teóricos del Estado en general y del federalismo en particular. Planteó una República Federal en estos términos: “Esta forma de gobierno es una convención mediante la cual varios cuerpos políticos consienten convertirse ciudadanos de un Estado más grande que quieren formar. Esta es una sociedad de sociedades que encuentran otra nueva que puede agrandarse por nuevos socios que se unen”.<sup>2</sup> Pese a las ideas transformadoras de Montesquieu y las observaciones de sus planteamientos teóricos y prácticos acumuladas durante la revolución francesa, en ésta no se instauró el federalismo moderno, sino que dio por resultados una Francia con un gobierno unitario.

En rigor, el Estado federal no es un modelo único, antes que nada es una categoría histórica. Presenta diferencias nacionales y locales en sus instituciones, en sus competencias, en la relación entre los estados y el resto de la federación, en el nivel económico de desarrollo de las entidades miembros y en la complejidad de sus sociedades. Las diferencias en sus antecedentes históricos –pese a que son las mismas raíces– permitió que algunos teóricos distingan entre federalismo americano y el de tipo europeo, al que se agregó el de América Latina.

Una de las herramientas que nos permiten explicar esta paradoja conceptual y comprender los matices del funcionamiento y gobernabilidad de las federaciones nacionales, es el análisis histórico y el origen de su fundación.

Etimológicamente, el vocablo federal proviene del latín *foedus-oris*: pacto, alianza, y hace referencia a la distribución funcional y territorial del poder. Así, la práctica del federalismo se remonta a la antigüedad grecolatina. Las ligas entre las ciudades en los *foedus*, para formar las *Koina* o las *Sympolities*, su antecedente más remoto. Estos tratados entre ciudades se realizaban formando instituciones para defender sus intereses comunes y para arbitrar los conflictos entre sus asociados. La liga Latina, antes de disolverse, asociaba una treintena de pueblos romanos.<sup>3</sup> En un contexto muy diferente, en el año 1235 están los orígenes de la Confederación Helvética, con la unión de tres cantones con propósitos de paz y defensa en contra de los Habsburgo. Otras sociedades antiguas como los iroqueses en América del Norte forman la liga de cinco naciones. En la zona que hoy comprenden México y Guatemala, otro ejemplo es la liga Maya Quiché entre los pueblos mayas y la expresión singular del Imperio azteca en el centro de la actual República Mexicana, en los siglos XV y XVI.

<sup>2</sup> Charles Louis de Secondat Montesquieu, *De l'esprit des lois*, París, Editions Garnier, 1961, tomo 1, p. 137.

<sup>3</sup> Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1979, pp. 274-275.

De remontarse al origen de los estados federales modernos, destacan los casos de los Estados Unidos de América (1787) y la confederación suiza (1848). En ambos casos, los estados y cantones que conforman cada uno de aquellas naciones deciden dar paso a un nuevo Estado, en el cual delegan algunas funciones de interés común, tales como las relaciones exteriores, el comando de las fuerzas armadas y la emisión de moneda, entre otras. Los estados federados conservan su autonomía para decidir sobre sus asuntos internos, siempre bajo el marco de la ley fundacional de la federación: la Constitución Política Federal. En Estados Unidos la guerra civil; y en Suiza, las invasiones de los Habsburgo pusieron en relieve que la autonomía es relativa a la fuerza de la unidad nacional. Para una mayor coherencia, por ejemplo, las constituciones estatales en México quedan subordinadas a la Constitución Federal.

Debe acotarse que la unión de estados antes independientes no es lo único que define al Estado Federal, muchos ejemplos diferentes a los de Estados Unidos y Suiza han dado paso a estados federales, constituyéndose sobre la base de estados unitarios ya constituidos, como es el caso de Austria, Australia y México o, más recientemente, Bélgica. Lo mismo podemos decir respecto a la distribución de competencias, por lo heterogéneo y diverso de sus asignaciones en cada una de las federaciones.

La Constitución de 1787 fundadora de los Estados Unidos establece que las 13 colonias independizadas de Inglaterra desde 1776, se organicen en un sistema federal en el que cada colonia tenía su Constitución, su parlamento, su gobierno y sus tribunales. A éstos le superpusieron un parlamento, un gobierno y un tribunal supremo, federales y comunes a todos los Estados: “La federación decidiría sobre los problemas comunes (defensa, relaciones internacionales, moneda, comercio exterior, etcétera) y cada Estado seguiría gobernando sus problemas particulares (comercio interior, educación, familia, etcétera)”.<sup>4</sup>

La expansión del federalismo fue lenta, y proliferó entre estados previamente independientes que deseaban unirse para alcanzar mayor fuerza, sin perder sus características de gobierno. De esta forma Suiza superó las guerras entre Cantones con la Constitución de 1848, perfeccionada en 1874, y Alemania alcanzó en 1871 la unidad a la que aspiraban los diferentes estados desde principios de siglo. Pero después, el federalismo demostró su utilidad en situaciones distintas, como la formación de Canadá (1867), a partir de dos ex colonias ya federadas y la de Australia (1900), cuyo conjunto de estados dependía también de Inglaterra. La utilidad del sistema federal

<sup>4</sup> Eliseo Aja, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, 2003, p. 25.

para descentralizar un Estado anteriormente unitario se demostró con el nacimiento de Austria (1920), tras el hundimiento del Imperio austro-húngaro y en México durante el siglo XIX.

Paralelo a este proceso se consolida el nivel de gobierno municipal, con una gran tradición de autonomía, que se remonta al final de la Edad Media, cuando las parroquias (como fue el caso de Alemania, Canadá y España) se ocupaban de la enseñanza y la beneficencia. La influencia de la revolución francesa introdujo la distinción entre las tareas propias de los municipios y las de los sectores que gestionaban por delegación del gobierno. En la mayoría de los estados federales, la legislación de mitad del siglo XIX separó a los municipios de las iglesias y consolidó su autonomía. La posterior democratización y la extensión del Estado de bienestar incrementaron sus competencias, que van mucho más allá de los problemas estrictamente locales. En todos los países federales, igual en Alemania que en Estados Unidos, el paso *del laissez-faire* y del liberalismo decimonónico al Estado social transformó profundamente los mecanismos institucionales del federalismo.<sup>5</sup>

En el siglo XIX la economía de mercado existente y la escasa intervención de los poderes públicos en la sociedad permitían que la federación y los estados miembros actuaran de manera separada, casi sin contacto entre sí, gobernando cada uno en el ámbito de sus competencias; por ejemplo, la federación era responsable de la regulación de la moneda y el comercio internacional; los gobiernos locales sobre los estatutos de la agricultura y el comercio interno de cada uno de ellos. Éste era un federalismo dual: cada instancia de poder, la federación y cada uno de los estados decidía por sí misma sobre sus propios asuntos; gobernaba de manera separada y unida a la federación.

El federalismo dual evolucionó con el desarrollo de la economía capitalista en la primera parte del siglo XX. El protagonismo de los grandes monopolios, el predominio del comercio internacional, el crecimiento de las comunicaciones y de los transportes, entre otras cosas, impidió la incomunicación de los poderes en el sistema federal. La gran crisis económica de 1929 demostró que, igual que en el federalismo estadounidense, los estados solos eran incapaces de resolver los problemas

<sup>5</sup> Para una explicación más extensa sobre las transformaciones del federalismo de posguerra, véase Albertí Enoch, *El federalismo cooperativo alemán*, Madrid, CEC, 1986; y sobre las causas que han potenciado la colaboración en la década de 1990, véase María J. Garda Morales, "Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, España, 1997.

económico-sociales que se presentaban y obligó a intervenir en ellos a la federación. Después de la gran depresión de 1929, Franklin D. Roosevelt llevó a cabo el llamado *New Deal* –basado en las tesis de Keynes–, el primer plan importante de intervención de la federación para reanimar la economía, tanto federal como de los estados, introduciendo nuevos paradigmas para la colaboración entre los diversos niveles de gobierno.

Tras la Segunda Guerra Mundial, las constituciones y la legislación de los países europeos reconocieron ampliamente los derechos sociales de los ciudadanos a la educación, la sanidad y la asistencia social, lo que se conoce como “Estado social” o “Estado benefactor”, frente al Estado liberal. Esto multiplicó las funciones de todos los poderes públicos, tanto de la federación como de los estados, además aceptaron la encomienda de colaborar intensamente en muchos campos. Esta transformación continúa de manera progresiva, aunque tiene algunos momentos significativos, como la reforma constitucional alemana de 1969, conocida como *Kooperative Föderalismus* (federalismo cooperativo) y en los de cultura anglosajona como *intergovernmental relations* (relaciones intergubernamentales).

En un famoso libro publicado en Estados Unidos en 1981 (*The New Federalism*, de Michael D. Reagan y John G. Sanzone), los autores comentan:

El federalismo de viejo estilo ha muerto. Sin embargo, el federalismo, de nuevo estilo está vivo, y muy vivo, en los Estados Unidos. Su nombre es *intergovernmental relations* [...] El federalismo de nuevo estilo es un concepto político y pragmático, que subraya la efectiva interdependencia y compartición de funciones entre Washington y los estados, y que se centra en la influencia que cada instancia es capaz de ejercer sobre la otra.<sup>6</sup>

Este nuevo federalismo ha realizado cambios importantes respecto al antiguo en todos los países occidentales: las competencias exclusivas han pasado a segundo plano y las más importantes son ahora las compartidas. Se han multiplicado los órganos mixtos de la federación y de los estados y casi todas las grandes inversiones se realizan a través de la planificación conjunta, aunque no sea la única. Mientras que, en el pasado, la actuación separada de la federación y de los estados era suficiente para gobernar. En la actualidad se precisa la concertación entre ambas instancias para hacer frente a las complejas tareas de las instituciones públicas. Está fuera de

<sup>6</sup> Michael D. Reagan y John G. Sanzone, *The New Federalism*, Estados Unidos, Oxford University Press, 1981, p. 7.

toda duda que el federalismo más eficaz que hoy existe en el mundo occidental es de tipo cooperativo e intergubernamental.

Por otra parte, el federalismo de los siglos XX y XXI ha incidido en la transformación de los derechos políticos y sociales. Hoy, los derechos fundamentales de la persona son iguales en todo el territorio de un sistema federal, al menos en su núcleo duro. Resulta inaceptable, por ejemplo, el mantenimiento de la discriminación de la mujer en una parte del territorio, tal y como sucede en algunas comunidades indígenas de México. O bien, la disposición incomprensible y vigente en algunos estados de la federación de la Unión América que permite la pena de muerte. En la misma línea de primacía de la democracia sobre las particularidades territoriales se ha impuesto, cuando menos discursivamente. La idea de que los ciudadanos tienen también derecho a una mínima igualdad social, de manera que las políticas públicas de cada entidad regional son distintas, pero deben cubrir un mínimo común y en su caso se encarga a la federación su garantía, como se recoge en la cláusula alemana de “uniformidad de condiciones de vida” que ha sido reformada por la redacción de “condiciones de vida equivalentes en el territorio federal” o su equivalente “federalismo cooperativo” de Canadá. Quizá el principal cambio que ha experimentado el federalismo decimonónico sea el paso del “federalismo dual” al “federalismo cooperativo” o de relaciones intergubernamentales.

Adicionalmente, en Europa occidental el surgimiento de la Comunidad Económica Europea y su reforzamiento después como Unión Europea, ha generado cambios importantes y aún provocará muchos más. De entrada, porque a los tres niveles tradicionales de gobierno (federación, estados y gobierno local) hay que añadir ahora uno nuevo, la Unión Europea. Ésta asume competencias importantes, tanto de la federación (por ejemplo, emisión de moneda, especialmente visible desde la implantación del euro) como de los estados o *Lander* y de los municipios (agricultura, pesca, medio ambiente, etcétera). De tal manera que provoca la pérdida correspondiente de poder local, pero además pone en juego la configuración de los órganos de gobierno de la Unión, notoriamente del Parlamento Europeo.

En los próximos años, los miembros europeos de los *Lander* y *Regiones*, así como los municipios deberán encontrar un espacio de influencia que compense el protagonismo actual de los gobiernos federales o nacionales. Es evidente que todos los estados, tanto federales como unitarios en Europa tendrán un sistema de poder dual y diferente del actual, que funcionará en gran parte dependiendo de los procesos de decisión de la Unión Europea. El rechazo en 2005 de franceses y holandeses a la Constitución Europea y la salida de Inglaterra de la Unión son muestras de los pendientes que exhiben lo inacabado de este proceso.

En otros casos, muy diferentes, como la India, Rusia o Sudáfrica, la fórmula federal ha servido igualmente para descentralizar políticamente un Estado previamente unitario. La enormidad y complejidad cultural de la India parece conducir de forma natural al federalismo. En el caso de Rusia (tras la desaparición de la federación soviética) y Sudáfrica (una vez derrotado el *apartheid*) han optado por el federalismo para organizarse políticamente; entre otras razones, por la diversidad de los grupos nacionales que las integran. En Europa occidental, el último caso de transformación de Estado unitario en federal se ha producido en Bélgica, al aprobarse la Constitución de 1993.

La mayoría de los tratadistas del federalismo parten del hecho indiscutible de que paulatinamente el sistema federal amplía la cobertura a países de todos los continentes. Las razones son diversas: divide el poder, abre espacios para que las decisiones de gobierno sean tomadas en la instancia debida; toma en cuenta e integra la diversidad. Melquiades Morales Flores refiere que:

[...] los autores de *El Federalista*, señalan que el federalismo es una “unidad en la diversidad”, caracterizado por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación. De tal modo que estos pensadores concebían el federalismo no sólo como un proceso evolutivo, sino que tenían también en cuenta su evidente unión con el Constitucionalismo.<sup>7</sup>

En el caso del federalismo mexicano se conjugan los principios establecidos en la Constitución estadounidense de 1787; los de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de la revolución francesa de 1789 y los de la Constitución de Cádiz de 1812.

Tras el Plan de Casa Mata en 1823, que pone fin al primer imperio mexicano, el de Agustín de Iturbide, se abre paso a la creación de nuevos estados y con ello la propuesta federalista se sembró en el naciente entramado constitucional del México independiente. Previo a la promulgación de la primera Constitución federal de 1824 se aprobó el 31 de enero de ese año el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. En ésta se “adjudica el calificativo de Estados Libres y Soberanos a las provincias, sin que hayan tenido con antelación ninguno de esos atributos”.<sup>8</sup> Esto

<sup>7</sup> Intervención del senador Melquiades Morales Flores en el Foro internacional desde lo local: “fortalecimiento municipal, tarea de todos”. México, octubre de 2009.

<sup>8</sup> Ignacio Burgoa, *El Estado*, México, Porrúa, 1970, p. 205.

es, en la formación del Estado federal mexicano debe considerarse la pre-existencia de provincias españolas que después de la independencia –a excepción del caso de Yucatán–<sup>9</sup> se incorporan a la federación no como estados independientes sino como provincias recién independizadas de la Nueva España; sin una Constitución o poder legislativo propios. Como escribió el gran erudito del federalismo mexicano, Jesús Reyes Heróles, en su obra *El liberalismo mexicano*:

[...] la integración teórica del federalismo mexicano no es simple ni en sus orígenes, ni mucho menos, en sus posteriores etapas. Es complicada, tanto en sus influencias doctrinales, como en la determinación de la perspectiva desde la que se procede a su adaptación. Inicialmente concurre la idea federal europea, particularmente Montesquieu, y el esquema jurídico norteamericano.<sup>10</sup>

Es decir, sin fundamento alguno, quienes suponen que el federalismo mexicano es una imitación del estadounidense, están muy lejos de conocer la realidad mexicana en su periodo de conformación como República. De ahí la crítica de Reyes Heróles, en el sentido de que “la ignorancia y la mala fe sembraron el lugar común de un federalismo importado, sin siquiera conocerlo, en contra de nuestras tradiciones y realidades, viniendo a desunir lo unido en la fórmula sacramental”.<sup>11</sup>

En su revisión histórica, Reyes Heróles destaca que durante la discusión acerca de la adopción del federalismo en el Congreso de 1824, quienes se opusieron a ella, como Rafael Mangino, José Manuel Becerra y Servando Teresa de Mier, sostuvieron que “era la introducción de una forma artificial, desuniendo lo unido”. Frente

<sup>9</sup> Durante la Colonia, la llamada Capitanía General de Yucatán comprendía los actuales estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán. En mayo de 1823 Yucatán se incorpora a la federación mexicana como “República federada de Yucatán”. Se independizó en 1840 reincorporándose definitivamente a la federación mexicana en 1848 como “República de Yucatán”. La reincorporación de Yucatán a la federación mexicana coincide con la denominada “guerra de castas”, que obligó a los gobernantes yucatecos –élite conformada por criollos blancos y mestizos– a pedir ayuda militar a México a cambio de la reincorporación de Yucatán a la soberanía mexicana. Véase Sergio Quezada, *Historia breve de Yucatán*, México, Colmex/Fondo de Cultura Económica, 2010 [[http://www.fondodeculturaeconomica.com/subdirectorios\\_site/libros\\_electronicos/desde\\_la\\_imprensa/003644R/files/publication.pdf](http://www.fondodeculturaeconomica.com/subdirectorios_site/libros_electronicos/desde_la_imprensa/003644R/files/publication.pdf)], fecha de consulta: 5 de septiembre de 2018.

<sup>10</sup> Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1961 (segunda edición, Fondo de Cultura Económica, 1974), pp. 338-39.

<sup>11</sup> *Ibid.*, Proemio XVI.

a tal argumentación, la tesis de los partidarios del federalismo, entre ellos Francisco García, Prisciliano Sánchez, Miguel Ramos Arizpe y Valentín Gómez Farías, fue que “las provincias estaban separadas y se unían mediante el pacto federal”.<sup>12</sup>

En sentido estricto, el pacto federal de la Constitución de 1824 es “una especie de escritura jeroglífica de la palabra federación, que nadie puede definir en México”. El jeroglífico proviene del hecho de que el artículo 10 del Acta Constitutiva habla de la nación mexicana compuesta de provincias. La mayoría comenta: “la unidad se presenta luego en la palabra nación, y se ve luego a los representantes de ella que se separan”. En cambio, en los Estados Unidos “no hay nación, y sus habitantes aún carecen de un nombre gentilicio; allí hablan los representantes de Estados libres y soberanos que se ocupan de unir miembros separados. Es un pacto de unión”.<sup>13</sup> El mismo Reyes Heróles concluye: “el federalismo en Estados Unidos fue unir lo desunido y en México es desunir lo unido”.<sup>14</sup> La Carta Magna de 1824 dividió al país en 19 estados y cuatro territorios. Fue así que la particular integración del federalismo mexicano se dio por la fragmentación política del centralismo colonial preexistente.

El esfuerzo federalista es interrumpido de manera intermitente en el siglo XIX, durante los gobiernos conservadores, que concluyen con el malogrado imperio de Maximiliano de Habsburgo. Una vez expulsados los invasores franceses y tras la restauración de la república, la propuesta federalista es retomada por el Constituyente de 1857 que, en su artículo 40, señalaba: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.<sup>15</sup>

Posteriormente, durante los debates del Constituyente de 1917 podemos apreciar que en el caso del artículo 40, se tomó el texto de la Carta Magna de 1857, es decir, se mantuvo al federalismo como la forma de organizar la vida entre las partes que conforman la Unión.

Quizá uno de los aspectos menos estudiados del federalismo mexicano es el de la relación del Estado con los llamados “pueblos originarios”. Durante los debates de la Constitución de 1857, Ignacio Romero Vargas, quien fuera gobernador del estado de Puebla en ese mismo siglo, propuso que el federalismo en México viene

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 355.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 360-361.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 363.

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 (artículo 40).

de antiguo, ya que “los pueblos de Anáhuac no sólo se regían por un derecho consuetudinario, sino que su organización gubernamental era de un tipo semejante al federal, en virtud de que, por ejemplo el “Pacto de Izcóatl consolidaba una alianza (una federación) entre tres estados: Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan”.<sup>16</sup> Esta visión premonitoria es tema contemporáneo a raíz del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 y de la expedición de la Constitución de la Ciudad de México en 2017. Ambos eventos han vuelto a poner sobre el plano teórico y principalmente en el político el derecho de los pueblos indígenas originarios a su autonomía, y su derecho a un nuevo tipo de relación con el Estado federal. El asunto de los derechos de los pueblos originarios tiene que ver estrechamente con el territorio y la ciudadanía. En ello, la idea original del federalismo ha sido rebasada por la realidad.

De igual manera, durante el siglo XX y XXI, el federalismo mexicano ha transitado hacia un creciente centralismo en la toma de decisiones. A pesar de la reforma al 115 de la Constitución en 1983 que otorga autonomía al orden de gobierno municipal y a pesar de que el artículo 124 de la Carta Magna establece la existencia de una relación igualitaria entre el gobierno federal y los estados, se ha operado un proceso de centralización económica (Ley de coordinación fiscal) y política (presidencialismo) que aleja al federalismo mexicano de su origen libertario y de igualdad ante la ley para los estados y los ciudadanos.

Es un hecho que el federalismo mexicano ha devenido en una forma de gobierno centralista y autoritario, contraria a los principios federalistas. Sin embargo, también es cierto que la ciudadanía ha rescatado su vigencia y su fortaleza, planteando la necesidad del cambio. Prueba de ello son los cambios políticos y constitucionales ocurridos en las formas electorales y de gobierno de la capital de la República y el reciente resultado de las elecciones del 1 de julio de 2018 en las que la ciudadanía claramente planteó la necesidad de cambios de paradigmas. De ello dependerá la futura correlación de fuerzas políticas en el país y la gobernabilidad del sistema político mexicano.

<sup>16</sup> Intervención del senador Melquiades Morales Flores en el Foro internacional desde lo local: fortalecimiento municipal, tarea de todos. El federalismo en México, octubre 2009 [<https://docplayer.es/45949712-El-federalismo-en-mexico.html>], fecha de consulta: 5 de septiembre de 2018.

## La ciudadanía, en la historia de un día

Ninguna teoría o concepto los elaboran mentes iluminadas. Los construyen quienes son capaces de observar críticamente los procesos históricos, pues sólo a partir de éstos es posible revisar las similitudes y diferencias en las diversas experiencias de la humanidad, cual si fuera un inmenso laboratorio en el tiempo. De esta forma, pueden encontrarse las similitudes con las cuales establecer las abstracciones necesarias y expresarlas en conceptos, pues con ellos resulta innecesario reescribir el pasado en su totalidad. A pesar de que, para estudiar el presente, sea preciso tener en la memoria los episodios esenciales y determinantes. A guisa de ejemplo, puede recordarse la ironía de Jorge Luis Borges cuando planteó la insensatez de elaborar mapas enormes, del mismo tamaño de los mares, ríos, continentes, países o pueblos, para mostrar las verdaderas, precisas y grandes dimensiones físicas de su geografía.

De igual manera, por obvios que puedan ser los planteamientos aquí contenidos para analizar cualquier fenómeno económico, político o social, las premisas esenciales de las cuales debe partirse son: la existencia de sociedades históricas reales y concretas, sus formas de organización y la acción de las mismas en un espacio determinado.<sup>17</sup> Sólo de esa manera pueden precisarse los conceptos, de lo contrario, en aras de la abstracción puede incurrirse en imprecisiones o confusiones. También, por otro lado, la vida de las personas y de los pueblos, puede revelarse en forma sintética en un lapso muy breve. Es decir, el presente se hizo hace muchos años, es el resultado de un cúmulo de experiencias pretéritas irrenunciables, mientras que el pasado comienza en el instante mismo que se suceden las cosas. El futuro, entre tanto, se gesta en la mente de los individuos sociales dispuestos a la acción.

Entonces, para hacer precisa cualquier abstracción deben avalarse con referentes históricos, reales y concretos. Una de las tantas muestras que podrían citarse para ilustrar el concepto de ciudadanía, así como el esfuerzo para arrancar a la incipiente democracia más derechos de los que se reconocieron en un principio, quizá sea un discurso del general Leandro Valle, pronunciado el primero de enero de 1861 a su hueste, cuando él y su tropa constituían una parte del ejército liberal que coadyuvó para la derrota del partido conservador. Ya victoriosos, tras una guerra cruenta que se prolongó por tres años, les expresó una de las conquistas más valiosas que obtuvieron. En aquella alocución, la mencionó de la siguiente manera y con estas palabras:

<sup>17</sup> Carlos Marx y Federico Engels, *La ideología alemana* (traducción de Wenceslao Roces), México, Ediciones de Cultura Popular, 1977, pp. 18-19.

Al fin tocáis el término de vuestras fatigas. La Constitución de 57 es acatada en todos los ámbitos de la República, y sus enemigos, vencidos y humillados por todas partes, huyen á las montañas para ocultar la infamia que los cubre, como sicarios que son del retroceso.

El momento ha llegado también de que hagamos patente nuestra abnegación y desinterés. Grande ha sido la obra que comenzáramos; pero más grande aún, si nos desnudamos de aspiraciones y deseos de recompensas.

Al comenzar la lucha, hemos salido de las filas del pueblo para combatir por él; al terminarla, debemos volver á nuestro origen, despojándonos de los títulos y honores que sólo para el combate hemos debido aceptar. La patria entonces, al recordar nuestros sacrificios, dirá con orgullo: *conquistaron para mí la felicidad; para ellos, el simple título de ciudadanos*.<sup>18</sup>

En efecto, la guerra tuvo su origen en la desobediencia de los conservadores a la Constitución de 1857, producto de la revolución de Ayutla. Fue así que la guerra se inició con el golpe de Estado que promovieron oficiales del ejército, al cual se unió el presidente Comonfort. El grupo liberal, bajo el liderazgo de Benito Juárez, improvisó un ejército para restablecer el orden legal, pero debieron transcurrir tres largos años para alcanzar la victoria. En ese lapso, se emitieron dos decretos históricos en 1859: la tolerancia religiosa y la nacionalización de los bienes eclesiásticos.

Aquel discurso de Leandro Valle era una apología a una de las conquistas más caras de las revoluciones burguesas, pese a las limitadas libertades y derechos políticos otorgados a los individuos. Aquel exhorto pudo resultar incomprensible para la mayor parte de los elementos que componían la tropa con la cual combatió, porque casi todos sus integrantes eran labriegos sin educación formal o medios para su propia subsistencia. Fue un hecho que para algunos de ellos su incorporación a las milicias, más que por razones ideológicas fueron prácticas, deseaban su libertad y necesitaban resolver el problema inmediato de su subsistencia. Esta circunstancia no restaba en nada la importancia histórica de haber conquistado el título de ciudadanos, aunque en algunos casos resultaba una paradoja, pues de la noche a la mañana terminó la guerra y quedaron sin amo a quien servirle, pero tampoco con quien ampararse. Es decir, eran hombres libres y en lo sucesivo debían buscar la manera de reinsertarse a la sociedad capitalista para ganarse el pan de cada día.

<sup>18</sup> Circular de Leandro Valle, fechada el 1 de enero de 1861. Biblioteca Nacional, Fondo Reservado.

Por otro lado, este discurso, en aquel momento y ese día, sintetizaba una lucha que se remontaba más allá de 300 años de historia; por otra parte, constituía un hito para el futuro político nacional. O sea, desde que se constituyó la Nueva España como un enclave colonial español, la sociedad quedó dividida entre el español en su carácter de conquistador y el indio en su condición de sometido. Al paso de los años, entre uno y otro extremo de esa división, aparecieron un sinnúmero de castas para poner en relieve el tipo de mestizaje y sus raíces. Sin embargo, el criollo y el mestizo fueron los mejor reconocidos y mejor aceptados. Incluso tuvieron un papel protagónico en la revolución de independencia y una participación decisiva en el ensanchamiento de las libertades democráticas.

No obstante, en una de las facciones que logró la independencia, sus líderes prominentes eran miembros del ejército realista y se sumaron al movimiento emancipador de la mano de la alta jerarquía de la iglesia católica. De tal manera que se preservaron muchos de los privilegios del antiguo régimen colonial, por lo que la revolución de Ayutla y la nueva Constitución de 1857, así como las leyes de la Reforma, dieron al traste con las reminiscencias de aquel viejo orden colonial. La presidencia en sí misma fue un símbolo del cambio, pues cuando todos los políticos criollos ansiosos de transformar el país temieron a la responsabilidad que implicaba la investidura presidencial, el ciudadano e indio zapoteco Benito Juárez la asumió con todos sus riesgos. Hasta ese entonces, los indígenas eran vistos con el sesgo de inferioridad, pero por las acciones que le precedieron y por los desafíos que debió afrontar, Juárez el ciudadano reivindicó la soberanía nacional y la capacidad para gobernar de todos los individuos pertenecientes a las culturas originarias de la nación, o bien, para desempeñarse en cualquier otra actividad.

Es decir, en un discurso no sólo puede contenerse la historia de un día, sino que es posible desentrañar el pasado remoto de una nación, así como las posibilidades de su futuro a un largo plazo. La hazaña de alcanzar el título de ciudadano, quizá sea la mayor conquista de las revoluciones burguesas, porque se constituye en el centro de sus bondades y las omisiones de la nueva expresión política de la democracia burguesa. Por otro lado, los derechos políticos a los ciudadanos fueron limitados para el común de los integrantes de la sociedad, por lo que para ensanchar las libertades de la democracia, las sociedades precisaron de asumir plenamente la libertad de expresión, de imprenta, de asociación, de pensamiento, de circulación de las ideas, de sindicación y de las creencias religiosas, entre otras, para exigir o tomarse derechos denegados y que de origen fueron considerados por las dirigencias populares.

Dichas libertades constituyeron una herramienta fundamental para el surgimiento de organizaciones, sin las cuales serían impensables las luchas con las que

fueron conquistándose más libertades. Los ciudadanos aislados estaban imposibilitados de lograr mejorías ante la oprobiosa explotación y enajenación del capitalismo. Los representantes de los ciudadanos en los congresos o en los parlamentos, muchos de ellos han sido aprobados por los grandes intereses económicos o políticos. También hay aquellos que tienen una representación popular, ellos son importantes porque apuntalan reformas con sentido social, pero también sirven más para legitimar y nunca atentan contra un orden establecido del que ellos son pilares. Los logros, por muy avanzados que parezcan, nunca rebasarían el marco constitucional mediante el cual se gobiernan.

En cuanto al carácter absoluto del nuevo Estado, cualquier regionalismo siempre fue mal visto, de igual manera que sus expresiones culturales o políticas exaltadas. Sin embargo, cuando los territorios son grandes o han sido poblados por diferentes grupos humanos, existen manifestaciones diversas que distaban de ser iguales en cada una de las partes del Estado nacional “ideal”. Incluso subsistieron lenguas diferentes y algunas lograron permanecer, o bien, subsistieron a pesar de imponerse una sola como oficial. En el caso de México hasta antes de emanciparse, por ejemplo, en su extensión territorial cabía casi cinco veces España, la metrópoli de quien era colonia. Se hablaban más de 70 lenguas indígenas y la mayor parte de ellas supervivieron al castellano, mientras que las muy pocas que vinieron con los conquistadores de la península desaparecieron. Con la imposición del castellano se sobrepuso a todas, pese que al momento de la revolución de la independencia sólo lo hablaba el diez por ciento. Entre otros factores, todo esto constituyó el sincretismo de los valores y las costumbres más importantes de una y la otra parte, lo cual dio como resultado nuevas formas de expresiones singulares entre uno y otros puntos geográficos en la enorme extensión geográfica de la nueva república que se constituyó como Estado nacional.

### **El territorio, la sociedad y el ciudadano**

El inmenso territorio en el que se expandía el virreinato de la Nueva España, fue el mismo que se conservó al momento de la declaración de la independencia de España; luego, Chiapas y Yucatán por momentos se mantuvieron independientes, pero finalmente resolvieron unirse al proyecto independiente de México. La única forma de zanjar esas diferencias entre las diversas regiones fue el establecimiento de un pacto mediante el cual salvaguardaran una parte de su soberanía pero que se mantuvieron unidos. Para tal propósito, cada región aceptaba ceder una parte de su autonomía frente a un gobierno general, con el propósito de constituir un Estado

nacional fuerte. Las amenazas y ansias expansionistas de las grandes potencias fueron un factor de unidad en cada uno de los países de América Latina, para fortalecerse y defender la soberanía de su territorio ante los embates punitivos y expansionistas de filibusteros. Casi todos ellos eran financiados por grupos empresariales, incluso, también por aquellos gobiernos dispuestos a cofinanciar a particulares para la adquisición de materias primas importantes en sus industrias domésticas.

Es preciso destacar que la preservación de la integridad territorial fue una prioridad en México, pero para preservar la unidad de todas y cada una de las partes que constituían el territorio de la República, fue necesario crear una federación y suscribir un pacto de unión. De ahí que desde la Constitución de 1824 se declaró a un todo mediante el enunciado de Estados Unidos Mexicanos, es decir, como una muestra de respeto y reconocimiento a cada una de sus entidades y de sus aportaciones a la federación. Sin embargo, la responsabilidad de salvaguardar esas regiones fueron los hombres fuertes regionales, quienes lideraban a todos los pueblos de cada zona. También fueron los artífices de mantener el orden establecido y combatir cualquier invasión; de igual manera, contener en lo posible las demandas populares y sus líderes potenciales. Éstos, ciudadanos con plenos derechos y capaces de dirigir a las masas, siempre temidos, son procurados con la persuasión o la represión.

En estas circunstancias, la dureza que Maquiavelo y Hobbes sugirieron para que el Estado garantizara la paz y la tranquilidad social porque los individuos “están dominados por sus pasiones”,<sup>19</sup> los personajes poderosos de cada región y la iglesia fueron quienes mantuvieron controladas las protestas para reivindicaciones sociales. Históricamente, ante los amagos de intervenciones extranjeras en otras latitudes se procura cierto bienestar entre su gente, en el caso de México sólo se fomentó un patriotismo chauvinista. Las autoridades civiles y eclesiales cultivaron tal sentimiento patriótico y los valores sagrados derivados de la religión,<sup>20</sup> para que los nuevos mártires fuesen reconocidos por su valentía, su entrega y civismo, pero todos ellos como sinónimo de la defensa exaltada de los valores patrios y virtuosos de sus creencias religiosas. De esa forma, todas las reivindicaciones que enalteceran los derechos y obligaciones del ciudadano, siempre eran relegadas para otro momento. Así fue como se logró negarles la participación política a las mujeres, además de tratárseles como influenciables de maridos, sacerdotes o de manipulación.

<sup>19</sup> José Gaos, *Historia de nuestra idea del mundo*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 250.

<sup>20</sup> La bandera y el pendón con la virgen de Guadalupe.

Es decir, las reivindicaciones que paulatinamente dignificaron al ciudadano, fueron producto de la sociedad civil capaz de organizarse para que, desde sus propias actividades, lograran confrontar y arrancar beneficios a las autoridades. Las constituciones de Apatzingán, la de 1824, la de 1857 y la de 1917, fueron producto de revoluciones de una trascendencia histórica innegable para el ciudadano y logros para la nación incuestionables. Hay, sin embargo, un fenómeno previo a esas transformaciones y tiene que ver con la indiferencia de los integrantes de la sociedad. Cuantos más logros y beneficios universales se han obtenido, sobreviene un aletargamiento de la sociedad, el cual se hace más evidente en los procesos electorales porque a partir de la cuantificación de los sufragios, puede medirse el abstencionismo y esta situación es muy similar en todas las naciones. Cuando en algunos de los países acude a votar más del 50% de la población con la facultad de hacerlo, se considera una buena jornada. Pueden ser muchos los factores que expliquen tal actitud, pero de ninguna manera se justifica el desdén de una conquista que puede contribuir a la construcción de mejores gobiernos y sociedades.

### **Las masas y el ciudadano**

Históricamente, en las sociedades surgen protagonistas que sobresalen del resto de la gente, son quienes se ostentan o encarnan los más caros propósitos de su patria, entendida ésta como el entorno que rebasa el ámbito familiar y alcanza los límites de su localidad. Con las revoluciones burguesas empieza a desvanecerse la idea de morir por Dios, porque en lo sucesivo, ningún sacrificio sería suficiente por el engrandecimiento de la patria. La ciudadanía fue una conquista y por la cual se les otorga el título de ciudadano a los habitantes de una nación. Sin embargo, en un primer momento, los derechos civiles y políticos fueron limitados a pequeños grupos. En primera instancia, la patria chica tiene que ver con la localidad en la cual nacían y morían; la patria grande era la expresión de todas las regiones que aglutinaba la enorme la Nación. Entre 1810 que estalló el movimiento de independencia y 1910 que inició la Revolución, la población apenas se duplicó en el lapso de un siglo, pasó de poco más de siete millones a quince millones de habitantes. Por otro lado, la superficie territorial del país disminuyó en poco más de la mitad que poseyó en origen, como consecuencia del despojo que sufrió con la invasión estadounidense entre 1846 y 1848. Cuando México firmó la rendición incondicional con el tratado de paz Guadalupe-Hidalgo, también aceptó los términos en los cuales cedía los territorios de California, Nuevo México y Texas como si hubiese sido una venta

con un precio irrisorio, cuando en realidad fue un acto deliberado del expansionismo estadounidense.

La revolución de 1910 se prolongó durante una década y, a partir de entonces, sólo el levantamiento de Adolfo de la Huerta en 1923 amenazó seriamente la paz social, pero el país en general estaba pacificado. La aplicación de reformas sociales a las cuales dio motivo el levantamiento, después el paulatino crecimiento de las vías de comunicación, las mejoras en los medios de transporte, los avances en la prevención de las enfermedades y el crecimiento de unidades médicas, así comenzó la mudanza de un país agrario a uno con pretensiones de industrializarse. El crecimiento de los centros urbanos, entre otros factores, propició el crecimiento de la población. Todavía hasta pasado el medio siglo, como antaño, las cúpulas regionales seguían controlando las actividades políticas. El primer aviso de que tal situación terminaría fue el 22 de diciembre de 1952, cuando en la Cámara de Diputados, los 135 congresistas emitieron su voto a favor de modificar el artículo 34 de la Constitución, mediante el cual se les reconocían todos los derechos políticos a las mujeres para ostentar su ciudadanía.<sup>21</sup> Por otro lado, la sociedad mexicana comenzó a masificarse, pues en 1960 sumaba los 38.2 millones de habitantes.

De alguna manera, el movimiento estudiantil de 1968 fue una manifestación más de que la sociedad empezaba a masificarse. Después de la represión, pese a las reformas en cuanto a los derechos ciudadanos se refiere en los años subsiguientes, las prioridades del Estado empezaron a centrarse en afrontar los desafíos económicos. Ambos fenómenos fueron determinantes para que los gobiernos intentaran recuperar los índices de crecimiento de antaño, porque fue tecnificándose la clase política y se apropiaron de los espacios gubernamentales fundamentales. Por otro lado, la población empezó a depauperarse y frente a las necesidades de la subsistencia diaria, su sufragio lo entregaron a candidatos o partidos que proponían una pronta mejora, pese a que sus argumentos y compromisos no tuviesen respaldo alguno. De tal suerte que esa indiferencia se refleja en la abstención, la cual fue consecuencia y no origen del desencanto de todo cuanto la política pueda hacer por el ciudadano en lo individual o por la sociedad en su conjunto.

<sup>21</sup> “Plenitud ciudadana a las mujeres”, *Tiempo de México*, diciembre de 1952 a enero de 1954 (Eduardo Blanquel, coordinador). México, Secretaría de Educación Pública, 1984. Segunda época, vol. II, primera plana.

Hay autores que sin las herramientas teóricas más acabadas del politólogo y de manera muy temprana, expresaron la contradicción entre el individuo y las masas.<sup>22</sup> O bien, el ciudadano y las masas, más reactivas que activas como la pequeña sociedad civil. Un intelectual y destacado periodista, tras largos viajes y análisis en aquellos territorios con una geografía física tan diversa y caprichosa, que por sus comunicaciones difíciles y el aislamiento de muchos de sus pueblos, advirtió cómo crean una identidad propia y es con la que hacen fuertes sus regiones para no sucumbir ante la globalización.<sup>23</sup> Es decir, el gobierno general debe atender las exigencias de las regiones, porque las autoridades de las entidades se quedan rebasadas. Este panorama, pese a que los factores antes expuestos son algunos que lo determinan, la indiferencia popular hacia la política, sucede en casi todas naciones con grados de desarrollo diferente y promedios de educación superiores. Los problemas de las sociedades son cada vez más complejos, lo cual ha contribuido a suponer que la solución de los mismos corresponde a los políticos, lo cual hace sentir el quehacer político como exclusividad de profesionales, quienes cancelan el acceso a cualquier ciudadano.

En el periodo de las entre guerras, quizá por la descomposición de las democracias burguesas y el ascenso del fascismo y el nazismo, surgió el planteamiento de que los gobiernos son asaltados por una minoría de políticos profesionales.<sup>24</sup> Advertían que “[...] en cualquier sociedad existe un grupo de políticos profesionales que, aunque dividido internamente y en lucha constante, en conjunto integra una clase con intereses comunes. Este grupo se impone a la comunidad y de eso vive”.<sup>25</sup>

Las masas, además de estar abrumadas por la cotidianidad, también están confundidas por la cantidad de información, tras la cual existen un sinnúmero de intereses y es el motivo de sus imprecisiones o mentiras deliberadas. Toda ella, también

<sup>22</sup> Los autores referidos hicieron sus planteamientos en el periodo de las entreguerras mundiales, refieren esta gran contradicción. Ellos son: José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, España, Ediciones Altaya, 1993; y Miguel de Unamuno, *Del sentimiento trágico de la vida en los hombres y en los pueblos*, España, Ediciones Altaya, 1999. Kapuscinski refiere que, frente al proceso de globalización, lo único que puede resistirlo son la fortaleza de las regiones. Ryszard Kapuscinski, *Los cínicos no sirven para este oficio*, España, Editorial Anagrama, 2006.

<sup>23</sup> Lorenzo Meyer, *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, México, Océano, 2005, p. 83. Cuando refiere la profesionalización de los políticos y de cómo operan como minoría desde el poder, cita a dos autores italianos quienes por primera ocasión lo consignan: Caetano Mosca (1858-1941), y a Vilfredo Pareto (1848-1923).

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 83.

tiene un denominador común: mantener el orden establecido. Por lo tanto, cualquier manifestación de oposición verbal, por escrito, de grupo o mediante los diversos medios de comunicación, de inmediato es censurada y sus autores son desmentidos e incluso pueden ser declarados al margen de la ley.

El crecimiento demográfico abona en mucho a la indiferencia de los asuntos de la vida pública. En el caso de México, actualmente suma los casi 128 millones de habitantes. De este total, el promedio de escolaridad es de nueve años y sólo el 17% tiene estudios profesionales;<sup>26</sup> y en 2016 se calculó que eran más de 53 millones los pobres.<sup>27</sup> De las 32 entidades federativas, en diez de ellas se concentran más de 32 millones de pobres, o sea, más de la mitad de la población empobrecida. En estas circunstancias, pese a que en las ciencias sociales nada se define como determinante, estos datos se constituyen como factores que de alguna manera contribuyen a los motivos por los cuales se ahonda la indiferencia entre las masas por los asuntos públicos. La sociedad civil,<sup>28</sup> que suma casi una cuarta parte de la población, ejerce sus derechos políticos y participan con el sufragio, orientan la intención del voto y se manifiestan mediante la palabra –hablada o escrita–, divulga sus ideas por medios diversos, se agrupa y organiza para intervenir de todas las maneras posibles. Sin duda, en ella están quienes defienden ciertos intereses, o bien, aquellos que contemplan la posibilidad de una República más justa.

