



El Colegio de  
**Chihuahua**  
Institución Pública de Investigación y Posgrado

**PROTESTAS,  
ACCIÓN COLECTIVA  
Y CIUDADANÍA**

Rosa Ynés Alacio García.

**(Coordinadora)**

**Asociación Mexicana  
de Ciencias Políticas**

AMECIP

Junta Nacional Directiva

2016-2018

Jesús Alberto Rodríguez Alonso

*Presidente*

Jorge Alberto Chan Cob

*Vicepresidente*

Jesús Tovar Mendoza

*Secretaría Ejecutiva*

Margarita Jiménez Badillo

*Secretaría de Organización*

Willibald Sonnleitner

*Secretaría de Relaciones Internacionales*

Jesús Cantú Escalante

*Secretaría de Relaciones Institucionales*

Greissy Esther López Martínez

*Secretaría de Estudiantes*

Servando Pineda Jaimés

*Secretario de Publicaciones*

*y Revista Institucional*

Irma Méndez de Hoyos

*Secretaría de Coordinación de Eventos*

*Académicos*

María del Rosario Varela Zuñiga

*Secretaría del Congreso*

Margarita Argüelles Gómez

*Secretaría de Afiliación y Membresía*

Nancy Guadalupe Domínguez Lizárraga

*Secretaría Académica Universidad Autónoma*

*de Sinaloa*

Juan Ernesto Hernández Norzagaray

*Secretaría de Comunicación, Imagen*

*Institucional y Redes Sociales*

Gabriel Corona Armenta

*Secretaría de Capacitación, Actualización*

*Académica y Metodológica*

Ángel Gustavo López Montiel

*Secretaría de Evaluación de la Enseñanza y*

*Evaluación de la Ciencia Política*

Rosa Ynés Alacio García

*Secretaría de Distinciones Académicas, Becas*

*y Promoción Científica*

Esta publicación fue  
arbitrada por pares  
académicos.

**PROTESTAS,  
ACCIÓN COLECTIVA  
Y CIUDADANÍA**

Rosa Ynés Alacio García

**(Coordinadora)**

**Protestas, acción colectiva y ciudadanía.**

© El Colegio de Chihuahua

© Rosa Ynés Alacio García

El Colegio de Chihuahua

Calle Partido Díaz #4723

Colonia Progresista

Ciudad Juárez, Chihuahua, México

C.P. 32310

Tel. (656) 639-03-97

Primera edición formato electrónico 2018

**ISBN: 978-607-8214-51-8**

Coordinación editorial: Departamento de publicaciones de El Colegio de Chihuahua

Se autoriza cualquier reproducción total o parcial de esta obra, siempre y cuando sea sin fines de lucro o para usos estrictamente académicos, citando invariablemente la fuente sin alteración del contenido y dando los créditos autorales.

# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

7

### **CAPÍTULO I CULTURA POLÍTICA EN LA COMUNIDAD ESTUDIANTIL DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TAMAULIPAS**

Ernesto Casas Cárdenas, Luis Eduardo  
Ramírez Sirgo

13

### **CAPÍTULO II LA ACCIÓN COLECTIVA POR LA JUSTICIA ANTE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN NUEVO LEÓN**

María Teresa Villarreal Martínez

39

### **CAPÍTULO III ¿INFLUIR EN LAS DECISIONES PÚBLICAS? ¿PARA QUÉ SE LEGISLA UN MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA?**

Rosa Ynés Alacio García

67

## **CAPÍTULO IV**

### **LA TEORÍA DE LA CONTIENDA POLÍTICA COMO UN MODELO INTEGRADOR PARA EL ESTUDIO DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

Gisselle de la Cruz Hermida  
y Rafael E. Valenzuela Mendoza

101

## PRESENTACIÓN

**A** GRADEZCO A LA ASOCIACIÓN Mexicana de Ciencias Políticas (AME-CIP), particularmente a la coordinación del eje *Movimientos Sociales, Acción Colectiva y Ciudadanía* por permitirme participar en esta obra colectiva. Me resulta siempre grato poder participar en proyectos editoriales que acudan al pensamiento crítico, a las voces de quienes han emprendido otros caminos porque saben que las soluciones no van a llegar de arriba y que tienen todo prohibido salvo cruzarse de brazos.

Una obra que resulta pertinente si analizamos los distintos escenarios del México actual, desde el nacional hasta los espacios locales, los cuales revelan el predominio de una política para el beneficio de unos cuantos; de una política degradada por las reglas del mercado, sujeta a los intercambios de beneficios y ganancias particulares que muestran la opulencia, la frivolidad y el enriquecimiento desmedido de algunas facciones, líderes de partidos y gobernantes en una

tendencia de empobrecimiento progresivo de la mayor parte de la población.

Más allá de la mala reputación y el cinismo de quienes son exhibidos, se pone en evidencia la fragilidad de las instituciones estatales con todo y sus mecanismos de transparencia y responsabilidad de la función pública. Tales instituciones han sido descalabradas desde arriba, por los propios jefes de la burocracia, por sus omisiones e incapacidades para regular el destino del dinero público y su incapacidad para evitar que esos recursos se ocupen para beneficios personales.

Es inevitable que la duda y la sospecha de corrupción abone en la cultura de la desconfianza de los ciudadanos y en la falta de credibilidad hacia las autoridades de todos los niveles y los políticos de todos los partidos como bien apunta el artículo titulado “*Cultura política en la comunidad estudiantil de la Universidad Autónoma de Tamaulipas*” que apertura este libro.