El lapso que transcurre entre la Primera y Segunda Guerra Mundial es un periodo que puede ilustrar momentos y latitudes en el presente. Las manifestaciones antisistémicas de las masas en los países donde más golpeaba la crisis económica, colocó al ciudadano y al grueso de la sociedad civil en una situación crítica, la persecución y la represión las desdibujó. El fracaso aparente de la solución de los problemas mediante la política fue decisivo, quienes desde los gobiernos intentaron contener

<sup>26</sup> Redacción, “En México, sólo 17% de los jóvenes logran estudiar la universidad”, *Animal Político*, 12 de septiembre de 2017 [<https://www.animalpolitico.com/2017/09/educacion-superior-mexico-estudiantes-universidad-ocde/>], fecha de consulta: 7 de agosto de 2018.

<sup>27</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2016 a nivel nacional y por entidades federativas*, 2016 [<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>], fecha de consulta: 7 de agosto de 2018.

<sup>28</sup> Lorenzo Meyer, *El Estado en busca del ciudadano...*, *op. cit.*, p. 26. Refiere el autor: “El nacimiento del concepto arranca [...] de la Grecia clásica, pero su definición actual se la debemos a Hegel. En cualquier caso, a lo que la (SC) hace referencia es a un tipo de mediación entre el mundo de la política a nivel de Estado y el mundo del mercado en las sociedades modernas”.

los estragos de la pauperización resultó vano, por lo cual la gente sin partido, carentes de ideología y faltos de luces, se plegaron o empujaron a los protagonistas menos deseables. Fue así como mediante el sufragio ascendieron regímenes dictatoriales, que no sólo acabaron con las instituciones de la democracia, sino que desapareció la figura del ciudadano y todos pasaron a ser parte de las masas.

Sin embargo, como en los viejos tiempos, de entre esas masas surgen liderazgos como los *nobles* (los más reconocidos, de atender el origen del vocablo), los cuales se distinguen del resto de la localidad por la defensa que hacen de sus compatriotas. El ciudadano que tiene conciencia de las bondades de las libertades inherentes a él mismo, surgió de entre la menguada sociedad civil y ambos se desarrollan “en un ambiente donde el cumplimiento de la ley está ausente”.<sup>29</sup> En el caso de México, el Estado corporativo, con todas sus facultades metaconstitucionales, extendió su control a todas las organizaciones, independientemente de cual fuera su carácter. De ahí que José Revueltas decía con esa ironía suya y parodiando una expresión coloquial referente al pulque, que, si a éste sólo le faltaba un grado para ser carne, al Estado mexicano le faltaba un grado para ser fascista.

La fortaleza de las democracias burguesas coincide con la de sus organizaciones e instituciones, es decir, un Estado con legitimidad y respaldo popular, puede echar adelante un sinnúmero de propósitos que redundarían en beneficio de toda la sociedad. En un escenario como este, lo ideal sería que el ciudadano gozara plenamente de todos sus derechos e interviniera en la cosa pública cuantas veces fuera necesario. De igual manera, lo idóneo sería que más allá del federalismo y las localidades, por pequeñas que fueran, estuvieran cubiertas sus necesidades y todo cuanto redundara a favor de su prosperidad. Sin embargo, esa democracia directa y eficaz concebida por algunos de los teóricos del liberalismo, resulta casi una utopía en una sociedad masificada. En ellas debe existir un mal necesario de interlocución: los partidos y sus respectivas burocracias. A pesar de que representan las formas de cómo está partida la sociedad civil y sus preferencias, las cúpulas de esos institutos políticos casi todas están identificadas con los intereses dominantes.

En estas circunstancias, siempre será importante que la sociedad entera tenga conciencia plena de la importancia que tienen las garantías y derechos del ciudadano. De esa forma, es probable que quienes nutren numérica, ideológica y políticamente a la sociedad civil actúen de manera consecuente, así como de convertirse en

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 31.

el receptáculo y correa de transmisión entre las masas, partidos políticos y regímenes. En cuanto esto sea posible, aunque persistan algunas de las peores cosas de la masificación, las localidades deben ser el núcleo de todas las expresiones de su cultura y necesidades. Decía José Martí, que *de la independencia de los individuos, depende la grandeza de los pueblos*.

## Reflexión final

Debe quedar claro que la extensión territorial y el crecimiento de la población serán decisivos para que la sociedad se masifique. Por otro lado, el deterioro económico de la población es un factor que contribuye al desinterés o a una participación pragmática del ciudadano. En estas circunstancias, siempre es deseable el fortalecimiento del municipio libre, es decir, el núcleo o la instancia política de gobierno en una superficie territorial pequeña. De tal suerte que pueda cimentarse una democracia con una participación directa del ciudadano. Porque es en esos espacios donde la gente se conoce y se siente en confianza para plantear sus aspiraciones y necesidades. En consecuencia, también puede darle un seguimiento riguroso al destino de sus impuestos y la debida correspondencia de la inversión de los mismos en las obras de infraestructura necesarias, conforme a sus planteamientos para el bienestar social de su entorno.

En otras palabras, para recuperar la gobernabilidad en todos los sentidos, es necesario reedificar cada uno de los componentes que hacen posible la democracia. Territorio, federalismo, sociedad, ciudadano y sociedad civil, normados por un contrato social que les garantice sus derechos y procure sus obligaciones sin persuadir sus obligaciones coercitivamente. Lo más cercano a la democratización de una sociedad masificada, inicia a partir de darle sentido a cada uno de sus componentes. Donde el error y el acierto puedan ser magnificados, para enmendar lo que sea necesario y las autoridades tampoco se pierdan en la burocratización de sus labores cotidianas.

## Bibliografía

- Aja, Eliseo, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, segunda edición, Alianza editorial, 2003.
- Blanquel, Eduardo, *Tiempo de México*, diciembre de 1952 a enero de 1954, México, Secretaría de Educación Pública, 1984. Segunda época, vol. II, primera plana.

- Burgoa, Ignacio, *El Estado*, México, Porrúa, 1970.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2016 a nivel nacional y por entidades federativas, 2016* [<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.
- Croisat, Maurice, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, Montchrestien, 1999.
- De Unamuno, Miguel, *Del sentimiento trágico de la vida en los hombres y en los pueblos*, España, Ediciones Altaya, 1999.
- Enoch, Albertí, *El federalismo cooperativo alemán*, Madrid, CEC, 1986.
- Gaos, José, *Historia de nuestra idea del mundo*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Garda Morales, María J., “Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, España, 1997.
- Kapuscinski, Ryszard, *Los únicos no sirven para este oficio*, España, Editorial Anagrama, 2006.
- Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1979.
- Marx, Carlos y Federico Engels, *La ideología alemana* (traducción de Wenceslao Roces), México, Ediciones de Cultura Popular, 1977.
- Meyer, Lorenzo, *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, México, Océano, 2005.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat, *De l'esprit des lois*, tomo 1, París, Editions Garnier, 1961.
- Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, España, Ediciones Altaya, 1993.
- Quezada, Sergio, *Historia breve de Yucatán*, México, Colmex/Fondo de Cultura Económica, 2010 [[http://www.fondodeculturaeconomica.com/subdirectorios\\_site/libros\\_electronicos/desde\\_la\\_imprensa/003644R/files/publication.pdf](http://www.fondodeculturaeconomica.com/subdirectorios_site/libros_electronicos/desde_la_imprensa/003644R/files/publication.pdf)].
- Reagan, Michael D. y John G. Sanzone, *The New Federalism*, Estados Unidos, Oxford University Press, 1981.
- Redacción, “En México, sólo 17% de los jóvenes logran estudiar la universidad”, *Animal Político*, 12 de septiembre de 2017 [<https://www.animalpolitico.com/2017/09/educacion-superior-mexico-estudiantes-universidad-ocde/>].
- Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1961 (segunda edición, Fondo de Cultura Económica, 1974).



TERCERA PARTE  
DIVERSIDAD Y DERECHOS



## Introducción

### De ciudadanía a ciudadanías

Probablemente, la forma más común de reconocer la ciudadanía es a partir de algunas prácticas llevadas a cabo en relación con los deberes y compromisos que ésta involucra; como gozar de beneficios por pertenecer a una comunidad, el ejercicio del voto y tomar parte de las acciones que se llevan a cabo en lo público. Si bien todas estas prácticas forman parte del ejercicio de la ciudadanía en el mundo moderno, no podemos asumir que existe una sola forma de entenderla y mucho menos de llevar a la práctica el ejercicio de derechos y obligaciones que de ella se derivan, especialmente cuando no todas las racionalidades y mundos de vida encuentran cabida en las formas de ciudadanía urbanas y centralizadas como las que tienen lugar en las sociedades capitalistas actuales, apegadas a una lógica liberal e individualista.

Tomando esto en cuenta, se hace necesario reconocer que la ciudadanía también puede ser considerada como producto y productora de un orden social que envuelve relaciones intrínsecas de poder que se ponen de manifiesto en una sociedad determinada. Si logramos concebir estas relaciones de poder siguiendo la propuesta de Bruno Latour,<sup>1</sup> como el resultado de mediaciones y traslaciones que tienen lugar en y entre los integrantes que ensamblan una red; entonces, podremos percibir cómo la ciudadanía no puede verse traducida en términos universales, en tanto ésta representa a aquellos/as que se articulan o son articulados a dicha red. Y hasta en cierto sentido, cabe la posibilidad de hablar de una especie de escala a la que puede dar lugar la ciudadanía, ya que los individuos acceden de manera diferencial a ésta.

Es así que tanto sociedades como individuos pueden no verse identificados con el orden social imperante, tal ha sido el caso de las comunidades rurales y de pueblos

<sup>1</sup> Bruno Latour, *Reassembling the Social*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

originarios, las mujeres, las poblaciones LGBTTTIQ, y muchas otras colectividades e individuos que durante años han tenido que luchar por poner en primer plano criterios abarcativos que hagan referencia a un mundo más incluyente, en donde el reconocimiento y el acceso a las responsabilidades y beneficios resultantes de dicho orden respondan a marcos cada vez más amplios sobre los derechos.

Por ello es importante reconocer, como lo expresa Van Gunsteren, que el concepto de ciudadanía hace referencia a una “práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué en el proceso de definir cuáles son los problemas sociales comunes y cómo serán abordados”.<sup>2</sup> De este modo se hace posible situar la acción y la agencia de los individuos en la práctica cotidiana, ya que es precisamente ahí donde se reconoce que tienen lugar los cambios e innovaciones que dan lugar a nuevas formas ciudadanas y a nuevos actores. De ahí que un elemento a considerar en la comprensión de la ciudadanía es la politización, tanto individual como colectiva, como uno de los medios para la producción de posibilidades para materializar otras formas de ciudadanía.

Por lo anterior, no podemos asumir que la ciudadanía es un concepto monolítico, estable y unívoco que da cabida a la totalidad, sino que responde a parcialidades que logran poner e incluso imponer su orden y lógica en momentos y coyunturas específicas, sin que necesariamente aparezcan en un primer plano o coincidan con las que se ponen de manifiesto en lo global. La ciudadanía es diversa y múltiple en tanto responda a la creación de posibilidades tan variadas como las prácticas políticas de quienes no encuentran cabida en lo universal; es entonces cuando podemos referirnos a ésta como ciudadanías, en plural.

En el pasado como en el presente han existido diversas movilizaciones y transformaciones alrededor del mundo en los ámbitos político, administrativo, económico, geográfico, social, cultural, que han puesto de manifiesto las tensiones persistentes entre los variados modos y mundos de existencia que, hasta ahora, ha producido lo humano. De ahí que sea posible que la organización, la participación y la movilización constituyan temas centrales en la comprensión y debate sobre las ciudadanías, al ser

<sup>2</sup> Herman van Gunsteren, “Notes towards a Theory of Citizenship”, en F. Dallmayr (comp.), *From Contract to Community*, Nueva York, Marcel Decker, 1978. Citado en Elizabeth Jelin, “¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo”, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, núm. 55, Ámsterdam, Países Bajos, Centro Interuniversitario de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), 1993, p. 25.

dinámicas que impulsan la conciencia social y, sin duda, han contribuido a poner en jaque a muchos órdenes que “regulan” el campo de acción de los individuos, tanto en lo particular como en lo colectivo; han creado arenas propicias para resquebrajar los muchos regímenes que buscan dotar de verdad y certeza a lo humano, así como también han dado cabida a la emergencia, reconstrucción, alineamientos o redefinición de los propios paradigmas humanos. Frente a esta diversidad que puede abarcar la discusión y comprensión de las ciudadanías, se hace preciso tratar de entender más que su uniformidad, sus dinámicas, sus procesos, sus rupturas y sus continuidades. Esta es la intención de los trabajos que se presentan en esta sección, en donde las particularidades de los temas sobre ciudadanía nos reflejan algunas de las aristas que se encuentran en disputa tanto en la teoría como en la práctica.

El trabajo de Anna María Fernández Poncela hace un recorrido histórico sobre una de las luchas más largas de la época contemporánea, la que compete a ciudadanía políticas de las mujeres. Si bien ha sido una lucha que se ha heredado del movimiento feminista, desde finales del siglo XVIII, la autora presenta que en el marco de la lucha social e ideológica por los derechos y garantías individuales de las mujeres existe una gran producción intelectual que ha fundamentado las distinciones analíticas que especifican la particularidad de la ciudadanía femenina, las cuales contribuyen a consolidar un sistema político en el que la paridad es uno de sus más recientes avances.

El escrito de Ignacio Gatica Lara toca un tema de reciente aparición a finales de siglo XX y principios del XXI, el de los derechos de la población en situación de discapacidad y su relación con el trabajo. Resalta algunos de los avances en la materia, así como los prejuicios que se producen en torno a una condición que sitúa a los sujetos en marcos de vulnerabilidad y discriminación. A lo largo de los argumentos se esboza cómo mucho del debate teórico y práctico se centra en el principio de inclusión, a pesar de que no se contemplan las vías para que dicha inclusión sea una posibilidad concreta para alcanzar una ciudadanía plena, quebrantado los límites tradicionales de dicha concepción, al hacer referencia a la posibilidad de tomar conciencia y decidir en ámbitos de la salud, el trabajo, la educación, entre otros.

El vínculo entre ciudadanía y pobreza es abordado por Sergio de la Vega Estrada, quien presenta un debate sobre cómo la identidad constituyente es un elemento con el cual deben lidiar las personas a las que se les asocia con la pobreza y afecta las formas en las cuales acceden o no al ejercicio de su ciudadanía. El autor atribuye al Estado la responsabilidad de un proceso que suele ser entendido como una característica que define a los individuos y no como el resultado de la creación de condiciones para que esta situación se reproduzca. Resalta la cuantía de diferenciar un

concepto que se supone general, como es la pobreza, para apostar por la especificidad de los conceptos: pobre, pobreza y empobrecimiento para señalar con ello el amplio rango de posibilidades que emergen de los sujetos, los contextos y los procesos en los cuales se ven involucradas poblaciones más amplias. Propone trabajar en la reflexión crítica del concepto ciudadanía para tomar en cuenta ese aspecto que resulta constituyente al individuo en el proceso identificatorio y el reclamo de sus derechos.

El documento de Verónica Rodríguez Cabrera discierne sobre el papel que ha desempeñado el género en los estudios del desarrollo rural para visibilizar algunos problemas en lo que concierne al reconocimiento y la lucha por los derechos de las mujeres rurales e indígenas en México, en donde los procesos de marginación y exclusión son más evidentes y críticos. A partir de esta revisión se aprecia que existe un reconocimiento de ciertas problemáticas asociadas con determinismos de género, pero se suele pasar por alto la política sexual que afecta a los sujetos diferencialmente, borrando de tajo las particularidades de cómo el cuerpo de estas mujeres están cargados de significaciones políticas que afectan su acceso a los derechos y a la ciudadanía.

El trabajo de Gisela Landázuri Benítez problematiza en torno a la pluralidad del concepto de ciudadanía y expone cómo esta pluralidad cobra mayor importancia cuando se trata de sociedades rurales donde se enfrentan dos lógicas que, hasta cierto punto, resultan opuestas. Rescata la importancia de considerar metodologías que opongan resistencia a visiones lineales y monolíticas en torno a este concepto y apuesta metodológicamente al trabajo etnográfico, como una herramienta para dar cuenta de la capacidad que tienen los actores para producir y dirigir las transformaciones relacionadas con sus lógicas y mundos de vida; así como el poder que tienen para incidir en materia de políticas públicas; la coexistencia de dos sistemas normativos: el constitucional y el consuetudinario; la recreación de la identidad ciudadana y demás formas en las que se accede a los derechos y se cumple con las obligaciones.

Finalmente, se presenta el trabajo de Ana Karen Martínez Sarabia, quien expone un análisis del concepto de seguridad ciudadana, el cual toma fuerza al finalizar la Guerra Fría, pues se trataba de fortalecer la protección del ciudadano y el libre ejercicio de sus derechos humanos en detrimento de una noción de seguridad enfocada a la protección del Estado y su territorio. En este sentido, nos habla de la construcción de un nuevo paradigma de seguridad que puso al ciudadano sujeto de derechos como su principal referente; sin embargo, abre la discusión en torno a la aplicabilidad del concepto, apuntando las dificultades que principalmente en los países de América Latina se presentan para que el mismo Estado y su sistema jurídico

dejen atrás la noción punitiva de seguridad que, acompañada de condiciones desfavorables en términos económicos y sociales, vulneran, violan o hacen inefectivos los derechos de los ciudadanos. Para ejemplificar, nos habla de la política de seguridad puesta en marcha en México a partir de 2006, cuyo enfoque de protección del Estado está por encima de la protección de los derechos ciudadanos.

Gisela Landázuri Benítez  
Verónica Rodríguez Cabrera



# Ciudadanía de las mujeres

*Anna María Fernández Poncela\**

## **Presentación**

El tema de la ciudadanía femenina significó todo un debate que surge con ecos de la Ilustración en el siglo XVIII; en el XIX las voces se amplían y en el XX tiene lugar la discusión teórica más extensa y profunda, así como la ejecución de políticas prácticas, primero en torno al derecho al voto y después con el derecho a ser votadas, entre otras.

El presente texto es una revisión general en torno a la ciudadanía femenina, que reúne enfoques teóricos, reformas legislativas e intervenciones políticas, y muestra la presencia y participación política institucional de las mujeres. En concreto, se aborda el espacio formal, partidos y poderes del Estado con especial énfasis en el ámbito político-electoral. Se realiza una reflexión en torno a la ciudadanía política en general. Después, una revisión de la política de discriminación en positivo y las cuotas, así como la paridad actual en México.

## **Ciudadanía política**

La noción de ciudadanía tiene sus raíces en Grecia, en Roma y en la Europa de la Ilustración.<sup>1</sup> Su redacción formal y puesta en práctica moderna data de la “Declaración

\* Profesora-investigadora en el Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

<sup>1</sup> Sobre el tema pueden consultarse las obras de Locke, Kant, Rousseau y Montesquieu, entre otros.

de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” en la Revolución Francesa en 1789 (siglo XVIII) y de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” por la Organización de las Naciones Unidas en 1948 (siglo XX), por citar algunos hitos históricos. Se puede añadir la “Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana”, redactada por la francesa Olympe De Gouges en 1791, que subió al cadalso dos años después por condenar la esclavitud de los negros y defender el reconocimiento de los hijos ilegítimos, además de la igualdad entre hombres y mujeres.<sup>2</sup> También el texto *Vindicación de los derechos de la mujer* de Mary Wollstonecraft en la Inglaterra de 1792, mujer que intentó suicidarse por un desamor y que murió finalmente de fiebre puerperal en un parto.<sup>3</sup>

Harriet Taylor, Helen Taylor y John Stuart Mill (siglo XIX) señalan la necesidad de una ruptura con los supuestos “masculinos dominantes” del liberalismo al contar con las mujeres como “adultos maduros” con derechos a ser individuos “libres e iguales”.<sup>4</sup>

Por supuesto, antes y después de estas autoras hubo otras, como en la Europa medieval la “Querrela de las mujeres”, dando voz a mujeres mediante su obra escrita, denunciando injusticias y discriminaciones.<sup>5</sup> En la centuria siguiente con la Convención de Seneca Falls (Nueva York) de 1848 se redacta la llamada “Declaración de Sentimientos”, hoy más conocida como de “Seneca Falls”. Es la primera Convención –organizada por Lucrecia Mott y Elizabeth Cady Stanton– en la que se habla de los derechos de la mujer en Estados Unidos.

Los derechos ciudadanos son parte de los derechos humanos, toda vez que los primeros son más que los derechos políticos en el sentido estricto del derecho

<sup>2</sup> Olympe De Gouges, “Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadanía”, en Condorcet, De Gouges, De Lambert y otros, *La Ilustración olvidada. La polémica de los sexos en el siglo XVIII*, Barcelona, Anthropos/Comunidad de Madrid, 1993. Ella misma era hija natural. Es importante aclarar que no fue guillotizada por el panfleto sobre los derechos de las mujeres, como varios escritos afirman. Al parecer lo fue por la defensa de los hijos naturales, ella también lo era.

<sup>3</sup> Mary Wollstonecraft, *Vindicación de los derechos de la mujer*, Madrid, Debate, 1994. Además de las anteriores anécdotas, se debe mencionar que es la madre de Mary Sheller, autora de *Frankenstein*.

<sup>4</sup> John Stuart Mill y Harriet Taylor Mill, “La sujeción de la mujer”, en Rossi (comp.), *Ensayo sobre la igualdad sexual*, Barcelona, Península, 1973; John Stuart Mill, *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza Editorial, 1984.

<sup>5</sup> María-Milagros Rivera Garretas, *Nombrar el mundo en femenino. Pensamiento de las mujeres y teoría feminista*, Barcelona, Icaria, 1994.

a la libertad de votar y ser votada, libertad de expresión, reunión, etcétera. Se puede decir que la “ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a derechos y obligaciones que implica”.<sup>6</sup> Ésta engloba el conjunto de derechos y también libertades civiles que asisten a las personas de una comunidad nacional o estatal. Los derechos civiles de libertad e igualdad. Los derechos sociales, como educación, salud, vivienda o recreación. Los derechos económicos, al trabajo, la propiedad y los recursos productivos. El derecho a una vida sin violencia. Finalmente –no por ello menos importantes–, los derechos políticos: la libertad de pensamiento, expresión y organización, de votar y ser votados, además de participar en la toma de decisiones en torno a los asuntos públicos de un país. Todos estos derechos definen la condición de ciudadanía de las personas y, por supuesto, de las mujeres.<sup>7</sup> Hoy se incluyen derechos de tercera y cuarta generación: solidaridad, desarrollo, ecológicos, paz, sociedad de la información.<sup>8</sup>

En el ámbito internacional hay reuniones y documentos como la *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*<sup>9</sup> o la “Conferencia Mundial de la Mujer”, que tuvo lugar en México,<sup>10</sup> la “Conferencia de El

<sup>6</sup> Thomas H. Marshall y Tom Bottomorte, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 37.

<sup>7</sup> Las mujeres siempre han participado en la política, formal e informal, comunitaria, no gubernamental o institucional. Quizás menos en las esferas de poder donde se dirimen los destinos del país, con objeto de, por un lado, empujar las necesidades de las mujeres y los intereses y problemas de género y, por otro, por derecho a participar en las decisiones de toda la agenda política del país.

<sup>8</sup> Además, existen ampliaciones del concepto que abarcan la membresía activa o pasiva de los individuos dentro de un Estado, con derechos y obligaciones, en libertad e igualdad. Tres son las dimensiones: como estatus legal o dimensión pasiva, derechos y deberes; como identidad política en una comunidad dada; como participación directa activa en la vida de la comunidad. Véanse Thomas Janoski, *Citizenship and Civil Society*, Cambridge University Press, 1998; Jorge Benedicto y María Luz Morán, *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*, Madrid, Injuve, 2003.

<sup>9</sup> ONU, *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, Nueva York, 1979 [[http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100039.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf)].

<sup>10</sup> ONU, *Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer*, México, 1975 [<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Mexico/Mexico%20conference%20report%20optimized.pdf>].

Cairo”,<sup>11</sup> además de la “Conferencia Mundial de la Mujer” en Beijing,<sup>12</sup> entre otros como la reciente “Agenda 2030”, por citar alguno,<sup>13</sup> que suscriben la equidad de género y los derechos políticos de las mujeres.

Para el tema que interesa desarrollar aquí, la ciudadanía política es la capacidad de influir y decidir en la toma de decisiones políticas. La promoción de la ciudadanía plena de las mujeres implica promover el ejercicio activo y pleno de todos sus derechos, incluyendo el derecho de votar y ser votadas. Esto es, el de la participación política como electoras y como elegidas, ambas indiscutiblemente importantes para la buena salud y calidad de la democracia.

En principio, la cultura política democrática está sustentada en la noción de ciudadanía —un grupo de individuos racionales, libres e iguales ante la ley, que conforman el sujeto por excelencia de la cosa pública y de la legitimación del poder—, puesto que la fuente primera y última del poder es la voluntad del pueblo, es decir, de la ciudadanía.<sup>14</sup>

Traemos a estas páginas algunos enfoques. Por ejemplo, Iris M. Young esboza una ciudadanía diferenciada —más allá de la universal—, con objeto de obtener la inclusión y participación de toda persona, pues a veces la inclusión requiere de medidas y derechos especiales para paliar la desventaja de los diferentes grupos sociales, lo cual aplica en el caso de la población femenina.<sup>15</sup> Otra autora, Nancy Fraser, propone el reconocimiento de la diferencia de los distintos grupos, a partir de la mirada socio-cultural, puesto que además de la desigualdad económica hay una injusticia cultural. Considera que se deben interpretar las necesidades específicas y satisfacerlas.<sup>16</sup> Por su parte, Carole Pateman defiende un nuevo contrato sexual y subraya la presencia

<sup>11</sup> ONU, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, El Cairo, 1994 [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/231/29/PDF/N9523129.pdf?OpenElement].

<sup>12</sup> ONU Mujeres, *Declaración y plataforma de acción Beijing*, 1995 [http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\_s\_final\_web.pdf?la=es&vs=755].

<sup>13</sup> PNUD, *Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, 2015 [http://agenda2030.mx/docs/doctos/A\_RES\_70\_1\_es.pdf].

<sup>14</sup> Jacqueline Peschard, *La cultura política democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1994, p. 24.

<sup>15</sup> Iris Marion Young, “Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal”, en Carme Castells (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, Paidós, 1996.

<sup>16</sup> Nancy Fraser, “What’s critical about critical theory? The case of Habermas and gender”, en Benhabid y Cornell (coords.), *Feminism as Critique: on the Politics of Gender*, University of Minnesota, 1990.

de un “déficit democrático”.<sup>17</sup> Ann Phillips considera las desigualdades económicas y sociales, parte del problema del déficit en el ejercicio ciudadano, y la preocupación por la democracia en la cual las mujeres se sienten excluidas; se debe subrayar su señalamiento de que se debe separar lo que se dice de quien lo dice; no obstante, no por ello deja de ser importante la política de la presencia, esto es, la presencia de las mujeres con objeto de difundir y defender sus ideas; además gana experiencia, sin olvidar que un mayor número de mujeres puede transformar el contexto y las prioridades de la política.<sup>18</sup> Chantal Mouffe piensa que es determinante la inclusión de las mujeres a la ciudadanía como personas activas, lo mismo que de otros grupos, juntos en un proyecto global que constituiría una alianza de intereses con objeto de poner en práctica los derechos de todos los sectores sociales que históricamente han sido excluidos de la ciudadanía.<sup>19</sup> No olvidemos que la ciudadanía es un campo en disputa por numerosos sectores y grupos sociales, no sólo por las mujeres; a pesar de que éstas sean un porcentaje considerable numéricamente hablando. Joni Lovenduski asevera que el aumento de las mujeres en cargos políticos aportará cambios de intereses y prioridades en las instituciones, y por lo tanto en cultura política, remarcando incluso lo destacado de su presencia en puestos como modelo para el cambio social.<sup>20</sup>

Se considera que los derechos ciudadanos son parte de los derechos humanos de libertad e igualdad proclamados, pero debemos aclarar que los derechos ciudadanos son más que los derechos políticos en el sentido estricto del derecho a la libertad de votar y ser votado, libertad de expresión, etcétera; y se han de matizar los conflictos todavía no resueltos entre el universalismo y el pluralismo, la igualdad y la diferencia, lo público y lo privado, los derechos sexuales y reproductivos, todo ello tan ligado a la vida de las mujeres y como parte de la construcción y el ejercicio de su ciudadanía.

[Y es que] el concepto de ciudadanía hace referencia a una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué en el proceso de definir cuáles son los problemas comunes y cómo serán abordados. Tanto la ciuda-

<sup>17</sup> Carole Pateman, *The Sexual Contract*, Cambridge, Polity Press, 1988.

<sup>18</sup> Anne Phillips, *The Politics of Presence*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

<sup>19</sup> Chantal Mouffe, *The Return of the Political*, Londres, Verso, 1993.

<sup>20</sup> Joni Lovenduski, “Cambio en la representación política de las mujeres”, en Mariagrazia Rossilli, (coord.), *Políticas de género en la Unión Europea*, Madrid, Narcea, 2001.

daña como los derechos están siempre en proceso de construcción y cambio [...] el contenido de las reivindicaciones, las prioridades políticas, los ámbitos de lucha, pueden variar, siempre y cuando se reafirme el derecho a tener derecho (y el compromiso de participar) en el debate público acerca del contenido de normas y leyes.<sup>21</sup>

Prosiguiendo con las definiciones de algunas autoras:

[...] esa fragmentación y restricción ciudadana se da no sólo desde fuera, por ausencia –objetiva– de derechos o por autoritarismos de nuestras democracias, sino desde dentro, en ellas mismas, desde su conciencia ciudadana [...] ciudadanía subjetiva, desde donde recepciona y asume un horizonte ciudadano restringido y no logra concebirse como sujeto pleno de derecho. Justamente porque la ciudadanía no es tampoco una categoría congelada, sino que tiene un carácter profundamente dinámico, que va ensanchando o agostando su sentido–contenido de acuerdo con circunstancias históricas.<sup>22</sup>

Para concluir con este concepto, la ciudadanía es una categoría considerada patriarcal y construida, como se vio, a partir de cierto modelo de dominación masculina.<sup>23</sup> Por ello precisa ser revisada y reformulada, ya que se necesita una ciudadanía que contemple la diferencia sexual, que dé valor y significado político a las mujeres,<sup>24</sup> así como de todos los grupos excluidos de la misma. Se ha de insistir en que los atributos, las especificidades y actividades distintas de las mujeres sean expresión y forjadoras de ciudadanía, a pesar de que sea esto lo que la ciudadanía patriarcal excluye, o precisamente por eso. Las limitaciones de la moderna concepción de ciudadanía sólo pueden superarse en la medida en que la diferencia sexual se convierta en algo efectivamente no pertinente.<sup>25</sup>

La visión de la democracia radical y plural que quiero proponer entiende la ciudadanía como una forma de identidad política que consiste en la identificación con los principios políticos de la democracia moderna pluralista, es decir, en la afirmación de la

<sup>21</sup> Elizabeth Jelin, *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 2006.

<sup>22</sup> Virginia Vargas, “Reflexiones en torno a una agenda feminista post–Beijing”, ponencia en Seminario Mujeres, cultura cívica y democracia. PUEG–UNAM/Unesco–ONU, México, 1996, pp. 1–2.

<sup>23</sup> Pierre Bourdieu, *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama, 1999.

<sup>24</sup> Carole Pateman, *The Sexual Contract*, *op. cit.*

<sup>25</sup> Chantal Mouffe, *The Return of the Political*, *op. cit.*

libertad y la igualdad para todos [...] El ejercicio de la ciudadanía consiste en identificarse con los principios ético-políticos de la moderna democracia, debemos reconocer también que puede haber tantas formas de ciudadanía como hay interpretaciones de esos principios, y que una interpretación democrática radical hará hincapié en las numerosas relaciones sociales donde existen situaciones de dominación que deben ser puestas en tela de juicio si se aplican los principios de libertad e igualdad.<sup>26</sup>

Ciudadanía vinculada con participación política. La política tiene que ver con toda relación de poder ahí donde se dé; si bien la tradicional definición más difundida es arte o actividad de gobernar,<sup>27</sup> y lo político se relaciona con el gobierno de un país, y se suele circunscribir a los asuntos políticos institucionales o sociales pero con tintes políticos en el sentido de lo formal. Es posible afirmar que:

La política es el espacio de la sociedad relativo a la organización del poder. Allí donde se toman decisiones con proyección social, donde se decide la distribución de los bienes de una sociedad (Peschard, 1994). La entenderemos como un conjunto de actividades, organizaciones, instituciones y relaciones de poder, que influyen en la sociedad por medio de normas y leyes obligatorias para todos los ciudadanos y ciudadanas; pero, a la vez, como la búsqueda colectiva de la satisfacción de valores y necesidades en el campo de la formación de identidades (Sojo, 1985; Astelarra, 1986). El papel esencial de la política es construir un orden social (Sojo, 1985). Y se puede considerar la po-

<sup>26</sup> “Mi argumento principal aquí ha sido que, para las feministas comprometidas con un proyecto político cuya aspiración sea luchar contra las formas de subordinación que existen en muchas relaciones sociales, y no sólo contra aquellas vinculadas al género, una interpretación que nos permite entender cómo es construido el sujeto a través de diferentes discursos y posiciones de sujeto es ciertamente más adecuada que una interpretación que reduzca nuestra identidad a una posición singular —ya sea de clase, raza o género—. *Idem*. Y siguiendo con este mismo razonamiento: “La creación de las identidades políticas como ciudadanos democráticos radicales depende, pues, de una forma colectiva de identificación entre las exigencias democráticas que se encuentra en una variedad de movimientos: de mujeres, de trabajadores, de negros, de gays, ecologistas, así como en otros “nuevos movimientos sociales”. Es una concepción de ciudadanía que, a través de una identificación común con una interpretación democrática radical de los principios de libertad y de igualdad, apunta a la construcción de un “nosotros”, una cadena de equivalencias entre sus demandas, a fin de articular a través del principio de equivalencias democráticas”. Chantal Mouffe, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 102.

<sup>27</sup> María Moliner, *Diccionario de uso del español*, Madrid, Gredos, 1992

lítica como todo acto de transformación de las relaciones de poder, allí donde éstas tengan lugar (Vargas, 1987).<sup>28</sup>

Por su parte, la participación política es la actividad voluntaria e intencionada de un grupo o individuo en los asuntos políticos con objeto de tratar de influenciar en los mismos. Se trata, básicamente, de “la acción del ser humano que lleva a tomar decisiones relacionadas con el poder y su ejercicio, ya sea a favor o en contra. Participar políticamente constituye una actividad colectiva, presupone organización, una estrategia y una acción orientadas a conseguir transformaciones en la distribución de bienes en el marco del poder social (NU, 1989)”.<sup>29</sup>

En ciencia o sociología política, se refiere a una serie de actividades o conductas: acto de votar, militancia en partido político, participación en manifestaciones públicas, contribución en una agrupación política, apoyo a un candidato en campaña, presión sobre un dirigente. Se trata de prácticas, orientaciones y procesos característicos de las democracias representativas de occidente. La participación se basa en parte en la consideración que los gobiernos, en general, pueden resolver los problemas individuales y sociales, y en que la participación es eficaz para influir en las políticas o en su operación, o en cambiar o mantener decisiones, defender o alterar el orden establecido, etcétera. Los factores que influyen en la participación: nivel educativo, socioeconómico, cultural, sexo, edad, residencia, además de la personalidad. Las instituciones y tradiciones políticas estimulan o desalientan, en su caso, la participación, también la situación política concreta. Mucho se podría decir sobre participación desde la teoría y la reflexión general y en torno a las mujeres de forma particular, pero cerramos aquí la cuestión, con objeto de abocarnos a la participación política femenina en el caso de México.

<sup>28</sup> Anna María Fernández Poncela, “Participación social y política de las mujeres en México: un estado de la cuestión”, en Anna María Fernández Poncela (comp.), *Participación política: las mujeres en México al final del milenio*, México, Colmex, 1995, pp. 23-24. Sin embargo, la política es mucho más que eso; no obstante, aquí se recortará el concepto al tema del documento. En relación con lo anterior, véanse Clifford Geertz, *La interpretación de las culturas*, México, Gedisa, 1987; y Esteban Krotz, “Antropología, elecciones y cultura política”, *Nueva Antropología*, núm. 38, México, 1990.

<sup>29</sup> Anna María Fernández Poncela, “Participación social y política de las mujeres en México...”, *op. cit.*, p. 25. Muchas son las formas de participación, si bien aquí se circunscribirá ésta al tema del texto.

## De votar... El sufragio femenino en México

En varios lugares del mundo occidental en el siglo XIX existió el movimiento sufragista que luchó por el derecho al voto de las mujeres, entre otros sectores. El primer país donde las mujeres consiguieron el voto fue Nueva Zelanda en 1893, y el último o más reciente fue Kuwait en 2005. Para la región latinoamericana, Ecuador fue el primer país en 1929, y los últimos fueron El Salvador y Paraguay en 1961.<sup>30</sup>

El tema de la historia del voto de las mujeres en México se remonta a la lucha por su obtención.<sup>31</sup> En resumen, a finales del siglo XIX un grupo de mujeres en torno a la revista *Violetas de Anáhuac* reivindicó el derecho al voto femenino, junto a la igualdad de oportunidades, la instrucción y la protección de la infancia, entre otros; y en 1910 grupos feministas como “Las hijas de Cuauhtémoc” se unen a Madero, y claman por la participación política de las mujeres.<sup>32</sup>

A pesar de estos antecedentes, de los reclamos a favor de los derechos de las mujeres de algunos líderes revolucionarios y de la participación de las mujeres en la Revolución Mexicana, la Constitución<sup>33</sup> no recogió sus derechos políticos. Por otra parte, la importancia del movimiento magisterial de la época, la realización del Congreso Nacional Feminista en Yucatán (1916) —donde se pidió el voto— o los congresos de obreras y campesinas realizados después y con gran popularidad, tampoco parecieron influir lo suficiente en este sentido. Si bien en San Luis Potosí y Chiapas se establece el derecho al voto en algunos municipios. Elvira Carrillo Puerto se presentó

<sup>30</sup> Elsa Chaney, *Women in Latin American Politics: The Case of Peru and Chile*, PH.D. Dissertation, University of Wisconsin, 1971.

<sup>31</sup> Enriqueta Tuñón, *¡Por fin... ya podemos elegir y ser electas!*, México, INAH/Plaza y Valdés, 2002.

<sup>32</sup> Algunos datos básicos: en 1826, en Zacatecas, vio la luz la revista femenina *El Abanico*, con objeto de derribar prejuicios y fanatismo acerca de la mujer. En 1870 la sociedad feminista La Siempreviva persiguió la educación de las mujeres. Cinco años más tarde se inauguró la Escuela Nacional Secundaria para Niñas; las maestras organizadas dan a conocer la problemática de la mujer. En asociaciones, sindicatos y en la prensa se escuchaban y leían alegatos en defensa de la mujer y sus derechos que se incrementan conforme se acerca el final de siglo. Publicaciones como *Las Hijas de Anáhuac*, *El correo de las señoras*, *El álbum de la mujer*, contienen artículos en pro de la liberación de las mujeres, entre otras cuestiones. Véase Anna María Fernández Poncela, *Mujeres en la élite política. Testimonio y cifras*, México, UAM, 1999.

<sup>33</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1917 [<http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/cpeum.pdf>].

como candidata en la primera entidad, aunque no se le reconoció el triunfo, pero sí como parte del Congreso de Yucatán. Por esa época Hermila Galindo demanda el sufragio de las mujeres en el Congreso Constituyente y no se aceptó, luego se lanza como candidata a diputada y no se reconoce su triunfo.

El cardenismo tampoco se atrevió a dar el paso en una época de gran movilización femenina entre 1935 y 1938, agrupada en el Frente Único Pro Derechos de la Mujer. Supuestamente realizó un tímido intento en torno al sufragio, el cual se discutió en la Cámara; sin embargo, se dice que Lázaro Cárdenas retrocedió ante el temor de que el voto de las mujeres fuera mayoritariamente conservador —como aconteció en la España de la época—, así que no era la incapacidad o incultura de la mujer como tanto se llegó a esgrimir, dentro y fuera de la tribuna parlamentaria, sino su poder de elección lo que atemorizaba realmente, por lo que lo aprobado en la Cámara quedó sin efecto al no ser publicado en el *Diario Oficial*.<sup>34</sup>

El reconocimiento —que no otorgamiento o concesión como hay todavía quien dice—<sup>35</sup> del sufragio femenino data de 1953, en la época de Adolfo Ruiz Cortines, con la reforma del artículo 34 de la Constitución: “Son ciudadanos de la república los varones y mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir”.<sup>36</sup>

En 1947, y con la reforma del artículo 115 de la Carta Magna, se obtuvo el derecho al voto en las elecciones municipales. Fue posteriormente cuando las primeras mujeres incursionaron en el espacio de la política institucional de forma reducida, ocupando las primeras curules. En 1952 fue electa la primera diputada federal, Aurora Jiménez Palacios, y en 1964 las primeras senadoras en procesos electorales: Alicia Arellano Tapia y María Lavalle Urbina. En 1923 había sido electa la primera diputada local Elvira Carrillo Puerto y la primera presidenta municipal Aurora Meza Andraca.<sup>37</sup>

En 1974, con la reforma del artículo 4, se adquirió constitucionalmente la igualdad jurídica, en el proceso de preparación de la Primera Conferencia Mundial de la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas que tuvo lugar en México

<sup>34</sup> Enriqueta Tuñón, *Mujeres que se organizan. El Frente Único Pro Derechos de la Mujer, 1935-1938*, México, UNAM/Porrúa, 1992.

<sup>35</sup> Como en numerosos textos se afirma, incluidas feministas.

<sup>36</sup> IFE, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 1994, p. 36.

<sup>37</sup> Enriqueta Tuñón, *¡Por fin... ya podemos elegir...*, op. cit.

en 1975: “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”.<sup>38</sup> Una reforma en 2011 cambió el capítulo 1 “De los derechos humanos y sus garantías”, del que puede derivar que el derecho político de las mujeres es un derecho humano. Posteriormente, fue ampliado el artículo 4 constitucional en 2016: “Toda persona mayor de dieciocho años tiene derecho a contraer matrimonio y no podrá ser discriminada por origen étnico o nacional, género, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, preferencias sexuales, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana”.<sup>39</sup>

Hasta aquí se ha realizado una revisión teórica e histórica de la ciudadanía y la participación política femenina, así como el proceso del derecho al voto; ahora se pasa de votar a ser votadas, esto es, de la obtención del derecho al sufragio a la consecución del derecho de la presencia en puestos políticos por medio de estrategias y medidas aplicadas con objeto de garantizarla, tales como las cuotas en los últimos 25 años y, actualmente, la paridad.

### **A ser votadas... Cuotas y reformas legislativas**

Acerca de las cuotas, es importante mencionar su aplicación, evolución y cambios en México. Si bien su origen está en los partidos socialistas de los países nórdicos y se remonta a los últimos años del siglo XX, en América Latina aparecen en 1991 y concretamente con la “Ley de cupos en Argentina”.

La experiencia en el mundo sobre los sistemas de cuotas, y de manera específica en América Latina, apunta hacia su efectividad, sin desconocer las discusiones y polémicas existentes —a favor y en contra. Hoy se observa que éstas han tenido una destacada influencia sobre la participación cuantitativa de las mujeres en los sistemas políticos y países en los cuales se contemplan y aplican.<sup>40</sup> Otra cosa es sobre su

<sup>38</sup> IFE, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 4.

<sup>39</sup> Reforma al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016 [<https://www.gob.mx/presidencia/documentos/reforma-al-articulo-4o-de-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>].

<sup>40</sup> Richard E. Matland, “Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales”, en *Mujeres en el parlamento: más allá*

incidencia cualitativa, aunque también en este espacio ha habido cambios favorables a las temáticas femeninas.<sup>41</sup> En resumen, en varias latitudes la cuestión cuantitativa de las cuotas parece haber sido exitosa en cuanto que “han dotado de estabilidad a la presencia femenina en los parlamentos, haciéndola menos dependiente del vaivén de las correlaciones de fuerzas políticas y de la lucha ideológica”.<sup>42</sup>

A continuación, un repaso a las cuotas y su historia reciente en México. Primero, en cuanto a la legislación electoral con carácter de sugerencia, se encuentra la aprobación del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en 1993, y en 1996 se incluyó el 22 transitorio. En ambos casos se redactaron verbos como “promover” y “considerar” la presencia de mujeres, que no implican obligatoriedad alguna por parte de los partidos.

El artículo 175 del Cofipe en 1993 decía: “Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular”.<sup>43</sup>

Se debe recordar que en 1991 se organizó el grupo De la A a la Z que reunía a mujeres de partidos, independientes y feministas; no obstante, disminuyó el

---

*de los números*, Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002 [<https://www.idea.int/es/publications/catalogue/women-parliament-beyond-numbers?lang=es>]; Jacqueline Peschard, “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002 [<https://www.idea.int/es/publications/catalogue/women-parliament-beyond-numbers?lang=es>].

<sup>41</sup> Joni Lovenduski y Azza Karam, “Mujeres en el Parlamento. Estrategias para marcar la diferencia”, en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002 [<https://www.idea.int/es/publications/catalogue/women-parliament-beyond-numbers?lang=es>]; Mala N. Htun, “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002 [<https://www.idea.int/es/publications/catalogue/women-parliament-beyond-numbers?lang=es>]; Mayra Buvinic y Vivien Roza, “La mujer, la política y el futuro democrático de América Latina”, en *Informe del Banco Interamericano de Desarrollo*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Serie de informes técnicos, Washington D.C., 2004.

<sup>42</sup> Recordar que las cuotas inciden en las candidaturas, que no siempre y por diversos motivos —como se verá— se reflejan en las mujeres electas. Virginia Guzmán y Claudia Moreno, “Hacia un horizonte paritario en América Latina: representación política de las mujeres”, *Documento CEPAL para la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, 6-9 de agosto de 2007, p. 32.

<sup>43</sup> IFE, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales* (reforma 93), México, IFE, 1996, p. 156.

porcentaje de mujeres electas, por ejemplo, en la Cámara de Diputados pasó de 12 a 8.4%.<sup>44</sup> Y en 1993 tuvo lugar la campaña “Ganando espacios”, con objeto de reconocer diferencias y lograr la igualdad; en las elecciones de 1994 aumentó la presencia en la Cámara de Diputados de 8.4 a 14.11%, y en la de Senadores de 4.68 a 12.5 por ciento.<sup>45</sup>

En 1996 se incluyó el 22 transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Cofipe, y se señala: “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres”.<sup>46</sup> Como se lee en ese momento se aprueba el 30-70 por ciento.

En este tiempo la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición a la Democracia realizó alianzas para incrementar el número de mujeres en cargos de elección popular. Así, se incrementó la presencia femenina, en 1997 en la Cámara Baja pasó de 14.11 a 16.8%.<sup>47</sup> En 1998 se organizó el Parlamento de Mujeres –Comisiones de Género e Igualdad de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores– y creación de la Comisión Nacional de la Mujer (CNM). Como resultado de la elección del 2000, en la Cámara Baja el porcentaje fue de 15.8% y en la Alta de 14.84%.<sup>48</sup> En 2001 nace el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Por esos años se levantan varias voces para reformar nuevamente el Cofipe en el sentido de que la cuota sea obligatoria y sancionado su incumplimiento, y que exista alternancia en las listas.

En 2002 la Cámara de Diputados aprobó un nuevo decreto sobre el Cofipe, donde se podía leer: “[...] en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatas propietarios de un mismo género” (175-A). “Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto” (175-B). Además, en el punto tres del artículo 175-C se añade: “Quedan exceptuadas de

<sup>44</sup> Anna María Fernández Poncela, *Mujeres en la élite política. Testimonio y cifras*, op. cit.

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> IFE, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales* (reforma 96), México, IFE, 1999, p. 285.

<sup>47</sup> Anna María Fernández Poncela, “Mujeres y política: veinte años después”, *Este País*, núm. 294, México, 2015.

<sup>48</sup> *Idem.*

lo señalado en los numerales 1 y 2 del presente artículo las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo”.<sup>49</sup>

Sobre las elecciones de 2003 con la nueva reforma, el porcentaje de mujeres diputadas subió a 22.37%; y en las de 2006 a 21.2% en la Cámara de Diputados y 22.7% en el Histórico Senado de la República.

Ya en 2008 se puede leer en el artículo 218 del Cofipe, inciso 3: “Los partidos políticos promoverán y garantizarán [...] la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional”. En el 219 inciso 1: “De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad”. Sin embargo, en el inciso 2 de este mismo artículo se puede leer: “Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”. El 220 en su inciso 1: “Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada”. Y se añade (221) que si un partido incumple, el IFE le requerirá para que rectifique, y si no lo hace lo amonestará públicamente; en el caso de reincidir se le sancionará negándole el registro de las candidaturas.<sup>50</sup> En este momento el porcentaje es 40-60%. Si bien en los resultados electorales de 2009 el porcentaje en la Cámara Baja fue 27.6 por ciento.<sup>51</sup>

En la última reforma a las cuotas destaca el porcentaje de 40% de candidaturas a propietarias de un mismo género; sin embargo, se sigue exceptuando a los partidos políticos que tienen un proceso democrático de elección de candidaturas en su interior; además, en las listas de cinco candidatos se incluirán dos de distinto género. No obstante todos estos cambios, a veces se simulaba la elección democrática de candidaturas en los institutos políticos, se presentaba a mujeres en distritos perdedores, los hombres encabezaban las listas, o se promovía la estrategia de mujeres

<sup>49</sup> IFE, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales* (reforma 2002), Instituto Federal Electoral, México, 2003.

<sup>50</sup> Cofipe, 2009 [http://ieepco.org.mx/biblioteca\_digital/legislacion/COFIPE.pdf].

<sup>51</sup> Anna María Fernández Poncela, “Mujeres y política: veinte años después”, *op. cit.*

candidatas propietarias que renunciaban una vez electas y antes de tomar posesión a favor del suplente hombre. Esto último fue muy claro y constituyó un escándalo en la elección intermedia de 2009, con el caso de las “Juanitas”, en total nueve de distintos partidos que declinaron para que el suplente hombre —marido, hermano, jefe— accediera al puesto. Ante esto, la Red de Mujeres en Plural (RMP) se organiza para solucionar los obstáculos detectados y así llega la sentencia que cambiaría el panorama político de las mujeres candidatas a cargos de elección popular en el país.

La sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial (TEPJF) de 2011 fue una acción jurídica (noviembre de 2011), ante la solicitud de un grupo de mujeres de varios partidos políticos, que exigían la obligatoriedad de que las suplencias fueran del mismo sexo que los puestos de titularidad. Queda clara la obligatoriedad que las suplencias sean del mismo sexo, con objeto de evitar el fenómeno de las “Juanitas”<sup>52</sup> que tuvo lugar en 2006<sup>53</sup> y especialmente en 2009.<sup>54</sup> Incluso se reconsidera la excepción de los partidos con elección democrática interna y éstos deben tener un mínimo de presencia de un mismo género. El cambio se debió a un proceso que el IFE denominó “La ruta crítica de la cuota de género a nivel federal” a finales de 2011 e inicios del siguiente (Cuadro 1, Anexo).

Así llegamos a las elecciones de 2012, las últimas del empleo de las cuotas —y la sentencia del TEPJF—, ya que en las de 2015 se aplicó la paridad, como veremos a continuación. El resultado de las mismas arrojó un elevado porcentaje de mujeres en las Cámaras federales —42.6% en la de Diputados y 32.8% en el Senado de la República<sup>55</sup> (para un repaso de la presencia numérica de las mujeres en la historia de la Cámara de Diputados y de Senadores véase Cuadro 2, Anexo). Como se observa, las cifras recientes se encuentran en torno a la mencionada “masa crítica”<sup>56</sup> que implica

<sup>52</sup> Mujeres que encabezan una candidatura y luego ceden el puesto al suplente hombre. Véase Anna María Fernández Poncela, “Las elecciones de 2009: electoras, candidatas y elegidas”, en Esperanza Palma (coord.), *Partidos y elecciones intermedias de 2009. Problemas para la construcción de representación y participación en México*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, 2011.

<sup>53</sup> Jacqueline Peschard, “Fraude a la ley de cuotas”, *El Universal*, 19 de septiembre, México, 2006, p. 6.

<sup>54</sup> Anna María Fernández Poncela, “Las elecciones de 2009: electoras, candidatas y elegidas”, *op. cit.*

<sup>55</sup> Anna María Fernández Poncela, “Mujeres y política: veinte años después”, *op. cit.*

<sup>56</sup> Sue Thomas, *How Women Legislate*, Nueva York, Oxford University Press, 1994; Linda Stevenson, “Gender Politics in the Mexican Democratisation Process: Electing Women and Legislating Sex Crimes and Affirmative Action 1988-1997”, en Jorge Domínguez y Alejandro Poiré (eds.), *Toward Mexico's Democratisation: Parties, Campaigns, Elections and Public Opinion*, Nueva York, Routledge, 1999.

la mayor presencia numérica y su repercusión cualitativa, temas, deseos, intereses y necesidades. De la representación descriptiva a la sustantiva.<sup>57</sup>

## La paridad

Las cuotas han sido y son importantes para la participación política de las mujeres en varias latitudes del planeta en los últimos años, desde su surgimiento en la década de 1970 en Noruega, aplicadas en América Latina inicialmente desde inicios de la década de 1990. No obstante, recientemente se propuso y ejecutó la llamada paridad democrática que da un paso más allá en varios países del mundo, del continente y también en México.

Su origen se fija en la Primera Cumbre Europea “Mujeres en el Poder” y en la “Declaración de Atenas” como resultado de la misma.<sup>58</sup> Se trata de reflejar numéricamente a la sociedad en favor de la calidad de la democracia, corregir la subrepresentación política y la desigualdad de poder, garantizar los deseos, necesidades e intereses de las mujeres en la elaboración de leyes y políticas públicas, así como el poder de decisión de éstas sobre la política en general de un país.

El concepto de paridad significa un nuevo “contrato social” entre mujeres y hombres,<sup>59</sup> así como una nueva concepción del sistema democrático que enriquece a la democracia representativa, en la que las mujeres obtienen la incumplida promesa de la universalidad de los derechos.<sup>60</sup> Todo ello, no obstante a las críticas desde el multiculturalismo, por exclusión de las otras diferencias humanas.<sup>61</sup> También con la

<sup>57</sup> Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

<sup>58</sup> Declaración de Atenas, 1992 [[http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura\\_recomendada\\_Declaracion\\_Atenas\\_1992.pdf](http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura_recomendada_Declaracion_Atenas_1992.pdf)].

<sup>59</sup> Beatriz Llanos Cabanillas, “A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo”, en *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, Lima, IDEA/OEA/CIM, 2013.

<sup>60</sup> *Idem*.

<sup>61</sup> Nélica Archenti y María Inés Tula, “El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias compartidas”, *Derecho Electoral*, núm. 17, San José, Tribunal Supremo de Elecciones Costa Rica, 2014.

conciencia de que la paridad no es una medida transitoria como las cuotas, es definitiva; esto es, llegó para quedarse y se finca en el derecho a la igualdad.<sup>62</sup>

En la X Conferencia Regional de Mujeres de América Latina y el Caribe en 2007 se señala, en la resolución “Consenso de Quito”, la necesidad de aplicar políticas electorales de manera permanente que orienten y obliguen a los partidos a incorporar y aumentar el número de mujeres, así como en enfoque y contenidos de género en sus acciones y estatutos, el liderazgo femenino, el empoderamiento y la participación igualitaria, todo ello con objeto de consolidar la paridad de género como una política asumida por el Estado mismo. Hay que elevar el número de mujeres toda vez que integrar sus valores, comportamientos y capacidades. Es la igualdad en el ejercicio del poder y la toma de decisiones, ello para erradicar la exclusión estructural de la que han sido objeto al mismo tiempo que reforzar una democracia plenamente inclusiva e incluyente, en todas las actividades de la sociedad y especialmente en los cargos públicos. Luego, en la XI Conferencia de la Mujer de América Latina y El Caribe se reafirma la paridad como algo fundamental para la democracia en el continente,<sup>63</sup> en el “Consenso de Brasilia”<sup>64</sup> (2009) se remarca la paridad en listas y en cargos y puestos políticos, financiamiento, etcétera

El proceso de sacar adelante la Ley de Paridad en el caso mexicano estuvo impulsado por la Red de Mujeres en Plural (RMP) y con destacadas mujeres feministas y de partidos políticos al frente.

En 2014 tuvo lugar la reforma político-electoral —que anunciara el presidente Enrique Peña Nieto en 2013— elevándose a rango constitucional la paridad de género en las postulaciones de candidaturas estatales y federales a través de la reforma al artículo 41:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del

<sup>62</sup> Bérengère Marques Pereira, “Cupos o paridad: ¿actuar como ciudadanas?”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 21, núm. 2, 2001.

<sup>63</sup> Nérida Archenti y María Inés Tula, “Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador”, *América Latina Hoy*, núm. 66, pp. 47-68, Universidad de Salamanca, 2014.

<sup>64</sup> CEPAL, *Consenso de Brasilia*, 2010 [[https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia\\_ESP.pdf](https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf)].

poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.<sup>65</sup>

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) recogen esto en varios artículos (cuadros 3 y 4, Anexo).

Recordar que son las leyes y su cumplimiento —las cuotas, o en su caso la paridad—, el movimiento de mujeres, las mujeres políticas, la sociedad en general, los organismos y acuerdos internacionales, un conjunto de agentes sociales que empujan hacia el cambio de la participación política de las mujeres; por cierto, donde ha crecido más numéricamente hablando es en el Legislativo, en concreto en el federal, o sea, en el campo político electoral federal. De hecho, es posible apreciar que los cambios en las reformas al Cofipe en el pasado, desde el porcentaje al carácter obligatorio, o las sentencias del TEPJF han redundado en el aumento de las candidaturas femeninas al Legislativo y por consiguiente también a su mayor presencia numérica en las cámaras federales en general —como se ha indicado en su momento.

## **Numeralia**

Antes de dar paso a las consideraciones finales, presentamos algunos datos y cifras sobre la participación política de las mujeres en el organigrama político actual.

En la Cámara de Diputados federal —como se mencionó— hay 213 mujeres (42.6%), 116 de mayoría relativa (38.66%) y 97 de representación proporcional (48.5%), resultado de la convocatoria electoral de 2015. Se debe añadir que, por ejemplo, en la mesa directiva de la Cámara de Diputados hubo, ese mismo año, nueve mujeres y cuatro hombres. Las mujeres presiden en ese momento 32.14% de las Comisiones ordinarias, un total de 17. En cuanto a la Cámara de Senadores en esa misma legislatura, las mujeres presiden 20 Comisiones ordinarias (31.25%) y cinco especiales (29%).<sup>66</sup>

<sup>65</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014 [<http://www.dof.gob.mx/>].

<sup>66</sup> Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México 2016, “¿Cómo están participando las mujeres en el trabajo legislativo?” [<http://observatorio.inmujeres.gob.mx/>].

Respecto a los Congresos locales estatales, y según cifras de 2017, hay 41.70% de presencia femenina, elevándose –14% entre 2012 y 2017– a raíz de la paridad.<sup>67</sup> Sobre las presidencias municipales todavía se mantiene la reducida participación, ya que en 2017 hay 15.97% –no obstante, en 2012 el porcentaje de alcaldesas era de 7%–, y es que en este nivel de gobierno hubo un sinnúmero de problemas a la hora de aplicar la ley. En este mismo ámbito hay 39.52% síndicas y 40.50% regidoras.<sup>68</sup> De hecho, resultado de las impugnaciones se creó una nueva jurisprudencia para futuras elecciones, la paridad horizontal –candidaturas 50% de cada sexo para presidencias municipales según número de municipios por entidad federativa– y vertical –planillas según alternancia por sexo y suplencia del mismo sexo– serán obligatorias.

En otro espacio político y sobre el mismo tema, con datos de 2017 las secretarías de Estado fueron 16.67%. En la Suprema Corte de Justicia el porcentaje femenino es de 18.18% para ese mismo año.<sup>69</sup> Para 2016 había 25.4% de mujeres en las instancias ejecutivas nacionales del más alto nivel de los partidos políticos. Sólo el PRD por cuestiones estatutarias tiene participación paritaria. En cuanto a las gubernaturas únicamente hay una mujer en Sonora, resultado del proceso electoral de 2015.<sup>70</sup>

Por supuesto, una cosa son los datos y otra los cambios cualitativos y sustantivos en el sentido de equidad plena y real. Más mujeres en la política, o la mitad de la composición parlamentaria ocupada por mujeres, no significa una sociedad más justa para las mismas. Eso sin mencionar las diferencias intragenéricas existentes –no representadas en este ámbito–, ni los retos de la diversidad que hoy se esbozan. Más mujeres en la política tampoco solucionan otras discriminaciones y exclusiones sociales en la esfera pública, tales como el sector juvenil o los grupos étnicos, sólo por mencionar los más destacados en nuestros días. En todo caso, no por ello hay que subvalorar el hecho, sino enmarcarlo correctamente para que no se considere un triunfo total de la ciudadanía, sino un paso más en la democratización y universalización de la misma.

<sup>67</sup> Maricarmen Alanís, “Tablas de mujeres en Congresos Locales con proceso electoral 2015” [<http://magistrados.te.gob.mx/alanis.figueroa/content/an%C3%A1lisis-del-proceso-electoral-2014-2015>]. Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) “Indicadores básicos” 2018 [<http://estadistica.inmujeres.gob.mx>].

<sup>68</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, “Indicadores básicos”, *op. cit.*

<sup>69</sup> *Idem.*

<sup>70</sup> Maricarmen Alanís, “Tablas de mujeres en Congresos Locales con proceso electoral 2015”, *op. cit.*

## Consideraciones finales

Este trabajo constituye una reflexión general de la ciudadanía de las mujeres; en concreto, cómo han cambiado a lo largo del tiempo las legislaciones que favorecen la participación política de las mismas en el caso mexicano, del derecho al voto y votar, hasta el derecho a ser votadas y la paridad en nuestros días.

Se abordaron cuestiones históricas y actuales —generales y de México— del sufragio a la paridad. La información muestra la larga lucha histórica por el voto, así como el trabajo por el derecho a ser elegidas, hoy la paridad es el derecho a la igualdad efectiva y sustantiva, la real democratización de la democracia.

Los cambios de la legislación electoral que incorporaron las cuotas contribuyeron a un avance numérico y en parte también cualitativo, siempre empujado por la reivindicación de grupos de mujeres, feministas y políticas, hasta llegar al supuestamente último esfuerzo paritario.

Cerramos este artículo con palabras de varias mujeres, de diversas procedencias en torno a la participación política y la paridad, algunas de siglos atrás y otras más recientes y contemporáneas. Palabras sabias de mujeres sabias.

Olympe de Gouges, a quien se aludió en el inicio este texto:

Las madres, hijas, hermanas, representantes de la nación, piden que se las constituya en asamblea nacional. Por considerar que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos de la mujer son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados de la mujer a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes, a fin de que los actos del poder de las mujeres y los del poder de los hombres puedan ser, en todo instante, comparados con el objetivo de toda institución política y sean más respetados por ella, a fin de que las declaraciones de las ciudadanas, fundadas a partir de ahora en principios simples e indiscutibles, se dirijan siempre al mantenimiento de la constitución, de las buenas costumbres y de la felicidad de todos.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Olympe De Gouges, “Declaración de los Derechos de la Mujer...”, *op. cit.* p. 155-156.

Recordando también a Hermila Galindo, quien fuera secretaria de Venustiano Carranza:

Es de estricta justicia que la mujer tenga el voto en las elecciones de las autoridades, porque si ella tiene obligaciones con el grupo social, razonable es que no carezca de derechos. Las leyes se aplican por igual a hombres y mujeres; la mujer paga contribuciones, la mujer, especialmente la independiente, ayuda a los gastos de la comunidad, obedece las disposiciones gubernativas y, por si acaso delinque, sufre las mismas penas que el hombre culpado. Así pues, para las obligaciones, la ley la considera igual al hombre, solamente al tratarse de prerrogativas, la desconoce y no le concede ninguna de las que goza el varón.<sup>72</sup>

Como señala la investigadora Nikki Craske:

La política, tradicionalmente, ha sido el mundo del hombre, en donde las mujeres han estado marginadas. La causa política está obligada a una reformulación de sus prácticas para permitir y animar a más mujeres a participar. Esto debe estar acompañado de una acción positiva [...] lo que incluye darles un lugar en el centro de los debates a los asuntos de interés para las mujeres, así como promover un reconocimiento mayor de los efectos diferentes sobre cada género de las decisiones tomadas en todas las áreas [...] Se ayuda a la democracia no sólo con tener más representantes que tomen decisiones, sino también ampliando el programa a fin de incluir temas que no habían sido previamente considerados “políticos” porque se los juzgaba como parte de la vida “privada” del hogar.<sup>73</sup>

Por su parte, Jaqueline Peschard<sup>74</sup> ha señalado en diversas ocasiones que las leyes no cambian la sociedad, pero ayudan, y como se ha visto a lo largo de este texto, dicha idea se ha comprobado. Esta autora también ha afirmado la importancia de la presencia de mujeres en los altos puestos, como modelo y símbolo de las generaciones venideras; hay que esperar para comprobarlo.

<sup>72</sup> Enriqueta Tuñón, *¡Por fin... ya podemos elegir...*, *op. cit.*, p. 33-34.

<sup>73</sup> Nikki Craske, “Género, política y legislación”, en Sylvia Chant y Nikki Craske, *Género en Latinoamérica*, México, La casa chata, 2007. pp. 66 y 69.

<sup>74</sup> Jaqueline Peschard, “El sistema de cuotas en América Latina...”, *op. cit.*

## ANEXO

### Cuadro 1

- Acuerdo CG327/2011, 7 de noviembre, para los criterios de registro de las candidaturas por partido o coalición el IFE señala presentar como máximo 180 y como mínimo 38 propietarios de un mismo género, “procurando” que la fórmula completa se integre por candidatos de un mismo género.
- Un grupo de mujeres de diferentes partidos impugnan el acuerdo el 7 de noviembre.
- El 30 de noviembre la Sala Superior del TEPJF sentencia los juicios SUP-JDC-12624/2011, resuelve que en candidaturas de cuota de género la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos de un mismo género.
- El acuerdo CG413/2011 modifica el acuerdo CG327/2011 el 14 de diciembre, y señala que los partidos que elijan candidatos de mayoría relativa por proceso de elección democrático, deberán presentar como mínimo 129 y 36 candidatos propietarios de un mismo género.
- Hay juicios de impugnación del acuerdo, SUP-JDC-14855/2011, ya que varios candidatos afirman que se afecta su derecho habiendo sido ya electos y registrados.
- El TEPJF Juicios SUP-JDC 14855/2011 confirma el acuerdo CG413 el 11 de enero de 2012.
- La resolución de la Sala Superior TEPJF por incidente de inejecución, el 22 de enero de 2012, determina “Que es obligación de los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular”, ratificando todo lo aprobado con anterioridad y recordando a los partidos la obligación de su cumplimiento.\*
- Entre el 15 y 22 de marzo tiene lugar el registro de las candidaturas ante el Instituto Federal Electoral.
- El 29 de marzo de 2012 la Sesión del Consejo General del IFE registra las candidaturas que cumplen con los requisitos de la legislación electoral.

\* Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se acata la sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el incidente de inejecución de sentencia promovido dentro de los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano identificados con los números de expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados y SUP-JDC-14855/2011 y acumulados, 2012 [[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5238163&fecha=08/03/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5238163&fecha=08/03/2012)].

### Cuadro 2. Mujeres en el Legislativo Federal 1952–2018 (porcentaje y números absolutos)

Legislatura	CÁMARA DE DIPUTADOS			SENADO DE LA REPÚBLICA		
	Total curules número	Total: mujeres número	porcentaje	Total curules número	Total: mujeres número	porcentaje
1952–1955 (XLII)	161	1	0.62	64	–	–
1964–1967 (XLVI)	210	13	6.19	64	2	3.12
1982–1985 (LII)	400	46	11.50	64	6	9.37
1988–1991 (LIV)	500	60	12.00	64	10	15.62
1991–1994 (LV)	500	42	8.4	64	3	4.68
1994–1997 (LVI)	496	70	14.11	128	16	12.5
1997–2000 (LVII)	500	84	16.8	128	19	14.84
2000–2003 (LVIII)	500	79	15.8	128	19	14.84
2003–2006 (LIX)	500	111	22.37	128	19	14.84
2006–2009 (LX)	500	106	21.2	128	29	22.7
2009–2012 (LXI)	500	138	27.6	128	29	22.7
2012–2015 (LXII)	500	185	37.4	128	42	32.8
2015–2018 (LXIII)	498	211	42.6	128	42	32.8

Fuente: cuadro-resumen elaborado a partir de la información recopilada y publicada inicialmente en Anna María Fernández Poncela, “Participación social y política de las mujeres en México: un estado de la cuestión”, en Anna María Fernández Poncela (comp.), *Participación política: las mujeres en México al final del milenio*, México, Colmex, 1995, actualizada en cada elección conforme a los resultados electorales con base en la información del Instituto Federal Electoral.

### Cuadro 3

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014):

- Artículo 7. 1... También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.
- Artículo 14. 4... En las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género. 5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género.
- Artículo 232. 2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación. 3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 4. El Instituto y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad...
- Artículo 233. 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución y en esta Ley.
- Artículo 234. 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.
- Artículo 364. 1. Las fórmulas de candidatos para el cargo de senador, deberán estar integradas de manera alternada por personas de género distinto.\*

\* Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014 [[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014)].

### Cuadro 4

Ley General de Partidos Políticos (2014):

- Artículo 3. 3. Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática entre niñas, niños y adolescentes, y buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidatas. 4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros. 5. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.
- Artículo 25. r). Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.
- Artículo 37. e). La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.
- Artículo 51. 1.V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.
- Artículo 72. 2. a). El gasto programado que comprende los recursos utilizados por el partido político con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer.
- Artículo 73. 1. a). La realización de investigaciones que tengan como finalidad informar a la ciudadanía de la evolución, desarrollo, avances, y cualquier tema de interés relacionado con el liderazgo político de la mujer”.\*

\* Ley General de Partidos Políticos, 2014 [[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014)].

## Bibliografía

- Alanís, Maricarmen, *Tablas de mujeres en Congresos Locales con proceso electoral 2015*, 2015 [<http://magistrados.te.gob.mx/alanis.figuroa/content/an%C3%A1lisis-del-proceso-electoral-2014-2015>].
- Archenti, Nélide y María Inés Tula, “Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador”, *América Latina Hoy*, núm. 66, Universidad de Salamanca, 2014, pp. 47-68.
- , “El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias compartidas”, *Derecho Electoral*, núm. 17, San José, Tribunal Supremo de Elecciones Costa Rica, 2014, pp. 304-332.
- Astelarra, Judith, *Las mujeres podemos: otra visión política*, Barcelona, Icaria, 1986.
- Benedicto, Jorge y María Luz Morán, *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*, Madrid, Injuve, 2003.
- Bourdieu, Pierre, *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama, 1999.
- Buvinic, Mayra y Roza Vivien, “La mujer, la política y el futuro democrático de América Latina”, *Informe del Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible, Serie de informes técnicos, 2004.
- CEPAL, *Consenso de Brasilia*, 2010 [[https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia\\_ESP.pdf](https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf)].
- Chaney, Elsa, *Women in Latin American Politics: The Case of Peru and Chile*, PH.D. Dissertation, University of Wisconsin, 1971.
- Cofipe, 2009 [[http://ieepco.org.mx/biblioteca\\_digital/legislacion/COFIPE](http://ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/COFIPE)].
- Craske, Nikki, “Género, política y legislación”, en Sylvia Chant y Nikki Craske, *Género en Latinoamérica*, México, La casa chata, 2007.
- De Gouges, Olympe, “Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadanía”, en Condorcet, De Gouges, De Lambert y otros, *La Ilustración olvidada. La polémica de los sexos en el siglo XVIII*, Barcelona, Anthropos/Comunidad de Madrid, 1993.
- Declaración de Atenas, 1992 [[http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura\\_recomendada\\_Declaracion\\_Atenas\\_1992.pdf](http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura_recomendada_Declaracion_Atenas_1992.pdf)].
- Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se acata la sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el incidente de inejecución de sentencia promovido dentro de los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano identificados con los números de expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados y SUP-JDC-14855/2011 y acumulados”, 2012 [[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5238163&fecha=08/03/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5238163&fecha=08/03/2012)].
- , 10 de febrero de 2014 [<http://www.dof.gob.mx/>].

- Fenichel Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Fernández Poncela, Anna María, “Las elecciones de 2009: electoras, candidatas y elegidas”, Esperanza Palma (coord.), *Partidos y elecciones intermedias de 2009. Problemas para la construcción de representación y participación en México*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- , “Mujeres y política: veinte años después”, *Este País*, núm. 294, México, 2015.
- , “Participación social y política de las mujeres en México: un estado de la cuestión”, en Anna María Fernández Poncela (comp.), *Participación política: las mujeres en México al final del milenio*, México, Colmex, 1995.
- , *Mujeres en la élite política. Testimonio y cifras*, México, UAM, 1999.
- Fraser, Nancy, “What’s critical about critical theory? The case of Habermas and gender”, en Benhabid y Cornell (coords.), *Feminism as Critique: on the Politics of Gender*, University of Minnesota, 1990, pp. 97-131.
- Geertz, Clifford, *La interpretación de las culturas*, México, Gedisa, 1987.
- Guzmán, Virginia y Claudia Moreno, “Hacia un horizonte paritario en América Latina: representación política de las mujeres”, *Documento CEPAL para la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, 6 al 9 de agosto de 2007.
- Htun, Mala N., “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Internacional, Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002 [<https://www.idea.int/es/publications/catalogue/women-parliament-beyond-numbers?lang=es>].
- Instituto Federal Electoral (IFE), *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales (Reforma 93)*, México, IFE, 1996.
- , *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales (Reforma 2002)*, IFE, México, 2003.
- , *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales (Reforma 96)*, México, IFE, 1999.
- , *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 1994.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), *Indicadores básicos*, 2018 [<http://estadistica.inmujeres.gob.mx>].
- Janoski, Thomas, *Citizenship and Civil Society*, Cambridge University Press, 1998.
- Jelin, Elizabeth, *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 2006.
- Krotz, Esteban, “Antropología, elecciones y cultura política”, *Nueva Antropología*, núm. 38, México, 1990.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014 [[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014)].
- Ley General de Partidos Políticos, 2014 [[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014)].

- Llanos Cabanillas, Beatriz, “A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo”, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, Lima, IDEA/OEA/CIM, 2013.
- Lovenduski, Joni, “Cambio en la representación política de las mujeres”, en Mariagrazia Ros-silli (coord.), *Políticas de género en la Unión Europea*, Madrid, Narcea, 2001.
- y Azza Karam, “Mujeres en el Parlamento. Estrategias para marcar la diferencia”, en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Internacional Institute for Democracy and Electoral Asistanse, 2002 [<https://www.idea.int/es/publications/catalogue/women-parliament-beyond-numbers?lang=es>].
- Marques Pereira, Bérengère, “Cupos o paridad: ¿actuar como ciudadanas?”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 21, núm. 2, 2001.
- Marshall, T.H. y Tom Bottomorte, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- Matland, Richard E., “Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales”, en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Internacional Institute for Democracy and Electoral Asistanse, 2002 [<https://www.idea.int/es/publications/catalogue/women-parliament-beyond-numbers?lang=es>].
- Moliner, María, *Diccionario de uso del español*, Madrid, Gredos, 1992.
- Mouffé, Chantal, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós, 1999.
- , *The Return of the Political*, Londres, Verso, 1993.
- Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, “¿Cómo están participando las mujeres en el trabajo legislativo?”, 2016 [<http://observatorio.inmujeres.gob.mx>].
- ONU, *Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer*, México, 1975 [<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Mexico/Mexico%20conference%20report%20optimized.pdf>].
- , *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, Nueva York, 1979 [[http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100039.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf)].
- , *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, El Cairo, 1994 [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/231/29/PDF/N9523129.pdf?OpenElement>].
- ONU Mujeres, *Declaración y plataforma de acción Beijing*, 1995 [[http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf?la=es&vs=755](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755)].
- Pateman, Carole, *The Sexual Contract*. Cambridge, Polity Press, 1988.
- Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, México, IFE, 1994.
- , “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general” en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Internacional Institute for Democracy and Electoral Asistanse, 2002 [<https://www.idea.int/es/publications/catalogue/women-parliament-beyond-numbers?lang=es>].
- , “Fraude a la ley de cuotas”, *El Universal*, México, 19 de septiembre de 2006.

- Phillips, Anne, *The Politics of Presence*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- PNUD, *Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, 2015 [[http://agenda2030.mx/docs/doctos/A\\_RES\\_70\\_1\\_es.pdf](http://agenda2030.mx/docs/doctos/A_RES_70_1_es.pdf)].
- Reforma al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016 [<https://www.gob.mx/presidencia/documentos/reforma-al-articulo-4o-de-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>].
- Rivera Garretas, María-Milagros, *Nombrar el mundo en femenino. Pensamiento de las mujeres y teoría feminista*, Barcelona, Icaria, 1994.
- Sojo, Ana, *Mujer y política. Ensayo sobre el feminismo y el sujeto popular*, San José, DEI, 1985.
- Stevenson, Linda, “Gender Politics in the Mexican Democratization Process: Electing Women and Legislating Sex Crimes and Affirmative Action 1988-1997”, en Jorge Domínguez y Alejandro Poiré (eds.), *Toward Mexico’s Democratization: Parties, Campaigns, Elections and Public Opinion*, Nueva York, Routledge, 1999.
- Stuart Mill, John, *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza Editorial, 1984.
- y Harriet Taylor Mill, “La sujeción de la mujer”, en Rossi (comp.), *Ensayo sobre la igualdad sexual*, Barcelona, Península, 1973.
- Thomas, Sue, *How Women Legislate*, Nueva York, Oxford University Press, 1994.
- Tuñón, Enriqueta, *¡Por fin... ya podemos elegir y ser electas!*, México, INAH/Plaza y Valdés, 2002.
- , *Mujeres que se organizan. El Frente Único Pro Derechos de la Mujer. 1935-1938*, México, UNAM/Porrúa, 1992.
- Vargas, Virginia, “Reflexiones en torno a una agenda feminista post-Beijing”, ponencia en Seminario Mujeres, cultura cívica y democracia, México, PUEG-UNAM/Unesco-ONU, 1996.
- , “Las mujeres en movimiento. O de cómo somos políticas las mujeres”, mimeo, Lima, 1985.
- Wollstonecraft, Mary, *Vindicación de los derechos de la mujer*, Madrid, Debate, 1994.
- Young, Iris Marion, “Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal”, en Carme Castells (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, Paidós, 1996.



## Feminismo, género y cuerpo. La lucha por la ciudadanía en el desarrollo rural

*Verónica Rodríguez Cabrera\**

La lucha por los derechos de las mujeres ha logrado visibilizar y problematizar su situación de subordinación y exclusión. Los estudios del desarrollo rural han contribuido a trasladar esta discusión a las mujeres en el medio rural e indígena, donde los procesos de marginación y exclusión son aún más evidentes y críticos, e incluso han anulado la posibilidad de vida de muchas de ellas. Aun cuando en los estudios del desarrollo rural el cuerpo es una categoría recurrente, la reflexión específica sobre éste suele estar ausente. Este trabajo busca, a partir de una perspectiva antropológica y centrada en las prácticas, discernir la pertinencia y la contribución que la teoría del cuerpo y las corporalidades brindan a la reflexión de la lucha por los derechos y la ciudadanía en el medio rural e indígena.

### **Introducción**

Los esfuerzos por incorporar la perspectiva de género en el quehacer académico, como en las instituciones y políticas públicas, son impulsados por las diversas redes y movimientos de mujeres preocupadas por modificar las desigualdades de género que imperan en sus sociedades. Si bien muchas de las acciones de las mujeres se producen en coyunturas de lucha por derechos políticos y sociales, en relación con las responsabilidades que tienen los gobiernos en procurar sociedades más justas e

\* Profesora-investigadora en el Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. La realización de este artículo contó con el apoyo del PRODEP.

igualitarias, la disquisición teórica feminista en torno al género va más allá de una cuestión instrumental sobre la obtención de derechos, al generar y promover un pensamiento crítico que busca desestabilizar un orden estratificado resultante del *sistema sexo-género* –término que desvela los convencionalismos que transforman la sexualidad biológica en productos de la actividad humana.<sup>1</sup>

Se puede afirmar que el vínculo entre feminismo y género ha abierto un importante espacio para el escrutinio de marcos interpretativos y epistemológicos patriarcales en la producción de conocimiento, así como en la acción de los Estados, gobiernos e instituciones en la instrumentación de políticas públicas. Este último aspecto ha representado un importante avance para los grupos feministas al ser éste una arena en donde sus iniciativas e ideales pueden, o no, verse traducidas en acciones concretas. Actualmente, feministas, académicas, activistas y hacedores de política buscan hacer de la perspectiva de género una práctica habitual a escala global, tanto en la teoría como en la práctica, sobre todo cuando se trata de enfrentar los diversos problemas que aún enfrentan las mujeres.

Considero que la articulación del género a diversas arenas del quehacer público y gubernamental han generado procesos complejos en los que, algunas veces, será posible observar la emergencia de prácticas y discursos que potencian acciones deliberadas para el control de las propias mujeres; pero otras, dicha articulación resultará ser estimada como un proyecto abierto y potencialmente transformador para las sociedades en su conjunto. Desestabilizar paradigmas científicos hegemónicos y formas de explicación de lo social no involucra una traducción axiomática al reconocimiento de especificidades que se producen en escenarios subalternos, como los de México y América Latina, donde especialmente las mujeres rurales e indígenas continúan viviendo en contextos y condiciones que las sitúan en desigualdad y exclusión, de ahí la pertinencia de su revisión y de las posibles aportaciones de los estudios del cuerpo en el ámbito rural.

Este texto se organiza en tres apartados, el primero recorre algunos de los trabajos sobre mujeres en el medio rural e indígena que, desde la perspectiva de género y el feminismo, han logrado ser denunciativos y desestabilizan la tradición epistemológica en el desarrollo rural, pero difícilmente se alejan de modelos liberales dominantes de ciudadanía y política. Posteriormente se brinda un panorama de cómo los

<sup>1</sup> Gayle Rubín, “El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo”, *Nueva Antropología*, núm. 30, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

estudios del cuerpo pueden contribuir a enriquecer la comprensión de las mujeres rurales e indígenas en esta disciplina, pudiendo ser coincidentes con una política sexual crítica que apunte a modelos de ciudadanía radicales que tomen en cuenta la diferenciación y los procesos de exclusión que han vivido estas mujeres. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

### **Las mujeres y el género en el desarrollo rural**

El desarrollo rural ha buscado rebasar la aparente división entre economía y sociedad planteada en los estudios del desarrollo, en los que se da por válida la idea del hombre económico, como ente capaz de decidir y actuar racionalmente para alcanzar el bienestar; y el hombre social, que da importancia a la evolución social para explicar el comportamiento normado o guiado por reglas del ser humano, como sostiene Verschoor.<sup>2</sup> A partir de reconocer la importancia de considerar otros elementos –culturales, geográficos, identitarios, subjetivos, materiales, organizativos, entre otros–, los estudios del desarrollo rural han desestabilizado el carácter esencialista del desarrollo y de lo social, buscando tomar en cuenta la complejidad de las interacciones humanas en los distintos ámbitos donde se manifiesta lo rural; considerando que estos últimos son incluso difíciles de discernir claramente en las sociedades modernas.

En esta disciplina han predominado los estudios sobre cuestiones agrarias, económicas, sociales, culturales, políticas, medioambientales y de mujeres, esta última gracias a que desde la década de 1980 los estudios sobre mujeres en contextos rurales e indígenas han abrazado la perspectiva de género, al igual que muchos de los programas gubernamentales dirigidos a estas poblaciones. Gracias a éstos se ha logrado visibilizar la amplia brecha de desigualdad, las discriminaciones, los procesos de exclusión y violencias de las que han sido objeto estas mujeres.

En este vasto campo de trabajo, el feminismo ha demostrado que hablar de campesinos, trabajadores agrícolas, productores rurales, granjeros, unidades campesinas, grupos étnicos, indígenas, campesindios, entre otros términos que han emergido de este campo de estudio, no son categorías que resulten abarcadoras de las distinciones sexo-género que se producen en el medio rural e indígena, así como

<sup>2</sup> Gerard Verschoor, “Long Live Dangerous Thinking: or Becoming Infected by the ‘Thinginess’ of the Social”, en Paul Hebinck y Gerard Verschoor (eds.), *Resonances and Dissonances in Development*, Países Bajos, 2001, p. 171.

tampoco llegan a incluir sus problemáticas específicas. Con ello se confirma la necesidad de desestabilizar la neutralidad de los conceptos en la producción de conocimiento, como propone el feminismo.<sup>3</sup>

Las feministas y otras autoras han contribuido al desarrollo rural al poner en el centro de la discusión a las mujeres, sobre todo al considerar los ámbitos que no suelen concatenarse al desarrollo, como el trabajo doméstico, la vida cotidiana, la sexualidad, lo reproductivo, lo personal, lo político, la subordinación patriarcal, lo subjetivo, la violencia, los afectos, entre otros. Durante las décadas de 1980 y 1990 florecieron trabajos que desde diferentes perspectivas se enfocaron en el papel de las mujeres en todos los aspectos, destacando los del ámbito económico.<sup>4</sup>

Para Sieglin,<sup>5</sup> este tipo de estudios –a los que identifica como situacionales– no contribuyen a ver más allá de la parcialidad del género como una categoría más que participa en la constitución de los individuos y de la sociedad como lo es la raza, la nacionalidad, la edad, la clase, la religión y la orientación sexual; especialmente cuando éstos no reflexionan en el patriarcado y el clasismo del sistema político y económico imperante. Desde este punto de vista los estudios situacionales se vuelven poco críticos a la teoría y metodología de la cual hacen uso.

Considero que si bien existe una gran producción de investigaciones que sistematizan experiencias de mujeres desde la apropiación de los conceptos feministas occidentales en el campo del desarrollo rural, este empirismo ha dado paso a reconocer y a visibilizar las especificidades y las diferencias de las mujeres en ámbitos rurales e indígenas, al tiempo que ha brindado luces a un campo disciplinario donde este tipo de información era escasa o inexistente. Como afirma Barbieri:

<sup>3</sup> Sandra Harding, *Ciencia y feminismo*, Madrid, Morata, 1996.

<sup>4</sup> Lourdes Arizpe, *Migración, etnicismo y cambio económico*, México, El Colegio de México, 1978; y *La migración por relevos y la reproducción social del campesinado*, México, El Colegio de México, 1980. Dalila Barrera, “Mujeres gobernando municipios: un perfil”, en Dalia Barrera y Alejandra Massolo (coords.), *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*, México, El Colegio de México, 1998. Antonieta Barrón, *Empleo en la agricultura de exportación en México*, México, Juan Pablos Editor/UNAM, 1997. María Cristina Oehmichen, “Mujeres indígenas: la dimensión étnica y genérica para el estudio de la calidad de vida”, en Magalí Daltabuit y Juana Mejía (coords.), *Memorias del Segundo Simposio sobre calidad de vida, salud y ambiente*, CRIM-IIA/UNAM, 1997.