El estudio realizado por Ernesto Casas, Luis Eduardo Ramírez y Abel López muestra la importancia que debe tomar la universidad pública, no únicamente como institución modelo de paradigmas normativos sobre el “*deber ser*” de la política, de la ciudadanía y de la democracia; sino como una institución que pueda rebasar la concepción dominante que existe acerca de una democracia reducida a su expresión electoral y de una política vertical y excluyente.

En este terreno devastado por tanta injusticia e impunidad, la pregunta que ha formado parte de los debates constantes del eje *Movimientos Sociales, Acción Colectiva y Ciudadanía* ha sido: ¿En dónde pueden estar los contrapesos ante los excesos del poder político? Resulta evidente que los contrapesos no están en los partidos políticos y tendríamos que insistir en la necesidad de un régimen de contrapesos de carácter ciudadano, con asideros en una sociedad civil organizada y participativa como condición necesaria para alentar las decisiones políticas del cambio democrático.

Desde esta secuencia se puede entender las dinámicas complejas y multidireccionales que pueden asumir las expresiones de protesta, la acción colectiva y el empoderamiento ciudadano que se analizan

en esta obra colectiva. Observar la política de arriba no nos lleva muy lejos; el retrato se reduce a la renovación de élites que harán más de lo mismo, que repetirán palabras en torno a iniciativas que, con el paso del tiempo, solo generarán frustraciones entre los optimistas.

Por ello, habría que observar la política en el terreno de abajo, que es más complejo, pues tiene que ver con el quehacer de los miles de ciudadanos anónimos. Una política en minúscula que es más difícil de identificar pero es en donde ocurren los cambios más profundos. Sin embargo, el asunto no es sencillo, la ciudadanía misma está a prueba ante las circunstancias actuales ¿en dónde está el límite de la tolerancia? ¿en qué medida nos estamos acostumbrando a que los desastres políticos y humanitarios pudieran ser “normales”? ¿cómo no perder la brújula para no entrar en una guerra de todos contra todos?

Con las malas señales de los de arriba no se puede estar bien abajo en donde se articula un coctel explosivo que va desde la variedad de expresiones y movilizaciones de protesta legítima hasta la infiltración y descomposición de grupos acicateados por intereses facciosos que se multiplican por todos lados con motivos no siempre claros.

El segundo artículo de la obra *“La acción colectiva por la justicia ante la desaparición de personas en Nuevo León”* muestra que los asesinatos y las desapariciones forzadas son parte de la descomposición institucional progresiva y que no ocurren en el vacío, sino en el contexto de un estado que se supone de derecho. La autora María Teresa Villarreal analiza los repertorios de la acción colectiva que han emprendido organizaciones de familiares de víctimas de desaparición en Nuevo León para exigir justicia desde los diversos espacios públicos, en las redes sociales y que han desbordado los canales atrofiados de la institucionalidad, mientras que el gobierno mexicano está bajo el escrutinio de los organismos internacionales de derechos humanos.

Las tragedias de estos casos no pueden quedarse en cuestiones locales si consideramos que se han desbordado a otras escalas que rebasan fronteras, no solo las fronteras políticas, sino las fronteras de lo humanamente aceptable. Lo que es un hecho es que todas estas

expresiones no pueden escribirse en blanco o negro, en una lucha de buenos contra malos, puesto que el purismo no existe en ningún lado. Más allá de divisionismos en las expresiones de protesta, tendríamos que pensar en la multiplicación y diversificación de agendas, de tiempos y de prioridades entre las diferentes agrupaciones de ciudadanía.

Rosa Ynés Alacio en su artículo “*¿Influir en las decisiones públicas? ¿Para qué se legisla un mecanismo de democracia directa?*” señala que legislar mecanismos de democracia directa no es suficiente para establecer y garantizar el derecho de la gente a participar directamente en la toma de decisiones públicas fundamentales para asegurar, mediante la opinión y participación, el ejercicio legal, democrático y transparente del poder público.

El proceso es más complejo, tiene que ver con aspectos de carácter estructural y no únicamente con activar mecanismos de democracia directa que ponen en evidencia vacíos institucionales como el derecho a la consulta a los pueblos indígenas que ha quedado en un referente normativo más de la Convención 169 de la OIT, de la Declaración Internacional de los Pueblos Indígenas y de nuevas reformas constitucionales de los Estados.

Por lo tanto, es necesario renovar nuestras formas de comprensión y explicación de las expresiones de protesta, la acción colectiva y la ciudadanía más allá de la ciencia política como disciplina cerrada. Existe un escenario diverso en donde confluyen diversos factores que es necesario analizar desde diversas perspectivas analíticas de los movimientos sociales y la acción colectiva.

Perspectivas analíticas que pueden apuntar desde los factores culturales e identitarios de los movimientos sociales y la acción colectiva, la disponibilidad y gestión de recursos, los factores de naturaleza política como factores que generan la acción colectiva, hasta quienes optan por cuestiones más expresivas de acción colectiva que toman distancia de modelos estratégicos de confrontación directa con el poder político, etcétera.

Una de estas perspectivas analíticas se expone en el artículo “*La teoría de la contienda política como un modelo integrador para el*

*estudio de la movilización social en América Latina*". Los autores Giselle de la Cruz y Rafael Valenzuela buscan contrastar, desde una perspectiva comparada, los alcances teóricos de la contienda política transgresiva en episodios de movilización que han tenido lugar en América Latina. Reflexiones que muestran que el espacio y el tiempo de la política son mucho más grandes que la del plano electoral y de los partidos políticos.

Como corolario del 2018, la reaparición de los zapatistas revela que hay trabajo de base, de organización y formación de nuevos cuadros, al margen de los reflectores de los medios masivos y los partidos políticos; que hay exigencias pendientes de justicia, pero también de autonomía. El contrapeso del régimen no estará en los partidos opositores sino en los movimientos sociales y la acción colectiva, puesto que en los hechos el tiempo no sigue el calendario electoral.