<sup>5</sup> Verónica Sieglin (comp.), *Mujeres en el campo a finales del siglo XX: desarrollo rural y género*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Cuadernos Topo, 1997.

En lugar de pensar en construir la teoría producto de un parto como el de Palas Atenea pero en cabeza de mujer, se propuso generar conocimientos sobre las condiciones de vida de las mujeres; rescatar del pasado y del presente los aportes de las mujeres a la sociedad y la cultura; hacerlas visibles en la historia, en la creación y en la vida cotidiana.<sup>6</sup>

Con esto quiero decir que en los estudios del desarrollo rural la visibilización de las mujeres no es un asunto menor, pero cuando la perspectiva de género se entrelaza con el pensamiento feminista es cuando es posible cuestionar la división sexual, la subordinación, el control, la violencia y demás construcciones sociales que responden a un sistema sexo-género donde la desigualdad, la exclusión y la opresión son producto de las relaciones sociales que organizan a esa sociedad.<sup>7</sup>

Coincido con Vázquez y Zapata al considerar que a partir de visibilizar que “[...] las diferencias de género son socialmente construidas, productos culturales cambiantes en tiempo y espacio; y la subordinación de las mujeres es un elemento constante”,<sup>8</sup> los estudios sobre el medio rural han logrado traspasar lo situacional para cuestionar y denunciar la forma en que las mujeres rurales e indígenas son tomadas en cuenta en los modelos de intervención para el desarrollo. Pero también considero que, en parte, la división sexo-género ha llegado a establecer lugares comunes en el entendimiento de los marcos teóricos, especialmente cuando sexo y género se toman como equivalentes o se refieren sólo a la categoría mujeres y/o a lo femenino.

Por ello, en el caso de las mujeres rurales e indígenas, la propuesta feminista debe ir más allá de apropiarse de conceptos y trasladarlos a estos ámbitos. El activismo que ésta conlleva puede derivar en resultados contestatarios, al ser denunciativos y dejar registro de las múltiples violaciones, procesos excluyentes, discriminatorios y violentos a los que se ven expuestas estas mujeres. Porque el trabajo de investigación con mujeres rurales e indígenas involucra el acercamiento a la cotidianidad y la vida personal, para lograr dar cuenta de la diferenciación entre y dentro de las mujeres rurales e indígenas, revelando su diversidad y las diferentes condiciones que influyen en sus experiencias.

<sup>6</sup> Teresita de Barbieri, “Sobre la categoría de género: una introducción teórico-metodológica”, *Debates en Sociología*, núm. 18, 1993, pp. 147-148.

<sup>7</sup> Gayle Rubín, “El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo”, *op. cit.*

<sup>8</sup> Emma Zapata y Verónica Vázquez, “¿Existe una metodología feminista?”, en Roberto Diego Quintana (coord.), *Investigación social rural. Buscando huellas en la arena*, México, UAM/Plaza y Valdés, 2000, pp. 121-122.

Entre los aportes más frecuentes se ha denunciado la forma en la cual la división del trabajo en el medio rural e indígena no sólo invisibiliza las labores de las mujeres en el campo y el traspatio, sino que éste ha sido cada vez más funcional a la reproducción de los distintos modelos económicos impulsados por los gobiernos y el Estado. También se ha puesto al descubierto la subvaloración del trabajo femenino tanto en lo productivo como en lo artesanal, que en la mayoría de las ocasiones es considerado como ayuda y controlado por parte del jefe de familia, y cuando esto llega a ser de otra forma, gracias a las transformaciones en las relaciones de género, es en las propias relaciones productivas donde las mujeres se vuelven vulnerables a dicha subvaloración, ya que por lo regular encuentran “justificaciones” en las normatividades de género en las propias relaciones de mercado. Subvaloración que se hace más crítica al hacer referencia a los cuidados relacionados con la crianza y con lo doméstico.

Estudios han manifestado cómo las mujeres se vuelven sujetos de intercambio ante los diversos organismos del Estado, gobiernos e instituciones y los programas de apoyo dirigidos a los programas sociales, donde las asimetrías de género se manifiestan en el uso y manipulación política y la lucha por la distribución del ingreso familiar.<sup>9</sup> Como en otros casos, las mujeres son sujetas invisibles a las que les es negada la posibilidad de contar con las condiciones para su propio desarrollo, como sucede con las cuestiones de la tierra.

En lo que respecta a la salud sexual y reproductiva de las mujeres rurales e indígenas, se ha descubierto que ésta ha quedado reducida a políticas de control natal y prácticas biomédicas que se dirigen principalmente a las mujeres y patologizan la reproducción, en pos de reducir las tasas de natalidad prevalecientes en estos ámbitos. Al punto que se han desprestigiado y dejado en el olvido los saberes locales de las mujeres en cuanto a la interrupción del embarazo, al parto y a los cuidados materno-infantiles.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Felipe Hevia de la Jara, “Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progreso/Oportunidades en el sur de Veracruz”, *Desacatos*, núm. 34, 2010 [http://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/343], fecha de consulta: 3 de julio de 2018. Ivonne Vizcarra, *Entre el taco mazahua y el mundo: la comida de las relaciones de poder, resistencia e identidades*, México, UAEM/Instituto Mexiquense de la Mujer, 2002.

<sup>10</sup> Paloma Bonfil, “Presentación. Salud y pobreza”, en Concepción López Silva, *Parteras y promotoras rurales de salud en la zona Selva de Chiapas*, México, Cuadernos de Trabajo núm. 6, México, GIM-TRAP, 1999. Gisela Espinosa Damián, *Compromisos y realidades de la salud reproductiva en México: una*

Otros estudios han revelado que la participación de las mujeres en la propia política no necesariamente se ajustan a las formas y conceptos de derechos y a la ciudadanía que solemos identificar en los espacios urbanos, sobre todo porque en muchas de estas comunidades y pueblos ambas nociones y sus respectivas implicaciones les han sido negadas desde tiempos inmemorables, incluso dentro de su propia organización y formas de vida, donde ocupar cargos de representación es una prerrogativa de varones.

A pesar de ello, los estudios más recientes han dejado claro que las mujeres rurales e indígenas están presentes en prácticamente todas las esferas del desarrollo, incluso en aquellas que se han considerado exclusivas de los varones como la migración, la defensa de los territorios, la agrodiversidad, el medio ambiente, el crimen organizado y la política institucional, dando lugar a la llamada feminización del campo, debido a los cambios en la propia dinámica del medio rural e indígena, donde es cada vez más difícil la reproducción de estos modos y formas de vida.<sup>11</sup> Empero, estas transformaciones en las relaciones de género en el medio rural e indígena no se han visto traducidas en cambios que logren desquebrajar o al menos desestabilizar la cultura de dominación masculina y el sistema sexo-género propios del modo de producción que la reproduce.

---

*mirada a la situación nacional y a cuatro estados*, México, UAM-Xochimilco/El Atajo, Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población. Gisela Espinosa y Lorena Paz, “La perspectiva de género en las políticas de salud reproductiva”, *Sociológica*, núm. 19, enero-abril, 2004 [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305026633005>], fecha de consulta: 11 de septiembre de 2018.

<sup>11</sup> Rosario Cobo González y Lorena Paz Paredes, “Traspatios campesinos de Morelos”, *Textual*, núm. 70, Universidad Autónoma de Chapingo, 2017. Soledad González Montes, “Las mujeres y las relaciones de género en las investigaciones sobre el México campesino e indígena”, en Elena Urrutia (coord.), *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*, México, El Colegio de México, 2002. Aida Hernández Castillo, “Re-pensar el multiculturalismo desde el género. Las luchas por el reconocimiento cultural y los feminismos de la diversidad”, *Revista de Estudios de Género, La Ventana*, vol. 2, núm. 18 [<http://revistalaventana.cucsh.udg.mx/index.php/LV/article/view/944>], fecha de consulta: 11 septiembre de 2018. Marta Lamas, “Mujeres guerrerenses: feminismo y política”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, núm. 226 [[https://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30016-2](https://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30016-2)]. Mercedes Olivera Bustamante (coord.), *De sumisiones, cambios y rebeldías. Mujeres indígenas de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, México, Universidad Autónoma de Chiapas, 2004. Emma Lorena Sifuentes y Karla Yanin Rivera, “Redes, agencia social y organización laboral en los invernaderos de tomate del Sur de Nayarit, México”, ponencia presentada en el Congreso Regional XX aniversario AMER y I Congreso del Doctorado en Ciencias Sociales UAN, “El papel de los actores rurales frente al modelo de desarrollo neoliberal”, del 24 al 26 de septiembre, Tepic, Nayarit.

Resumiendo, en el campo del desarrollo rural, el feminismo y la perspectiva de género han dado lugar a la producción de conocimientos situados que traspasan conceptos clásicos y nociones estables en esta disciplina. La ruptura epistémica se aprecia en el estudio de los sistemas de parentesco, la unidad doméstica campesina, los grupos domésticos, la dicotomía público-doméstico, la economía doméstica, la economía del cuidado en el campo, la feminización de campo, entre otros. Algunas ideas son vigentes y otras se han reformulado a partir de las nuevas transformaciones en el medio rural e indígena.

### **Cuerpo, corporalidad como nociones problematizadoras para el desarrollo rural**

Las reflexiones sobre el cuerpo han sido heredadas de la filosofía griega y su análisis ha llevado a avances antes insospechados gracias a la biomedicina; sin embargo, las ciencias sociales han problematizado las implicaciones teóricas de fragmentar la comprensión del cuerpo, proporcionando herramientas teóricas y metodológicas para aproximarse a las complejidades del cuerpo, aportando la idea de que no hay un comportamiento natural en relación con el cuerpo y que convertirse en un individuo social implica un determinado aprendizaje corporal.<sup>12</sup>

En México, Teresita de Barbieri y Lourdes Arizpe (1993) fueron pioneras en el campo de los estudios del desarrollo rural, al considerar las implicaciones concretas que se inscriben en el cuerpo de las mujeres campesinas. Teresita fue quien vislumbró la potencialidad de tomar en cuenta esta dimensión en la investigación, sobre todo a partir de que identificó la polarización que la perspectiva de género ha cobrado en la práctica, al quedar concatenada a las mujeres y a lo femenino.

Siguiendo algunas propuestas feministas, Barbieri centra la atención en las diferencias corporales y en la corporeidad manifiesta en las relaciones sociales buscando trasladar el debate de las actividades de género, o “lo que los varones y las mujeres

<sup>12</sup> Judith Butler, *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del “sexo”*, Buenos Aires, Paidós, 2010. Marcel Mauss, “Técnicas y movimientos corporales”, en Marcel Mauss, *Sociología y antropología*, Madrid, Tecnos, 1979. David Le Breton, *Antropología del cuerpo y modernidad*, Buenos Aires, Argentina, Nueva Visión, 2002. Susan Bordo, *Unbearable Weight. Feminism, Western Culture, and the Body*, California, University of California Press, 2004.

producen con el cuerpo”,<sup>13</sup> al cuerpo mismo y a las diferencias del ser varón y el ser mujer a partir de las relaciones de parentesco y la especificidad de las sensaciones corporales; la primera con el fin de comprender cómo se constituye la organización social, y la segunda, la subjetividad. Desde este posicionamiento propone que el cuerpo permite abordar las determinaciones sociales que pesan sobre los cuerpos y cómo éstos inciden en la conformación de los géneros y no al revés, afirmando también que el control de los cuerpos es un mecanismo para el ejercicio de poder en las sociedades; consecuentemente:

[...] se habla de control y no de eliminación del cuerpo. Las capacidades de reproducción, de acceso sexual y de trabajo no pueden ser extirpadas a las mujeres, porque si lo fueran desaparecerían y dejarían de cumplir las funciones de sus cuerpos. De lo que se trata, por lo tanto, es de controlar esas capacidades, sin que les sean quitadas.<sup>14</sup>

Éstas y otras aportaciones sobre el cuerpo y las corporalidades han tenido poca resonancia en el desarrollo rural, en comparación con los del ámbito urbano; especialmente a partir de la introducción de la perspectiva de género, como se ha explicado. Sostengo que el estudio del cuerpo y las corporalidades en los estudios del desarrollo rural puede contribuir a profundizar la reflexión de aquellas problemáticas que encarnan las mujeres rurales e indígenas en la lucha por los derechos.

Develar el sentido que se encuentra inscrito en la corporeidad desmonta, entre otras cosas, asumir determinismos de cualquier tipo cual si fueran telones de fondo que afectan por igual a los sujetos. En este aspecto coincido en que la dimensión corporal puede contribuir a ampliar el campo de conocimiento de los problemas que enfrentan las mujeres en el medio rural e indígena. La diferenciación corporal posibilita hacer referencia a la especificidad de ser mujer en estos ámbitos, a partir de apreciar cómo el cuerpo es un elemento que es producto y productor de sujetos de género; sujetos que encarnan procesos de subjetivación y de objetivación vinculados con una cultura. Por tanto, productor de la misma en la práctica cotidiana, por medio de actos performativos que producen transformación.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Teresita de Barbieri, “Sobre la categoría de género...”, *op. cit.*

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 154.

<sup>15</sup> Judith Butler, *Cuerpos que importan...*, *op. cit.* Jacques Derrida, *Márgenes de la filosofía*, Madrid, Cátedra, 1998.

Advertir esto conduce a volver la mirada a los cuerpos, pero desde un lugar distinto, desde aquel que permite observar la materialización de aprendizajes, la identificación como sujetos y actores, las normas, las significaciones, las simbolizaciones, las representaciones, los discursos, los disciplinamientos, entre otros elementos que constituyen la experiencia encarnada.<sup>16</sup> Es decir, aquellas acciones que se relacionan con el nacimiento, la alimentación, la crianza, la función, la diferenciación, la identidad, la sexualidad, la reproducción, entre otras, relacionadas con lo corporal, desde donde el propio cuerpo no puede ser fácilmente escindido al no ser una entidad separada.

Recuperar la noción de acción conlleva visibilizar las prácticas, las experiencias y los conocimientos de los sujetos enmarcados en la relación consigo mismos y con los otros. En este sentido coincido con Muñiz al enunciar que:

[...] vemos que las prácticas son en sí mismas acciones humanas [...] son sistemas dinámicos y complejos de agentes, de acciones, de representaciones del mundo y de creencias que tienen esos agentes, quienes actúan coordinadamente e interactúan con los objetos y con otros agentes que constituyen el mundo; si consideramos que forman parte del medio en que se producen, es decir, que son históricas, estaremos de acuerdo en que los procesos cambiantes que las caracterizan y diferencian, no son independientes de las transformaciones del medio y/o contexto en el que se desarrollan.<sup>17</sup>

De esta forma el cuerpo de las mujeres en el medio rural e indígena nos puede llevar a comprender esas interacciones múltiples, heterogéneas y dinámicas que se encuentran imbricadas en la práctica de una cultura viva, cambiante y al mismo tiempo expuesta a la sobre-determinación de los marcos normativos que las interpelan, dependiendo del momento y la coyuntura en la que se encuentren. Con ello podemos evitar caer en esencialismos, al tiempo que serán perceptibles las continuidades a las que no es fácil escapar como mujer rural y/o indígena.

Por ejemplo, Goffman reconoció que el cuerpo forma una fundamentación implícita en el estigma, haciendo referencia a un atributo profundamente desacreditador que “[...] en realidad requiere de un lenguaje de relaciones no de atributos”.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Elsa Muñiz (coord.), *Disciplinas y prácticas corporales. Una mirada a las sociedades contemporáneas*, México, Antropos, UAM-Azcapotzalco, 2011. Elsa Muñiz (coord.), *Prácticas corporales: performatividad y género*, México, La Cífra, 2014.

<sup>17</sup> Elsa Muñiz (coord.), *Prácticas corporales: performatividad y género*, op. cit., pp. 26 y 28.

<sup>18</sup> Erving Goffman, *Estigma. La identidad deteriorada*, Buenos Aires, Amorrortu, 1970, p. 13.

Estigmas que despliegan actitudes discriminatorias de diversa índole y que tienen implicaciones en las posibilidades de vida de la corporalidad estigmatizada. Las mujeres rurales e indígenas no escapan al estigma de las sociedades occidentales al ser caracterizadas como antimodernas, con características físicas que no se apegan a los estereotipos de belleza hegemónicos, cuyos modos de vida continúan apegados a natura y subordinados; sin que necesariamente se cuestionen los procesos que han mantenido a estas poblaciones en condiciones de vida precarias y de marginalidad; así como no se valoran y respetan las diferencias humanas, y mucho menos se cuestiona el orden patriarcal al que responden. Partir desde el cuerpo y las prácticas corporales puede darnos cuenta de las formas en las que las mujeres vivencian el estigma y sobre todo las otras maneras en que lo desmantelan y transforman en su vida cotidiana.

Muchas de las particulares de los cuerpos convocan las preocupaciones de los Estados, gobiernos e instituciones, como la importancia sobre el control del crecimiento demográfico y transición al envejecimiento que agobia a los pueblos y comunidades, especialmente cuando mujeres, infantes y adultos mayores son quienes mayoritariamente permanecen en ellas. Por ello, la reproducción de los pueblos y comunidades rurales e indígenas se vuelve un campo de acción para las políticas demográficas con implicaciones directas sobre el cuerpo de las mujeres.

Existen características corporales que pueden sumarse a esta preocupación, como aquellas relacionadas al sobrepeso y la obesidad y su asociación con las enfermedades crónico-degenerativas. La condición de estos cuerpos se ve como algo negativo y de interés global, ya sea por las implicaciones económicas, como por las previsiones sobre los servicios de salud que demandan; sin que se cuestionen los múltiples elementos que contribuyen a que esta situación se produzca, como lo son el acceso diferenciado a los alimentos, las transformaciones en los patrones de consumo y en la dieta. Esta visión macro sobre la corporalidad parece obnubilar las experiencias de las propias mujeres y los distintos disciplinamientos a los que éstas se ven expuestas, como la vulnerabilidad de que otros decidan sobre sus propios cuerpos; especialmente cuando éstos son vistos como una carga funcional y descartable desde el poder hegemónico, o como afirma Butler, desde “[...] la significación misma de lo que en el mundo se considera un cuerpo valuado y valorable”.<sup>19</sup>

En este sentido, la conciencia moderna nos invita constantemente a confrontar las visiones sobre el propio cuerpo como: el desasosiego ante el envejecimiento,

<sup>19</sup> Judith Butler, *Cuerpos que importan...*, op. cit., p. 47.

la enfermedad, la reproducción, el capacitismo, la muerte, entre otros. Todos y cada uno de estos miedos pueden y suelen adquirir significaciones diversas, dependiendo de la propia lógica de las comunidades rurales e indígenas, algunas veces más acordes con sus usos y costumbres, así como con sus tradiciones y mundos de vida, y otras, responder a la actual paranoia de la degeneración y finitud del cuerpo, sin que necesariamente estas dos lógicas lleguen a ser coincidentes. La bifurcación de significaciones en torno al propio cuerpo de las mujeres puede ser tan amplia como las prácticas corporales que éstas producen y de las condiciones que les permiten saber servirse de su cuerpo. Es aquí donde las mujeres rurales e indígenas enfrentan el reto de lidiar con las limitaciones de su entorno inmediato y de significar el sistema de valores que les hacen conocer su posición en la sociedad.

Sumemos a esto las diferentes representaciones que sobre el cuerpo de las mujeres rurales e indígenas existen, algunas plagadas de exotismo, nacionalismo y romanticismo; así como otras recopilan la visión de los vencidos, las luchas y las resistencias. Todas ellas involucran una mirada política desde el lugar de lo otro, de lo ajeno e inasible para aquel que desde la otredad busque representarlo. Pero desde la teoría del cuerpo dichas representaciones también forman parte de los elementos que contribuyen a la producción de los sujetos, ya sea que se asimilen o se rechacen dichas representaciones a partir de actos performativos.

Como ha ilustrado cualquiera de estos ejemplos, tomar en cuenta la dimensión corporal desde las prácticas es tornar la mirada a las acciones que despliegan las actrices, pero también a la política que involucra a estos cuerpos sobre los cuales es posible inscribir leyes, ya que “no hay derecho que no se escriba sobre los cuerpos”, como afirma De Certeau.<sup>20</sup> De hecho, el derecho al propio cuerpo y a la vida misma que pueda materializar ese cuerpo cobra un lugar de importancia política, debido a que las desigualdades que involucran las diferentes formas de opresión producidas por el sistema sexo-género, interfieren en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria para y entre mujeres.

La continuidad de esta desigualdad puede entenderse a partir de lo que Kate Millett denominó política sexual, para hacer referencia al lado político que imbrica el sexo; entendiendo lo político como “[...] el conjunto de relaciones y compromisos, estructurados de acuerdo con el poder, en virtud de las cuales un grupo de

<sup>20</sup> Michel de Certeau, *La invención de lo cotidiano*, México, Universidad Iberoamericana, 1999, p. 152.

personas queda bajo el control de otro grupo”,<sup>21</sup> describiendo a los sexos (así como razas, castas y clases) como grupos bien definidos y coherentes bajo los cuales la socialización es objeto de aprobación. Por ello, la ciudadanía en términos liberales, como entidad unificada y homogénea a la que todos, todas y todes tiene derecho a acceder, por formar parte de una sociedad democrática, resulta ser una ficción. Porque, si bien en apariencia se producen una serie de corporalidades que reiteran la norma o el conjunto de normas, éstas se distancian abismalmente de aquellas otras formas corporales que materializan los efectos diferenciados del poder, encarnando desigualdades, inequidades y exclusiones.

Apostar por el impulso de la lucha por los derechos bajo la lógica liberal resulta un ejercicio efímero, en tanto toma en cuenta dimensiones del derecho sustentadas en privilegios para unos cuantos/as. Porque aun cuando los derechos se amplíen a las demandas de grupos específicos, siempre existe la posibilidad de que alguien quede fuera. Especialmente cuando se considera la tensión individuo-colectividad, la cual resulta ser difícil de discernir respecto de la lógica campesina e indígena y sobre todo en lo que se refiere a las mujeres, ya que ésta considera lo común como una extensión del propio cuerpo, sin la cual no es posible hablar de individualidad porque se produce en interacción con los otros. Además, no olvidemos el carácter utilitario que imprime la lógica liberal a la materialización de los derechos, tal como han demostrado las experiencias de las mujeres rurales e indígenas; al ser tomadas en cuenta dependiendo de las coyunturas políticas que prevalezcan en sus regiones, o simplemente cuando ello resulta ser funcional a la reproducción del sistema.

Para dejar de lado esta vía, coincido con Mouffe, cuando apuesta por una política democrática radial que demanda una “[...] nueva concepción de ciudadanía en la que la diferencia sexual se convierta en algo efectivamente no pertinente”.<sup>22</sup> Donde deje de cobrar sentido que “[...] las tareas específicas de hombres y mujeres sean valoradas con equidad, sino una concepción verdaderamente diferente de qué es ser un ciudadano y de cómo actuar como miembro de una comunidad política democrática”.<sup>23</sup> En palabras de esta autora:

<sup>21</sup> Kate Millett, *Política sexual*, Madrid, Ediciones Cátedra/Universidad de Valencia/Instituto de la Mujer, 1995, pp. 68-72.

<sup>22</sup> Chantal Mouffe, “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”, en Judith Butler y Joan W. Scott (eds.), *Routledge Feminists Theorize the Political*, 1992, p. 3.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 8.

[...] el objetivo de una ciudadanía democrática radical debe ser la construcción de una identidad política común que habría de crear las condiciones para el establecimiento de una nueva hegemonía articulada mediante nuevas relaciones, prácticas e instituciones sociales igualitarias.<sup>24</sup>

La desestabilización de la producción de identidades esenciales vinculadas con el sistema sexo-género debe abordar todas esas formas en las que las corporalidades se producen bajo el supuesto de subordinación, incluida la categoría mujer, así como las dimensiones rurales e indígenas, lo que implicaría una noción de ciudadanía no apegada a concatenaciones:

La desconstrucción de las identidades esenciales tendría que verse como la condición necesaria para una comprensión adecuada de la variedad de relaciones sociales donde se habrían de aplicar los principios de libertad e igualdad.<sup>25</sup>

Desde mi punto de vista, esta propuesta radical encuentra sustento cuando se cuestiona el carácter discriminador y excluyente que caracteriza a los marcos legislativos sustentados en una noción de ciudadanía, como atributo universal de quienes forman parte de un Estado, que deja fuera a muchas corporalidades, como ilustra Gargallo:

Esta caracterización de la ciudadanía está en la base de la dinámica de exclusión político-jurídica de las mujeres como sujetos sociales en relación de reciprocidad con los hombres: mujeres excluidas de la ciudadanía, imposibilitadas –dado el impulso que se imprime desde la definición misma de la igualdad, libertad y fraternidad a la constitución del sujeto político a su necesidad política de igualarse con los hombres– a constituirse en sujetos sexuados de la política, y organizadas desde el binarismo de los géneros sexuales o tipificaciones de las personas correspondientes a comportamientos predeterminados que la sociedad asigna a los sexos y que los individuos asumen como propios, es decir, organizadas como seres de servicios para el sujeto masculino y no como sujetos mujeres en espacios de comportamiento, deberes, simbolizaciones y expectativas diferenciados rígidamente (jerarquizados) con base en la apariencia externa de sus genitales.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>25</sup> *Ibid.* p. 3.

<sup>26</sup> Francesca Gargallo, “La justicia, las demandas de la ciudadanía y las frustraciones ante los derechos humanos de las mujeres”, en Irma Saucedo y Lucía Melgar (coords.). *¿Y usted cree tener derechos?*

Sin embargo, todo esto no se reduce a tratar de dilucidar qué cuerpos son o no tomados en cuenta, sino a recuperar una visión crítica sobre la política misma; en el sentido fundacional, para qué, para quiénes, desde y hacia dónde; así como su carácter instrumentalista, sobre los cómo, reconociendo la historicidad de los procesos de precarización a los que ha dado lugar. Sólo así será viable encontrar las formas en que la lucha por los derechos y en contra de la subordinación debe responder a formas específicas y diferenciales.

## Reflexiones finales

El movimiento y pensamiento feministas han posibilitado el impulso de acciones para transformar la desigualdad y exclusión que viven las mujeres en las sociedades. El género es un concepto aceptado y recurrente en la arena política, así como en la instrumentación de ésta. Sin embargo, para muchas mujeres en condiciones de vulnerabilidad y precariedad, como en las que se encuentran muchas de las mujeres rurales e indígenas del país, esto deviene en una paradoja; ya que si bien ellas necesitan recurrir a los instrumentos de apoyo que ofrece el Estado buscando aliviar las condiciones de vida que persisten en sus hogares —en su mayoría marcadas por desigualdad, marginación y violencia—, al mismo tiempo se ven forzadas a responder a los sistemas de control y vigilancia estipulados por las propias políticas que en teoría deben resguardar la universalidad de sus derechos. De esta suerte, las mujeres rurales e indígenas resultan ser una especie de sujetas en disputa por parte de quienes gestionan o instrumentan los diversos apoyos que emanan de los gobiernos y las instituciones, tal como han visibilizado los diversos estudios en el campo del desarrollo rural.

Reconociendo esta disputa, es como se hace cada vez más urgente insistir en la necesidad de replantear una política democrática radical que pueda desestabilizar el orden patriarcal y heteronormativo que diferencia a los sujetos de acuerdo con una lógica sustentada en el sistema sexo-género. Para tratar de desmontar dicho orden se propone recuperar la riqueza de los estudios del cuerpo y las corporalidades, en específico en relación con las prácticas, para acercarnos a la comprensión de las múltiples realidades que enfrentan las mujeres en su vida cotidiana.

---

*Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia*, México, Colección Debates núm. 6, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM/Unifem, Oficina Regional para México, Centroamérica, Cuba y República Dominicana, p. 28.

En esta lógica, para generar políticas y programas específicos para las mujeres rurales e indígenas se hace necesario reconocer la historicidad y diversidad de procesos en los que nunca han sido tomadas en cuenta, como en la propia noción de ciudadanía en términos liberales, y mucho menos se ha garantizado el acceso y cumplimiento de derechos que por siglos les han sido negados.

Partir de las necesidades y procesos acordes con las situaciones y coyunturas de las propias mujeres rurales e indígenas es, al menos, intentar reconocerlas en su complejidad; es decir, en su diversidad y dinamismo, aun cuando los tiempos modernos se caracterizan por ser neoliberales, violentos, mediatizados, conservadores y precarizantes.

La apuesta está hecha, se trata de extirpar las concatenaciones asociadas con el sistema sexo-género que influyen en la propia constitución de los sujetos. También se trata de pensar en una democracia inclusiva, que reconozca los procesos de desigualdad y marginación en los que ha situado a aquellas corporalidades que no se ajustan a las normas que dicta la política sexual imperante.

Para las mujeres rurales e indígenas cuestionar las identificaciones sexo-género no se traduce en la pérdida de “la identidad”, cual si ésta fuera un elemento monolítico y estático; sino es reconocer la condición de posibilidad, haciendo referencia al entramado complejo que tiene lugar en la interacción humana con el entorno. La deconstrucción del ser mujer/es, indígena/s y/o rural/es exige reconocerlas y crear las condiciones para que constituyan la parte fundamental en cualquier proceso de cambio que se pretenda llevar a cabo con ellas y en sus comunidades.

## Bibliografía

- Arizpe, Lourdes, *Migración, etnicismo y cambio económico*, México, El Colegio de México, 1978.
- , *La migración por relevos y la reproducción social del campesinado*, México, El Colegio de México, 1980.
- Barrera, Dalila, “Mujeres gobernando municipios: un perfil”, en Dalia Barrera y Alejandra Massolo (coords.), *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*, México, El Colegio de México, 1998.
- Barrón, Antonieta, *Empleo en la agricultura de exportación en México*, México, Juan Pablos Editor/UNAM, 1997.
- Bonfil, Paloma, “Presentación. Salud y pobreza”, en Concepción López Silva, *Parteras y promotoras rurales de salud en la zona Selva de Chiapas*, México, Cuadernos de Trabajo núm. 6, México, GIMTRAP, 1999. pp. 1-26.

- Bordo, Susan, *Unbearable Weight. Feminism, Western Culture, and the Body*, California, University of California Press, 2000.
- Butler, Judith, *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del “sexo”*, Buenos Aires, Paidós, 2010.
- Cobo González, Rosario y Lorena Paz Paredes, “Traspatios campesinos de Morelos”, *Textual*, núm. 70, Universidad Autónoma Chapingo, 2017, pp. 51-68.
- De Barbieri, Teresita, *Mujeres y vida cotidiana*, México, Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Educación Pública.
- , “Sobre la categoría de género: una introducción teórico-metodológica”, *Debates en Sociología*, núm. 18, 1993, pp. 145-169.
- , *Feminismo y conocimiento en tiempos inciertos*, México, IIS-UNAM, pp. 1-27 [<https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Genero-Mujer-Desarrollo/teresita%20de%20barbieri.%20feminismo%20y%20conocimiento%20en%20tiempos%20inciertos%20diplomado%202011.pdf>].
- De Certeau, Michel, *La invención de lo cotidiano*, México, Universidad Iberoamericana, 1999.
- De la Jara, Felipe Hevia, “Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresá/Oportunidades en el sur de Veracruz”, *Desacatos*, núm. 34, 2010, pp. 119-132 [<http://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/343>], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018.
- Derrida, Jacques, *Márgenes de la filosofía*, Madrid, Cátedra, 1998.
- Espinosa Damián, Gisela, *Compromisos y realidades de la salud reproductiva en México: una mirada a la situación nacional y a cuatro estados*, México, UAM-Xochimilco/El Atajo, Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, 2000.
- , “Mujeres campesinas en el umbral del nuevo siglo”, *Revista Estudios Agrarios*, núm. 10, Procuraduría Agraria, 1998, pp. 1-19.
- y Lorena Paz, “La perspectiva de género en las políticas de salud reproductiva”, *Sociológica*, núm. 19, enero-abril, 2004, pp. 125-153 [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305026633005>], fecha de consulta: 11 de septiembre de 2018.
- Gargallo, Francesca, “La justicia, las demandas de la ciudadanía y las frustraciones ante los derechos humanos de las mujeres”, en Irma Saucedo y Lucía Melgar (coords.), *¿Y usted cree tener derechos? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia*, México, Colección Debates núm. 6, Programa Universitario de Estudios de Género-UNAM/Unifem, Oficina Regional para México, Centroamérica, Cuba y República Dominicana, pp. 25-40.
- Goffman, Erving, *Estigma. La identidad deteriorada*, Buenos Aires, Amorrortu, 1970.
- González Montes, Soledad, *Mujeres y relaciones de género en la antropología latinoamericana*, México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer-El Colegio de México, 1993.
- , “Las mujeres y las relaciones de género en las investigaciones sobre el México campesino e indígena”, en Elena Urrutia (coord.), *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de*

- género en México: aportes desde diversas disciplinas*, México, El Colegio de México, 2002, pp. 165-200.
- Harding, Sandra, *Ciencia y feminismo*, Madrid, Morata, 1996.
- Hernández Castillo, Aida (coord.), *Etnografías e historias de resistencia de mujeres indígenas, procesos organizativos y nuevas identidades políticas*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Programa Universitario de Estudios de Género-Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- , “Re-pensar el multiculturalismo desde el género. Las luchas por el reconocimiento cultural y los feminismos de la diversidad”, *Revista de Estudios de Género, La Ventana*, vol. 2, núm. 18, pp. 7-39 [<http://revistalaventana.cucsh.udg.mx/index.php/LV/article/view/944>], fecha de consulta: 11 septiembre de 2018.
- Mauss, Marcel, “Técnicas y movimientos corporales”, en Marcel Mauss, *Sociología y antropología*, Madrid, Tecnos, 1979.
- Millett, Kate, *Política sexual*, Madrid, Ediciones Cátedra/Universidad de Valencia/Instituto de la Mujer, 1995.
- Mouffe, Chantal, “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”, en Judith Butler y Joan W. Scott (eds.), *Routledge Feminists Theorize the Political*, 1992.
- Muñiz, Elsa (coord.), *Disciplinas y prácticas corporales. Una mirada a las sociedades contemporáneas*, México, Antropos/UAM-Azcapotzalco, 2011.
- , *Prácticas corporales: performatividad y género*, México, La Cifra, 2014.
- Lamas, Marta, “Mujeres guerrerenses: feminismo y política”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, núm. 226, pp. 409-423 [[https://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30016-2](https://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30016-2)].
- Le Breton, David, *Antropología del cuerpo y modernidad*, Buenos Aires, Argentina, Nueva Visión, 2002.
- Oehmichen, María Cristina, “Mujeres indígenas: la dimensión étnica y genérica para el estudio de la calidad de vida”, en Magalí Daltabuit y Juana Mejía (coords.), *Memorias del Segundo Simposio sobre calidad de vida, salud y ambiente*, CRIM/IIA-UNAM, 1997.
- De Oliveira, Orlandina, Marielle Pepin Lehalleur y Vania Salles (comps.), *Grupos domésticos y reproducción cotidiana*, México, Miguel Ángel Porrúa/El Colegio de México/UNAM, 1989.
- Olivera Bustamante, Mercedes (coord.), *De sumisiones, cambios y rebeldías. Mujeres indígenas de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Universidad Autónoma de Chiapas, 2004.
- Rubín, Gayle, “El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo”, *Nueva Antropología*, núm. 30, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, pp. 95-145.
- Sieglin, Verónica (comp.), *Mujeres en el campo a finales del siglo XX: desarrollo rural y género*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Cuadernos Topo, 1997.
- Sifuentes, Emma Lorena y Karla Yanin Rivera, “Redes, agencia social y organización laboral en los invernaderos de tomate del Sur de Nayarit, México”, ponencia presentada en el Congreso Regional XX aniversario AMER y I Congreso del Doctorado en Ciencias

- Sociales UAN, “El papel de los actores rurales frente al modelo de desarrollo neoliberal”, del 24 al 26 de septiembre, Tepic, Nayarit.
- Verschoor, Gerard, “Long Live Dangerous Thinking: or Becoming Infected by the ‘Thinginess’ of the Social”, en Paul Hebinck y Gerard Verschoor (eds.), *Resonances and Dissonances in Development*, Países Bajos, 2001, pp. 171-186.
- Vázquez García, Verónica, “Género y desarrollo rural en México. El legado de mujeres indígenas en puestos de poder”, *Territoires & Sociétés*, núm. 214, 2010, pp. 159-177.
- Vizcarra, Ivonne, *Entre el taco mazahua y el mundo: la comida de las relaciones de poder, resistencia e identidades*, México, UAEM/Instituto Mexiquense de la Mujer, 2002.
- Zapata, Emma y Verónica Vázquez, “¿Existe una metodología feminista?”, en Roberto Diego Quintana (coord.), *Investigación social rural. Buscando Huellas en la Arena*, México, UAM/Plaza y Valdés, 2000, pp. 121-139.



## Pensar las “ciudadanías” en los espacios rurales

Gisela Landázuri Benítez\*

La ciudadanía es una construcción histórica, por tanto, el contexto la modifica. Como precisa Tejera: “La identidad ciudadana se construye con base en prácticas político-culturales ejercidas en el contexto local y cotidiano”.<sup>1</sup>

En la construcción de la identidad ciudadana hay un reconocimiento intersubjetivo, cultural, durante el proceso constante de negociación y renegociación de significados. No sólo se trata de las posiciones que los partidos “[...] consideran más eficientes para relacionarse con los ciudadanos [sino que éstos a su vez] acotan los términos de la relación que desean establecer con candidatos y gobernantes”.<sup>2</sup>

Retomo a María Ana Portal y Lucía Álvarez<sup>3</sup> quienes señalan que las maneras de ejercer la democracia y ciudadanía en los pueblos originarios, se vinculan con las dinámicas socioculturales que obedecen a elementos históricos, étnicos y de clase: formas de concebir y organizar tiempos y espacios.

Conllevan formas de organización atravesadas por las distintas construcciones de pertenencia —a partir de las identidades, territorios, comunidad y memoria—,

\* Profesora-investigadora en el Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco [giselalb@prodigy.net.mx].

<sup>1</sup> Héctor Tejera, “Ciudadanía, partidos políticos y gobiernos locales en la Ciudad de México: cultura y democracia ciudadana”, en Scott Robinson *et al.*, *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*, México, UAM-Iztapalapa, 2007, p. 22.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>3</sup> María Ana Portal y Lucía Álvarez, “Pueblos urbanos: entorno conceptual y ruta metodológica”, en Lucía Álvarez (coord.), *Pueblos urbanos: identidad, ciudadanía y territorio en la Ciudad de México*, México, CICH-UNAM, 2011, p. 10.

distintos mecanismos de regulación interna, de relaciones externas en tensión con las instituciones.

Estas construcciones no corresponden a las formaciones ciudadanas pensadas desde los gobiernos y la institucionalidad. Estos últimos regulan y se erigen en árbitros de reconocimiento y membresía social, de los procesos de *inclusión social*, pero así mismo restringen, excluyen a otras formas sociales de organización e institucionalidad.

A partir de los ejes territorio–parentesco–sistema ritual se generan formas específicas de organización, representación y participación, desde los cuales se construyen derechos y obligaciones, bajo la lógica de reciprocidad y necesidades de la comunidad, y también se reconocen los miembros incluidos (nosotros) y los vecinos excluidos (ellos, por ejemplo, los *avecindados*).

En pueblos como los de Oaxaca o los que aún mantienen estructuras políticas tradicionales, lo comunitario o comunalidad traspasa la organización social y estructura el gobierno local en una interacción de abajo hacia arriba. Más aún, se inserta en una concepción holística de la vida, el entorno y las relaciones intersubjetivas.

De ahí que no se puede plantear una teoría unitaria de la ciudadanía.<sup>4</sup> Habría que pensarla en los diversos contextos (tiempos y espacios) culturales, políticos y sociales, por lo que propongo repensar las rutas metodológicas.

El eje histórico o temporal nos permite rastrear la relación de las sociedades rurales con el Estado. Esa matriz histórica tiene a la vez coordenadas espaciales –locales, regionales y socioculturales–, sectoriales o gremiales, así como étnicas.

Como señala Guillermo de la Peña:

En América Latina la historia de las comunidades indígenas ofrece numerosos ejemplos de resistencia a la imposición de un pensamiento único y una cultura homogénea [...] Por ello mismo tenemos que reconocer otras paradojas: una de ellas es que en las luchas protagonizadas por los pueblos indígenas, los discursos sobre libertad e igualdad han jugado un papel sobresaliente.<sup>5</sup>

A partir de estas consideraciones, propongo cuatro esferas desde las cuales se puede problematizar este tema en el medio rural y el contexto en el que se inscribe:

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>5</sup> Guillermo de la Peña, “Ciudadanía, modernidad y diversidad étnico-cultural: desafíos poscoloniales”, en Rosalba Casas Guerrero y Hubert Carton de Grammont (comps.), *Democracia, conocimiento y cultura*, México, UNAM/Bonilla Artiagas Editores, 2012, p. 371.

1. En las sociedades rurales, entendidas como núcleos agrarios, de productores o beneficiarios de programas sociales.
2. En las comunidades o pueblos originarios.
3. En los movimientos sociales recientes por la defensa de sus territorios y recursos naturales.
4. El contexto nacional e internacional que atraviesa las dinámicas e interacciones actuales entre el Estado y la diversidad de actores rurales.

En cada uno destacaré algunas preguntas guía para abordar estudios de caso sobre estos ámbitos.

### ¿Ciudadanía para quiénes?

Ubicar desde qué concepto de ciudadanía voy a trabajar, lleva a preguntarse ciudadanía para quiénes y reconocer que para discutir este tema en nuestro contexto latinoamericano y mexicano habrá que echar mano sobre todo de estudios etnográficos que nos permitan rastrear las múltiples interpretaciones, adaptaciones y formas de expresión de la ciudadanía. Álvaro Bello señala:

Existen al menos dos corrientes de discusión en relación con los derechos indígenas y las nuevas formas de ciudadanía. Una que se viene dando desde hace varias décadas y se ha manifestado dentro del ámbito de las ciencias sociales, las humanidades, las organizaciones indígenas y los organismos internacionales del Sistema de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA), en general. La otra corriente de discusión, que comienza a evidenciarse en los años ochenta, se ha generado dentro del liberalismo, aunque de ella participan en la actualidad un número bastante amplio de intelectuales y políticos de distinto pensamiento político.<sup>6</sup>

Muchos estudios han hecho referencia al transcurso histórico de esta construcción del pensamiento liberal (Marshall, Bobbio, entre otros) o a la conceptualización de la ciudadanía multicultural<sup>7</sup> (Kymlicka, Chantal Mouffe), asociada con los

<sup>6</sup> Álvaro Bello, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Chile, Organización de las Naciones Unidas/CEPAL/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, 2004, p. 187.

<sup>7</sup> “El multiculturalismo ha sido considerado como la ideología social-política de la globalización y de la masificación de la migración internacional, al mismo tiempo que una disciplina humanística que

derechos civiles, políticos y culturales y cómo se incorpora este término en la agenda política e incluso en el vocabulario cotidiano de quienes lo adoptan y lo resignifican.

En el caso de México y América Latina pluriculturales,<sup>8</sup> los temas de las identidades y pertenencias son uno de los sustratos de las prácticas ciudadanas y cada vez más las huellas culturales presentes en la interacción y negociación con las instituciones y representaciones políticas nacionales. De ahí la pregunta de ciudadanía para quiénes y en qué contexto.

En el contexto de México rural o indígena podríamos incluso preguntar en qué región, en qué estado o en qué localidad, pues la experiencia de la comunalidad entre los diversos pueblos indios de Oaxaca tiene su especificidad frente a las juntas de buen gobierno de Chiapas con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) o de los huicholes defensores de sus lugares sagrados, los nahuas de Milpa Alta que resguardan celosamente sus ecosistemas, las policías comunitarias de San Luis Acatlán, Guerrero, y un sinfín de casos.

Me refiero a las formas de organización, participación, representación tejidas históricamente en estas zonas, que también a su vez establecen una forma específica de relación con los gobiernos estatales y federales, pero principalmente la base sociocultural sobre la cual se construye esa expresión ciudadana.

De acuerdo con Bello, el debate sobre ciudadanía y pueblos indígenas se enmarca en el proceso de las corrientes que reivindicaban la ciudadanía como un derecho y no como un privilegio otorgado por el Estado y que exigían “formas no exclusivas o excluyentes de ciudadanía [...] Este proceso está conectado con las transformaciones del campo político-ideológico, así como con la crisis de las formas de representación o de las formas tradicionales de interlocución de los sujetos sociales con el Estado”.<sup>9</sup>

---

en las aulas se expresó en los estudios culturales”. Alicia Barabas, “Multiculturalismo, pluralismo cultural e interculturalidad en el contexto de América Latina: la presencia de los pueblos originarios”, *Revista de Sociología Configurações*, 14/2014, p. 4 [<https://journals.openedition.org/configuracoes/2219>], fecha de consulta: 1 de septiembre de 2018.

<sup>8</sup> Término usado desde hace tiempo por la antropología; se refiere al pluralismo cultural propio de los pueblos autóctonos u originarios que llevan siglos asentados en un territorio y que conviven en el seno de estados nacionales.

<sup>9</sup> Álvaro Bello, *Etnicidad y ciudadanía...*, *op. cit.*, p. 185.

## El campesinado del México rural

Por décadas, los sujetos visibles del México rural fueron los campesinos, quienes habían luchado en la Revolución mexicana por el reparto de la tierra, los que se convirtieron en ejidatarios y productores bajo la gran reforma agraria del cardenismo, y también los que fueron incorporados de manera subordinada a las organizaciones campesinas que formaron parte de la estructura corporativa del Estado, como la Confederación Nacional Campesina (CNC). Ésta y otras organizaciones similares presentes en el campo sirvieron de mediación política, que con el tiempo se fue erosionando.<sup>10</sup> En términos económicos y políticos, los campesinos cumplieron la función que el Estado les había asignado tanto como abastecedores de alimentos y materias primas baratas para el proceso de industrialización, fuerza de trabajo que se incorporó a dicho proceso, así como sector social bajo control y subordinación del partido del Estado. Por mucho tiempo esta relación se ha dado fundamentalmente a partir de organizaciones de productores y las formas institucionales de acceso a la tierra como los ejidos.

En las últimas décadas, la población rural se desvanece en tanto sector productivo, por prescindible en el concierto del comercio internacional que abastece el país de productos agrícolas más baratos y competitivos, y se suma al clientelismo que, a partir de los programas sociales, atiende no solamente sectores productivos, sino a las mujeres y a otros grupos sociales que habitan el campo. Una pregunta que surge aquí es ¿de qué manera inciden los programas de asistencia social a los que tiene acceso esa población rural, en sus propias iniciativas y organizaciones?, ¿cómo se traduce en el ámbito electoral, espacio en el que se funda uno de los derechos ciudadanos, el acarreo y las amenazas de limitarles el acceso a los programas de bienestar social?

Por otro lado, conscientes de la urgencia de rectificar las políticas agrícolas, que los obligaban a dejar sus tierras y migrar del país, campesinos organizados empezaron a tejer redes y promovieron hace 15 años el Acuerdo Nacional para el Campo, dado que “el campo no aguanta más”. Primero presionaron al gobierno en turno de Vicente Fox, y después de que éste incumple, le proponen un proyecto alternativo

<sup>10</sup> Sergio Tischier, Conferencia en el Seminario Participación política y organización de la sociedad rural, organizado por la AMER, IIS-UNAM, comunicación oral, 2018 [<https://www.youtube.com/playlist?list=PL9jXZrFM-BffjvuwzFWoc8YBEHl9f8Fwy>], fecha de consulta: 18 de julio de 2018.

para el campo a Andrés Manuel López Obrador (AMLO),<sup>11</sup> como condición para votar por él.

La alternativa que se plantean estas organizaciones, en lo político, es participar en la definición de las políticas públicas de manera gremial y no corporativa:

Están convencidos también de que sin políticas públicas favorables, el campo sigue siendo empujado al barranco y que para cambiar las políticas públicas se requieren muchas cosas: estar organizado, tener capacidad de presión, tener propuesta sustentada y también tener gobiernos más sensibles, más abiertos, que escuchen, que atiendan, que tomen en serio que el campo mexicano es fundamental, que no hay país sin maíz, sin café y sin frijol.<sup>12</sup>

Otra observación es que no se vea a la sociedad rural de manera fragmentada, como productores, como maiceros, y por otro lado con asistencia a las familias. Pareciera que el discurso de las décadas de 1970 y 1980 acerca del desarrollo social integral, fue un discurso vacío.

Mientras tanto, en el corporativismo se les quita autonomía total a los sectores gremiales; se les subordinan a las prioridades del partido, no a las propias. Estas organizaciones gremiales no comprometen su independencia y autonomía política. Hacer política no se circunscribe a lo electoral ni a la política partidista, sino a la convergencia de sujetos que asuman responsabilidades sociales y políticas desde la sociedad misma.<sup>13</sup>

Un miembro de la Asociación Mexicana de la Cadena Productiva del Café comenta:

Muchas de las organizaciones han incorporado la participación política [...] Lo político se vuelve en un arma de dos filos, en este caso organizaciones que lograron posicionarse a un presidente municipal en su territorio, pareciera que la política se comporta de manera perversa y después quedaron decepcionados.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Armando Bartra, Conferencia en el Seminario Participación política y organización de la sociedad rural, organizado por la AMER, IIS-UNAM, comunicación oral, 2018 [<https://www.youtube.com/playlist?list=PL9jXZrFM-BffjvuwzFWoc8YBEHl9f8Fwy>], fecha de consulta: 18 de julio de 2018.

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> Marcos Oviedo, Conferencia en el Seminario Participación política y organización de la sociedad rural, organizado por la AMER, IIS-UNAM, comunicación oral, 2018 [<https://www.youtube.com/playlist?list=PL9jXZrFM-BffjvuwzFWoc8YBEHl9f8Fwy>], fecha de consulta: 18 de julio de 2018.

Ante esto, se multiplicaron las construcciones de nuevas formas de organización y autotransformación, algunos para transitar a una democracia participativa, otros inspirados en las comunidades zapatistas o recuperando prácticas que estaban sumergidas en la memoria de los mayores, apuntando a la autonomía. Otra de las expresiones de esta organización, participación y construcción de propuestas alternativas es la de los movimientos sociales, como lo veremos más adelante.

Vemos cómo a lo largo de la historia el papel del campesinado, la expresión de su participación ciudadana, está condicionada a un contexto nacional que por momentos lo redime y en otros lo expulsa. En el que los actores, en ocasiones, asumen un papel protagónico, en otras se disciplinan; evitan caer al barranco, con medidas individuales o familiares, como migrar; también retoman la iniciativa para dictarle la plana al poder hecho gobierno.

A partir de este ámbito de análisis, podemos plantear algunas preguntas guía para eventuales estudios de caso: ¿quiénes son los actores que interactúan en el espacio político?, ¿qué ha significado participar en la política para estos actores sociales?, ¿cómo se concibe la ciudadanía desde el Estado y qué funciones se les asigna?, ¿cuáles son las huellas históricas que ha dejado la relación campesinos-Estado, en torno a la organización, participación y representación políticas?

### **Las ciudadanías de los pueblos indios u originarios**

Por muchas décadas se diluyó el pluralismo cultural de este país y los indios se desdibujaron bajo el perfil de campesinos, productores, artesanos, pescadores, etcétera.

Desde la primera mitad del siglo XX, el discurso de la modernidad y del progreso de los gobiernos concibió una ciudadanía homogénea culturalmente, individualista, y estigmatizó la defensa territorial de las comunidades indígenas, negó otras formas de organización, participación y representación social, desligada de los partidos, las centrales corporativas, en fin de las “políticamente correctas”. Esto se tropezó, a lo largo de América Latina, con la resistencia que se desplegaba por siglos (con la persistencia lingüística, la fabricación de historias y rituales propios)<sup>15</sup> ante la imposición cultural desde la Colonia y que tuvo su momento de confluencia

<sup>15</sup> Guillermo de la Peña, ponencia en el Seminario Conmemorativo por los 80 años del IIS-UNAM, abril de 2010.

continental a principios de la década de 1990, con la celebración de los 500 años del encuentro de dos mundos.

La exigencia de los pueblos indios a lo largo del continente era el reconocimiento de sus “usos y costumbres”, de sus formas de representación local y nacional, de sus formas de dirimir conflictos (derecho consuetudinario), en síntesis, el respeto a su territorio y su cultura.

Es importante destacar que, en general, lo que se defiende son prácticas, identidades y expresiones políticas colectivas, comunitarias. No puede pasarse por alto que hay una gran complejidad que se genera en las comunidades indígenas a partir de estas dinámicas contradictorias jurídicas. Por ejemplo, la apropiación y resignificación de conceptos como democracia y derechos humanos que se esgrimen en las negociaciones y en la participación ciudadana en defensa de la diversidad cultural,<sup>16</sup> frente a su propia normatividad tradicional. Laura Valladares<sup>17</sup> se refiere a este ámbito de la disputa como *ciudadanía étnica*.

La paradoja está presente en ambos sentidos, el hecho de que la mundialización liberal haya aceptado el pensamiento de la multiculturalidad como parte de la modernidad, también es un contrasentido.<sup>18</sup> Las relaciones de poder se expresan también en este nivel de negociación.

En un primer nivel la disputa está asociada sobre todo con la defensa de derechos, que se confronta en el ámbito jurídico, pero que también deriva en movilizaciones sociales.

Otra dinámica de confrontación, resistencia y negociación ha sido la de las comunidades originarias o pueblos indios en su interacción con el resto de la sociedad y los gobiernos regionales, estatales y nacionales, cuando cuentan con estructuras, prácticas y formas de organización comunitarias locales, que se asientan en las visiones culturales propias, y que reclaman autonomía y respeto a sus gobiernos tradicionales. En este caso el territorio es considerado la base de la reproducción sociocultural, que pauta sus relaciones sociales y con la naturaleza.

Presento algunos ejemplos de esas estructuras, que acentúan las otras formas de hacer gobierno, de construir consensos, de gestión sociopolicultural: la *comunalidad*

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> Laura Valladares, “Democracia y derechos indios en México: la ciudadanía multicultural como modelo de paz”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 46, núms. 188/189, 2003.

<sup>18</sup> *Idem.*

es el nombre que le han dado algunos pueblos originarios de Oaxaca a su modo de vida comunitaria. Benjamín Maldonado,<sup>19</sup> uno de los intelectuales oaxaqueños que ha teorizado sobre este modo de vida, asocia la comunalidad con un territorio concreto, natural y sacralizado, y señala tres elementos que la constituyen:

1. Su *organización social* se refiere a la forma de entender el colectivismo indio, la lógica en que funciona, basada en relaciones de parentesco y reciprocidad social, incluye el parentesco ritual (compadrazgo). Las familias forman la red de relaciones fortalecidas por la solidaridad por reciprocidad, un principio ético de la vida comunal. Al recibir un apoyo, en dinero, en especie o en trabajo, se establece un compromiso moral para devolver lo mismo a futuro. Este intercambio se da bilateralmente entre las familias y toma también la modalidad de cooperación colectiva en las tareas necesarias para el mantenimiento y construcción de obras públicas, celebraciones locales, por medio del llamado tequio o ayuda mutua, puede adquirir otros nombres según la región. Aunque todo esto se ha transformado, en muchos casos por el choque entre la normatividad interna y externa, la migración y las intervenciones de actores externos, es común escuchar en algunos lugares de Oaxaca que los ciudadanos o contribuyentes son los que están al día en sus cooperaciones, tequios y responsabilidades con la comunidad.<sup>20</sup> En síntesis, la vida comunal se eleva en torno al territorio, al trabajo, la fiesta y el poder comunales.

2. Su *estructura* para el ejercicio del poder comunal, se asienta en “[...] la asamblea general de ciudadanos y el sistema de cargos. La asamblea es el máximo órgano de gobierno en el territorio comunitario, lo que significa que las autoridades comunitarias no están por encima de ella, sino que son solamente los ejecutantes de los acuerdos explícitos de la asamblea o de su voluntad implícita [...] El sistema de cargos es el sistema de puestos de gobierno comunitario”.<sup>21</sup> Estos cargos son honoríficos y

<sup>19</sup> Benjamín Maldonado, “Perspectivas de la comunalidad en los pueblos indígenas de Oaxaca”, *Bajo el Volcán*, vol. 15. núm. 23, septiembre-febrero, 2015, pp. 151-169.

<sup>20</sup> Víctor Leonel Juan Martínez, “Construcción de la ciudadanía, poder local y desarrollo en municipios oaxaqueños de sistemas normativos internos”. Tesis para obtener el grado de doctor en desarrollo rural, México, UAM-Xochimilco, 2015.

<sup>21</sup> Benjamín Maldonado, “Perspectivas de la comunalidad en los pueblos indígenas de Oaxaca”, *op. cit.*, p. 156.

todos los ciudadanos están obligados moralmente a cumplirlos. Pueden durar hasta 10 años ocupando diversos cargos, desde topiles o policías hasta presidentes municipales, pasando por un largo “escalafón”, como el de los ayuntamientos, los de administración de justicia, de asuntos agrarios, religiosos, de gestión para el desarrollo, y de organización de festividades cívicas.<sup>22</sup>

Los primeros cargos –de topiles– se asignan a los jóvenes y los últimos los desempeñan los adultos o ancianos, como es el de presidente municipal. Algunos son anuales y otros hasta de tres años. Quienes no cumplen pierden derechos tan elementales como el acceso a las tierras comunales, hasta el de ser enterrados en el panteón del pueblo. Incluso los que migran a otras latitudes, nacionales o internacionales deben cumplir con esos cargos, para mantener sus derechos frente al resto de la comunidad, subjetivamente también su pertenencia.

Paola Gutiérrez<sup>23</sup> relata que migrantes que viven en Estados Unidos vienen a cubrir sus cargos cuando son requeridos a San Jerónimo Progreso, Oaxaca, gratuitamente por lo menos un año. De hecho, se da un entrenamiento en el ejercicio de poder al recorrer toda esa estructura, junto con la participación en la asamblea. Los niños se asoman a las asambleas y a los tequios y van “aprendiendo el goce y el peso de ser comunidad”.<sup>24</sup>

3. Su *mentalidad colectiva*: la comunalidad reconoce la acción y vida en común, la que se ha compartido por siglos, parte del reconocimiento del *nosotros* y de un pensamiento que traza horizontes que confrontan el multiculturalismo ornamental, como son: la autodeterminación, la valoración de lo propio, la autosuficiencia alimentaria, el cuidado del medio ambiente, el trabajo comunitario, el respeto irrestricto a decidir “nuestra vida y futuro” frente a los valores dominantes como la democracia partidista, el mercado, el consumismo, etcétera.<sup>25</sup> De ahí que el individualismo sembrado por el poder dominante, desarraiga y fragmenta a esos pueblos.

<sup>22</sup> En algunos casos se pueden cumplir cargos civiles y religiosos simultáneamente, por ejemplo en Cuentepec, Morelos, el puesto de ayudante municipal lo ejercía el mayordomo en turno, encargado de la organización de la fiesta patronal.

<sup>23</sup> Paola Gutiérrez Galindo, “Impactos de la migración en el sistema de cargos: caso San Jerónimo Progreso, municipio de Silcayoapam, Oaxaca”. Tesis para obtener el grado de maestra en desarrollo rural, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2012.

<sup>24</sup> Benjamín Maldonado, “Perspectivas de la comunalidad...”, *op. cit.*

<sup>25</sup> Alejandra Aquino, “La comunidad como epistemología del Sur. Aportes y retos”, *Revista de Ciencias Sociales, Cuadernos del Sur*, año 18, núm. 34, enero-junio, 2013, pp. 7-19.

Es importante la comprensión de esta visión holística de la reproducción socio-cultural propia de cada pueblo, de las prácticas, relaciones y rituales simbólicos que cobijan esos procesos “políticos”. La comunalidad también se puede manifestar en pueblos rurales no indios, en los que la pertenencia a lo propio (real y simbólica) es un motor de la organización y participación social como en el tequio, cargos y colaboración para las fiestas. Tiene también rasgos de resistencia y vocación libertaria.

Para la visión de colonialismo interno esta estructura etnopolítica rebasa su disposición al diálogo multicultural, pues resulta amenazante por su alcance emancipador.<sup>26</sup> Los límites afloraron durante la negociación con el EZLN y la CNI, en la década de 1990 y en su versión desfigurada acordada por el Congreso de la Unión.

Alejandra Aquino, analista de la comunalidad, considera que “es un ejemplo de una propuesta de vida que hoy más que nunca puede darnos pistas sobre alternativas futuras al proyecto capitalista neoliberal”. Desde mi perspectiva, da pie a preguntarse sobre otras formas de expresión ciudadana que sintetizan las aspiraciones de organización, participación social y autogestión, así como la representación legítima de los que gobiernan.

Al igual que en las tensiones e interpretaciones jurídicas de los “usos y costumbres”, la comunalidad se ha transformado por diferentes razones. Aquino menciona las siguientes: “[...] las políticas neoliberales aplicadas al campo, las migraciones internacionales, la entrada generalizada de los medios de comunicación masiva, la llegada de internet, el narcotráfico, han impactado profundamente la vida comunitaria y las subjetividades de las personas, especialmente de los jóvenes”.<sup>27</sup> Sin embargo, como contracorrientes, las tradiciones comunitarias también se han hecho presentes en la lucha social y política, como expresiones de resistencia frente al capitalismo. Se voltea hacia la organización comunitaria para reclamar autonomía y es justo eso lo que ha hecho el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que no sólo retoma la experiencia comunitaria, sino que también la expande, al reconocer que en su seno también hay relaciones de dominio que hay que transformar desde adentro. Los opositores a estas perspectivas también suelen argumentar que esos usos y costumbres limitan los derechos individuales.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 13.

[Sin embargo, el EZLN trata de contagiar más allá de los] linderos temporales y espaciales de las prácticas comunitarias inmediatas y producir una subjetividad de nuevo tipo, que tiene que ver con los procesos de autodeterminación campesina [...] de autonomía. El zapatismo es fundamental, el ejemplo zapatista de los caracoles de las juntas de buen gobierno, de la democracia directa, de la democracia rotativa, de la transformación, de la espacialidad y la temporalidad de las relaciones sociales a partir precisamente de la autonomía, es un ejemplo que permite pensar no simplemente en resistencia, porque no es lo mismo resistir para sobrevivir, que resistir para cambiar el mundo, y aquí el campesinado no solamente tiene posibilidades de resistir.<sup>28</sup>

Cirilo Julián<sup>29</sup> agrega que es en el ámbito comunitario en el que se da la lucha frontal contra el capital y donde existe la posibilidad de construir una alternativa civilizatoria del presente y futuro.

Presento algunas de las experiencias en que se manifiesta esta resistencia cultural, como en la defensa del territorio, con el rechazo al racismo, discriminación, control social, por la dignidad y construyendo la unidad regional de los pueblos de la Sierra Sur de Oaxaca, una suerte de globalización desde abajo. Hay numerosos ejemplos de formas semejantes de organización comunitaria a lo largo del país. Entre los tojolabales se “generan mecanismos de autorregulación comunitaria [...] para la construcción del *lajan aytik*”<sup>30</sup> (estamos parejos, vamos parejos). La asamblea comunitaria como mediadora y el diálogo como articulador del principio de igualdad son fundamentales. Es decir, la colectividad está pendiente del bienestar de todos, de la convivencia respetuosa, el *nosotros* es una voz que abarca al individuo y a los otros, como parte integral de un todo orgánico.<sup>31</sup> Asimismo, en un estudio realizado por Guillermo de la Peña, nos señala que la importancia de la asamblea para los huicholes se expande a la defensa de patrimonio simbólico y se convierte en la instancia negociadora frente a los funcionarios estatales, pues “para los wixaritari, la asamblea constituye el espacio más importante de toma de decisiones, aunque en términos oficiales su jurisdicción está limitada a los asuntos agrarios internos”.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Sergio Tischier, Conferencia en el Seminario..., *op. cit.*

<sup>29</sup> Cirilo Julián, “Comunalidad, globalización y alternativa civilizatoria: Sierra Sur de Oaxaca, México”. Tesis para obtener el grado de doctor en desarrollo rural, México, UAM-Xochimilco, 2012.

<sup>30</sup> Antonio de Jesús Nájera, “Ja jlekilaltik: una aproximación a la proyección histórico-utópica de los tojolabales”, *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, año 26, núm. 73, septiembre-diciembre, México, UAM-Xochimilco, 2013, p. 102.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>32</sup> Guillermo de la Peña, “Ciudadanía, modernidad y diversidad étnico-cultural...”, *op. cit.*, p. 376.

Por cierto, no sólo se trata de comunidades indígenas, hay algunas comunidades mestizas que reivindican sus “usos y costumbres”.

En el caso de los pueblos originarios de la Ciudad de México, las prácticas políticas identitarias producen una ciudadanía con una doble dimensión:

[...] sobre la ciudadanía en los pueblos urbanos en el caso de la Ciudad de México, una es la que refiere a la ciudadanía como *pertenencia* y que supone un sustrato de *identidad* que se construye en relación con la comunidad (al pueblo, a la ciudad, al Estado); y la otra es la que remite a la ciudadanía como *generación de derechos*. A la que se consideran acreedores y son reclamados por los miembros de una comunidad: derecho al territorio, a los recursos naturales, a los bienes públicos, a la diversidad, al patrimonio histórico cultural, entre otros.<sup>33</sup>

A diferencia de pueblos como los de Oaxaca o Chiapas, donde la comunalidad o la organización comunitaria definen las formas de gobierno local, empezando por su elección, en la Ciudad de México (CDMX) se habían subsumido a la institucionalidad ligada a las delegaciones.

Víctor Leonel Juan concluye que más allá de las ciudadanía diferenciadas, también portamos múltiples ciudadanía, en el caso de los oaxaqueños, por ejemplo los migrantes asumen:

[...] por un lado la que corresponde al Estado-nación de residencia, Estados Unidos la más recurrente; quienes han adquirido tal categoría ejercen sus derechos y acatan sus deberes con ese país [...] Por el otro, el de su pertenencia a la nación mexicana, por el cual buscan cómo participar en ella: desde el ejercicio del voto de los mexicanos en el exterior, como su participación en múltiples redes sociales.<sup>34</sup>

Y la de su lugar de origen, en el que mantienen siempre su mirada y anhelo de regresar a futuro, aunque sea para que lo entierren. En este ámbito, la observación tiene que abarcar el entramado cultural por el que se despliega el mundo de vida de los actores locales o regionales en el que se estructuran las organizaciones tradicionales y cómo se posicionan frente al Estado y sus instituciones.

<sup>33</sup> María Ana Portal y Lucía Álvarez, “Pueblos urbanos, entorno conceptual y ruta metodológica”, *op. cit.*, p. 10.

<sup>34</sup> Víctor Leonel Juan Martínez, “Construcción de la ciudadanía...”, *op. cit.*, p. 350.

## Movimientos sociales

Otro camino de la ciudadanía puede ser la movilización social. Los movimientos sociales recientes de los campesinos, indios y campesindios (como diría Armando Bartra) han convergido en la lucha por su reconocimiento, por condiciones de vida dignas, no es nada más por bienes y servicios, sino también por la definición misma de la vida, la economía, la naturaleza y la sociedad. O sea, se trata de luchas culturales que se han convertido en arenas de confrontación y de fortalecimiento de identidades:

En el ejercicio cotidiano de la ciudadanía, los habitantes [...] transitan por distintas concepciones, desde la liberal, establecida en el marco nacional –al recurrir a instituciones estatales o participar en procesos electorales–, a la comunitaria –la que regula su vida interna y habitualmente construyen y ejercen en su comunidad; al tiempo que es empleada como mecanismo de lucha, lo mismo por el movimiento indígena, para ser reconocido como sujeto de derechos, que por sectores de los pueblos indígenas (mujeres, jóvenes, migrantes) para obtenerlos; o incluso utilizada instrumentalmente para ganar reconocimiento y derechos que les han sido negados (como los migrantes indocumentados en Estados Unidos).<sup>35</sup>

Sus dinámicas y estructuras internas son variables, pueden ser movimientos locales, regionales, nacionales, gremiales, étnicos, de género y en muchos casos confluyen no sólo actores de origen local o rural, sino también urbano o de otras latitudes que se identifican con las demandas. Por ejemplo, el movimiento de “sin maíz no hay país” o el que combate los transgénicos, los que se oponen a los megaproyectos extractivistas, los que defienden su territorio como los huicholes.

Muchas movilizaciones, además de denunciar sus controversias o plantear sus problemáticas, también son propositivas. Y si algunos las clasifican como resistencias a transformarse, también se puede reconocer su potencial liberador. Luciano Concheiro apunta cómo Marichuy, candidata a la presidencia de la República, con respaldo del Congreso Nacional Indígena (CNI), se convierte en portavoz de ese universo social y cuestiona a las convenciones de la democracia liberal: “se puede entender la importancia de una candidatura como la de Marichuy, no solamente porque es mujer

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 339.

y eso cuestiona el sistema patriarcal, sino porque es indígena y no es una campaña para indígenas, (y su) campaña cuestiona a la nación en su conjunto”.<sup>36</sup>

¿Podríamos considerar a la movilización social un acto también de participación ciudadana? En cada caso, los procesos y resultados pueden revisarse a la luz de la organización, participación, representación y relación con el Estado y evaluarlo. En varios casos el reclamo de las organizaciones o movimientos es el derecho a ser consultados, a ejercer sus derechos ciudadanos, además de reivindicar su poder político.

En este eje será interesante indagar de dónde surgen las iniciativas, quiénes participan, qué estructuras instituyen, cómo se toman las decisiones, si hay instancias o no de representación, cómo se reflejan sus propias prácticas y conocimientos culturales en esas luchas.

¿El contexto nacional e internacional facilita o combate el reconocimiento a la pluralidad étnica, incluyendo sus formas particulares de autogobernarse?

Por último, no podemos omitir el contexto nacional e internacional que ha atravesado esos diferentes procesos y que en alguna medida han incidido o para dismantelar la diversidad apelando a la homogeneización, como condición para el progreso, o por otro lado reconociendo el derecho a la ciudadanía multicultural, en sus propios términos.

De acuerdo con Laura Valladares, hay una corriente internacional que reivindica la “ciudadanía étnica”, que en principio abogue por el “reconocimiento del derecho de los pueblos originarios a la libre determinación; la expresión de ésta; la autonomía [...] la administración y gestión de recursos, la impartición de justicia a partir de los llamados ‘usos y costumbres’; y aceptar la posibilidad de convivencia de órdenes jurídicos alternos [...] ‘pluralismo jurídico’”.<sup>37</sup>

Esta corriente enfrenta el desconocimiento de la pluralidad cultural, la violencia etnocida, el modelo liberal de las comunidades “imaginadas” por nuestros Estados y el planteamiento es que hay que cambiar ese patrón, por uno de respeto a la diversidad. Como lo han clamado diversas organizaciones indígenas, se trata de refundar el Estado y aceptar la existencia de poderes autónomos a éste y a la vez acceso a espacios de poder estatales.

<sup>36</sup> Luciano Concheiro, Conferencia en el Seminario Participación política y organización de la sociedad rural, organizado por la AMER, IIS-UNAM, comunicación oral, 2018 [[https://www.youtube.com/playlist?list=PL9jXZrFM-Bff\]vuwzFWoc8YBEHl9f8Fwy](https://www.youtube.com/playlist?list=PL9jXZrFM-Bff]vuwzFWoc8YBEHl9f8Fwy)], fecha de consulta: 8 de junio de 2018.

<sup>37</sup> Laura Valladares, “Democracia y derechos indios en México...”, *op. cit.*

La generalización del movimiento indígena en América Latina desde la década de 1970 y particularmente en la de 1990, provocó la revisión de las constituciones a lo largo de todo el continente. La fuerza de esta corriente, que rebasa la reivindicación legal, tiene un efecto subversivo similar al de la candidatura de Marichuy, en este caso cuestiona el modelo económico y político. Una expresión internacional de estos movimientos sociales se ha dado en el Foro Social Mundial en el que organizaciones indígenas y otras no indígenas, han expresado la globalifobia que recorre la mayor parte de los continentes.

Aquí habría que aclarar que para la democracia liberal de Estados Unidos y los países de Europa occidental, el multiculturalismo se refiere más a la discusión de los derechos y obligaciones de los migrantes que llegan sobre todo de otros continentes, no a un pluriculturalismo interno.

En México, el movimiento indígena de las últimas décadas puso sobre la mesa de discusión, además de sus propias demandas, el tema de la democracia y la defensa de los derechos humano. Aquí resultan pertinentes las preguntas sobre los marcos políticos nacionales e internacionales en los que se ventilan estas luchas, resistencias, experiencias de construcción de autonomías.

## **Reflexiones finales**

Para pensar las ciudadanías en los espacios rurales hay que abrir la mirada y reconocer otras formas y nociones que pueden caer dentro de este concepto. Más allá de las definiciones ligadas a la pertenencia a un Estado-nación o la que se asocia con el marco jurídico de derechos y obligaciones, en el espacio rural hay múltiples procesos de organización, participación y cimentación de estructuras, que le dan una noción particular a dicho concepto, ligada a las cosmovisiones, la construcción del bienestar común<sup>38</sup> y a una normatividad de derechos y obligaciones aceptados por usos y costumbres. 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.

<sup>38</sup>Victor Leonel Juan Martínez, "Construcción de la ciudadanía...", *op. cit.*

La relación con el Estado ha transitado en el tiempo por múltiples encuentros y desencuentros en los que actores rurales han tratado una y otra vez de defender o recuperar la esencia de su modo de vida. En ese camino, así como el mestizaje racial, la interacción ha dejado huella de otro estilo de vida, otras aspiraciones y matrices culturales que entran en conflicto con los “usos y costumbres” rurales o de los pueblos originarios.<sup>39</sup> Incluso las formas de elección pueden ser híbridas, por un lado los candidatos tienen que tener ciertas características, como por ejemplo, hablar zapoteco o haber cumplido antes cargos como alcaldes, para poder llegar al ayuntamiento y viceversa. A veces también las formas de resolver los problemas internos se combinan, se acude al ministerio público para levantar una denuncia por violencia intrafamiliar a pesar de que el consenso social sea que la mujer debe someterse al esposo y su familia.

Como concluye Víctor Leonel Juan: “[...] de lo anterior se desprende que la ciudadanía se adquiere o se deniega a partir de prácticas en un contexto social determinado. Por eso, la ciudadanía es también exclusión, pues existen sectores, actores o personas a las que no se les reconoce tal carácter pese a estar en posibilidades de cumplir”,<sup>40</sup> es el caso de los *avecindados* (quienes no nacieron ahí) o de las mujeres y los jóvenes que no tienen acceso a derechos agrarios, mientras no hereden la parcela del padre, y por lo tanto no pueden participar en las asambleas.

Estamos frente a un universo muy complejo, por lo que metodológicamente la observación se puede ampliar en términos espaciales, temporales y a la trama sociocultural correspondiente de la agrupación, del pueblo o del movimiento, para comprender, por ejemplo, hasta dónde las formas de organización local trascienden el ámbito electoral. O si bien se puede dar un seguimiento jurídico a este proceso, es importante acompañarlo también por el análisis estatal y nacional de las movilizaciones indígenas, primero en su lucha por los intereses campesinos de las décadas de 1960 y 1970 y posteriormente en la de 1980 en su lucha por la defensa de su identidad cultural; fase que culmina en la de 1990 con el surgimiento del Congreso Nacional Indígena y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

<sup>39</sup> “El reto es cómo puede hacerse una negociación interétnica que refrende la pertenencia al Estado mexicano y que a la vez sea aceptada por un mundo cultural diferenciado. Una corriente de antropólogos y juristas considera que poco a poco los intelectuales indígenas van a ir traduciendo y ahí proponiendo formas de adaptación a esta visión occidental. Hecho que está sucediendo”. Guillermo de la Peña, ponencia en el Seminario..., *op. cit.*

<sup>40</sup> Víctor Leonel Juan Martínez, “Construcción de la ciudadanía...”, *op. cit.*, p. 204.

Finalmente, ¿cuál es la relevancia de reconocer las diversas formas de enfrentar procesos de organización, participación, pertenencia, defensa de los derechos y cumplimiento de las obligaciones, de otras formas de ejercer lo que la democracia capitalista llama ciudadanía? A mi parecer no sólo tiene que ver con el reconocimiento de la pluralidad cultural, sino con el estar abierto a pensar de otra manera también la propia democracia capitalista o institucional. Así como últimamente sucede ante la crisis ambiental, pues de repente se voltea la mirada a las prácticas y experiencias con las que se relacionan algunas culturas con el medio ambiente, con su cuidado a la Pachamama o la Madre Tierra, que el resto de la humanidad olvidó, las alertas a la salud por el consumo de alimentos envenenados por agroquímicos conduce a la recuperación de la producción y consumo de alimentos orgánicos, reaprendiendo formas tradicionales de producción agropecuaria, de igual manera en la medicina alternativa y muchos otros ámbitos, incluyendo las artes.

En un libro que acaba de difundir el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), *El sentido de lo común*, su autor, Ramón Torres, inicia su obra diciendo: “Las izquierdas contemporáneas, en su propio transcurrir y frente al capitalismo en crisis, generan procesos que disputan nuevos sentidos sobre el carácter del Estado, la sociedad, la economía, los derechos y obligaciones ciudadanas, las formas de relación entre los seres humanos y la naturaleza, la cultura [...] en definitiva, la vida en común, la causa común, la casa común”.<sup>41</sup> Estas corrientes también consideran los saberes y prácticas de otras culturas.

La consulta, la comunidad o colectividad por encima del individuo, la solidaridad o ayuda mutua, las decisiones colectivas o por consenso, la participación, los derechos y obligaciones socialmente aceptados, la vida en común, son algunos rasgos de esas otras formas de ejercicio ciudadano y de gobierno en los espacios rurales. De acuerdo con esta perspectiva, no se puede fragmentar lo político disciplinariamente del mundo de vida, por lo que hay que tener en cuenta las coordenadas espacio-temporales y socioculturales.

<sup>41</sup> Ramón Torres, *El sentido de lo común. Pensamiento latinoamericano*, Argentina, Clacso, 2018, p. 27.

## Bibliografía

- Aquino, Alejandra, “La comunidad como epistemología del Sur. Aportes y retos”, *Revista de Ciencias Sociales, Cuadernos del Sur*, año 18, núm. 34, enero-junio, 2013.
- Barabas, Alicia, “Multiculturalismo, pluralismo cultural e interculturalidad en el contexto de América Latina: la presencia de los pueblos originarios”, *Revista de Sociología, Configurações*, 14/2014 [<https://journals.openedition.org/configuracoes/2219>], fecha de consulta: 1 de septiembre de 2018.
- Bartra, Armando, Conferencia en el Seminario Participación política y organización de la sociedad rural, organizado por la AMER, IIS-UNAM, comunicación oral, 2018 [<https://www.youtube.com/playlist?list=PL9jXZrFM-BffjvuwzFWoc8YBEH19f8Fwy>], fecha de consulta: 18 de julio de 2018.
- Bello, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Chile, Organización de las Naciones Unidas/CEPAL/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, 2004.
- Concheiro, Luciano, Conferencia en el Seminario Participación política y organización de la sociedad rural, organizado por la AMER, IIS-UNAM, comunicación oral, 2018 [<https://www.youtube.com/playlist?list=PL9jXZrFM-BffjvuwzFWoc8YBEH19f8Fwy>], fecha de consulta: 8 de junio de 2018.
- De la Peña, Guillermo, “Ciudadanía, modernidad y diversidad étnico-cultural: desafíos poscoloniales”, en Rosalba Casas Guerrero y Hubert Carton de Grammont (comps.), *Democracia, conocimiento y cultura*, México, UNAM/Bonilla Artiagas Editores, 2012.
- , Ponencia en el Seminario Conmemorativo por los 80 años del IIS-UNAM, abril de 2010.
- Gutiérrez Galindo, Paola, “Impactos de la migración en el sistema de cargos: caso San Jerónimo Progreso, municipio de Silacayoapam, Oaxaca”. Tesis para obtener el grado de maestra en desarrollo rural, México, UAM-Xochimilco, 2012.
- Juan Martínez, Víctor Leonel, “Construcción de la ciudadanía, poder local y desarrollo en municipios oaxaqueños de sistemas normativos internos”. Tesis para obtener el grado de doctor en desarrollo rural. México, UAM-Xochimilco, 2015.
- Julián, Cirilo, “Comunalidad, globalización y alternativa civilizatoria: Sierra Sur de Oaxaca”, México. Tesis para obtener el grado de doctor en desarrollo rural, México, UAM-Xochimilco, 2012.
- Maldonado, Benjamín, “Perspectivas de la comunalidad en los pueblos indígenas de Oaxaca”, *Bajo el Volcán*, vol. 15. núm. 23, septiembre-febrero, 2015, BUAO, pp. 151-169.
- Nájera, Antonio de Jesús, “Ja jlekilaltik: una aproximación a la proyección histórico-utópica de los tojolabales”, *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, año, 26, núm. 73, septiembre-diciembre, México, UAM-Xochimilco, 2013.

- Oviedo, Marcos, Conferencia en el Seminario Participación política y organización de la sociedad rural, organizado por la AMER, IIS-UNAM, comunicación oral, 2018 [<https://www.youtube.com/playlist?list=PL9jXZrFM-BffjvuwzFWoc8YBEH19f8Fwy>], fecha de consulta: 18 de julio de 2018.
- Portal, María Ana y Lucía Álvarez, “Pueblos urbanos: entorno conceptual y ruta metodológica”, en Lucía Álvarez (coord.), *Pueblos urbanos: identidad, ciudadanía y territorio en la Ciudad de México*, México, CICH UNAM, 2011.
- Tejera, Héctor, “Ciudadanía, partidos políticos y gobiernos locales en la Ciudad de México: cultura y democracia ciudadana”, en Scott Robinson *et al.*, *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*, México, UAM-Iztapalapa, 2007.
- Tischier, Sergio, Conferencia en el Seminario Participación política y organización de la sociedad rural, organizado por la AMER, IIS-UNAM, comunicación oral, 2018 [<https://www.youtube.com/playlist?list=PL9jXZrFM-BffjvuwzFWoc8YBEH19f8Fwy>], fecha de consulta: 18 de julio de 2018.
- Torres, Ramón, *El sentido de lo común. Pensamiento latinoamericano*, Argentina, Clacso, 2018.
- Valladares, Laura, “Democracia y derechos indios en México: la ciudadanía multicultural como modelo de paz”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 46, núm. 188/189, 2003.

## Ciudadanía en los pueblos indígenas

*Sergio de la Vega Estrada\**

La propuesta de vincular tema de investigación con el concepto de ciudadanía es una excelente oportunidad para agregar una óptica más, un ángulo más, a mi proceso de investigación sociológica. El tema central para registrar mi investigación es lo indígena; decir los pueblos indígenas es una forma de mostrar que son varios los elementos de análisis y extenso el panorama. A pesar de que pretendo señalar regiones prioritarias de atención según sus datos de marginación y habitantes indígenas, lo cual es muy cuantitativo y muy fáctico, considero necesario construir un espacio conceptual con el cual explicar lo que sucede con los números y las regiones.

Existe ya un instinto de contextualizar mi producción cuantitativa de años. Señalar desde 1995 regiones de marginación para comenzar un programa de combate a la pobreza, no bastó para lograr tal propósito. Cuantificar la población involucrada en espacios de pobreza tampoco fue efectivo para disminuir las cantidades relativas y absolutas. Hoy, junto a los montos y trazos espaciales, he buscado explicaciones desde las ciencias sociales, no desde la cuantificación y ubicación sino desde explicaciones que le den sentido a la situación que se percibe. Es así que escribo sobre mi práctica de investigación sociológica.

Mi investigación quedará plasmada en varios mapas que generan regiones contiguas y regiones conceptuales. Tanto la marginación como la pobreza han tenido un apego al nombramiento de los municipios que forman esas regiones; algunos conforman un vecindario, otros producen conglomerados ajenos en su territorio, pero semejantes

\* Profesor-investigador en el Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

en sus datos de carencia. La situación particular es que datos de 1990 —cuando inició esta tendencia de respaldar con mapas los datos y la información obtenida— arrojan mayormente los mismos resultados que se generan con los de 2015 para nombrar los conjuntos de municipios en peores condiciones.

La marginación que reporta el Consejo Nacional de Población (Conapo) con el censo de 1990 tiene, dentro de sus primeros 30 municipios de peores condiciones, a nueve que están identificados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) con mayor pobreza en los primeros 30 de 2015. Son nueve municipios que ya fueron detectados 25 años atrás y no han cambiado su calidad de carentes, que con el lenguaje del seminario resultan claramente excluidos de un desarrollo pensado a escala nacional.

Nombrarlos es tan sólo una forma de mostrar el conocimiento de su situación, y quienes toman decisiones en el país lo saben por más de 25 años. No se ven modificaciones para restituir algo a los pobladores del lugar. Chalchihuitán y San Juan Cancuc en Chiapas, Cochoapa el Grande (antes Metlatónoc) en Guerrero, Coicoyán de las Flores, San Lorenzo Texmelúcan, San Simón Zahuatlán, Santiago Tlazoaltepec, San Martín Peras y Santiago Amoltepec, estos seis en Oaxaca, aún son los mismos pobladores excluidos de cualquier proyecto resolutivo. Habrán obtenido algún beneficio en estos 28 años, pero no se han modificado sus condiciones socioeconómicas políticas.

La manufactura de mi tesis doctoral fue hecha todavía con una ingenuidad de mi parte, cuando pensaba que no se conocían, ni difundían de manera adecuada, los datos relevantes de marginación, georreferencia o pobreza. Muchos años han pasado y la tecnología muestra y ratifica nombres y espacios repetitivos. La convicción dejó claro que no era problema de información sino de planteamiento del problema.

En el reporte final de mi investigación vigente, será notorio nombrar 18 municipios con más de 90% de población indígena. Todos pertenecen a las peores condiciones de marginación, de pobreza y de desarrollo social, que se detectan por el índice correspondiente. Ahora nombraré algunos más, porque varios ya fueron mencionados. De Chiapas: Chalchihuitán con 9 328 indígenas; Mitontic 5 712; Sitalá 6 349; San Juan Cancuc con 21 143. Guerrero, el multimencionado Metlatónoc con 23 229 indígenas. Lista larga la de Oaxaca: Coicoyán de las Flores 4 837 indígenas; Eloxochitlán de Flores Magón 4 032; Huautepec 5 488; San Cristóbal Amoltepec 1 165; San José Lachiguiri 3 355; San José Tenango 18 161; San Juan Petlapa 2 136; San Lucas Camotlán 2 448; San Martín Itunyoso 1 686; Santa Lucía Miahuatlán 2 473; Santa María la Asunción 3 384. En Veracruz aparecen Mixtla de Altamirano con 7 013 y Tehuipango con 12 418 indígenas.

Si hoy podemos nombrar y numerar características y varias de éstas se saben desde hace años, surgen varias preguntas o reflexiones. Si la tecnología ha avanzado en estos años, si las investigaciones oficiales y académicas han aportado información novedosa y vital ¿por qué no hay cambios?, ¿por qué siguen siendo los mismos lugares y personas?, ¿es posible que nada suceda a pesar de que se realizan nuevas actividades?