Así, este proyecto editorial plantea inquietudes y preguntas sobre entornos locales pero que responden a un entramado más global. Una producción académica que nos motiva a seguir impulsando buenas investigaciones sobre temas relevantes y actuales para consolidar a la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP) y su eje *Movimientos Sociales, Acción Colectiva y Ciudadanía* como semillero de ideas críticas y dar cabida al debate permanente para cuestionar las verdades dadas, para no creer en las verdades históricas, para ampliar horizontes a partir del reconocimiento de las múltiples experiencias de actores concretos.

Dr. Eduardo Bautista Martínez

*Rector Uabjo*

Oaxaca de Juárez, Oax., a 12 de agosto de 2017



## CAPÍTULO I

# CULTURA POLÍTICA EN LA COMUNIDAD ESTUDIANTIL DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TAMAULIPAS

*Political culture in the student community of the  
Autonomous University of Tamaulipas*

Ernesto Casas Cárdenas, Luis Eduardo Ramírez  
Sirgo<sup>1</sup>

**RESUMEN:** LA INVESTIGACIÓN TIENE COMO objetivo analizar algunos componentes de la cultura política de los estudiantes de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, campus Ciudad Victoria, a través de un estudio de percepción sobre la condición de mexicano, lo político, las

---

1 Dr. Ernesto Casas Cárdenas, Profesor de Tiempo Completo en la Unidad Académica de Derecho y Ciencias Sociales (UADCS). Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT). ernestocasas@docentes.uat.edu.mx  
Candidato a Doctor Luis Eduardo Ramírez Sirgo, Profesor de Tiempo Completo en la UADCS. UAT. sirgo-luis@gmail.com

## CAPÍTULO I

instituciones del gobierno estatal, la democracia y el ejercicio de la ciudadanía; análisis que contribuya a la comprensión de la vida política actual en el estado de Tamaulipas.

**Palabras claves:** cultura política, democracia, participación ciudadana, sociedad, universidad.

**Abstract:** This investigation has the objective to analyze some components of the political culture of the students of the Autonomous University of Tamaulipas, campus Ciudad Victoria, across a perception study on their condition as Mexicans, the political sphere, the institutions of the state government, democracy and the exercise of their citizenship; the analysis of these components will contribute to the comprehension of the current political life in the state of Tamaulipas.

**Key words:** political culture, democracy, citizen participation, society, university.

### INTRODUCCIÓN

HABLAR DE CULTURA POLÍTICA IMPLICA HACER REFERENCIA AL conjunto de orientaciones de una población sobre su forma de convivencia política, individualmente asumidas pero socialmente determinadas a través de diversos procesos, que tienen lugar en un contexto específico; en otras palabras, se hace referencia a un Estado concreto que determina en gran medida los conocimientos, las valoraciones, las actitudes y las funciones de la población en general, sobre los objetivos y los fines del mismo (*Cfr.* Almond y Verba, 1963).

En ese sentido, uno de los principales objetivos de toda estructura de gobierno es mantener un orden social, que inexorablemente está sustentado en una cultura política, orden que en consecuencia debe ser reconocido por la población en general como válido y que en la actualidad se suele asociar con el concepto de normalidad. Parafraseando a Adorno, la normalidad pareciera ser la patología moral de nuestro siglo, dado que en ese estadio y al amparo del discurso hegemónico del modelo democrático liberal, se han englobado las más aberrantes atrocidades que pueda producir la condición huma-

na, como los secuestros, los asesinatos, las exclusiones y, en general, las violaciones sistemáticas a los derechos humanos que de manera sistemática se repiten en diferentes latitudes.

Al amparo de los postulados del liberalismo se dice que los individuos son tanto más libres cuanto más individualmente puedan decidir; en otras palabras, bajo el paradigma de la modernidad actual sustentada en los principios del liberalismo primigenio, lo importante para los individuos es ser libres sin interferencia alguna, incluidas las obligaciones cívicas, de modo que la acción colectiva directa en el espacio público se llega a percibir como una interferencia a la libertad individual.

Es menester registrar entonces que en las sociedades occidentales contemporáneas, prevalece un uso excesivo del concepto de democracia que ha derivado en la tergiversación de su significado y uso original en la democracia griega (*Cfr.* Held, 2002), pues no sólo se ha excluido al ciudadano de participar directamente en la toma de decisiones, sino incluso se apela a ella para justificar la eliminación del adversario político en tanto se le reconozca como antidemócrata. Paradójicamente en la actualidad, la fuente de legitimidad para violentar los derechos básicos liberales a la vida, a la libertad y a la propiedad, reside en atribuir a las acciones respectivas un carácter de democráticas o que tienen el objetivo de velar por este modelo.

Cabe subrayar que el ideal de la democracia clásica se materializaba en la organización de la vida pública con base en los principios del respeto a la igualdad jurídica y a la libertad política de los sujetos, para ocuparse de manera directa de los asuntos del Estado; mientras bajo el modelo liberal de democracia, de ese principio se ha hecho emanar el método de elección de representantes en la perspectiva de conformar élites, y de votación de las decisiones bajo el principio de la mayoría, soslayando a la deliberación pública y relegando a los ciudadanos al carácter de electores individuales.

En una evidente contradicción normativa, ahora ser ciudadano demócrata significa contravenir los fundamentos esenciales del modelo democrático, que como se ha dicho históricamente han sido dedicar

## CAPÍTULO I

tiempo, esfuerzo y racionalidad a formar la opinión política, prestar atención a los problemas de la comunidad, y aceptar que todo lo que sea de interés común ha de pasar por el debate y la decisión colectiva directa.