Con este panorama de investigación (cuantitativa que se hace acompañar de reflexión teórica) la aportación de razonar con la herramienta conceptual de ciudadanía ha generado frutos. De ser una sugerencia de reflexión, termina siendo un enlace que une datos con estado. Lo cuantitativo de mi investigación, que he buscado razonarlo con lenguaje social, tuvo hasta ahora un apoyo consistente en el concepto de Estado. No obstante, faltaba un paso previo para hacerlo aparecer. Ahora puedo visualizar que pensar en ciudadanía es una forma de entrar en la discusión social y suavizar el surgimiento de Estado dentro de la investigación.

Con diccionario en mano, una clásica definición de ciudadanía referirá como “condición que reconoce a una persona una serie de derechos políticos y sociales que le permiten intervenir en la política de un país determinado”.<sup>1</sup> Hasta la pueden hacer sinónimo de nacionalidad. Sin embargo, a pesar de ser una guía para rastrear significado, es prudente buscar una adecuada significación sobre todo en términos de ciencia política. Aun así, la manera de conceptualizar ciudadanía no es casual.

Según Ariana Reano, la ciudadanía, percibida como un tipo de identidad, “se construye en relación con los contextos donde los sujetos desarrollan su vida y en una permanente relación con otros sujetos diferentes que también construyen su identidad en ese mismo proceso”.<sup>2</sup> Interesante subrayar que el eje toral de su definición es identidad, reafirmado por construcción de identidad.

La parte de “los contextos donde desarrollan su vida” serán los encargados de “reconocer una serie de derechos políticos y sociales que le permiten intervenir en la política”.<sup>3</sup> Esta es una maravilla de vinculación entre las dos formas de definir, pero con una fuerte invitación a enunciar al Estado como el escenario contexto, el escenario de derechos.

<sup>1</sup> Oxford Living Dictionaries, “Ciudadanía” [<https://es.oxforddictionaries.com/definicion/ciudadania>], fecha de consulta: 2 de julio de 2018.

<sup>2</sup> Ariana Reano, *Democracia, ciudadanía y exclusión: articulación entre republicanismo y teoría de la hegemonía*, Villa María, Eduvim, 2012, p. 16.

<sup>3</sup> *Idem*.

## Pierre Bourdieu

Como se ha dicho, este escrito postula el tema ciudadanía como centro de atracción de nuestra investigación y también el centro de aportación hacia la misma. Es un ir y venir, un hacia y un desde. Hay una continuidad entre mi proyecto actual de focalización de localidades, el seminario y mi futura investigación sobre Estado; emerge la necesidad de razonar con el apoyo sólido de ciencia política y de sociología.

La creación y continuidad de un programa de combate a la pobreza (por 20 años), que no funciona en su más amplia planeación (no combate a la pobreza, solamente atiende a un sector de pobres), amerita una reflexión de ciencia social transdisciplinaria. A pesar de múltiples investigaciones y comentarios que muestran la persistente pobreza en el país, la parte administrativa del Estado mexicano, respaldada por un discurso político falaz, sigue aclamando sus acciones.

Pierre Bourdieu reflexiona el Estado y abre otra óptica desde la cual se observan elementos que coinciden con otros autores: “El Estado cumple unas funciones, pero ¿para quién? Está adaptado, pero ¿a qué?, ¿a los intereses de quién?”.<sup>4</sup> En la búsqueda de marco teórico que contribuya a explicar el crecimiento de la pobreza y la participación del Estado-administración, hace ineludible razonar que hay consecuencias de que un grupo funcione con el monopolio del poder y otro grupo funcione como destinatario de tomadas de pelo que certifican la coexistencia de ambas partes.

En una constante de análisis del materialismo histórico dialéctico, “el Estado no es un aparato orientado hacia el bien común, es un aparato de contención, de mantenimiento del orden público, pero en provecho de los dominantes”.<sup>5</sup> No solamente es definible por el poder sino también por acciones de servicio a una de las dos partes identificables: dominantes dominados. O si se prefiere algo más sutil: dominantes subalternos (que sería el término herencia de Gramsci).

Aunque Bourdieu, o la traducción que se hace de él, es un trabalenguas, Estado es: “institución destinada a servir al bien común, y el gobierno, al bien del pueblo [...] lugar neutro o, más exactamente [...] el punto de vista de los puntos de vista vistos desde arriba, que ya no es un punto de vista, puesto que es en relación con él que se organizan todos los puntos de vista: es capaz de destacar un punto de vista

<sup>4</sup> Pierre Bourdieu, *Sobre el Estado*, Barcelona, Anagrama, 2012, p. 195.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 16.

sobre todos los demás”.<sup>6</sup> Hay un punto de vista dominante y ese lo genera y administra la clase dominante.

Nosotros no estamos exentos de una óptica forjada por años y con total intencionalidad, “[...] las estructuras mismas de la conciencia con las que construimos el mundo social y este objeto concreto que es el Estado, tiene muchas posibilidades de ser el producto del Estado”.<sup>7</sup> Estamos frente a un doble obstáculo, epistemológico porque así lo estudiamos, y epistemofílico porque nos hemos criado y creado dentro de él. Nuestros espacios de confort se ven amenazados si razonamos en el sentido de dominados por los dominantes.

Bourdieu lo cita para el discurso, pero es aplicable para el Estado: “El análisis del discurso que estudia el discurso sin estudiar las condiciones sociales de producción del discurso no entiende nada”.<sup>8</sup> Si suavizamos para hacer entendible e inteligible: cuando se hace un análisis del papel del Estado, sin incluir las relaciones sociales, está condenado a entender nada. Las propuestas de combate a la pobreza no cumplen un combate y solamente atienden al pobre, porque no postulan cambios estructurales que modifiquen, de inicio: uno, salario mínimo por debajo de las expectativas reales; dos, tipo de empleo mal remunerado y mal planeado; tres, recaudación fiscal selectiva y créditos que perjudican al prestado; cuatro, estructura económica que no organiza producción de consumo interno. Los programas resuelven el panorama de algunos sujetos, pero socialmente nada se ha modificado.

Las relaciones sociales que se detectan detrás de esos no cambios, indican que la clase dominante, encargada de diseñar políticas, suministra ciertos recursos que no disminuyen las condiciones adversas generales (salario, empleo, recaudación, crédito, producción de alimento), atienden al pobre sí, pero eso no los incorpora a los beneficios sociales; los alienta y les promete, pero no compromete a nadie. Hay muchos más pobres que conscientemente han dejado fuera del programa y otros tantos que pronto aparecerán en esa lista de pobres. Mientras que los programas atienden algunos pobres, otros más se están gestando por las condiciones socioeconómicas que se les ofrece, que se nos ofrece.

En propuesta de Bourdieu, se reconoce en Hirsch –neomarxista alemán– que: “[...] el Estado es el lugar de la lucha de clases [...] el Estado no es simplemente el

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 30.

instrumento de la hegemonía de la clase dominante [...] el Estado no es un bloque, es un campo. El campo administrativo, como sector particular del campo del poder, es un campo, es decir, un espacio estructurado según las oposiciones ligadas a formas de capital específicas, a intereses diferentes”.<sup>9</sup> En México, mientras con una mano se extienden beneficios efímeros a un sector de la sociedad, con la otra establecen criterios de crecimiento que favorecen a minorías y que generan pobreza, desigualdad y exclusión. Esto es, el Estado es lugar de convivencia de sujetos con intereses diferentes y encontrados.

### Ciudadanía

Con un título semejante al objetivo, la mencionada autora Ariana Reano expone un orden teórico del concepto. Con *Democracia, ciudadanía y exclusión: articulación entre republicanismo y teoría de la hegemonía*, Reano aporta un proceso argumentativo valioso.<sup>10</sup> Es con base en la ciencia política que podremos dar luz sobre lo que nos reúne fundamentalmente: ciudadanía. Surgió por una sugerencia emergente pero altamente pertinente por el momento nacional. Es decir, como sucede con varios procesos, lo latente se manifiesta y reúne varias inquietudes y significados.

Ciudadanía para Reano toma un sentido de identidad en los sujetos; identidad ciudadana, menciona en su prólogo, “predeterminada con algún contenido específico y universal”.<sup>11</sup> En su explicación y argumentación, toma sentido para hacer frente al pluralismo, la diversidad, la fragmentación. Ciudadanía pensada alrededor de patriotismo o procesos hegemónicos. De nuevo y por otro frente, regresamos al concepto de hegemonía. Reano hace una dicotomía de lo que para nosotros es una interacción; separa a Taylor y a Mouffe para mostrar dos pistas de explicación como diferentes. En nuestra propuesta de análisis del Estado se conjugan estos dos razonamientos para decir que “los valores comunes que mantienen integrada a una comunidad son producto de prácticas hegemónicas”.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>10</sup> Ariana Reano, *Democracia, ciudadanía y exclusión...*, *op. cit.*

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>12</sup> *Idem.*

Reano interpreta, pero también analiza: “[...] de la comunidad política democrática, de ciudadanía, y del problema de la exclusión [...] desde la teoría de hegemonía de Chantal Mouffé [y] la postura comunitarista-republicana de Charles Taylor”.<sup>13</sup> Pequeña objeción de pertenencia por subrayar que Mouffé no es precisamente quien le da génesis, pero discute de manera agradable y fomenta conjugar el concepto de hegemonía en Gramsci.

El escrito de Reano nos remite a la combinación o coexistencia de lenguaje, sujeto y política. Defiende que problematizar con estos tres conceptos nos acerca a la democracia y ciudadanía; el asunto de la democracia quedará colateral y el que nos impacta es el tema central. La subjetividad es importante para problematizar “ciudadanía”; los sujetos generan una identidad al desarrollar su vida con otros sujetos diferentes con los que se construye su identidad ciudadana. Latente o manifiesta hay una vinculación con su proyecto político (latente o manifiesto). Se genera una pertenencia a un grupo, a una cultura, a una sociedad, a una comunidad política.<sup>14</sup>

La subjetividad no se construye de modo neutral [...] se define por los compromisos e identificaciones que proporciona el horizonte dentro del cual yo intento determinar lo que es bueno, valioso, lo que se debe hacer, lo que apruebo o a lo que me opongo. [Aquí se reúnen cultura y hegemonía] la cultura considerada en sí misma como un bien, no es un bien individual. Se trata más bien de un bien público [Considera] la constitución de la ciudadanía como un tipo específico de identidad.<sup>15</sup>

Es posible ver que estos elementos que caracterizan a “ciudadanía”, son visibles en los discursos oficiales, pero también en textos que hemos usado desde la educación primaria. La identidad como mexicanos tiene básicamente un discurso oficial. Un discurso que, desde las ceremonias a la bandera y los días patrios, se usan para generar unidad y contexto. Hasta aquí podemos sintetizar que la ciudadanía infundada se traduce en “ser mexicano”. Una existencia generada en un Estado. En ese sentido debemos entender el trato que hemos dado a lo indígena.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 25 y 31.

## Estado más allá del monopolio de la violencia

Bourdieu aporta de nuevo y recuerda de Corrigan y Sayer: las teorías del Estado lo restringen a exponerlo como un órgano de coerción, pero debemos rescatar y desarrollar la oposición a este asunto administrativo y extenderlo como lo propone Gramsci y quienes les dan seguimiento y explicación: “Estado como función no sólo [de] imponer y mantener el orden, sino también, lo que no es poco, establecer y reproducir el consenso”.<sup>16</sup> La cultura contribuye a generar un orden social.

El Estado es dirección y dominación, hegemonía y coerción. La dirección referida implica la hegemonía, genera la hegemonía y es más amplia que sólo conducción, es el poder simbólico: “el Estado como lugar de acumulación del poder simbólico y legítimo”.<sup>17</sup>

En palabras directas de Gramsci, que por su situación de cárcel no extiende lo que una dictaminadora de sociales pide en justificación y citas: “Estado = sociedad política + sociedad civil, o sea hegemonía acorazada de coerción [...] En la política el error se produce por una inexacta comprensión de lo que es el Estado (en el significado integral: dictadura + hegemonía)”.<sup>18</sup>

En una analogía fuerte y quizá desagradable, Alberto Cirese, italiano de la cultura, decía que la hegemonía es a la seducción lo que la coerción es a la violación. Ambos asuntos persiguen, por uno de dos caminos, persuasión o coacción, complacer sus objetivos. Si la seducción falla, detrás viene quien resuelve en última instancia, la profanación.

El Estado-administración que se ha hecho cargo de programas de atención, es el mismo que ha planeado o participado u omitido acción en Tlaltelolco, Acteal, Atenco, Ayotzinapa. Con una mano otorgan y distraen (como una de las manos del mago) y con la otra pegan, golpean u omiten a la misma población objetivo (como la otra mano del mago hace la trampa, la magia).

Hegemonía revestida de coerción; el Estado “es el principio de organización del consentimiento como adhesión al orden social, a los principios fundamentales del orden social, que es el fundamento necesario no sólo de un consenso sino de la existencia misma de las relaciones que conducen a un disenso”.<sup>19</sup> De manera constante

<sup>16</sup> Pierre Bourdieu, *Sobre el Estado*, op. cit., p. 197.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 199.

<sup>18</sup> Antonio Gramsci, *Cuadernos de la cárcel*, tomo 3, México, ERA, 1984, pp. 76 y 112.

<sup>19</sup> Pierre Bourdieu, *Sobre el Estado*, op. cit., p. 15.

se omiten en los análisis las relaciones sociales, se dejan de lado las contradicciones sociales; “el acento se pone siempre en las funciones y se escamotea la cuestión del ser y del hacer de eso que se denomina Estado”.<sup>20</sup>

En un hábil movimiento neoliberal, se traspasó del Estado benefactor (publicitario) al libre mercado, pero con acciones legitimadoras de la existencia de una y sólo una administración. Con la parte sutil de la hegemonía: “suponemos a los agentes del Estado al servicio no de lo universal y del bien público como pretenden, sino al servicio de los que dominan económicamente y de los que dominan simbólicamente, y al mismo tiempo a su propio servicio, es decir, los agentes del Estado sirven a los que dominan económica y simbólicamente y se sirven a sí mismos al servir”.<sup>21</sup>

Todo el esfuerzo que se hace en las ciencias sociales requiere de ser analizado junto a los efectos en la estructura social y económica. Las mediciones que se hacen abusan de los conceptos sociales y evitan mediciones económicas concretas. Se toca el ingreso como un indicador, pero no se habla de número de ocupados en los distintos sectores económicos. Hemos abandonado el sector primario (producción y extracción) para priorizar el sector terciario (servicios), ha sido preferible hablar de la seguridad alimentaria que depende de un mercado local e internacional, para medrar la producción local y generar nuestros propios alimentos, nuestros propios recursos. No hay soberanía alimentaria por favorecer los tratados que entran al mercado de competencias.

Junto a las investigaciones deben pensarse estrategias de recuperación laboral, recuperación productiva, que lleven a una autodeterminación de producción, distribución y consumo nacionales. La soberanía sobre el mercado. Es el papel del Estado, como dirección y dominación, que debe surgir para entender las políticas necesarias. No basta con aplaudir la parte administrativa de nuestras relaciones sociales, el Estado es la conjunción de dos partes: sociedad política y sociedad civil en interacción.

### **Estado resiliente**

Las concepciones de Estado revelan el punto de vista de los que ejercen o de los lacayos de los que ejercen el gobierno, la administración y el control. Sus concepciones o recomendaciones han dictado los apelativos de Estado de derecho, Estado

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 18.

de bienestar, entre otros. Estos dos apelativos citados generan un pleonasma para el concepto central y entre ellos mismos. Es necesario escribir el concepto de Estado desde abajo. Esto es, requerimos escribir desde la percepción del pueblo, del gobernado, del elemento que le da sentido a un país: su población, su sociedad civil. La sugerencia es redefinir el concepto de Estado con perspectiva poblacional, escribiendo en afirmativo lo que debería suceder en la actualidad, viendo de frente los acontecimientos y su desarrollo.

En esta transición generalizada, las ciencias sociales pueden tener su transformación. Es útil precisar las actividades principales de los Estados, por supuesto el que nos inquieta es el Estado mexicano. Al monopolio de la violencia hay que señalarle que es monopolio que concentra la fuerza para impartir justicia, se requiere de un efectivo Estado de derecho. Es necesario un sistema político social con rendición de cuentas, que vigile y genere un efectivo manejo de las finanzas públicas. En la parte de planeación es imperante que el Estado, sección administrativa, haga inversión en capital humano, propicie la creación de derechos ciudadanos por medio de una política social estructurada y se encargue de la provisión de infraestructura y servicios. Un punto interesante es el de la creación de un mercado efectivo (mercado sí, pero repartiendo ganancias y no concentrarlas) con un efectivo sistema de crédito.<sup>22</sup> Cuando se habla de pobreza se deja de lado el sector no pobre, pero que igual ve demeritada su existencia laboral.

## Empobrecimiento

En mi libro *Para contender con la pobreza* se distingue como principal aportación reconocer al proceso de empobrecimiento como el paradigma de la pobreza. Si para explicar la pobreza antes se ha puesto atención en el pobre, asunto que perdura por años y no llega a resultados, ahora la convicción es mover el acento hacia el proceso que genera los pobres. “Hablar de la pobreza abarca un aspecto dinámico del problema mientras que hablar del pobre muestra los aspectos estáticos del mismo”.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Ashraf Ghani y Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford University Press, 2008.

<sup>23</sup> Sergio de la Vega, *Para contender con la pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM-Xochimilco, 2014, p. 82.

La generación de pobres es entendible al revisar, de inicio y pensando en incorporar vertientes, cuatro elementos. El monto del salario mínimo, los empleos que se incorporan o crean, el espacio financiero que por un lado recauda impuestos y por otro otorga créditos, y por último la soberanía alimentaria deficiente, que acrecienta el sector terciario y abandona la producción.

Estos cuatro elementos son útiles para revisar y reconocer el proceso de empobrecimiento y por lo tanto entender la generación de pobres. “Ya no es posible sostener que la pobreza es un residuo por absorber, ni un conjunto de situaciones individuales, sino que es muestra del fracaso de un proyecto de sociedad”.<sup>24</sup> Ese fracaso puede entenderse con la combinación de los cuatro elementos. “Como un proceso dual es posible distinguir que donde se genera riqueza, se genera pobreza”.<sup>25</sup> Estoy convencido de la utilidad de los cuatro elementos explicativos del empobrecimiento y que con ellos también será posible plantear una salida y generar un real combate a la pobreza.

En 1988 se instauró el programa Solidaridad que generaba beneficios con la concepción de hacerlos llegar de manera universal; en 1994, con el cambio de administración, se suspendió sin darle continuidad ni al programa ni a la idea de combatir la pobreza y pasaron tres años para que la nueva administración encontrara y generara el programa estelar Progresá. Fue en 1997 cuando se logra complacer a los promotores de programas y desde entonces se acercan los beneficios de manera focalizada. Se propuso incorporar a los beneficiarios por un lapso de tres años, pero la administración no fue capaz de quitar ese recurso (ni a la fecha).

El programa ha trascendido varios sexenios, hasta hoy que es nombrado Prospera. Ha habido ampliación de beneficios y de padrón, pero guarda en esencia las características iniciales de 1997. Ha sido un ejemplo replicado en América Latina y en otros países no desarrollados. Lo altamente contradictorio es que la pobreza no ha disminuido y según el punto de apoyo para el análisis, ha subido. Siendo un programa de alto diseño y tecnología, no es capaz en el paso de estos 20 años de disminuir aspectos básicos de la pobreza.

Si es tan renombrado y practicado, debería tener otro tipo de resultados, no realiza un combate a la pobreza, sino que sólo atiende al pobre:

<sup>24</sup> Daniel Cohen, *Riqueza del mundo, pobreza de las naciones*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1998 (primera edición en francés: 1997), pp. 13-17.

<sup>25</sup> *Idem*.

Un asunto central en el problema de pobreza y combate a la misma está en la concepción que se tiene de esto. Los paradigmas que han dirigido los estudios están envueltos en su propio proceso y no permiten ver más allá de lo que han logrado explicar; son su propio obstáculo. Es necesario ver con otros lentes el problema planteado, es a través de posiciones teóricas diferentes que se podrá ver diferente [...] Es importante plantear un nuevo esquema con el que se analice y estudie la pobreza. El problema necesita ser visto con posiciones teóricas diferentes, si se plantea un paradigma diferente se pueden obtener resultados diferentes.<sup>26</sup>

El paradigma ha sido mencionado al nombrar el proceso de empobrecimiento, ahora es momento de señalar el escenario donde se desarrolla ese proceso y resulta inevitable hablar del Estado. Sin embargo, esto no significa que nos referimos a la parte administrativa o de monopolio del poder; el Estado es un escenario. Como menciona Roux, Estado es “un concepto que sintetiza en el pensamiento un proceso relacional entre seres humanos [...] una forma de la vida social que no está dada de antemano, que se realiza en el conflicto, en cuya configuración participan también las clases subalternas”.<sup>27</sup> Estado es mucho más amplio que el ejercicio administrativo y de coerción.

## Conclusiones

### *Ciudadanía*

Lo que es cotidiano desde hace tiempo y que se concentra en el discurso electorero y panfletario, da identidad de mexicano. “Lo que México necesita” es una constante desde hace años en la comunidad priista y novedosa en el discurso de nuevos candidatos. Nos hemos “ajustado el cinturón” desde hace décadas. Mientras en años anteriores (no tengo datos para todos los años y debe ser actual) Banamex creció al 34%, el producto interno bruto (PIB) nacional sólo crece 6%. Para hacer que un promedio llegue a seis con un máximo (conocido) de 34, es que hay muchos cerros y algunos negativos. La concentración de las ganancias es la que medra el crecimiento. No basta con un crecimiento económico, esa ha sido la apuesta de muchos

<sup>26</sup> Sergio de la Vega, *Para contender con la pobreza*, op. cit., pp. 22-23.

<sup>27</sup> Rhina Roux, *El Príncipe mexicano. Subalternidad, historia y Estado*, México, ERA, 2005, pp. 24-25.

pobretólogos; es con la redistribución de las ganancias que se resuelve la marginación, la pobreza, la exclusión, la desigualdad.

Ser mexicano no puede ser tomado para solicitar comprensión y ajustar cinturones, la ciudadanía es simbólica. Es necesario, por la teoría, pero también por la formación de nuevos investigadores, conjugar la existencia de la sociedad civil. El proceso de la hegemonía es mucho más amplio que sólo “dirección”. En la formación de nuestra ciudadanía hay elementos válidos para todo momento (antes o después del 1 de julio), lo que podemos hacer como comunidad académica es deshebrar y distinguir las partes a favor de ese proceso y las partes productoras de un conformismo y una inmovilidad civil. Todos tenemos la misma ciudadanía, pero estamos en una lucha de clases. Hay una parte conformada por la sociedad política (que ahora cambia de color) y otra mayoritaria que es la sociedad civil.

La sociedad civil es la que mueve al país, incluidos los indígenas. Somos más quienes pagamos impuestos que quienes no lo hacen; algunos por exentos (primeros deciles) y otros por vivales y parásitos (la última parte del decil 10). Ese pago efectivo de impuestos es lo que hace gasto social, programas (aunque algunos [Progresá y ahora Prospera] son préstamos internacionales). La masa marginal también es ciudadana de este país, ha sido sistemáticamente excluida. La nueva tarea es reconsiderar nuestras intervenciones como sociedad civil que se contraponen a una sociedad política histórica, acendrada y depurada por décadas (¿siglos?). La hegemonía es mucho más poderosa y peligrosa que la coerción. Le hacemos caso excesivo a lo visible de la coerción pero dejamos pasar a nuestra vida diaria lo invisible del orden social establecido. Podemos replantear la ciudadanía.

Ciudadanía me permite establecer el lugar que les corresponde a los pobres y a los indígenas, dos de mis preocupaciones teóricas y prácticas. Explicar con los números y los mapas lo que aparece al hacer recuento y análisis, es la cuantificación de lo observable con la nueva teoría, al menos nuevo ordenamiento de la teoría. Fuera del acento panfletario del término-concepto, ciudadanía es la integración política de la sociedad civil. Es la conversión de sujetos en sociedad civil, políticamente entendido. Los cuatro elementos que defiendo, que insisto en conjugar (cuarteta: salario, empleo, finanzas, alimento), tienen como destinatario al sujeto ciudadano, o sea todos nosotros, pobres y no pobres, excluidos e incluidos, marginados y bien pagados.

Si la ciudadanía es nuestro núcleo de referencia, es vital comprender que si se construyen beneficiarios (o sea, los programas hacen distinciones) eludimos responsabilidades hacia todos los ciudadanos. No solamente es claro que no se atienden a todos los necesitados, es visible ahora que los ciudadanos son excluidos de acciones político-sociales-económicas que se debieran hacer de forma generalizada. Si por un

lado se atiende a los de menos recursos, del otro lado de los deciles surgen asalariados que pierden poder adquisitivo cuando cambia su salario porque va por debajo de inflaciones y movimientos del mercado.

Los programas deberán ser un recurso de respuesta inmediata y directa, mientras que cambios estructurales en nuestra cuarteta se deben realizar en distintos tiempos, a corto, mediano y largo plazos. La Secretaría de Desarrollo Social ha resultado ser tapadera, alcahuete y chivo expiatorio de las demás secretarías que han generado las diferentes crisis. Vinculado con la cuarteta, hay que poner atención a las labores de las secretarías de Economía, del Trabajo, de Hacienda/Banco de México y de Agricultura. Nuestras aportaciones académicas deben ya contemplar los cambios que se avecinan.

Se requiere de más ciencia política, no nada más para recuperar el concepto gramsciano de Estado, sino un replanteamiento de la intervención de la sociedad política frente, y a favor, de la sociedad civil. La lucha de clases existe en todo momento y en todo espacio. Hegemonía revestida de coerción, a la vez que es una definición sintética, es una propuesta de trabajo. Cuando Freud propone que para “curar” es útil saber el proceso que llevó a “enfermar”, para echar hacia atrás el proceso y aliviar las dolencias, hace en sí una propuesta metodológica trasladable a varios procesos. Lo que hoy pasa en el país puede entenderse al revisar cuál ha sido el proceso que ha constituido la hegemonía de un grupo dirigente por años. No son solamente 70 años que les aumentamos los últimos seis y les agregamos los primeros doce de este milenio; son años atrás desde la Independencia que existen elementos para conformar lo mexicano. Al saber ese proceso podremos (no es fácil ni inmediato) echar atrás lo fundido, lo moldeado.

Para echar atrás esa hegemonía será necesario entender cómo surgió e implementar la contrahegemonía necesaria. Será necesaria una nueva hegemonía para consolidar lo que se ha ganado en la jornada electoral. Apenas empieza el cambio. El cambio de gobierno ya está en puerta. El trabajo comienza. Nuestra Universidad abrió a varios de nosotros un cambio radical, laboral y existencial; llegamos aquí embelesados con la propuesta diferente, de enseñanza y objetivos de la enseñanza. Rompíamos con yugos invisibles y hacíamos objetos de transformación. Llenamos la cartilla del Departamento, nos asignaron y adjudicamos enseñanza en troncos. Todo en automático, así era y así lo tomamos. El escenario actual no es parafraseo sino teoría y metodología: cultura revestida de política.

## Bibliografía

- Bourdieu, Pierre, *Sobre el Estado*, Barcelona, Anagrama, 2012.
- Cohen, Daniel, *Riqueza del mundo, pobreza de las naciones*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1998 (primera edición en francés: 1997).
- De la Vega, Sergio, “Visión UAM sobre pobreza Foro 2009”, *Veredas. Revista del pensamiento sociológico*, núm. 19, México, UAM-Xochimilco, 2009.
- , *Para contender con la pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM-Xochimilco, 2014.
- , “La pobreza que no está en los pobres”, *Política y Cultura*, núm. 41, México, UAM-Xochimilco, 2014, pp. 209-226.
- Ghani, Ashraf y Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford University Press, 2008.
- Gramsci, Antonio, *Cuadernos de la cárcel*, tomos 1-6, México, ERA, 1981-1999.
- Lautier, Bruno, “Pauvreté et politiques de la pauvreté au Mexique”, en Richard Poulin y Pierre Salama, *L'insoutenable misère du monde*, Québec, Éditions Vents d'Ouest, 1998.
- Oxford Living Dictionaries, “Ciudadanía” [<https://es.oxforddictionaries.com/definicion/ciudadania>], fecha de consulta: 2 de julio de 2018.
- Reano, Ariana, *Democracia, ciudadanía y exclusión: articulación entre republicanismo y teoría de la hegemonía*, Villa María, Eduvim, 2012.
- Roux, Rhina, *El Príncipe mexicano. Subalternidad, historia y Estado*, México, ERA, 2005.



## Discapacidad y exclusión laboral en México

*Ignacio Gatica Lara*★

La atención y el estudio de la discapacidad en México es un hecho reciente, en tanto que se volvió una cuestión visible y digna de formar parte de los múltiples asuntos bajo estudio y, más aún, de la amplia agenda pública.

Existen en México registros de la población con carencias físicas o intelectuales desde 1895 y todo el siglo XX. Sin embargo, los fines de estos registros no incluyeron, al menos no prioritariamente, generar una base de información suficiente y sólida para sustentar políticas y acciones institucionales orientadas a dignificar e integrar a la vida social a las personas marginadas por sus limitaciones físicas o intelectuales.

Al parecer, tales mediciones estadísticas buscaron obtener el dato más aproximado posible sobre las proporciones de un fenómeno que ha sido leído con sentido negativo, es decir, como un problema social cuya atención siempre fue asumida como un costo, sin la posibilidad de un retorno de beneficios que no fuera la probable curación del individuo y la normalización de su constitución corporal.

En síntesis, se puede afirmar que el paradigma médico que orientó en México la escasa acción pública a favor de las personas en situación de discapacidad hace suyos parcial o totalmente un conjunto de supuestos que terminarán por imponer pautas y límites:

★ Profesor-investigador en el Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

- La discapacidad es una situación de infortunio individual,<sup>1</sup> por tanto, es un asunto que correspondía al ámbito privado. En este sentido, se dio por aceptada la idea de que correspondía a las familias atender a los miembros con discapacidad.
- Es tarea de las personas con discapacidad, y sus respectivas familias, alcanzar la incorporación social, especialmente la inclusión laboral.
- La discapacidad es una enfermedad. En tal situación la rehabilitación era el primer paso, en una relación donde la persona con discapacidad es obligada a desempeñar un rol pasivo frente al agente del conocimiento, el médico, cuya voz es la autoridad última y frente a la cual la vivencia de la discapacidad no tiene relevancia.

Un ejemplo del trato indigno, que destila fatalismo situacional y total desconocimiento de la importancia que podría revestir una política específica hacia el sector y ningún interés por intervenir para mejorar las condiciones de las personas con discapacidad, se puede observar en los conceptos utilizados para medir estadísticamente a esta población.

Podemos ver que de 1900 a 1940,<sup>2</sup> se levantó un censo cada 10 años aproximadamente para medir el concepto de “Defectos físicos y mentales”. Los porcentajes obtenidos fueron de 0.20, 0.21, 0.65, 0.66 y 0.54 para 1900, 1910, 1921, 1930 y 1940 respectivamente. En 1980 se levantó otro censo, pero ahora para medir el “Ausentismo escolar por invalidez”, obteniendo un porcentaje de 2.80. Dos años después, en 1982, se lleva a cabo la Encuesta Nacional de Inválidos para medir precisamente la “invalidez”, con un resultado de 0.03%. Finalmente, en 1995 se hacen

<sup>1</sup> Mike Oliver expone con lucidez la función de la teoría de la tragedia personal, dice que “ha desempeñado su propia función particular [...] y, al igual que otras teorías de asignación de la culpa a la víctima (Rimé, 1971), la teoría de la tragedia personal ha servido para individualizar los problemas de la discapacidad, y con ello dejar intactas las estructuras sociales y económica”. Mike Oliver, “¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?”, en Len Barton (comp.), *Discapacidad y sociedad*, Morata, Madrid, 1998. p. 45.

<sup>2</sup> Hay registro de un censo realizado en 1895 para medir también el concepto de “Defectos físicos y mentales”, pero no se consigna el resultado. Brenda Bustos García y Verónica Soeglin, “Los discursos gubernamentales acerca de la discapacidad en México y la situación de los discapacitados. Una mirada desde los censos de población”, *Perspectivas Sociales*, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2006 [<http://eprints.uanl.mx/8716/>], fecha de consulta: 29 de agosto de 2018.

dos acopios de datos: un Censo de Población y un Registro Nacional de Menores. En ambos casos el concepto medido por primera vez es el de “Discapacidad”, obteniendo porcentajes de 2.33 y 6.35 respectivamente.<sup>3</sup>

Más allá de la visible imprecisión de las cifras, quiero llamar la atención en la carga peyorativa y de menosprecio contenida en los conceptos utilizados en las mediciones estadísticas. Es claro que, a partir de una conceptualización degradante, que define a las personas por sus desventajas (handicap) o limitaciones, resulta difícil esperar que se obtuviera una política propositiva para propiciar una acción institucional o social creativa a favor de las personas con discapacidad.

Dadas las características del enfoque expuesto y los conceptos que definen el modo en que fue entendido y abordado el tema, me parece importante indagar sobre si se han operado cambios sustanciales en dicho enfoque y si esos cambios han implicado también el tratamiento de la inclusión laboral como asunto de interés público para el caso mexicano.

### **Viejo y nuevo paradigma**

El enfoque que hemos descrito no fue exclusivo de México. Después de la Segunda Guerra Mundial varios países que se habían involucrado en ella dieron marco al brote de varios movimientos sociales que tuvieron como bandera común la defensa de las personas con discapacidad y, en todos los casos, el punto de partida fue una crítica a las formas con las cuales eran tratadas institucional y socialmente. Pronto otros movimientos de diversos países se sumaron a las mismas causas.

Uno de esos movimientos precursores se gestó en Estados Unidos. Nos referimos al Movimiento por la Vida Independiente (ILM por sus siglas en inglés), gestado por activistas de la discapacidad durante la década de 1970 en Estados Unidos. Surge de los esfuerzos de personas con discapacidad organizadas y en estrecha colaboración con los campus de varias universidades. Éstos promovieron servicios para personas con discapacidad severa e, incluso, hicieron que estudiantes con discapacidad pudieran continuar sus estudios en las universidades.

El ejemplo e iniciativa universitaria pronto se extendió a organizaciones de personas con discapacidad, quienes fundaron Centros para la Vida Independiente

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Presencia del tema de discapacidad en la Información Estadística*, México, Cuadro 9, 2001, p. 25.

(CIL por sus siglas en inglés) de carácter autogestivo. Estos CIL “proporcionaban una nueva e innovadora gama de servicios diseñados para permitir a las personas con discapacidades adoptar un estilo de vida de su elección dentro y no aparte de la comunidad local”.<sup>4</sup>

El Movimiento por la Vida Independiente proliferó en muchas partes del mundo, incluso en México se pueden encontrar expresiones de él. La idea básica es brindar servicios y apoyos para las personas con discapacidad y sus familias. Su atractivo se debe a su ambigüedad política. Más que señalar fallas estructurales enfatiza la necesidad de hacer “los cambios ambientales y culturales necesarios para facilitar una vida independiente significativa”.<sup>5</sup> El planteamiento engarza bien con ideas medulares en la definición de la sociedad moderna occidental, es decir, embona con “las piedras angulares ideológicas del desarrollo capitalista, como la libertad económica y política, la soberanía del consumidor y la autosuficiencia”.<sup>6</sup> Izquierdas y derechas difícilmente encuentran objeción a estos propósitos igualadores.

El segundo movimiento se origina en la década de 1970, pero ahora en Inglaterra, y es conocido como el Modelo social de la discapacidad. Igual que el ILM, éste nace del activismo de personas con discapacidad organizadas. Pero a diferencia de él, el movimiento del Reino Unido nace con un filo crítico agudo. Como organizaciones pioneras se reconoce a la Unión de Personas con Discapacidad Física Contra la Segregación (The Union of the Physically Impaired Against Segregation; UPIAS por sus siglas en inglés) y la Alianza de la Discapacidad (The Disability Alliance) por sus tempranas reflexiones y definiciones en 1976:

En nuestra opinión, es la sociedad la que incapacita físicamente a las personas con insuficiencias. La discapacidad es algo que se impone a nuestras insuficiencias por la forma en que se nos aísla y excluye innecesariamente de la participación plena en la sociedad. Por tanto, los discapacitados constituyen un grupo oprimido de la sociedad. Para entenderlo es necesario comprender la distinción entre la insuficiencia física y la situación social, a la que se llama “discapacidad”, de las personas con tal insuficiencia. Así, definimos la insuficiencia como la carencia parcial o total de un miembro, o la posesión de un miembro, órgano o mecanismo del cuerpo defectuosos; y discapacidad es la

<sup>4</sup> Colin Barnes, *‘Work’ is a Four Letter Word? Disability, Work and Welfare* Colin Barnes, University of Leeds, 2003.

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Idem.*

desventaja o la limitación de actividad causada por una organización social contemporánea que tiene en escasa o en ninguna consideración a las personas con insuficiencias físicas, y por tanto las excluye de la participación en las actividades sociales generales. La incapacidad física es, por consiguiente, una forma particular de opresión social.<sup>7</sup>

Por primera vez una reflexión analítica aborda la discapacidad como una problemática multidimensional. Se trata de una problemática que desborda con mucho el ámbito biológico en el que hasta ese momento se le intentaba contener y entender. Alude a un conjunto específico de relaciones sociales que tienen el poder de reproducirse, por tanto, tiene un carácter ideológico e histórico simultáneamente. También por primera vez se le da nombre a la situación “opresiva” en la que viven las personas con discapacidad como consecuencia de una organización social cuyos principios llevan implícitos criterios para reconocer lo normal, lo útil y, en consecuencia, para marginar, excluir, desvalorizar todo aquello que se aparta de esa normalidad.

Las décadas de 1980 y 1990 dieron pie a una producción reflexiva y mucho más analítica y sistemática en medios académicos y de divulgación. Para avanzar fue necesario caracterizar lo que se definió como “Modelo médico”, mismo que predomina en la modernidad occidental para entender y atender la discapacidad, caracterizado por enfatizar la dimensión biologista, según el cual la discapacidad es entendida como consecuencia de “una enfermedad, un accidente, un trauma o estado de salud que requiere de cuidados médicos prestados por profesionales en forma de tratamiento individual”,<sup>8</sup> el tratamiento se restringe a proporcionar rehabilitación, a buscar del “enfermo” la aceptación de su situación y, por tanto, a adoptar una nueva conducta.<sup>9</sup>

Los cuestionamientos a este enfoque señalan en primer lugar su sesgo discriminatorio al fundarse en la existencia de una supuesta “normalidad” con respecto a la

<sup>7</sup> The Union of the Physically Impaired Against Segregation (UPIAS), 1976, pp. 3-4.

<sup>8</sup> Inegi, *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*, 2004, p. 13.

<sup>9</sup> “En esta concepción biologista u organicista se considera como apropiada la ciencia natural para explicar los problemas objeto de estudio. La investigación se realiza bajo un enfoque clínico y psicométrico, utilizando métodos experimentales, como consecuencia del predominio de una visión científica positivista”. María López González, “Modelos teóricos e investigación en el ámbito de la discapacidad. Hacia la incorporación de la experiencia personal”, *Docencia e investigación*, año XXXI, segunda época, núm. 16, Universidad de Castilla-La Mancha, enero-diciembre, 2006, p. 3 [<https://ruidera.uclm.es/xmlui/handle/10578/8063>], fecha de consulta: 25 de agosto de 2016.

cual las personas con discapacidad son colocadas en situación de inferioridad y, por tanto, de “opresión”;<sup>10</sup> en segundo lugar, porque el enfoque médico se encuentra estrechamente entrelazado con ideologías como la teoría de la “tragedia personal” con la que usualmente se percibe y explica la discapacidad. En palabras de Mike Oliver:

No hay duda de que, en el fenómeno de la discapacidad, la teoría dominante, aunque implícita, ha sido la de la tragedia personal. Según esta teoría, la discapacidad es un hecho trágico que les ocurre a individuos desafortunados y aislados, de forma aleatoria. Esta idea influye además en las respuestas de política compensatoria y en las intervenciones terapéuticas diseñadas para ayudar a los individuos a aceptar la tragedia.<sup>11</sup>

De este modo, ambos señalamientos, la existencia de una ideología opresiva y por tanto discapacitante en sí misma por legitimar la desigualdad, así como la interpretación de la discapacidad como tragedia personal, como hecho eminentemente individual, aislado —que nada tiene que ver con las estructuras sociales, económicas, institucionales e ideológicas—, terminarán por desacreditar dicho modelo y contribuirán a fundamentar la necesidad de un cambio paradigmático en el estudio y tratamiento del tema. El enfoque alternativo que surge de la reflexión crítica será el “Modelo social” cuyo punto de arranque es la convicción de que:

[...] la discapacidad no reside en el individuo y su substrato fisiológico deficiente, sino en unas estructuras sociales que no tienen en cuenta sus necesidades y que los condenan a la marginación y a la exclusión [...] es el contexto social el que contribuye a la construcción de un determinado sentido, y unas ciertas prácticas asociadas, de la discapacidad. Es el entorno el que determina la existencia de las personas con discapacidad, excluyéndolas de la participación social, reclusándolas y aplicándoles medi-

<sup>10</sup> “[...] afirmar que las personas con discapacidad están oprimidas implica afirmar [...] en el nivel empírico [...] que, en general, puede considerarse a las personas con discapacidad como un grupo cuyos miembros se encuentran en una posición inferior a la de otros sujetos de la sociedad, simplemente por tener discapacidad. También implica afirmar que estas desventajas están relacionadas de manera dialéctica con una ideología o grupo de ideologías que justifican y perpetúan esa situación. Además, también significa aseverar que esas desventajas y las ideologías que las sostienen no son naturales ni inevitables”. Abberley, citado por Miguel Ferreira, “Discapacidad, globalidad y educación: ¿una nueva ‘política del cuerpo’?”, *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, año 3, núm. 6, agosto-noviembre, 2011, p. 9.

<sup>11</sup> Mike Oliver, “¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?”, *op. cit.*, p. 48.

das rehabilitadoras; construyendo espacios físicos que no tienen en consideración sus necesidades; generando estereotipos discriminatorios; etcétera.<sup>12</sup>

Se consolida la idea de que la noción de discapacidad prevaleciente es en esencia una construcción social que nace del “[...] fracaso del entorno social para ajustarse a las necesidades y a las aspiraciones de los ciudadanos con carencias, más que de la incapacidad de las personas con discapacidad para adaptarse a las exigencias establecidas por la sociedad”.<sup>13</sup>

Los dos enfoques resumidos aquí tienen en común haber contribuido a generar sentido y ejes de acción en los movimientos sociales generados desde la discapacidad. Hicieron visible su marginalidad, condición opresiva y, también, su necesaria reivindicación. Pero difieren en sus alcances críticos y prioridades. El Movimiento por la Vida Independiente (MVI) se centra enfáticamente en hacer asequible el consumo y una vida independiente; mientras el modelo social centra sus baterías en entender, desde una perspectiva materialista, el significado de la discapacidad en un contexto social capitalista.

Al centrar la atención en las circunstancias y relaciones inmediatas con el entorno de las personas con discapacidad, el MVI se ubica en una posición voluntarista, que enfatiza la importancia de las relaciones empáticas, por tanto, su planteamiento resulta bastante funcional para la estructura social, su sistema de relaciones sociales y sus justificantes ideológicos. Ha sido útil para involucrar a diversos sectores sociales en la apertura de alternativas de integración a las personas en desventaja, pero el segundo ha resultado mucho más productivo en términos teóricos para entender la naturaleza social de la discapacidad y su íntima relación con una ideología legitimadora de la discriminación.