Asimismo, es dable registrar el proceso de banalización del concepto democracia como un fenómeno relativamente contemporáneo, al cual han abonado factores como una creciente influencia política de poderes fácticos, particularmente de los monopolios de la comunicación, que ha dado lugar a la denominada democracia mediática o de audiencias (Manin, 1998); y de los grupos de la denominada delincuencia organizada, que bajo la omisión o connivencia de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, han impuesto en múltiples regiones del país un clima social de violencia exacerbada y de impunidad lacerante para la convivencia cívica.

En la misma tesitura habría que destacar otros factores como las cotidianas noticias sobre escándalos de corrupción, en los que suelen estar implicados funcionarios de gobierno y representantes políticos; la apatía ciudadana hacia lo político de la mano de un alto índice de abstención electoral; una sistemática interferencia del poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial; la imposición de prioridades en la agenda nacional por parte de dichos poderes fácticos con base en intereses personales y de grupos, que ha venido sustituyendo a la deliberación pública en la instancia depositaria de la soberanía nacional; así como el protagonismo de las estructuras partidistas, autoritarias y poco permeables a la sociedad en general, que bajo una lógica partidocrática (*Cfr.* Sartori, 2000), eminentemente mercantil, asumen a las preferencias e intereses de los ciudadanos como uniformes, particulares y ya formados, que por ende no necesitan ser contrastados ni conciliados.

En este marco, la investigación tiene como objetivo general analizar las percepciones de los estudiantes de la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT), campus Ciudad Victoria, en torno a usos y costumbres de orden público político presentes en esa comunidad

estudiantil, e inferir algunas repercusiones en materia de cultura política local.

### **CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA**

DESDE LA PERSPECTIVA UTILITARISTA DE MERCADO BAJO LA cual se viene interpretando y materializando la democracia, la política es vista y evaluada bajo los criterios de la oferta y la demanda, en busca del mayor beneficio individual al menor costo posible de inversión. De modo que unos pocos y grandes empresarios políticos (representantes de grupos económicos y partidos), entran en competencia por la producción y distribución de mercancías políticas (programas de gobierno y prebendas), a fin de suscitar la compra (el voto), de los clientes consumidores (los ciudadanos), con vistas a obtener como capital y utilidad el poder de decisión del Estado (Arteta, 2009: 25).

Frente a este paradigma dominante de cultura política alrededor de la democracia representativa, cabe contrastar otra perspectiva normativa en torno a lo público y su inexorable conexión con la determinación de lo político. Lo público debiera ser asociado con el ámbito de la responsabilidad colectiva y con la convivencia cívica orientada por la reciprocidad (Pettit, 1999), por tanto es necesario subrayar que la carencia de una cultura cívica, en este sentido mina el respeto y la responsabilidad común ante los temas de interés general.

Esta acepción básica con aire de familia republicana es minimizada por el discurso global sobre una comunidad virtual con fines comunes, el cual además de soslayar lo político pierde el referente de las comunidades diversas y complejas, al tiempo que reemplaza la interacción comunicativa directa con la proyección de una actitud particular en calidad de voluntad general. Tal discurso de apariencia ilimitadamente abierta, arruinan la función epistémica que debe caracterizar a la esfera pública en una democracia deliberativa (Cfr. Elster, 1998; Habermas, 1988).

Para comprender de mejor manera la materialización de esta forma de convivencia en el marco de la democracia representativa, es

## CAPÍTULO I

menester apelar a la concepción liberal de ciudadanía que le es inherente, la cual es susceptible de contrastación con la republicana que le precedió y con la comunitarista hoy en discusión, pues ambas constituyen sus principales competidoras:

### MODELOS DE CIUDADANÍA

Liberal	Comunitarista	Republicano cívico
Ciudadanía como un estatus: derechos.	Ciudadanía como sentido de pertenencia: identidad.	Ciudadanía como práctica: civismo.
Individualismo.	Tolerancia.	Deber social.
Ciudadano pasivo.	Reconocimiento colectivo.	Acción pública.
Pluralismo.	Multiculturalismo.	Participación ciudadana.
Noción jurídica mínima de ciudadanía.	Ciudadanía fragmentada, diferenciada.	Ciudadanía integral.

**Fuente:** elaboración propia con base en: Peña, 2014: 235-243.

Cabe puntualizar de inicio que para las tres interpretaciones teóricas referidas en el cuadro anterior, el concepto de ciudadanía resulta fundamental pues a partir de él se asume el rol social de las personas, los derechos apelables, así como las obligaciones y responsabilidades colectivas, por ende, lo que se puede esperar en términos de cultura política de cada sujeto al momento de encarar un tema de orden público, incluida la concepción de éste.

De igual forma es posible derivar del cuadro anterior que en la concepción liberal de ciudadanía, prevalece la apología exacerbada de un individualismo competitivo centrado en derechos, por encima de las obligaciones colectivas de las personas que otorgan identidad y sentido de pertenencia, reivindicadas por el comunitarismo; así como de la participación del sujeto en los asuntos del Estado y las responsabilidades inherentes, desde la perspectiva republicana.

En consecuencia es posible inferir que en el ideario liberal contemporáneo que sustenta la concepción de ciudadanía, se encuentran presentes normas morales y prácticas sociales ampliamente difun-

didadas y asumidas que atentan de manera decisiva contra los fundamentos de la vida en sociedad, como la desconfianza en el prójimo, (más allá de la familia), en las instituciones y en las reglas sociales; la lucha en contra del oponente y la reducción del adversario, subyacentes a la lógica de la competitividad mercantil; la mera tolerancia que no trasciende hacia una convivencia constructiva basada en el reconocimiento de las diferencias; así como la autojustificación y la autodeterminación a partir de las cuales se mira con desdén el compromiso con la construcción de acuerdos sociales con base en la deliberación pública.