No cabe duda que la contribución de ambos movimientos fue decisiva para que los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se ocupara del tema dando pie a una oleada de recomendaciones y propuestas que parecen estar atrás de la legislación generada en muchos países miembros como México, a partir de las últimas décadas del siglo XX y los años iniciales del XXI. No obstante, los estudiosos de la discapacidad adscritos al modelo social han sido convincentes en demostrar

<sup>12</sup> Miguel Ferreira, “Discapacidad, globalidad y educación...”, *op. cit.*, p. 9.

<sup>13</sup> Inegi, *Las personas con discapacidad...*, *op. cit.*, p. 13.

tanto la “natural” hostilidad social hacia las personas con discapacidad en entornos de organización capitalista, como en evidenciar la situación de opresión en la que viven estas personas al ser colocadas en situación de inferioridad respecto a las personas sin discapacidad visible.

La integración laboral de las personas con discapacidad en un entorno capitalista o de libre mercado parece ser una cuestión de difícil resolución. Primero porque el principio de la máxima productividad que rige a la producción capitalista las excluye y, segundo, porque se ha configurado una ideología que legitima su exclusión y hace posible la reproducción de esa situación relacional.

### **Organismos internacionales reaccionan**

No se puede mostrar que hay continuidad entre los planteamientos de esas escuelas y las acciones desplegadas por organismos internacionales como la ONU y su brazo en el campo de la salud, la OMS, así como la Organización de Estados Americanos (OEA), pero sí podemos suponer que fue fundamental el trabajo desplegado por los movimientos sociales arriba señalados y la contundencia de sus planteamientos para que tales organismos desplegaran un trabajo de revisión de ideas y promoción de iniciativas.

Lo dicho puede observarse en la progresiva adaptación de términos en las iniciativas de la ONU. Estos esfuerzos incluyen la Declaración de las Naciones Unidas respecto a la instauración de la Asamblea General sobre los Derechos de los Impedidos (1975), el establecimiento del Año Internacional de Minusválidos (1981), así como el Programa de Acción Mundial para los Impedidos (1982), la Declaración del Decenio de las Personas con Discapacidad (1983–1992), las Reglas standard sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (1993), por mencionar las iniciativas más relevantes.

A partir de la década de 1980 términos como “impedidos”, “minusválidos” y otros serán sustituidos por “personas con discapacidad”.<sup>14</sup> Desde entonces, la revisión

<sup>14</sup> No significa que exista un pleno y total consenso sobre la pertinencia del término “discapacidad”. De hecho, en México existe un movimiento de personas con discapacidad, inspirado en el MVI, que plantea “un nuevo término para denominar al grupo de mujeres y hombres, ‘Mujeres y hombres con diversidad funcional’ que representan 10% de la humanidad más olvidado y discriminado a lo largo de la historia en la casi totalidad de las sociedades humanas”. Javier Romañach y Manuel Lobato,

conceptual relativa a la discapacidad será un eje de acción de la ONU, el otro será la promoción de una legislación para promover el acceso a los derechos sociales y a la inclusión en general de las personas en desventaja física o intelectual.

En su 85ª Reunión Plenaria celebrada el 20 de diciembre de 1993, dicha institución internacional resolvió:

Los Estados deben asumir la responsabilidad final de reunir y difundir información acerca de las condiciones de vida de las personas con discapacidad y fomentar la amplia investigación de todos los aspectos, incluidos los obstáculos que afectan la vida de las personas con discapacidad.

En particular destacan dos puntos:

- Los estados deben reunir periódicamente estadísticas, desglosadas por sexo y otras informaciones, acerca de las condiciones de vida de las personas con discapacidad.
- Los estados deben examinar la posibilidad de establecer una base de datos relativa a la discapacidad, que incluya estadísticas sobre los servicios y programas disponibles y sobre los distintos grupos de personas con discapacidad, teniendo presente la necesidad de proteger la vida privada y la integridad personal.<sup>15</sup>

A partir de estos impulsos, el levantamiento de encuestas y la formulación de programas se han vuelto práctica común en los países miembros de la ONU. En México, por ejemplo, desde 1995 se incorporó oficialmente el término de discapacidad como concepto a medir en los conteos y censos institucionales. El *Censo general de población y vivienda* del 2000, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), además de buscar establecer la cifra de personas con discapacidad en México, también indaga sobre el acceso a derechos como la educación y el trabajo.<sup>16</sup>

El activismo de los organismos internacionales se ha sostenido ejerciendo presión a los gobiernos de naciones afiliadas a ellos. Por ejemplo, uno de los esfuerzos más recientes ha sido la Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad,

---

“Diversidad funcional, nuevo término para la lucha por la dignidad en la diversidad del ser humano”, ponencia presentada al Foro de Vida Independiente, mayo de 2005.

<sup>15</sup> Inegi, *Presencia del tema de la discapacidad en la información estadística. Marco teórico-metodológico*, Aguascalientes, México, 2000, p. 19.

<sup>16</sup> Inegi, *Personas con discapacidad...*, *op. cit.*, pp. 41-58.

promovida por la ONU y firmada por muchos países miembros, incluido el gobierno de México, en 2006. Más específicamente la OEA, atendiendo el tema de la inclusión laboral, promovió en 2004 la creación del Programa de Oportunidades para el Empleo a partir de la Tecnología en las Américas, mediante centros establecidos a lo largo y ancho del continente americano conocidos como centros poeta.

## **Inclusión laboral**

Las orientaciones de tales organismos multilaterales han sido decisivas para gobiernos nacionales que tenían relegado el tema de la discapacidad, por ejemplo México y España, y constituyeron un impulso también para países donde los movimientos sociales, el estudio y reflexión sobre la discapacidad se habían asentado desde mediados del siglo XX, como fue el caso de Estados Unidos e Inglaterra.

En ese marco se han desarrollado programas destinados a dar respuesta ante la evidente exclusión laboral que la población con discapacidad experimenta de manera ordinaria y generalizada. En el plano internacional se pueden ver dos casos que ilustran los esquemas que se han instrumentado con el propósito señalado.

El caso de Inglaterra muestra más claramente las características del Trabajo con apoyo, por poner el énfasis en la capacitación y el acompañamiento al empleo durante un tiempo razonable para facilitar la incorporación al trabajo, se apoya desde el Estado el proceso de vinculación laboral.<sup>17</sup> El segundo caso, España, descansa más en el Trabajo protegido basado en la creación de Centros Especiales de Empleo (CEE), donde las personas con discapacidad se emplean con la expectativa de que en tiempo razonable transiten hacia el trabajo ordinario.<sup>18</sup> Ambos modelos no son excluyentes, pero en los ejemplos vistos uno tiende a pesar más que el otro. De hecho, lo común es que al lado del modelo predominante estén presentes prácticas del otro modelo.

En ambos esquemas existe la intervención gubernamental, pero es mucho más acentuado en la modalidad inglesa dado que el Estado asume como una tarea permanente la de cuidar la vinculación laboral y la permanencia de esa vinculación. En

<sup>17</sup> Clare Bambra *et al.*, *Does 'welfare to work' work? A systematic review of the effectiveness of the UK's 'welfare to work' programmes for people with a disability or chronic illness*, University of Glasgow, 2004.

<sup>18</sup> Vanesa Rodríguez Álvarez, "Discapacidad y mercado de trabajo: tres análisis empíricos con la Muestra Continua de Vidas Laborales", *Estudios de La Fundación (Funcas)*, Madrid, 2012.

el caso español existe el supuesto de que la asistencia es temporal en tanto que las personas ganan en experiencia, habilidades y confianza para, por sí mismas, asumir retos laborales sin protección.

Si bien las dos formas de intervención representan un alivio en lo que se refiere a la integración laboral de la población con desventaja visible, los dos modelos presentan límites notables. En el caso inglés, el programa de Asignación de Trabajo por Discapacidad (DWA, por sus siglas en inglés) ha tenido bajo impacto debido a que:

[...] muchas personas con discapacidad se sentían incapaces y tenían muy bajas expectativas de trabajar de nuevo; aquellos que podían o querían trabajar deseaban se les asignaran empleos “adecuados”, por el cual recibieran un salario justo, independientemente de la ayuda estatal; había muchas barreras para el trabajo, incluida la falta general de puestos de trabajo, las actitudes de los empleadores, los trabajos poco atractivos de bajo estatus, bajo salario.<sup>19</sup>

En el caso español, la estrategia de los CEE, convertida en la principal estrategia de incorporación laboral, más que operar como una modalidad de trabajo protegido transitorio, se ha convertido en una meta, un trabajo del que pocas personas salen para incursionar en el trabajo ordinario, es decir, no protegido. La estabilidad laboral y cierto ambiente apacible y solidario, donde la competitividad entre trabajadores se ve atenuada, son condiciones preferidas sobre los riesgos que entraña el trabajo ordinario.

En ambos casos el criterio rector de las estrategias seguidas emana de considerar a la discapacidad como una cuestión individual y aleatoria, por tanto, su tratamiento se ubica en el mismo terreno, es decir, pasa por identificar problemas individuales y soluciones en la misma dimensión. Por su lado, la sociedad mantiene las barreras de exclusión. En uno como en otro caso se mantienen vigentes las resistencias a asimilar plenamente a trabajadores con discapacidad, a pesar de los incentivos, o los propios trabajadores desisten del empleo ordinario previendo un ambiente hostil. El éxito en la lucha por brindar acceso al trabajo a personas con discapacidad ha sido significativo para algunos grupos, pero sigue siendo esencialmente discreto.

En el caso de México la experiencia no es distinta, pero presenta particularidades. Desde el año 2000 se hizo evidente el esfuerzo del gobierno mexicano por atender los llamados y lineamientos emitidos desde la ONU, al menos en el plano

<sup>19</sup> Clare Bambra *et al.*, *Does 'welfare to work' work?...*, *op. cit.*, pp. 14-15.

del discurso y la normatividad. No sólo fue de los primeros en responder en 2007 al llamado de ese organismo, hecho un año antes, para firmar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Pronto, también, se inició la promulgación de disposiciones jurídicas propias para, se dijo, armonizar el marco legal nacional con lo dispuesto por la Convención y, en consecuencia, ponerse a tono con el discurso pro discapacidad.

Una primera acción, aunque no especializada pero que incluía la cuestión de la discapacidad, fue la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) en 2003. Este organismo público aportó visibilidad de la problemática, pero su impacto fue limitado en tanto sus escasos recursos y casi nulo marco jurídico para dar atención a un amplio espectro de grupos sociales discriminados.

En un segundo momento, el 10 de junio de 2005, después de aprobada se publicó la Ley General de las Personas con Discapacidad. En ella se “reconoce a las personas con discapacidad sus derechos humanos y mandata el establecimiento de las políticas públicas necesarias para su ejercicio”.<sup>20</sup>

Otro acto de defensa formal de esos derechos, más aterrizado en lo laboral, se da con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad publicada el 30 de mayo de 2011. En su artículo 11 se delega a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) la obligación de “promover el derecho al trabajo y empleo de las personas con discapacidad en igualdad de oportunidades y equidad, que les otorgue certeza en su desarrollo personal, social y laboral, y que, para tal efecto, realizará las siguientes acciones”.<sup>21</sup>

Como consecuencia de la Ley anterior se expide, ya en el gobierno de Enrique Peña Nieto, el “Programa nacional de trabajo y empleo para personas con discapacidad” (PNTEPD), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 2014. En la justificación del programa se establece que es concebido como “[...] el instrumento que comprenderá la capacitación, creación de agencias de integración laboral, acceso a bolsas de trabajo públicas o privadas, centros de trabajo protegido,

<sup>20</sup> Ley General de las Personas con Discapacidad [<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/comp/ley100605.html>], fecha de consulta: 20 de agosto de 2016.

<sup>21</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. Dirección de Derechos Humanos y Democracia, *Estudio sobre el trabajo y empleo de las personas con discapacidad en cumplimiento a la resolución 19/11 del Consejo de Derechos Humanos sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad* [<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/SubmissionWorkEmployment/ResponseMexico2.docx>], fecha de consulta: 15 de agosto 2016.

talleres, asistencia técnica, formación vocacional o profesional, becas en cualquiera de sus modalidades e inserción laboral de las personas con discapacidad”.<sup>22</sup>

En el programa se proponen grandes objetivos. Se puede ver que entre sus propósitos se habla de establecer agencias de integración laboral y centros de trabajo protegido, además de otros apoyos, como ocurre en otros países. Al fin parecía que la política pública daba un vuelco en la dirección correcta y se atenderían los grandes rezagos que afectan a la población con discapacidad.

La realidad en nuestros días no confirma del todo tales promesas. En una primera impresión, la inercia de la política pública parece consistir en emitir disposiciones legales sin detenerse a medir avances y retrocesos. Un ejemplo ilustra lo dicho. El 2 de mayo de 2016 el gobierno de Peña Nieto declara la instalación del Sistema Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, que será georreferenciado –se dice–, contará con un registro, pero soslayando el detalle de “que el Sistema (en la ley) no tiene objetivos, plazos, metas. Nada. Es una bonita foto, pues. Un símbolo”.<sup>23</sup> Según comentario de Katia D’Artigues, periodista acuciosa seguidora del tema, quien además observa que está ausente un esfuerzo por aterrizar “las recomendaciones que desde octubre de 2014 la ONU hizo a México para lograr que la Convención sea una realidad y no un papel firmado inclusivo y aspiracional”.<sup>24</sup>

El rasgo dominante de la acción pública consiste en una inclinación y gusto por la formulación de leyes, programas, sistemas o normas que se anuncian con la mayor resonancia mediática posible, pero con escaso rigor para dar un seguimiento puntual a los efectos prácticos que las iniciativas anunciadas puedan tener.

No obstante lo dicho y observando con mayor detenimiento, se pueden apreciar algunos cambios positivos en la acción pública que deben ser reconocidos para ubicar mejor el punto donde se encuentra la cuestión de la discapacidad, sus hierros, vacíos y pendientes.

Una medida que ha resultado de relevancia práctica, porque ha ido más allá de los buenos deseos jurídicos y ha beneficiado a numerosas personas con discapacidad en su situación laboral, es el establecimiento del Distintivo de Empresa Incluyente

<sup>22</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018, 28 de abril de 2014 [[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342488&fecha=28/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342488&fecha=28/04/2014)], fecha de consulta: 16 de agosto de 2016.

<sup>23</sup> Katia D’Artigues, Columna “Campos Eliseos”, *El Universal*, 4 de mayo de 2016.

<sup>24</sup> *Idem*.

(DEI) “Gilberto Rincón Gallardo” en el 2008, cuyo antecedente inmediato fue el Reconocimiento Empresa Incluyente de 2005, creado por la misma STPS.<sup>25</sup> Se trata de una estrategia que después quedará enmarcada en lo que se conocerá como el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad, ya mencionado antes.

Así, junto al DEI y otras estrategias como la creación de Redes Estatales para la Vinculación Laboral (REVL) y su complemento a nivel federal, Red Nacional para la Vinculación Laboral (RNVL), se operan otras medidas como el Programa Abriendo Espacios.<sup>26</sup> Adicionalmente se crean estructuras institucionales que se encargan de promover, difundir y estructurar actividades orientadas a poner en contacto a los potenciales usuarios del PNTEPD; a capacitar e incorporar laboralmente a las personas con discapacidad; a promover entre organismos públicos, civiles y privados la conveniencia de las prácticas de inclusión y del combate a la discriminación, entre otras.

El informe más reciente sobre los resultados de estas medidas hace públicos algunos datos interesantes. En 2017 los centros de trabajo que solicitaron el DEI<sup>27</sup> sumaron 845 y la obtuvieron 552. Estos centros probaron haber empleado a 7 303 personas en situación de vulnerabilidad, es decir, a personas con discapacidad, adultos mayores o con VIH. El balance es relativamente positivo en términos de centros laborales involucrados. Mientras en el sexenio 2006-2012 se otorgaron 597 DEI, la administración de Enrique Peña Nieto presume haberlo hecho con 2 477 centros de trabajo entre 2013 y 2017, obteniendo un incremento de 428 por ciento.<sup>28</sup>

En términos absolutos, el dato sugiere un avance significativo, pero si lo vemos en cifra relativa el dato se vuelve poco relevante. Si observamos el número de centros de trabajo que solicitan el DEI con el total de centros de trabajo registrados, se puede ver que los primeros apenas representan un poco más de una décima de punto porcentual. Es decir que en esos cinco años observados se estuvo lejos de

<sup>25</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Distintivo de Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”, 2018 [<http://distintivos.stps.gob.mx/Home/Distintivo/DEI>], fecha de consulta: 13 de agosto de 2018.

<sup>26</sup> Esencialmente se trata de un subportal de la STPS que funciona como vínculo para que las personas con discapacidad puedan hacer sus solicitudes relativas al empleo.

<sup>27</sup> La obtención de esta distinción por parte de los centros de trabajo pone a su alcance beneficios en el manejo de su imagen pública y comercial, así como en la obtención de prerrogativas fiscales.

<sup>28</sup> Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018. Avance y resultados 2017.

llegar a una cifra equiparable al 1% de locales de trabajo que emplearan a personas con alguna discapacidad.

En cuanto a los resultados del subportal Abriendo Espacios, muestra que las personas con discapacidad que buscaron apoyo para incorporarse al empleo, el año en que menos éxito tuvieron fue en 2016, donde sólo 12.03% lograron incorporarse laboralmente; pero el año más exitoso fue 2015, cuando se incorporó 39.71% de quienes lo solicitaron. Para ejemplificar, en 2017 fueron atendidas 48 715 personas, de las cuales fueron colocadas en empleos formales 11 869.<sup>29</sup>

Respecto al impacto de la RNVLPD en su función capacitadora, se tiene que salvo 2015 y 2016, en los que se tuvo menos del 30% de cobertura de la población atendida por esa red, el resto de años se capacitó a más del 40% de quienes lo pidieron. En el caso de 2017 se atendió a un total de 1 179 personas, de las cuales se capacitaron 506.<sup>30</sup>

En una primera impresión, resulta significativo observar que sea tan ínfimo el número de centros de trabajo y empresas en general que se interesen por atender las convocatorias del DEI, no obstante, las prerrogativas fiscales y de imagen que pueden alcanzarse con su obtención. Esto sólo se entiende si tenemos en consideración la acentuada normalización de la discriminación en la sociedad mexicana, misma que se nutre de una ideología opresora que reproduce y legitima el maltrato y la exclusión tanto en el plano de las relaciones personales como en la operación institucional.

Pero si observamos el cambio en la política pública federal con base en los datos previos se puede decir que, con todo y sus limitaciones, el PNTEPD tiene un valor de enorme significado en la medida que se han dado pasos importantes en la dirección de reconocer la existencia de una problemática social largamente soslayada, hasta hace poco más de una década, y que tiene que ver con la exclusión de la que ha sido objeto la población con discapacidad al verse impedida de ejercer sus derechos plenos, independientemente de que este progreso se deba más a influencias externas que a un aprendizaje y disposición interna.

Hay dos momentos distinguibles en esa política. El primero se inicia en 2003 con el decreto de disposiciones legales y firma de acuerdos internacionales para atender el tema de la discapacidad, hasta esos años relegado. Las disposiciones legales no se tradujeron en cambios significativos en las condiciones de vida y laborales de la

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>30</sup> *Idem.*

población afectada por la discapacidad y a menudo tales disposiciones sólo fueron usadas con fines demagógicos. En 2014 se inicia el segundo momento, cuando las autoridades del trabajo aterrizan medidas puntuales para hacer medibles los avances en la inclusión laboral.

Conviene, sin embargo, señalar que la intervención estatal en el campo que aquí se analiza ha sido tardía y limitada. Está lejos del estrecho y prolongado acompañamiento del Estado inglés para vincular laboralmente a sus ciudadanos con discapacidad mediante personal especializado. Dista también de la fuerte presencia del Estado español, con la participación de particulares y asociaciones, para impulsar y sostener el trabajo protegido para su propia ciudadanía en discapacidad a través de los Centros Especiales de Empleo.

Claramente la inclusión laboral está en etapa inicial y para evaluarla habrá que responder varias preguntas: ¿qué tanto se ha modificado realmente el indicador que mide el nivel de participación económica de las personas con discapacidad?, ¿son objetivas las cifras ofrecidas o son parte del discurso de simulación que tanto ha dañado la vida pública?, ¿los puestos creados son temporales o cuentan con algún tipo de estabilidad?, sus ingresos, su jornada, prestaciones, etcétera. Asimismo, ¿qué se hace para que las personas con discapacidad con alguna iniciativa para incorporarse a alguna actividad económica o cultural puedan hacerlo?, ¿qué incentivos o facilidades se ofrecen para propiciar la interacción de esta población y fructifique en expresiones organizadas y propositivas?, ¿qué se está haciendo a nivel federal para garantizar la movilidad y accesibilidad de las personas con discapacidad y, de esa manera, incorporarlas realmente a la sociedad con goce pleno de sus derechos?

### **Momento histórico y obstáculos estructurales**

Miguel Ángel Vite Pérez, sociólogo de la Universidad de Alicante España, refiriéndose a la discapacidad en México, ha dicho: “[...] la discapacidad no es un problema individual ni generado por la ausencia de una norma o ley; la vulnerabilidad social es resultado del fin de la sociedad del trabajo asalariado y de la pérdida del carácter universal de las protecciones del bienestar estatal”.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Miguel Ángel Vite Pérez, “La discapacidad en México desde la discapacidad social”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 8, núm. 2, 2012.

Con este señalamiento puntual se establece una explicación que recupera ideas fundamentales del modelo social inglés. La discapacidad desempeña su rol opresivo a partir de una ideología ampliamente compartida entre las sociedades y sus instituciones que justifican y reproducen la opresión sobre las personas en desventaja. Además, la discapacidad tiene un componente histórico. Como lo ha mostrado Mike Oliver, dada la naturaleza de las estructuras y relaciones sociales capitalista, basadas en la competencia empresarial que a su vez se traduce en competencia entre trabajadores para incrementar la productividad, la tendencia natural es la práctica de la exclusión de las personas con discapacidad.<sup>32</sup>

Sin embargo, la conclusión de Vite Pérez requiere de algunas precisiones; las dos causas estructurales que menciona son fenómenos relativamente recientes de las sociedades capitalistas que han transitado de economías eminentemente industriales a otra donde el sector de los servicios se ha convertido en el motor de las economías y el empleo.

Es cierto que existe un largo debate desde fines del siglo pasado donde se ha insistido en la declinación del empleo por efecto de la acelerada innovación tecnológica, así como la declinación del peso del trabajo como generador de identidades entre los propios trabajadores. Ninguno de los dos señalamientos ha resultado concluyente. En realidad, autores como Offe, Gorz y Rifkin,<sup>33</sup> pusieron a circular el concepto de “crisis del trabajo”. Basaron sus reflexiones en un concepto restringido de trabajo y no las sustentaron sobre una base empírica sólida. Mientras todos ellos vaticinaban “el fin del trabajo”, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reportó que “la mayoría de las economías industrializadas (a excepción de Alemania y Japón) aumentaron el nivel de producción y de empleo nominal durante el periodo 1999-2002”.<sup>34</sup> Más que decrecer, el empleo se ha precarizado.

<sup>32</sup> Mike Oliver, “¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?”, *op. cit.*

<sup>33</sup> Claus Offe, “¿Es el trabajo una categoría sociológica clave?”, en Claus Offe (comp.), *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, Alianza Editorial, Madrid España, 1984; André Gorz, *Adiós al proletariado. Más allá del socialismo*, Barcelona, El viejo topo, 1982; Jeremy Rifkin, *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, México, Paidós, 1996.

<sup>34</sup> OIT, “Un nuevo estudio de la OIT destaca las tendencias laborales en el mundo: aumenta la productividad en los Estados Unidos y mejora la capacidad de Europa para crear empleo”, *Revista Trabajo*, núm. 48, septiembre, 2003 [[https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS\\_081396/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS_081396/lang-es/index.htm)], fecha de consulta: 28 de agosto de 2018.

En cuanto a que el trabajo ha dejado de operar como factor cohesionador y gestor de movimientos, también abundan evidencias en la emergencia de múltiples movimientos sociales que tienen en común la vinculación con el trabajo. El problema parece radicar en que no se comprende que el trabajo se ha desdoblado de su vieja forma industrial para pasar a una multiplicidad de presentaciones. En el sector de servicios se esconden una cantidad extensa de actividades laborales cuya función no sólo es circulatoria, también es productiva.<sup>35</sup>

Por otro lado, respecto a la consideración de que el capitalismo es socialmente opresor y excluyente, no se puede olvidar que en las últimas décadas esos rasgos se han acentuado. El enfoque que se ha impuesto es el del modelo neoliberal, cuyo rasgo fundamental es el de empoderar al mercado frente a la intervención estatal en el ámbito económico como se hacía en apego a la teoría económica keynesiana.<sup>36</sup> El retraimiento del Estado en el gasto de inversión y la contención del gasto público en múltiples sectores culminó en una reducción del gasto social y la reforma del sistema de protección y seguridad social. A eso se refiere Vite cuando habla de: “la pérdida del carácter universal de las protecciones del bienestar estatal”.

No se puede explicar el desempleo acentuado por los cambios operados en las estructuras productivas capitalistas. El capitalismo siempre ha sido excluyente respecto a las personas con desventaja física o intelectual, la exclusión no es un fenómeno reciente. En todo caso, es resultado de una forma de entender la discapacidad y de las decisiones que se desprenden de esa comprensión. Sólo así se comprenden los cambios recientes en la política hacia la discapacidad en México.

Es en este periodo neoliberal donde por influencia de los organismos internacionales la cuestión de la discapacidad toma relevancia en el caso mexicano. Ya hemos señalado que entre 2003 y 2014 la política pública federal pasó de la indiferencia casi total respecto a la discapacidad, hacia la emisión de leyes de manera profusa sin cuidar mucho su instrumentación, para luego aterrizar en medidas operativas medibles a partir de 2014.

<sup>35</sup> Enrique de la Garza, “Del concepto ampliado de Trabajo al de Sujeto laboral ampliado”, en Enrique de la Garza (comp.), *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2005.

<sup>36</sup> Carlos Tello y Jorge Ibarra, *La revolución de los ricos*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2013.

Se generan así dos movimientos contradictorios del Estado mexicano. Se retrae en sus funciones de protección social, pero reacciona positiva y formalmente ante las orientaciones de la ONU para generar marcos legales y programas de protección para las personas con discapacidad.

No se puede afirmar que existe un retroceso absoluto. Si bien el carácter universal de las protecciones del bienestar estatal fue desmantelado, la población con discapacidad hoy cuenta con limitados avances en el terreno jurídico y en el acceso al empleo que le abren oportunidades hasta hace poco inexistentes.

El matiz introducido en las líneas previas es importante establecerlo en un momento histórico donde la orientación neoliberal que ha marcado las políticas públicas ahora parece llegar a su fin, por lo menos en la determinación de la política social. El nuevo gobierno que se inició en diciembre de 2018, ha dejado claro que su compromiso será colocar como prioridad el bienestar de la gente. Se esperaría que la política de atención a la discapacidad se extienda y profundice.

### **Nota conclusiva**

Las últimas dos décadas dieron lugar a la introducción de algunos cambios importantes en la política pública destinada a reconocer y promover derechos a la población con discapacidad. Del abandono casi total a las posibilidades e iniciativas que las familias, y algunas iniciativas privadas, podían ofrecer para la integración social, se pasó a una disposición del Estado mexicano para contribuir en esa integración.

En lo que hace a la integración laboral de las personas con discapacidad, se registraron algunos cambios en el plano legal y operativo a contracorriente de la política neoliberal impuesta desde la década de 1980, pero que finalmente ha sido rechazada por el voto popular el 1 de julio de 2018.

Con todo, son cambios insuficientes y limitados. En particular porque se mantiene en lo esencial el conjunto de supuestos con los que se construye la visión y la actuación del Estado sobre la discapacidad. La idea de la tragedia personal y la percepción de la discapacidad como enfermedad continúan presentes.

Cuando los gobiernos renuncian a la intervención directa para crear las condiciones más favorables a la integración laboral de las personas con discapacidad, y sólo se limita a promover leyes y programas regulatorios, pero se autodefinen como “facilitadores” del encuentro entre el capital y el trabajo, lo que hacen es empatar las orientaciones neoliberales sobre el retraimiento del Estado con esta idea de discapacidad como tragedia personal.

En cuanto a lo segundo, a la discapacidad como enfermedad, ha llevado a privilegiar la creación de infraestructura médica para atender la necesaria rehabilitación. Cosa por demás importante en una época con impresionantes avances científicos y técnicos. Pero se ha dejado de lado la tarea de incorporación social, especialmente la laboral, para que las personas accedan al derecho de una “vida independiente”. No sólo a la autosuficiencia económica, también a la libertad para construirse como sujetos.

En este segundo aspecto es donde debe centrarse el esfuerzo de toda política pública orientada a atender la inclusión laboral en México. Sin embargo, un elemento nuevo a considerar es la participación social en este esfuerzo, particularmente de las personas con discapacidad. Lo usual hasta ahora ha sido su exclusión o una participación mediada por formas corporativas que han dejado fuera a la gran mayoría de la población afectada.

La coyuntura política que se abre a partir de 2018 resulta inmejorable para avanzar. Dependerá de la capacidad propositiva y de la organización de las personas con discapacidad que se pueda tomar la palabra al nuevo gobierno para alcanzar mejores niveles de inclusión y bienestar social.

## Bibliografía

- Bambra, Clare *et al.*, *Does ‘welfare to work’ work? A systematic review of the effectiveness of the UK’s ‘welfare to work’ programmes for people with a disability or chronic illness*, University of Glasgow, 2004.
- Barnes, Colin, *‘Work’ is a Four Letter Word? Disability, Work and Welfare* Colin Barnes, University of Leeds, 2003.
- Bustos García, Brenda y Verónica Soeglin, “Los discursos gubernamentales acerca de la discapacidad en México y la situación de los discapacitados. Una mirada desde los censos de población”, *Perspectivas sociales*, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2006 [<http://eprints.uanl.mx/8716/>].
- D’Artigues, Katia, columna “Campos Elíseos”, *El Universal*, México, 4 de mayo de 2016.
- De la Garza, Enrique, “Del concepto ampliado de Trabajo al de Sujeto laboral ampliado”, en Enrique de la Garza (comp.), *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2005.
- Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014–2018”, 28 de abril 2014 [[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342488&fecha=28/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342488&fecha=28/04/2014)].

- Ferreira, Miguel, “Discapacidad, globalidad y educación: ¿una nueva ‘política del cuerpo’?”, *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, año 3, núm. 6, agosto-noviembre, 2011.
- Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018. Avance y resultados 2017.
- Gorz, André, *Adiós al proletariado. Más allá del socialismo*, Barcelona, El viejo topo, 1982.
- Inegi, *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*, 2004.
- , *Presencia del tema de discapacidad en la información estadística*, México, 2001.
- , *Presencia del tema de la discapacidad en la información estadística. Marco teórico-metodológico*, Aguascalientes, 2000.
- Ley General de las Personas con Discapacidad [<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/ley100605.html>].
- López González, María, “Modelos teóricos e investigación en el ámbito de la discapacidad. hacia la incorporación de la experiencia personal”, *Docencia e investigación*, año XXXI, segunda época, núm. 16, Universidad de Castilla-La Mancha, enero-diciembre, 2006 [<https://ruidera.uclm.es/xmlui/handle/10578/8063>].
- Offe, Claus, “¿Es el trabajo una categoría sociológica clave?”, en Claus Offe (comp.), *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, Madrid, Alianza Editorial, 1984.
- Oliver, Mike, “¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?”, en Len Barton (comp.), *Discapacidad y sociedad*, Madrid, Morata, 1998.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Un nuevo estudio de la OIT destaca las tendencias laborales en el mundo: aumenta la productividad en los Estados Unidos y mejora la capacidad de Europa para crear empleo”, *Revista Trabajo*, núm. 48, septiembre, 2003 [[https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS\\_081396/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS_081396/lang-es/index.htm)].
- Rifkin, Jeremy, *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, México, Paidós, 1996.
- Rodríguez Álvarez, Vanesa, “Discapacidad y mercado de trabajo: tres análisis empíricos con la Muestra Continua de Vidas Laborales”, *Estudios de La Fundación (Funcas)*, Madrid, 2012.
- Romañach, Javier y Manuel Lobato, “Diversidad funcional, nuevo término para la lucha por la dignidad en la diversidad del ser humano”, ponencia presentada al Foro de Vida Independiente, mayo de 2005.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), Dirección de Derechos Humanos y Democracia, *Estudio sobre el trabajo y empleo de las personas con discapacidad en cumplimiento a la resolución 19/11 del Consejo de Derechos Humanos sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad* [<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/SubmissionWorkEmployment/ResponseMexico2.docx>].

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Distintivo de Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”, 2018 [<http://distintivos.stps.gob.mx/Home/Distintivo/DEI>], fecha de consulta: 13 de agosto de 2018.
- Tello, Carlos y Jorge Ibarra, *La revolución de los ricos*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2013.
- The Union of the Physically Impaired Against Segregation (UPIAS), 1976, pp. 3-4.
- Vite Pérez, Miguel Ángel, “La discapacidad en México desde la discapacidad social”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 8, núm. 2, 2012.

# De la seguridad del Estado a la seguridad ciudadana Entre los cambios y la persistencia

*Ana Karen Martínez Sarabia\**

## **Introducción**

El referente de seguridad ha sido tema de debate entre dos posturas: la escuela realista–neorrealista vinculada con las relaciones internacionales cuya visión estado-centrista se enfocaba a la defensa e integridad del territorio y orden interno; y la escuela idealista, vinculada con los estudios de la paz y con la idea del individuo y sus derechos como principal referente de la seguridad. En el periodo de guerras del siglo XX (1914–1991) predominó en el debate la visión realista; sin embargo, al terminar el conflicto y tomar en cuenta las consecuencias atroces, prosperaron las ideas de cooperación internacional y se consideró al ciudadano y sus derechos como fuente de protección; así, la idea de la instauración de la democracia es acompañada por una visión de Estado cuyo marco jurídico y normativo se estructurara para garantizar los derechos fundamentales que conformaban al ciudadano.

Surge así un nuevo paradigma de la seguridad donde se desplaza la idea de que la defensa armada del Estado y su territorio conllevarían a la seguridad de sus habitantes, por una basada en la seguridad humana que emerge de la noción de seguridad ciudadana, vinculada con la protección de los derechos fundamentales. Si bien dichas ideas generaron expectativas, aún se debate respecto a su aplicación, pues en

\* Ayudante de investigación en el área “Gestión estatal y sistema político”, Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco [amartinezs@correo.xoc.uam.mx].

América Latina, y específicamente en México, prevalece una combinación de ambos referentes de seguridad, aunado a un contexto de desigualdades y violencia.

El objeto de este trabajo es hacer una revisión sobre el cambio de paradigma de la seguridad; por ello, en un principio contrastamos la visión de seguridad de Hobbes y Kant, teóricos base de las escuelas realista-neorrealista e idealista; posteriormente nos remitimos al periodo de guerras del siglo XX (1914-1991), pues el debate toma fuerza entre dos posturas: el Estado y su dominio o el ciudadano sujeto de derechos, que devino en la construcción del paradigma de la seguridad humana, de donde se desprende la seguridad ciudadana conducente a la prevención de la violencia y delincuencia con un enfoque de derechos humanos. Ello con la finalidad de reflexionar en torno al caso de México, pues hasta la fecha se ha buscado institucionalizar una política de seguridad militar, con un enfoque desprovisto de derechos humanos.

### **La seguridad como función del Estado y para el Estado**

La seguridad es la evolución fonética del latín *securitas* que quiere decir la cualidad de estar sin cuidado. En términos generales, se define como la ausencia de peligro y riesgo. Según Thomas Hobbes, para gozar de esta condición, inexistente en un estado de naturaleza, los hombres deben someter sus voluntades y conferir su poder individual a uno común: el Estado.<sup>1</sup> De tal modo, la seguridad es la principal justificación para la existencia del Estado, y la que determina su poder al interior (control de los individuos por medio de leyes y del uso legítimo de la fuerza) y al exterior (frente a otros Estados en busca de hegemonía y dominio).

En este sentido, la teoría del realismo señala que la búsqueda del orden interno conforma al Estado-nación, que una vez establecido, su defensa se vuelve primordial para su supervivencia. El Estado-nación, en el ámbito interno, tiene la autoridad de imponer ordenamientos sobre su población y territorio con el fin de eliminar la anarquía, violencia individual (cualidades innatas al hombre) y fomentar la convivencia pacífica, de modo que, “conservar el monopolio de la fuerza, es precisamente

<sup>1</sup> Ángela Arbeláez Herrera, “La noción de seguridad en Thomas Hobbes”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Colombia, Universidad Pontificia Bolivariana, vol. 39, núm. 110, enero-junio, 2009, p. 114.

la condición necesaria para la seguridad interna del Estado”.<sup>2</sup> Por otro lado, éste se encuentra en amenaza constante debido a que interactúa en un sistema interestatal anárquico en el que se generan disputas por el control y la dominación,<sup>3</sup> ante ello, se debe hacer uso de todos sus recursos: la defensa, el poder militar y el uso de la fuerza –primordiales para la misión.

Por su parte, Immanuel Kant –cuyo pensamiento se ubica en el siglo XVIII durante la Ilustración– no coincide con Hobbes en cuanto que el objeto de la seguridad es la integridad territorial. Partió de la idea de que en el estado de naturaleza predominaba la inseguridad, pero no por un asunto fáctico como lo señala Hobbes, sino por la ausencia de marcos jurídicos que generaran certeza a los individuos en sus relaciones con los demás. De tal modo, los individuos deciden voluntariamente conformar una sociedad civil y al Estado, para que sus derechos naturales sean garantizados conforme al derecho civil. En el ámbito externo, planteaba la necesidad de un modelo de sociedad internacional regulada bajo normas de un derecho internacional construido a partir del derecho interno, para el alcance y mantenimiento de la paz. Para tales efectos, consideró importante que los Estados adoptaran una constitución republicana, pues contenía los principios de libertad, igualdad y autonomía; además, planteó como elemento constitutivo de las relaciones el derecho cosmopolita, pues no se trataba sólo de la paz entre los Estados, sino de regular las relaciones de los individuos con los Estados.<sup>4</sup>

De tal forma, a diferencia de Hobbes –cuyo referente de seguridad era el Estado y su noción del individuo era el de súbdito–, Kant da importancia y centra el objeto de la seguridad en los derechos del ciudadano no sólo al interior sino al exterior del Estado. Además, para Kant un ciudadano en una república es aquel que toma parte del proceso político por medio de su derecho al voto (principio de autonomía), sin embargo, tal derecho era exclusivo de quienes poseían una propiedad; situación que generaba la existencia de ciudadanos de primera (burgueses) y de segunda (mujeres, niños, etcétera). “La propiedad se convierte en un sujeto político que crea ciudadanos”.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> *Ibid.* p. 138.

<sup>3</sup> María Aracely de Haas, “Comparación entre el marco constitucional de Seguridad Nacional e Interior de México y Argentina”, *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 17, diciembre, Quito, Flacso, 2015, pp. 99 y 215.

<sup>4</sup> Antonio Hermosa Andujar, “La concepción kantiana de las relaciones internacionales”, *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 64, abril-junio, 1989, pp. 163-165.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 182.

Los planteamientos teóricos de Hobbes y Kant fueron fuente de debate en torno a la seguridad como objeto de estudio. La principal diferencia de sus esbozos consiste en el nivel de aplicación del concepto, es decir, en el objeto referente de la seguridad. El primero estableció las bases de la escuela *realista* y neorrealista cuyo objeto de estudio es la integridad territorial del Estado, el equilibrio de poder en las relaciones internacionales, y la defensa de la soberanía, que a su vez devenía en la seguridad interna. Mientras que el segundo cimentó los postulados de la escuela *idealista*, cuyos planteamientos liberales optaban por la paz y cooperación entre los Estados para la supervivencia y bienestar de los individuos.

Sobre los postulados de la escuela realista, durante el periodo bélico del siglo XX (1914-1991), se generan argumentos en contra por parte de la escuela idealista (teoría crítica), pues calificaban de limitada la visión que afirmaba que garantizar la seguridad del Estado devenía en la seguridad del individuo y de la sociedad, dado que tal tesis traía consigo enfrentamientos internacionales y violaciones de los derechos humanos. De tal modo, se piensa en un nuevo enfoque que considera a la *seguridad humana* una seguridad integral que incentiva el desarrollo humano y salvaguarda la vida de las personas, idea que fue base del desarrollo de un nuevo concepto de seguridad vinculado con la protección de los derechos humanos, adoptada una vez instaurada la cooperación internacional y que devino en la instauración de Estados de derecho democrático: la *seguridad ciudadana*. Cabe destacar que las ideas kantianas fueron base de esta nueva concepción.

### *Periodo de entreguerras. Debate entre idealistas y realistas*

Durante el siglo XX se vivió un periodo marcado por tres principales enfrentamientos bélicos internacionales: Primera Guerra Mundial (1914-1918), Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y Guerra Fría (1947-1991). Ante estos acontecimientos, dio inicio el debate ideológico entre las escuelas realista e idealista en torno a los referentes de seguridad.<sup>6</sup> Esta última optaba por la creación de marcos institucionales basados en el derecho internacional que fomentaran la paz entre las naciones y garantizaran la seguridad del individuo y sociedad. Por su parte, para la escuela realista,

<sup>6</sup> Rubén Sánchez David, Federmán Antonio Rodríguez Morales, "Seguridad nacional: el realismo y sus contradictores", *Desafíos*, núm.15, semestre II de 2006, Bogotá, p. 123.

el Estado como unidad primordial del sistema internacional se encontraba en constante peligro por la ambición de poder y hegemonía de otros Estados, por lo que argumentaba que el conflicto armado era el único mecanismo para generar un equilibrio de poderes y transformar las relaciones internacionales.<sup>7</sup>

Dentro de la línea idealista, Woodrow Wilson (entonces presidente de Estados Unidos), fue uno de sus principales promotores, quien al concluir la Primera Guerra Mundial formuló un proyecto con la intención de establecer un sistema de cooperación internacional, apoyado en la extensión del modelo político democrático liberal que para él, era el único mecanismo por el cual se podría generar la paz, pues –entre otros fundamentos– traía consigo la reivindicación del individuo como ciudadano, las libertades y el equilibrio de poderes. Propuesta de la que surgió el Tratado de Versalles (mismo que al final no firmó Estados Unidos) y la Sociedad de las Naciones (1919), organismo cuyo fin era ser un medio de resolución de conflictos entre las naciones de manera pacífica bajo la premisa del respeto a la soberanía.<sup>8</sup>

No obstante, los pensamientos de la escuela realista imperaron ante la intención de instaurar un sistema internacional de cooperación, pues su principal organismo, la Sociedad de las Naciones, carecía de sujeción, aunado a que Estados Unidos y Alemania no habían entrado a los acuerdos por disconformidades con el contenido. De tal modo, se da el estallido de la Segunda Guerra Mundial, avivado por el nacimiento del fascismo, del nazismo y del socialismo como ideologías totalizadoras que contravenían el pensamiento liberal democrático, por lo que se buscaba la disuasión política de los contendidos. La guerra entre ideologías reforzaba la teoría realista de que los Estados en un sistema anárquico buscaban la hegemonía y dominación, por lo que el conflicto armado, según sus tesis, genera un equilibrio de poder.

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, y teniendo en cuenta los saldos negativos del conflicto, se buscó la cimentación de un organismo supranacional para establecer la paz, el desarme, la reconstrucción social y la transformación en las relaciones internacionales. De este modo, en 1945 nace la Organización de las Naciones Unidas (ONU), misma que sustituyó a la Sociedad de las Naciones. Tres años más tarde, la Asamblea General de dicho organismo expide la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* con 30 artículos que contienen los derechos políticos, sociales,

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>8</sup> Olmer Alveiro Muñoz Sánchez y Florent Frasson-Quenoz, “El realismo en los siglos XX y XXI”, *Analecta política*, vol. 1, núm. 1, julio-diciembre, 2011, p. 85.

culturales y económicos que a todo humano corresponden. De tal modo, cada Estado miembro de la organización debía armonizar su legislación con la normatividad de la Declaración, con objeto de fortalecer la protección de los derechos humanos con base en un Estado de derecho que establezca el equilibrio de poderes y pleno respeto a los derechos humanos.<sup>9</sup> Este documento fue base para el cambio del referente de la seguridad, pues aquí el ciudadano aparecía como principal objeto de protección.