Por otra parte es necesario subrayar que la cultura no es garantía de juicio, en tanto hace falta el discernimiento; de ahí la contundencia con la que Kant (1978) rechazaba que la capacidad de juzgar se pudiera enseñar, pues una cosa es el entendimiento en cuanto facultad de la regla, y otra la capacidad de distinguir si algo cae o no bajo una regla preestablecida, que es en lo que consiste el juicio. Siguiendo a Kant, el juicio es un talento que no puede ser enseñado, sino que debe ser ejercitado mediante la interacción en la esfera pública como el lugar privilegiado para el uso de la razón.

Viene a colación por ende el principio Kantiano de *pertinencia suficiente* que exige hacer justicia de forma racional a la complejidad de los problemas, mirar sus múltiples caras y la diversidad de los tableros en que se juegan y se deciden los acontecimientos; lo cual obligó al filósofo alemán a establecer una jerarquía de los tres órdenes de racionalidad: 1) el orden técnico, científico; 2) el orden político que mediante el derecho y el sistema institucional del Estado rige e intenta optimizar las relaciones de convivencia; 3) el orden o la disposición moral, como el más importante. Advirtiendo que la racionalidad se preserva únicamente si se respeta dicha jerarquía (Blanco, 2009).

Con base en estas premisas teóricas sobre ciudadanía y cultura política en el marco de la democracia liberal, cabe plantear como hipótesis de trabajo que las comunidades que tienen acceso a los bienes materiales básicos, a una instrucción académica sólida, a libros y periódicos de manera sistemática, y que interactúan en contextos

## CAPÍTULO I

donde se respetan los derechos humanos, están en mejores condiciones para implicarse en una discusión colectiva y de participar directamente en la definición de los asuntos de interés general, pudiendo desarrollar una cultura al respecto.

### **NOTA METODOLÓGICA**

A LA LUZ DEL PAPEL DE CONCIENCIA CRÍTICA QUE DEBE JUGAR la universidad pública, se focalizará la atención en los estudiantes como unidades de análisis, a fin de analizar cómo perciben a la vida política local, a sus actores y dirigentes políticos, a la forma en que se toman las decisiones sobre lo público, las normas y actitudes cotidianas acerca de lo político, así como los valores que orientan la convivencia entre los ciudadanos; los resultados aportarán información sobre la forma en que se percibe y desarrolla la convivencia en las comunidades estudiantiles del país.

Se trata en suma de un análisis empírico descriptivo, con un enfoque esencialmente cuantitativo y sincrónico; en ese sentido se aplicó una encuesta al universo de estudio que fue el campus universitario de la UAT en la capital del estado, de 16 preguntas en torno a las variables que presumiblemente inciden en el problema de investigación, cuya muestra estuvo constituida por los estudiantes de las cuatro Unidades Académicas poblacionalmente más grandes, que cursaban el periodo escolar 2016-1:

Unidad Académica Multidisciplinaria de Ciencias, Educación y Humanidades (1,033 alumnos, 30 encuestados); Unidad Académica de Trabajo Social y Ciencias para el Desarrollo Humano (2,400 alumnos, 42 encuestados); Facultad de Comercio y Administración (1,812 alumnos, 42 encuestados); Unidad Académica de Derecho y Ciencias Sociales (1,836 alumnos, 43 encuestados); población total entre las cuatro Unidades: 7,081 estudiantes; muestra encuestada: 157 estudiantes, que representan el 2.2% de la población citada.

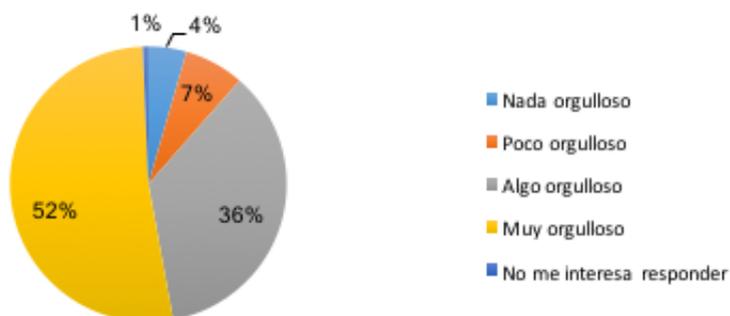
Para la clasificación de las opiniones de los encuestados, en la formulación de las preguntas se utilizó la escala de Likert.

## ANÁLISIS DE PERCEPCIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.

A CONTINUACIÓN SE PRESENTAN LOS RESULTADOS CUANTITATIVOS de la encuesta en comento, a través de una revisión por cada una de las 16 preguntas y un manejo estadístico de la información, así como un análisis e interpretación de carácter cualitativo con base en los planteamientos teóricos inicialmente revisados aquí.

1.- ¿Cómo te sientes de ser mexicano?

Nada orgulloso	7
Poco orgulloso	12
Algo orgulloso	56
Muy orgulloso	82
No me interesa responder	1

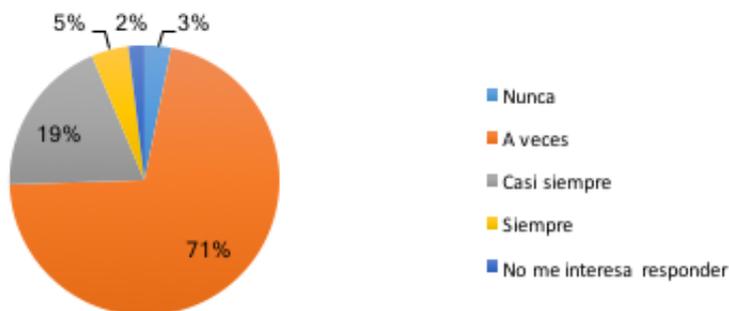


Como parte del acendrado nacionalismo entre los mexicanos y particularmente entre los jóvenes estudiantes, la mayoría de los encuestados opinó sentirse orgulloso de su nacionalidad, lo cual puede asumirse como un factor cultural relevante; no obstante, los que opinaron sentirse poco y nada orgullosos sumaron más del 10%.

## CAPÍTULO I

2.- ¿Con qué frecuencia hablas de política con tus familiares o amigos?

Nunca	5
A veces	112
Casi siempre	30
Siempre	7
No me interesa responder	3

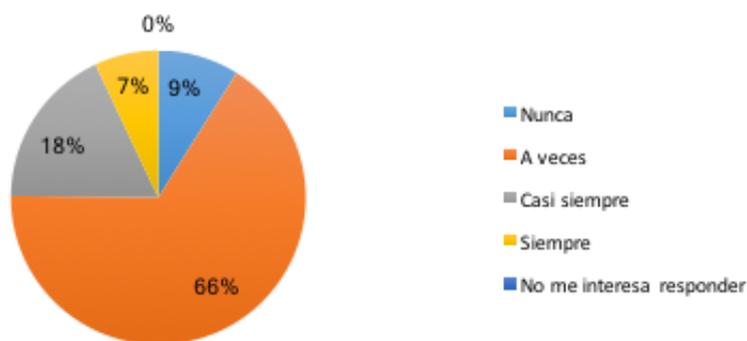


Hablar de política con familiares y amigos no es una práctica común entre los universitarios de la UAT, como se puede observar en la gráfica anterior. Sólo el 20% aceptó hacerlo casi siempre o siempre.

3.- ¿Con qué frecuencia tratan temas políticos en tus clases de la universidad?

Nunca	14
A veces	104
Casi siempre	28
Siempre	11
No me interesa responder	0

## CAPÍTULO I

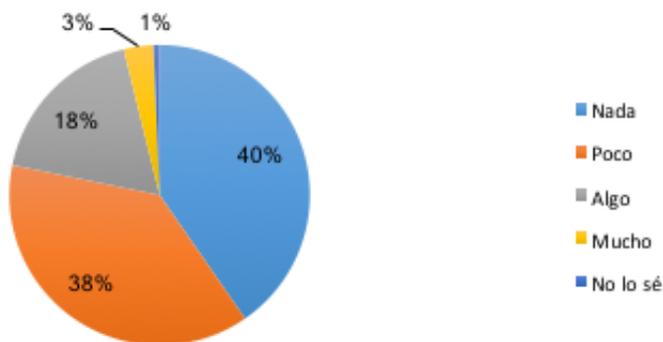


Las respuestas a esta pregunta permiten identificar que aún en las clases, entre los estudiantes de la UAT los temas de política no son los más apelados, no obstante que en las Unidades Académicas a las que están adscritos los encuestados, de manera predominante se imparten carreras de las áreas de ciencias sociales y humanidades, cuyos temas por definición son de orden político; lo cual denota al menos una falta de claridad entre ellos sobre la conceptualización de los temas políticos.

4.- ¿Consideras que las autoridades del gobierno estatal, son servidores públicos responsables?

Nada	63
Poco	59
Algo	28
Mucho	5
No lo sé	2

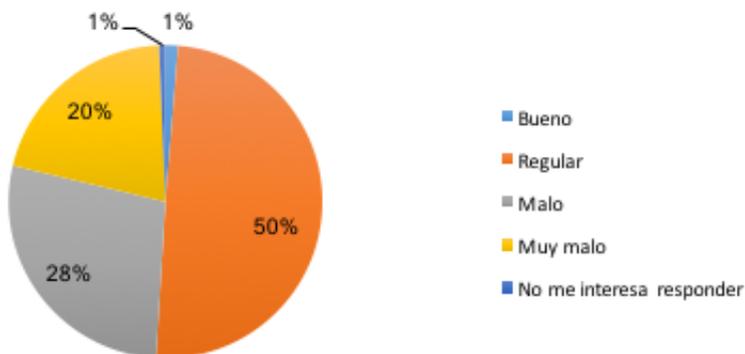
## CAPÍTULO I



Partiendo del hecho de que los servidores públicos son protagonistas de las notas sobre política, y tomando en cuenta que la suma de las opciones de respuesta poco y nada constituyen la mayoría de las opiniones, se puede inferir que para los encuestados no hablar de política podría ser la consecuencia de percibir a las autoridades estatales como irresponsables en su actuación pública.

5.- ¿Cómo consideras el desempeño de la administración pública estatal?

Bueno	2
Regular	77
Malo	43
Muy Malo	32
No me interesa responder	3

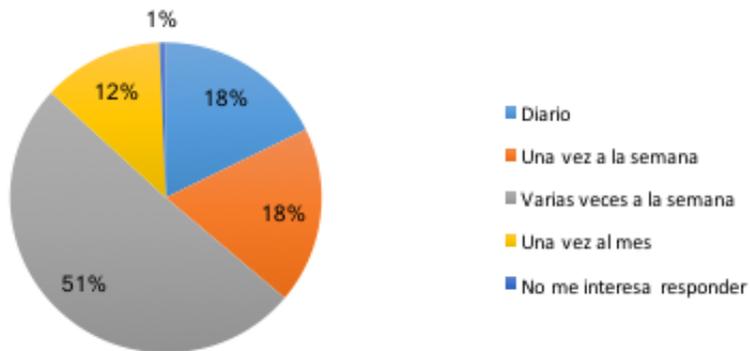


## CAPÍTULO I

En cuanto a las opiniones sobre el desempeño de los burócratas locales, la mitad de los encuestados lo considera regular, mientras la otra mitad lo desapruueba, de modo que la apreciación global sobre la administración pública estatal es desfavorable; lo cual se puede relacionar directamente con la poca responsabilidad que los estudiantes les reconocen a los servidores públicos del gobierno tamaulipeco, lo que a su vez genera desconfianza hacia el gobierno entre la población, lo que como se comentó inicialmente resulta fundamental para la salud de una democracia.