Sin embargo, otro conflicto limitaba las ideas de paz y respeto a los derechos humanos, pues se generó un conflicto posbélico-ideológico entre las dos potencias triunfadoras: Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que provocó la división del mundo en dos polos. En la Guerra Fría, como se le denominó, no hubo enfrentamientos directos, pese a que ambas naciones tenían un amplio arsenal de armas nucleares, no obstante, prevalecían las premisas de la teoría del realismo y su lógica militar basadas en la defensa, que tuvieron alcances en los países de América Latina por medio de Estados Unidos y su Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), aplicada para el mantenimiento del orden interno y la disuasión de las formas de pensamiento comunista. La situación implicó la implantación de regímenes militares y la violación sistemática de los derechos humanos en la región, lo que retrasó la democracia.

### *La Doctrina de la Seguridad Nacional.*

#### *La noción de seguridad estado-centrista en América Latina*

La noción de seguridad nacional entendida como la seguridad del Estado fue base de la DSN, que se desarrolló a finales de la Segunda Guerra Mundial y cuya práctica se consolidó en tiempos de la Guerra Fría. La DSN como estandarte de Estados Unidos, se basó en una estrategia de contención comunista y brindó, a algunos países de América Latina,<sup>10</sup> apoyo en la capacitación militar y en la creación de instituciones

<sup>9</sup> ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 1945 [<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018.

<sup>10</sup> Los países latinoamericanos que en el contexto de la Guerra Fría tuvieron golpes de Estado militares fueron: Guatemala (1954-1986); el Salvador (1962-1979); Honduras (1963-1982); Perú (1968-1980); Ecuador (1972-1979); Brasil (1964-1985); Bolivia (1964-1982); Paraguay (1954-1989); Chile (1973-1990); Argentina (1976-1983); Uruguay (1973-1985).

de inteligencia, con el fin de contener al enemigo interno y evitar su trascendencia y alcance continental.

De acuerdo con Francisco Leal, la idea de seguridad aplicada en estos países para el mantenimiento del orden interno, partía del supuesto de que el enemigo se ubicaba al interior y que su disuasión por medio de la intervención militar traería consigo la seguridad social (principal crítica de los idealistas). De tal modo, “la Doctrina [fue] el mayor esfuerzo latinoamericano por militarizar el concepto de seguridad. Además, al ubicar el componente militar en el centro de la sociedad, trascendiendo las funciones castrenses”.<sup>11</sup> En este contexto, los militares se involucraron no sólo en la lucha armada, sino se apropiaron de espacios de la política nacional e instituciones de naturaleza civil en sus países, situación que desvirtuó la naturaleza de sus funciones como brazo armado del Estado e instauró regímenes que no garantizaban en absoluto la protección de los derechos humanos. Dicha etapa representó un periodo amplio, no obstante, una vez que entró en declive la Guerra Fría, se gesta paulatinamente la adopción de la democracia como forma de gobierno y el establecimiento del Estado de derecho, en los países involucrados en el conflicto y en América Latina, que reaviva el debate en torno al referente de seguridad, por lo que surgieron cambios que dieron pie a la modificación de prioridades en las agendas nacionales.

Así, con base en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* se establece necesaria la cooperación e interacción entre naciones; esta idea trató de minar la concepción de lucha constante entre los Estados, refiriendo a la seguridad como un conjunto amplio de factores relacionados con el desarrollo de las naciones, el crecimiento económico, el progreso social y la efectividad de los derechos humanos, entendiendo que la mejor forma de garantizarla es con el apoyo mutuo.<sup>12</sup> Tales ideas influyen en el nacimiento del concepto que cimentó el cambio de referente de la seguridad, *seguridad humana*, definido en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que la entiende desde una visión multidimensional (económica, política, social, salud, comunal) y cuyos planteamientos se enfocan a la protección de la vida de las personas y al fomento de su desarrollo humano,<sup>13</sup> pues son los únicos medios para alcanzar la

<sup>11</sup> Francisco Leal, “La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur”, *Revista de Estudios Sociales*, 2003 (junio), pp. 74-76.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> De acuerdo con el PNUD, “el desarrollo humano es un paradigma de desarrollo que [...] comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y

estabilidad social y un ambiente sin conflictos bélicos. En este sentido, incorpora el tema de los derechos humanos, y de un Estado que los haga efectivos. El PNUD señala que las amenazas a las que está expuesta son múltiples y pueden ser desde la pobreza extrema, inseguridad, los desastres naturales, entre otros.<sup>14</sup>

Es preciso aclarar que la seguridad humana y la seguridad ciudadana son conceptos que se interrelacionan, pues este último, de acuerdo con la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), es una dimensión del primero, que nace específicamente en América Latina una vez instaurada la democracia, y va orientado a la prevención del delito y la violencia desde una perspectiva de los derechos humanos, mientras que la seguridad humana es un instrumento para potencializar el desarrollo humano.<sup>15</sup>

Sobre este último punto abundaremos más adelante; sin embargo, antes de entrar a la discusión en torno a la seguridad ciudadana, es preciso hacer un breve recorrido sobre las bases teóricas y algunas precisiones en torno al Estado de derecho democrático, pues se consideró el mejor medio para la protección de los derechos humanos, además de que se instaure de la mano del nuevo paradigma de seguridad con un enfoque de protección del ciudadano.

## **Estado de derecho democrático y protección de los derechos**

El fin de la Guerra Fría trajo consigo una serie de transformaciones que fortalecieron la idea de paz entre las naciones y la necesidad de crear los mecanismos necesarios para la protección de los derechos humanos en el mundo, pero también de aquellos Estados que habían empleado el uso excedido de la fuerza al interior de sus países

---

llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore”. De tal modo, el crecimiento económico sólo es el medio para generar estas condiciones y no el fin del desarrollo humano [<http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/>], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018.

<sup>14</sup> PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1994*, Nueva York, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 2-5 [[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018.

<sup>15</sup> CIDH/OEA, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, pp. 1 y 7 [<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018.

por la implementación de la DSN. De tal modo, la ONU en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* estableció necesario que, para garantizar la seguridad humana, los “derechos humanos [debían ser] protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”. Así, avanzó la idea de un Estado cuyo marco jurídico estableciera las premisas de la democracia y la garantía de los derechos humanos, y trajo consigo un cambio de paradigma de seguridad que ponía al ciudadano sujeto de derechos como su principal referente, por encima de la defensa del territorio y el equilibrio de poder.

Con base en lo anterior, esta segunda parte del texto tratará de dilucidar la idea de un Estado de derecho democrático para entender en qué consisten o cuáles son sus principales influencias en el nuevo paradigma de seguridad. Por ello, abordamos un poco de su construcción histórica, cuyas bases se encuentran en el liberalismo clásico, aterrizando en la idea de Estado de derecho democrático y sus principales características. Finalmente abordamos el debate sobre el nuevo paradigma de seguridad ciudadana y los problemas a los que se enfrenta actualmente en América Latina, pues el Estado de derecho democrático y sus gobiernos han resultado deficientes para la protección de los derechos humanos, ya que algunas de las nuevas amenazas como el narcotráfico, la violencia y la delincuencia han tenido un sumo alcance que la implementación de estrategias ha retrocedido a una visión armamentista.

### *Del Estado de derecho liberal al Estado de derecho democrático*

La noción de Estado de derecho tiene su origen en el siglo XVIII durante la Ilustración, sus planteamientos tienen base en las ideas liberales y nace como contraposición de los regímenes monárquicos absolutistas, donde el poder y la soberanía se concentraban en una sola figura y carecían de garantía los derechos humanos de los individuos. La idea aparece con el triunfo de la Revolución Gloriosa en Inglaterra (1688), pues marcó el origen de la *Declaración de derechos* (1689). Sin embargo, toma impulso con el éxito de la revolución francesa (1789), de donde surgió la *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano* y la *Carta de Derechos de los Estados Unidos* (1789). Kant es considerado como el pensador que sentó las bases teóricas, pues sus planteamientos inscribían que la unión de individuos orientados por la razón práctica,<sup>16</sup> buscaban la instauración del derecho público (legalidad) para hacer efectiva la

<sup>16</sup>De acuerdo con Kant, “sólo un ser racional tiene la capacidad (*vermögen*) de obrar (*handeln*) según la representación de leyes, de obrar según principios, o lo que es lo mismo, posee una voluntad. Dado

igualdad y la libertad (derechos innatos). De tal modo, Kant entendía que la instauración de formas jurídicas sometería el ejercicio del poder y protegería los derechos fundamentales de los ciudadanos: libertad civil, igualdad jurídica y garantía de la propiedad.<sup>17</sup> Esta visión liberal del Estado de derecho predominó hasta el siglo XX, y se plasmó en la tradición política y jurídica anglosajona en el llamado gobierno de la ley (Rule of the Law). La autoridad ahora era la ley y no los hombres, pues en ella se fundamentaban los derechos humanos y el control del poder público.

De acuerdo con Rodríguez Zepeda,<sup>18</sup> las críticas a esta noción liberal se centraron en señalar que los principios bajo los cuales se regía no atendían el problema de la justicia distributiva y no identificaban las necesidades que la sociedad moderna presentaba, además de que exceptuaba principios comunitarios que procuraran identidad.<sup>19</sup> Tales críticas, surgidas durante el siglo XX en el periodo de guerras, conllevaron a sacrificar al Estado liberal de derecho, por regímenes que, en un inicio se pensó, darían respuesta a las demandas de inclusión (nazismo, fascismo, socialismo). Fue después de la Primera Guerra Mundial –junto con el desarrollo de la escuela idealista que trataba de extender las ideas democráticas, instaurar un sistema internacional de cooperación para mantener la paz entre los Estados y garantizar efectivamente los derechos– y de forma más concreta cuando terminó la Segunda Guerra Mundial, que a la visión del Estado de derecho se incorporan los derechos sociales (educación, salud, entre otros), implicando el paso de una noción de Estado de derecho liberal a una que impuso obligaciones a los Estados con el objeto de satisfacer las necesidades materiales, y que consideraba como requisito “el principio de ‘gobierno del pueblo’ en el sentido de la participación ‘universal’ de los ciudadanos en la conducción de las cuestiones públicas”.<sup>20</sup> Así, se pensó en la construcción

---

que para la derivación de acciones a partir de leyes se exige la razón, entonces la voluntad no es otra cosa que razón práctica”. Luis Placencia, “Kant y la voluntad como razón práctica”, *Tópicos*, núm. 41, 2011. p. 72. A propósito, Luis Placencia dice que para Kant, un ser racional actúa por leyes de la libertad (leyes prácticas) y por representación de la ley moral. *Ibid.*, p. 81.

<sup>17</sup> Ana Lilia Ulloa Cuellar, “El Estado en Kant”, *Revista de Letras Jurídicas*, Universidad Veracruzana, núm. 11, enero, 2005, pp. 1–6 [<https://doctrina.vlex.com.mx/vid/concepto-derecho-kant-41885332>], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018.

<sup>18</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, “Estado de derecho y democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 12, México, Instituto Nacional Electoral (INE), 2016.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 52.

de instituciones que rigieran los principios de justicia y de instituciones legales que permitieran la expresión de la voluntad popular.

Esta construcción histórica de la visión del Estado como garante de los ciudadanos y sus derechos, vino de la mano con un cambio de paradigma en cuanto al referente de seguridad. En primer lugar, se trataba de terminar con las visiones totalitarias de centralización del poder, que sostenían la idea reduccionista de que la defensa armada del territorio del Estado, devenía en la seguridad del ciudadano, pues los resultados históricos habían comprobado que los conflictos bélicos denigraban al humano. Por ello, los promotores del Estado de derecho democrático, consideraron que el equilibrio de poderes, la seguridad de la libertad, de la igualdad y de la justicia, garantizadas bajo un marco jurídico, generaría un ambiente de paz y cooperación, por lo que el referente principal debía ser el ciudadano y sus derechos. La seguridad humana fue el concepto que fundó el nuevo paradigma del que a su vez derivó en la región latinoamericana, el concepto de seguridad ciudadana.

#### *Estado de derecho democrático. Algunas precisiones*

Elías Díaz<sup>21</sup> y Guillermo O'Donnell<sup>22</sup> desarrollan una visión sustantiva del Estado de derecho, pues consideran relevante que el contenido de las normas garantice los derechos fundamentales y que su elaboración se dé por medio de un proceso democrático. En términos generales, consideran imprescindible de un Estado de derecho el modelo democrático, pues para su funcionamiento se requiere de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, mismas que se plasman en el marco normativo e institucional que regula el poder público y garantiza derechos.

Elías Díaz agrega que “la protección [jurídica] de las libertades y derechos fundamentales [de la persona humana] constituyen la razón de ser del Estado de derecho”.<sup>23</sup> Por lo que debe caracterizarse de los siguientes aspectos:

<sup>21</sup> Elías Díaz, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Colombia, Taurus, 1998.

<sup>22</sup> Guillermo, O'Donnell, “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, núms. 8 y 9, 2001. Ponencia presentada al Seminario Internacional organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, enero 22-24, 2001 [<http://www.corteidh.or.cr/tablas/19745a.pdf>], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018

<sup>23</sup> Elías Díaz, *Estado de derecho y democracia*, Universidad Autónoma de Madrid, 2001, p. 206.

1. Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general (plasmados en la Constitución política).
2. División de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
3. Legalidad de la administración: actuación según la ley y suficiente control judicial.
4. Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.<sup>24</sup>

Por su parte, O'Donnell señala que un sistema legal es de derecho democrático si se identifican en él tres elementos: *i*) la defensa de las libertades políticas y las garantías de la democracia política; *ii*) la defensa de los derechos civiles de la población en general; y *iii*) el establecimiento de redes de responsabilidad y *accountability* para quienes están en cargos públicos,<sup>25</sup> es decir, transparencia. Siguiendo con el autor, estas formas y su cumplimiento son las que diferencian a un Estado de derecho de uno donde simplemente es gobernado por la ley. A esta idea, Elías Díaz agrega que todo Estado se sirve de un sistema jurídico normativo, pero no todo Estado está sometido al derecho, a los derechos.<sup>26</sup> Es decir, si bien toda sociedad y organización política poseen un marco jurídico y normativo que regula y determina el comportamiento, el contenido y producción del mismo difiere, pues no todas las leyes son creadas con el fin de salvaguardar derechos, libertades y distribuir el poder político; tal es el caso de los Estados con regímenes totalitarios o militares.

De tal modo, vemos que ambos autores plantean una serie de características que para ellos definen a un Estado de derecho democrático, mismas que coinciden de forma clara, pues ambos hablan de que la ley debe ser formulada de manera democrática y debe caracterizarse por garantizar los derechos ciudadanos y por establecer controles para el poder político, por tal motivo impera. La ONU agrega que para que un Estado se defina como de derecho, sus normas deben ser compatibles con los principios internacionales de derechos humanos. En este sentido, se debe sustentar un sistema equitativo de justicia y garantizar la seguridad general de la ciudadanía.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>25</sup> Guillermo, O'Donnell, "La irrenunciabilidad del Estado de derecho", *op. cit.*, pp. 43-49.

<sup>26</sup> Elías Díaz, *Estado de derecho y sociedad democrática*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>27</sup> ONU, *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, Informe del secretario general, Consejo de Seguridad, 3 de agosto de 2004, p. 4.

Sin embargo, tal como lo menciona O'Donnell, el ideal del Estado de derecho democrático, como organización garante de los derechos humanos, puede estar condicionado por determinadas deficiencias (nula garantía sustantiva de derechos) que deberán ser atendidas, pues podrían limitar el desarrollo de la democracia.<sup>28</sup> Si bien, en teoría, los derechos políticos, civiles y sociales establecidos en la norma son universales, señala que existen *deficiencias* en varios aspectos: *i*) de la legislación, pues persiste la discriminación de las minorías en las prácticas administrativas y leyes; *ii*) en la aplicación de la ley, la discrecionalidad y su evasión; *iii*) del trato entre instituciones estatales y ciudadanos que implica las dificultades burocráticas; *iv*) en el acceso al Poder Judicial y a un proceso justo; y *v*) por simple y flagrante ilegalidad,<sup>29</sup> causas de la ilegitimidad del gobierno que derivan en disconformidad social y en violencia. Cabe aclarar que un Estado de derecho democrático puede definirse como tal con base en el contenido de su marco jurídico, sin embargo, los niveles de aplicación, interpretación de la ley, elaboración de planes y políticas enfocados a la protección de derechos fundamentales es un indicador que determinará de forma sustantiva si es un Estado de derecho democrático y por ende si cumple la función de proteger y brindar seguridad a la ciudadanía.

Así, afirma que existen en el mundo países que se denominan como democráticos por el hecho de contar con un sistema de elección periódica de representantes; sin embargo, presentan deficiencias en cuanto a derechos sociales y civiles que truncan al Estado de derecho, pues están sumergidos en una situación generalizada de desigualdad, violación de los derechos humanos e inseguridad. Entendemos que si el Estado de derecho se ve truncado, no está generando condiciones de seguridad a la ciudadanía, su razón de ser está siendo debilitada, pues los derechos fundamentales son inefectivos o transgredidos. Tal contexto, siguiendo con el autor, es más visible en países de América Latina, pues en muchos casos, como el de México y Argentina, dichas ideas se han mezclado con las cenizas de los regímenes autoritarios, implicando una nula efectividad de los derechos y una adopción de estrategias de seguridad que retroceden a la visión de seguridad estado-centrista.

<sup>28</sup> Guillermo, O'Donnell, "Democracia y Estado de derecho", *Nexos*, México, núm. 325, pp. 24-26 [<https://www.nexos.com.mx/?p=11405>], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018.

<sup>29</sup> *Idem.*

## Seguridad ciudadana

Vemos entonces que el referente de seguridad de un Estado de derecho democrático es la ciudadanía, pues posee y ejerce el conjunto de derechos y deberes que el marco jurídico protege y estructura. Esto lo sostiene la definición propuesta por T.H. Marshall, quien señala que la ciudadanía es el estatus que se otorga al ciudadano y que implica el goce de los derechos, mismos que divide en tres dimensiones: civiles, políticos y sociales.<sup>30</sup> Entendiendo por derechos civiles a aquellos referidos a la libertad individual y a la justicia; a los derechos políticos como aquellos vinculados con la participación de los integrantes de una comunidad en la vida pública y en el poder político (donde está presente la idea de equilibrio de poderes); y finalmente, los derechos sociales que tienen que ver con el bienestar económico y la seguridad social.<sup>31</sup> Esta definición de corte jurídico legal instituye la posición que la persona tiene frente al Estado como miembro de una comunidad política, sin embargo, requiere de ser sustantiva mediante estrategias construidas a partir del intercambio y comunicación entre Estado y ciudadanos, y con el uso de los recursos públicos.

De tal modo, en un Estado de derecho democrático la seguridad ciudadana implica la protección de los derechos fundamentales y la creación de condiciones para ejercerlos en un ambiente libre de violencia e inseguridad. La seguridad ciudadana se asocia con la seguridad humana, no obstante, la diferencia radica en que esta última se concibe como el medio que incentiva el desarrollo humano, que se ve amenazado por una multiplicidad de variables que van desde fenómenos naturales hasta situaciones creadas por los mismos humanos. Por su parte, la seguridad ciudadana es vulnerada por una cuestión más acotada, es decir, “cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados”.<sup>32</sup> Es decir, es un indicador de legitimidad, gobernabilidad y ejercicio de los derechos fundamentales. En este sentido, el PNUD asegura que para fortalecer la “seguridad ciudadana va de la mano de la construcción de instituciones y formas de convivencia democráticas

<sup>30</sup> Thomas Humphrey Marshall, “Ciudadanía y clase social”, Universidad de Buenos Aires, Reis, 1950, pp. 299-302 [<http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>], fecha de consulta: 22 de agosto de 2018.

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> CIDH/OEA, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, op. cit., p. 8.

que permitan proteger de manera efectiva y con apego a los derechos humanos la integridad física y material de las personas”.<sup>33</sup>

En el mismo orden de ideas, José Luis Estrada, con base en Lledó, señala que dentro de la visión de Estado de derecho, la seguridad es una variable de progreso, libertad y paz de los ciudadanos, por ello son el eje principal de protección.<sup>34</sup> Por lo que si un Estado avala “los derechos humanos y sobre todo contar con un aparato de justicia que lo asegure, puede hablarse entonces de un Estado moderno”,<sup>35</sup> pues estas condiciones posibilitan el desarrollo social. Si tales aspectos no se satisfacen, se genera la falta de oportunidades y se potencializan fenómenos como la violencia y la inseguridad.<sup>36</sup>

Algunas interpretaciones de la seguridad ciudadana se remiten a la idea de orden público y de seguridad pública, la diferencia es que estas dos últimas nociones son de carácter punitivo; la seguridad ciudadana implica la protección de los derechos por medio de los recursos del Estado y la prevención, la generación de la confianza en el Estado, dado que debe ser garante de la vida y la libertad. José Luis Palacios y José de Jesús Sierra<sup>37</sup> señalan dos características sustanciales que diferencian a la seguridad ciudadana de la seguridad nacional y pública: *i*) con referencia al territorio, “la seguridad ciudadana la concibe como una parte sustancial del desarrollo de la población, más que como un fin en sí mismo [como la seguridad nacional]”,<sup>38</sup> *ii*) a diferencia de la seguridad pública señalan que la seguridad ciudadana considera que “el mantenimiento del orden público es resultado del ejercicio de las libertades y no de la política punitiva”.<sup>39</sup> En este sentido, si la seguridad ciudadana es vulnerada

<sup>33</sup> PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, p. VII [http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf], fecha de consulta: 22 de agosto de 2018.

<sup>34</sup> José Luis Estrada Rodríguez, “El Estado como garante de la seguridad”, en José Luis Estrada Rodríguez (coord.), *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, Instituto de Administración Pública del Estado de México/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM, 2014, p. 109.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> José Luis Palacios Arzate y José de Jesús Sierra Velázquez, “El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz”, en José Luis Estrada Rodríguez (coord.), *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, Instituto de Administración Pública del Estado de México/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM, 2014.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>39</sup> *Idem.*

principalmente por la violencia y la delincuencia –factores que son causados por una multiplicidad de variables que incluyen la falta de oportunidades, la pobreza extrema, y la desigualdad–, por ende, los medios para enfrentarlo tendrían que ser múltiples y variados.

De acuerdo con la CIDH, los Estados que integran la Organización de los Estados Americanos (OEA), están obligados a elaborar políticas públicas con un enfoque de seguridad ciudadana:

[...] que contemplen prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito. En este sentido, la CIDH señala su preocupación por las debilidades históricas en la creación de una institucionalidad en la región conducente a una adecuada gestión estatal en esta materia. Estas dificultades se verifican, especialmente, en las siguientes áreas temáticas: 1) la atención a las víctimas de la violencia y el delito; 2) la privatización de los servicios de seguridad; 3) la gobernabilidad de la seguridad ciudadana; 4) la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y 5) la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.<sup>40</sup>

En América Latina, de acuerdo con el PNUD, hay una elevada carga de violencia que limita el libre ejercicio de los derechos y fomenta inseguridad. Pues hay más de cien mil homicidios por año que tienen costos humanos y sociales. Señala que hubo un incremento de la tasa de homicidios del 11% entre 2000 y 2010; y hubo un registro de más de un millón de personas muertas en la región.<sup>41</sup> Dichas cifras muestran una carente seguridad ciudadana que denotan los déficits de los Estados por garantizar un ambiente propicio a sus ciudadanos.

En México se registró entre 2000 y 2010 una tasa de homicidios de 11.64%, sólo por debajo de Panamá, que tiene una tasa de 13.56% y de Honduras, cuya tasa es aún más elevada, pues tiene 21.86%.<sup>42</sup> Ante dicho ambiente de inseguridad ciudadana, el Estado no ha dado respuestas dentro de un marco de Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, pues los alcances que ha tenido el crimen organizado, de forma específica el narcotráfico, ha conllevado a la adopción de medidas punitivas que han generado una diversidad de violaciones a los derechos humanos

<sup>40</sup> CIDH/OEA, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, op. cit., p. 2.

<sup>41</sup> PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*, op. cit., pp. iii y v.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 31.

por parte de militares. Pues las estrategias para enfrentarlas generalmente están asociadas con el uso de la fuerza, lo que implica un retorno a medidas de carácter militar relacionadas con la noción de seguridad de defensa del Estado y su territorio.

Cabe destacar que, al surgir el cambio de paradigma, no desapareció por completo la visión realista, pues la misma aún es aplicada en la estrategia de seguridad de los países que hasta la actualidad mantienen un conflicto bélico, o bien, en naciones que recurren a esta lógica para mantener el orden interno y que enfrentan fenómenos de criminalidad. Dado que los países asumieron adoptar una visión de Estado de derecho democrático, donde el referente de seguridad fuera el ciudadano, el ideal era que su mismo marco de seguridad estuviera estructurado en ese sentido; sin embargo, en el caso de México se nota una persistencia de un marco de seguridad desde una noción punitiva, es decir, de ataque más que de prevención.

### **México y su política punitiva de seguridad**

En teoría, México está inscrito dentro de un Estado de derecho y un régimen democrático. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, es la norma suprema con la que autoridades y ciudadanos deben regirse; contiene las directrices con las que el Estado debe tomar decisiones, y establece los derechos ciudadanos y las garantías individuales. No obstante, la concepción de seguridad se orientó hacia la perspectiva estado-centrista usada para contener la disidencia política, controlar el orden interno y garantizar la protección del régimen. Sin embargo, los cambios efectuados a partir de 1982 con las reformas económicas, demandaron una visión amplia para el concepto. Por lo que se observa que, en los gobiernos subsiguientes a ese año, pretendieron construir definiciones integrales que promulgaran los principios democráticos y la cooperación internacional, sin que el papel de las fuerzas armadas como garantes del mantenimiento dejara de figurar, empero, el incremento de amenazas internas, como el tráfico de drogas y la violencia generada por ello, han mantenido en detrimento la adopción de la visión de seguridad ciudadana, con un enfoque de protección de los derechos humanos, pues las políticas que se realizaran en adelante, son de carácter punitivo y tienen impactos negativos en la integridad ciudadana.

Así, el narcotráfico empieza a prevalecer en la agenda de amenazas a la seguridad desde el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), hasta el de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Su capacidad de expansión y penetración en instituciones del Estado lo colocaron como asunto de seguridad nacional; las presiones externas

para contenerlo y las consecuencias internas de su esparcimiento generaron que tanto el concepto como la política de seguridad nacional no evolucionaran, se estancaran sólo en intenciones, y se orientaran hacia la confrontación y uso de la fuerza del Estado. Lo anterior deriva en medidas de carácter legislativo, como la expedición de la Ley de Seguridad Nacional, y recientemente de la Ley de Seguridad Interior, así como en medidas operativas, como el despliegue de las Fuerzas Armadas Permanentes y su involucramiento en tareas de seguridad pública.

De tal modo, México es un ejemplo claro de que el ideal de Estado de derecho democrático y la adopción de políticas de seguridad con una visión preventiva, cuyo centro es la protección del ciudadano, no han sido del todo parte de la elaboración de estrategias, más bien se entremezclan con una visión de seguridad estado-centrista y de orden público. Sólo basta con remitirse a 2006, cuando da inicio la administración del ex presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), donde se implementa de forma decisiva una estrategia de seguridad que consistía en el desplazamiento de las fuerzas armadas permanentes en el territorio mexicano, con objeto de contener a los grupos del crimen organizado y el aumento de la violencia e inseguridad en el país. La declaración de un combate frontal contra una de las principales amenazas a la seguridad —el crimen organizado— dio inicio en la denominada “guerra contra el narco”.

Vemos entonces que el referente tradicional de la seguridad basado en la idea de que la seguridad del Estado devenía en la seguridad del ciudadano es parte de la política, pues desde su *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) 2007-2012, Calderón estableció, como uno de sus objetivos, “recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”,<sup>43</sup> y para ello las fuerzas armadas representaban ser el mejor medio para garantizar la seguridad interior del país. La justificación se basó en que la adquisición económica y armamentista de los grupos del crimen organizado les daba un poder que superaba al de los cuerpos policíacos encargados, en un principio, de combatirlos, por lo que fuerzas armadas significaban un equilibrio en el enfrentamiento. Así, abrió su gestión con la Operación Conjunta Michoacán en la que participaron las secretarías de Gobernación (Segob), de la Defensa Nacional (Sedena), de Marina (Semar), de Seguridad Pública (SSP), y la Procuraduría General de la República (PGR), con siete mil efectivos de las fuerzas federales; ello significó el inicio de una serie de operativos a lo largo del sexenio en los considerados puntos

<sup>43</sup> Gobierno de México, *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012*, p. 58.

rojos del país. En diciembre de 2008 se firmó la Iniciativa Mérida entre México y Estados Unidos, un convenio en el que se establecieron los lineamientos de cooperación entre ambas naciones para el combate contra el crimen organizado, y del que ha surgido un apoyo económico para la modernización y entrenamiento de las fuerzas armadas en el país. En consecuencia, la denominada guerra contra el narco dejó un saldo, en el periodo de 2006 a 2012, de 101 199 ejecutados relacionados con el crimen organizado y 344 230 víctimas indirectas.<sup>44</sup>

Esta estrategia tuvo continuidad con el presidente de México, Enrique Peña Nieto (2012-2018), quien al iniciar su gestión aseguró que las fuerzas armadas se mantendrían en el combate contra el crimen organizado sólo mientras se implementaba una nueva política de seguridad, misma que permitiría el gradual regreso de marinos y militares a los cuarteles.<sup>45</sup> En su PND figura como meta el establecimiento de un *México en Paz*, que como misión de las fuerzas armadas, se lograría a partir del ejercicio del poder militar de la Federación en la defensa exterior y en las tareas de seguridad interior del país,<sup>46</sup> todo bajo el señalamiento de que el crecimiento de la inseguridad por el crimen organizado necesitaba de la colaboración de esta institución.<sup>47</sup> Propone entonces la elaboración de un marco jurídico que responda a las necesidades de la realidad operativa en las tareas de colaboración a la seguridad interior, misma que fue centro de debate, pues representaba para sus detractores la institucionalización de la política de seguridad militar, que contravino toda idea de un Estado de derecho democrático con una visión de seguridad ciudadana.

Cabe destacar que en la gestión del sexenio de Peña Nieto han ocurrido acontecimientos que denotan la crisis del Estado de derecho, pues son evidencia de la violencia e inseguridad que predomina en el país. En junio de 2014, 22 personas fueron abatidas en el municipio de Tlatlaya, Estado de México, tras un enfrentamiento con soldados; ante el suceso, de acuerdo con declaraciones de la Sedena, ocho elementos fueron puestos a disposición del juzgado sexto militar, quienes fueron internados en el campo militar uno de la primera región militar para que procediera su

<sup>44</sup> Raúl Flores, “ONG da cifras de muertos en el sexenio de Calderón”, *Exélsior*, Nacional, 27 de noviembre de 2012 [https://goo.gl/Vvtw23], fecha de consulta: 22 de agosto de 2018.

<sup>45</sup> Rosa Elvira Vargas, “Las fuerzas armadas combatirán al narco mientras se aplica otra estrategia: Peña”, *La Jornada*, Política, 5 de diciembre de 2012 [https://goo.gl/7wwVKP], fecha de consulta: 22 de agosto de 2018.

<sup>46</sup> Gobierno de México, *Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018*, p. 32.

<sup>47</sup> *Idem*.

enjuiciamiento. En ese mismo año, un grupo de 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa, desaparecen después de un enfrentamiento con policías de Iguala y Cholula en el estado de Guerrero, y en el que se vieron involucrados funcionarios del estado y miembros de organizaciones delictivas. De 2013 a 2016 las cifras señalan que hubo un total de 34 559 ejecuciones relacionadas con el crimen organizado, lo que se traduce en 26 ejecuciones por día.<sup>48</sup>

Aunado a lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) señala que durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa se recibieron 9 228 quejas contra la Sedena y la Semar, por lo que la CNDH emitió 142 recomendaciones por violaciones a los derechos humanos. Con Peña Nieto se recibieron 2 373 quejas, en el primer bimestre de 2017 se registraron 124; siendo 75 contra la Sedena y 49 para la Semar. Las detenciones arbitrarias encabezaron la lista de quejas, sumando 86 en total; de las cuales 28 fueron para la Sedena, provenientes de los estados de Michoacán y Tamaulipas, mientras que 20 fueron para la Semar, de las cuales la mayoría provienen de Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

Ante estos sucesos, la CIDH señala que —dado el entrenamiento de las fuerzas armadas, el cual es falto de un enfoque de control ciudadano— corresponde a la fuerza policial civil combatir la inseguridad y la violencia en el ámbito interno. Considera prevaleciente hacer una separación entre los conceptos de seguridad interior y defensa nacional, entendiendo la primera como función de la policía y la segunda como función de las fuerzas armadas, debido a que ambas instituciones tienen naturaleza distinta y fueron creadas para fines específicos; así, la intervención de las últimas en tareas de seguridad interior, contrae el riesgo a violaciones de derechos humanos. Por lo que toda justificación del uso de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior, basada en el incremento de sucesos violentos o delictivos, denota una confusión entre la concepción de seguridad pública y seguridad nacional.<sup>49</sup> No obstante, tanto la idea de seguridad interior como de defensa nacional o seguridad nacional tienen un enfoque reactivo.

En este sentido, se ha fortalecido el marco jurídico de seguridad bajo una noción estado-centrista cuya idea es que la seguridad del Estado deviene en la seguridad del ciudadano, sin embargo, vemos que los resultados de la política han mostrado

<sup>48</sup> Leo Zuckermann, “44 meses del sexenio de Peña”, *Excélsior*, Nacional, 7 de septiembre de 2016 [https://goo.gl/Y1iaAj], fecha de consulta: 4 de agosto de 2018.

<sup>49</sup> Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, pp. 51-55 [https://goo.gl/q6Jh4g], fecha de consulta: 2 de agosto de 2018.

la problemática en torno a la carente garantía de derechos, al debilitamiento de las instituciones y al incremento de enfrentamientos armados. Tal es la visión, que en diciembre de 2017 se aprobó la Ley de Seguridad Interior, instrumento jurídico que faculta a las Fuerzas Armadas Permanentes a desplegarse por el territorio nacional bajo la justificación de amenazas a las instituciones del Estado, sin embargo, ésta ha sido totalmente cuestionada dado que institucionaliza una estrategia de seguridad que pone en riesgo al ciudadano.

## Conclusiones

La seguridad se ha considerado como la principal función del Estado y como su principal justificación. Vimos cómo los conflictos internacionales generaron la preocupación y el debate en torno a lo que debería ser el referente de la seguridad, pues las guerras trajeron consigo una violación sistemática de los derechos humanos. Es entonces cuando el referente de seguridad se torna hacia el ciudadano sujeto de derechos, cuya protección —se pensó— podría sustentarse con la instauración del Estado de derecho democrático, cuyo marco jurídico debería caracterizarse por garantizar los derechos humanos y crear medidas contra la violencia y delito desde esta perspectiva. Sin embargo, el ideal ha quedado lejos de la realidad, pues pese a que América Latina adopta la democracia y trata de fortalecer por medio de su marco jurídico el Estado de derecho como formas de gobierno, la ineffectividad de las acciones, la inacción o el desvío de la acción, han provocado un ambiente de incertidumbre, pues ha sido inaplicable una visión de seguridad ciudadana, y retorna o se mantiene la visión estado-centrista que inhibe el desarrollo social en ambientes propicios. Vimos que México es el claro ejemplo de ello, pues aunque el contenido constitucional establece la protección de los derechos del ciudadano, la legislación ha sido interpretada de distintas formas que han derivado en la implementación de medidas de carácter reactivo que limitan el avance de la democracia y el fortalecimiento de la ciudadanía, pues las cifras nos indican una violación sistemática de los derechos humanos y un aumento de la violencia ejercida. Es sin duda un claro ejemplo de la distancia que nos encontramos entre la legislación y la realidad.

La violencia y la inseguridad (conceptos de los que no se habla de forma exhaustiva en el texto) consideradas como las principales amenazas de la seguridad ciudadana, tienen origen en una serie de factores sociales que, de cierto modo, se asocian con las desigualdades sociales, la exclusión, la pobreza extrema y las carencias económicas. Sin duda, el concepto de seguridad ciudadana requiere de fortalecimiento, dado

el ambiente de inseguridad que afecta al ciudadano, no sólo potencializado por el crimen organizado, sino con la violencia de género, la corrupción, la impunidad, etcétera. Por ello, se requieren de medidas diversas, porque la problemática es multicausal.

## Bibliografía

- Alvarado, Arturo y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior*, México, Colmex, 2010.
- Arbeláez Herrera, Ángela, “La noción de seguridad en Thomas Hobbes”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Colombia, Universidad Pontificia Bolivariana, vol. 39, núm. 110, enero-junio, 2009, pp. 97-124.
- Cadena Montenegro, José Luis, “Geopolítica del narcotráfico. México y Colombia: la equivocación en el empleo de las fuerzas militares”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 52, núm. 210, 2010, pp. 50-53 [<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcps/article/view/25973/24452>].
- CIDH/OEA, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, pp. 1 y 7 [<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018.
- De Haas, María Aracely, “Comparación entre el marco constitucional de Seguridad Nacional e Interior de México y Argentina”, *Urvió. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 17, diciembre, Quito, Flacso, 2015, pp. 97-108.
- Díaz, Elías, *Estado de derecho y democracia*, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 202-217.
- , *Estado de derecho y sociedad democrática*, Colombia, Taurus, 1998.
- Estrada Rodríguez, José Luis, “El Estado como garante de la seguridad”, en José Luis Estrada Rodríguez (coord.), *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, Instituto de Administración Pública del Estado de México/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM, 2014.
- Flores, Raúl, “ONG da cifras de muertos en el sexenio de Calderón”, *Excélsior*, Nacional, 27 de noviembre de 2012 [<https://goo.gl/Vvtw23>], fecha de consulta: 22 de agosto de 2018.
- Gobierno de México, *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012 y 2013-2018* [<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>] [<https://goo.gl/7y2M3q>].
- H. Cisneros, Isidro, *Norberto Bobbio. De la razón de Estado al gobierno democrático*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2014.
- Hermosa Andujar, Antonio, “La concepción kantiana de las relaciones internacionales”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 64, abril-junio, 1989, pp. 163-165.
- Humphrey Marshall, Thomas, “Ciudadanía y clase social”, Universidad de Buenos Aires, Reis, 1950, pp. 299-302 [<http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>].
- Inegi, “Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública” (Envipe), 2016, *Boletín de Prensa* 399/16, México [<https://goo.gl/mga1j6>].

- Leal, Francisco, “La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur”, *Revista de Estudios Sociales*, junio, 2003, pp. 74-87.
- Muñoz Sánchez, Olmer Alveiro y Florent Frasson-Quenoz, “El realismo en los siglos XX y XXI”, *Analecta política*, vol. 1, núm. 1, julio-diciembre, 2011, pp. 81-106.
- O’Donnell, Guillermo, “Democracia y Estado de derecho”, *Nexos*, México, núm. 325 [https://www.nexos.com.mx/?p=11405].
- , “La irrenunciabilidad del Estado de derecho”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, núms. 8 y 9, 2001. Ponencia presentada al Seminario Internacional organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, enero 22-24, 2001 [http://www.corteidh.or.cr/tablas/19745a.pdf].
- ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 1945 [http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/].
- , *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, Informe del secretario general, Consejo de Seguridad, 3 de agosto de 2004, p. 4.
- Palacios Arzate, José Luis y José de Jesús Sierra Velázquez, “El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz”, en José Luis Estrada Rodríguez (coord.), *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, Instituto de Administración Pública del Estado de México/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM, 2014.
- Placencia, Luis, “Kant y la voluntad como razón práctica”, *Tópicos*, núm. 41, 2011, pp. 63-104.
- PNUD, *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina* [http://www.undp.org/content/dam/rblac/ing/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf].
- , *Informe sobre desarrollo humano 1994*, Nueva York, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 2-5 [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\_1994\_es\_completo\_nostats.pdf], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018.
- Rodríguez Zepeda, Jesús, “Estado de derecho y democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 12, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.
- , *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, Informe del secretario general, Consejo de Seguridad, 3 de agosto de 2004 [http://www.un.org/es/ruleoflaw/].
- Sánchez David, Rubén y Federmán Antonio Rodríguez Morales, “Seguridad nacional: el realismo y sus contradictores”, *Desafíos*, núm. 15, semestre II, Bogotá, 2006, pp. 119-177.
- Ulloa Cuellar, Ana Lilia, “El Estado en Kant”, *Revista de Letras Jurídicas*, Universidad Veracruzana, núm. 11, enero, 2005, pp. 1-6.
- Vargas, Rosa Elvira, “Las fuerzas armadas combatirán al narco mientras se aplica otra estrategia: Peña”, *La Jornada*, Política, 5 de diciembre de 2012 [https://goo.gl/7wwVKP], fecha de consulta: 22 de agosto de 2018.
- Zuckermann, Leo, “44 meses del sexenio de Peña”, *Excelsior*, Nacional, 7 de septiembre de 2016 [https://goo.gl/Y1iaAj], fecha de consulta: fecha de consulta: 4 de agosto de 2018.

*Ciudadanías: desigualdad, exclusión e integración*, coordinado por Liliana López Levi, Ricardo Yocelzky Retamal y Gerardo Zamora Fernández de Lara, se terminó de imprimir en marzo de 2019, la producción estuvo al cuidado de mc editores, Selva 53-204, colonia Insurgentes Cuiculco, 04530, Ciudad de México, 5665 7163, mceditores@hotmail.com. La edición consta de 500 ejemplares.





La ciudadanía se asienta en territorios y espacios socialmente definidos; es partícipe de las múltiples relaciones que se desarrollan en ellos y receptora de sus impactos. En los procesos sociopolíticos se le puede encontrar con presencialidad multiforme, reflejándose en la compleja diversidad de la estructura social. La ciudadanía es una entidad heterogénea a la vez que ubicua: se expresa en forma latente o manifiesta; se le observa incluida o excluida; cooptada, representada, marginal o activa participante de la vida pública.

La genérica relación gobierno-sociedad se desagregaría y explicaría mejor si se sustituye por el binomio gobierno-ciudadanía, para entender que el sentido de la gobernanza puede emerger desde los grupos y organizaciones sociales hacia las decisiones gubernamentales, y así avanzar en su transformación a partir de la pujanza de los ciudadanos más conscientes e interesados en construir comunidades, cuyas estructuras e instituciones hagan del binomio gobierno-sociedad una relación virtuosa.

En este libro se aborda a la ciudadanía en sus formas variantes de ser y estar en la sociedad (las formas de ser y estar de los ciudadanos como colectividad) y se le analiza desde puntos interpretativos que buscan ofrecer un conocimiento multifacético de ella en los procesos político electorales, en los espacios geopolíticos, en sus distintos perfiles y capacidades y en las muy expresivas cotidianidades urbanas, rurales y comunales. *Ciudadanías: desigualdad, exclusión e integración* busca explicar la condición factual de las ciudadanía en las sociedades contemporáneas, cada vez más diversas, plurales y complejas; como es el caso de la sociedad mexicana, donde los ciudadanos se expresan e interactúan bajo multiplicidad de formas en función de los distintos factores que les condicionan.