6.- ¿Qué tan seguido lees, escuchas u observas noticias sobre política?

Diario	27
Una vez a la semana	28
Varias veces a la semana	77
Una vez al mes	19
No me interesa responder	5



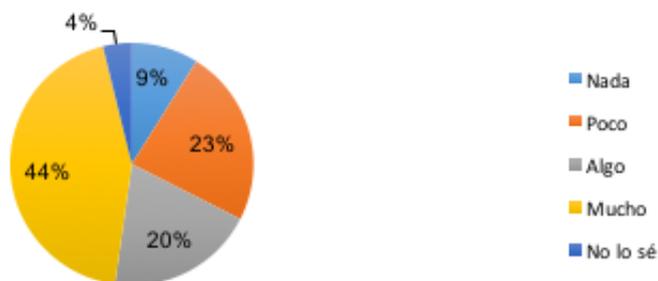
Más de la mitad de los encuestados señaló que varias veces a la semana tiene contacto con información política, a través de los noticieros que transmiten los medios de comunicación, de lo cual se puede coligar que la mayoría de los estudiantes de la UAT están informados sobre el acontecer político nacional y local; aunque también un número significativo había externado hablar poco sobre el particu-

## CAPÍTULO I

lar. De modo que si bien podría parecer una contradicción conocer de un tema y hablar en público poco sobre el mismo, esta práctica estaría poniendo de manifiesto una costumbre entre los jóvenes estudiantes de no abordar estos temas incluso en el ámbito académico.

7.- Para ti ¿qué tanto influye la participación de la ciudadanía en la vida política de Tamaulipas?

Nada	14
Poco	37
Algo	31
Mucho	69
No lo sé	6

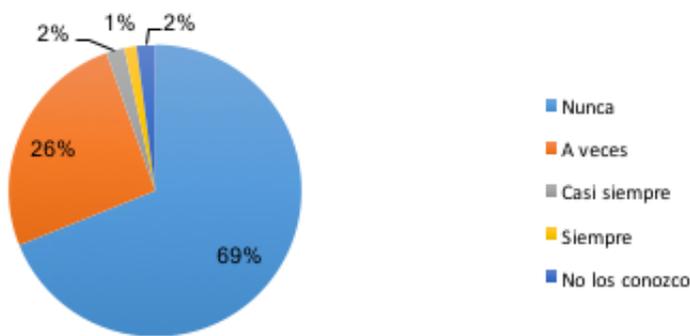


Resulta significativo que cerca de la mitad de los encuestados considera que la participación de los ciudadanos en la vida política de Tamaulipas es relevante, pues ello implica que creen disponer de un grado de influencia en las decisiones de gobierno. De hecho si se suma a estas opiniones el 20% de los que opinan que al menos algo influye la ciudadanía, sobrepasan la mitad de la muestra. De modo que con base en las opiniones vertidas hasta el momento, se podría construir la secuencia siguiente: conozco de política, hablo poco de ella, pero sí intervengo en las decisiones de gobierno; ecuación que descubre una concepción sobre el modelo democrático afín a la perspectiva liberal.

## CAPÍTULO I

8.- ¿Has participado en foros de consulta ciudadana impulsados por el gobierno estatal?

Nunca	102
A veces	38
Casi siempre	3
Siempre	2
No los conozco	12

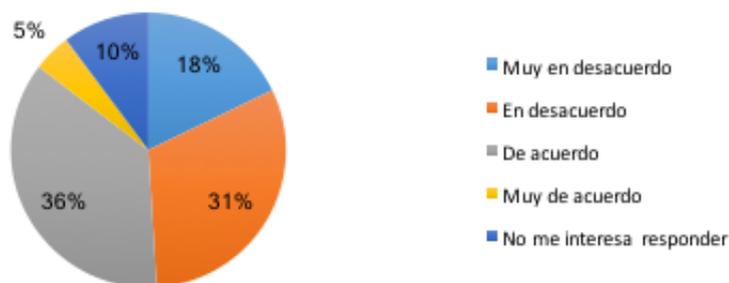


Estas opiniones parecieran contradecir en alguna medida las aseveraciones en el sentido de que los ciudadanos logran influir en la vida política local, pues entre los que dijeron que nunca han participado en los foros oficiales y los que manifestaron no conocer dichas instancias, suman más del 70% de los encuestados. Aunque cabría dejar margen a la posibilidad de que los estudiantes de la UAT tengan en mente otros foros o mecanismos, a través de los cuales consideran que la ciudadanía en general logra influir en las decisiones de sus gobernantes, por ejemplo el mecanismo del voto.

## CAPÍTULO I

9.- ¿Estás de acuerdo con que México es una democracia?

Muy en desacuerdo	28
En desacuerdo	49
De acuerdo	57
Muy de acuerdo	7
No me interesa responder	16

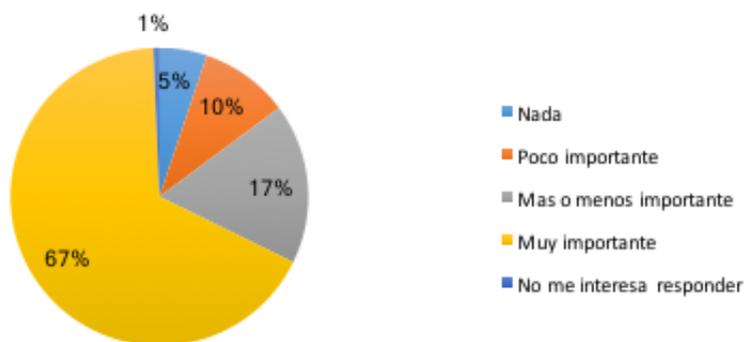


Las opiniones en torno a la idea de pensar a México como una democracia estuvieron divididas, aunque la suma de los muy en desacuerdo con los en desacuerdo son mayoría; en tanto sólo el 5% expresó estar muy de acuerdo con la expresión que actualmente otorga legitimidad a un gobierno. De lo anterior se puede deducir que el orgullo de ser mexicano inicialmente expresado por los encuestados, parece tener poca conexión con asumir al país como una democracia.

10.- ¿Tu participación a través del voto es?

Nada importante	8
Poco importante	15
Más o menos importante	27
Muy importante	104
No me interesa responder	3

## CAPÍTULO I

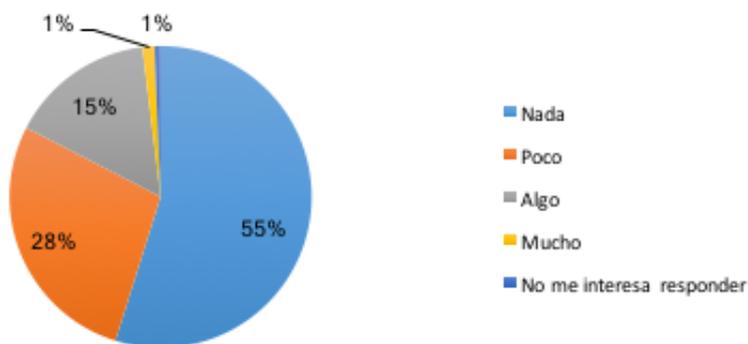


Como se había inferido en los resultados sobre la pregunta en torno a los mecanismos con base en los cuales el sujeto participa de la cosa pública, la gran mayoría de los encuestados opina que la participación de los ciudadanos a través del voto es muy importante, lo cual observa una extraordinaria congruencia con el planteamiento sobre la participación mínima del ciudadano en la vida política, auspiciado por el modelo democrático representativo, así como con las características del ciudadano inherentes a la perspectiva liberal. De modo que por la vía de los hechos es registrable la coherencia entre teoría y práctica, a propósito de la cultura política que sustenta al modelo en cuestión.

11.- ¿Confías en las autoridades del gobierno estatal?

Nada	85
Poco	43
Algo	24
Mucho	2
No me interesa responder	3

## CAPÍTULO I

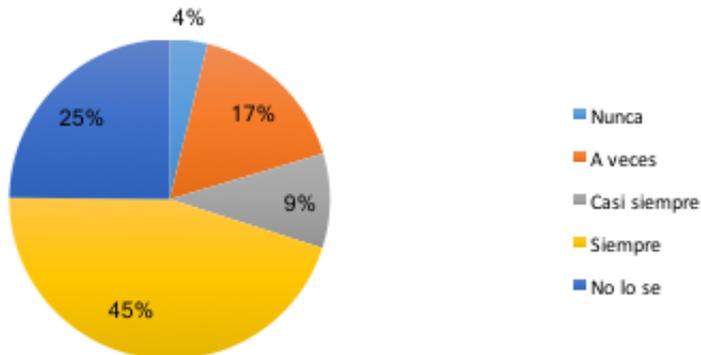


En la primera parte de esta investigación se reflexionó sobre el papel fundamental que ocupa la confianza de los ciudadanos en las autoridades, en el marco de un sistema democrático sólido; de modo que la opinión de la gran mayoría de los encuestados de no confiar en las autoridades del gobierno estatal, además de contribuir a la explicación de por qué no suelen hablar sobre política, resulta significativa también por ser contradictoria con su aseveración en el sentido de que los ciudadanos influyen en la vida política mediante el voto, si se tiene presente que a través de ese medio los votantes determinan quiénes los habrán de representar en calidad de autoridades. En abono a la lógica de las opiniones de los estudiantes de la UAT, cabría precisar que no todas las autoridades estatales obtienen el cargo por la vía de la elección de los ciudadanos, y añadir que la pérdida de confianza se suele derivar de los resultados de la acción de gobierno, es decir, durante el ejercicio del mandato.

12.- Si presenciaras un acto ilícito, ¿lo denunciarías ante las autoridades correspondientes?

Nunca	6
A veces	26
Casi siempre	15
Siempre	71
No lo sé	39

## CAPÍTULO I

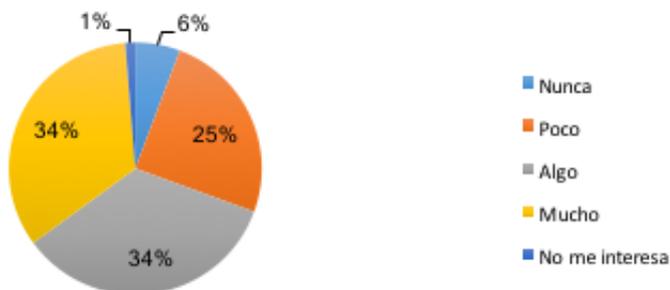


Los encuestados opinaron mayoritariamente que sí denunciarían la comisión de un delito en caso de presenciarlo, no obstante que habían externado no confiar en las autoridades estatales; empero, habría que considerar que las opiniones sobre esta última pregunta tienen que ver más con una conducta personal derivada de un valor moral, que con su materialización concreta; de modo que de estas apreciaciones se puede derivar una evidencia sobre los valores presentes entre los estudiantes de la UAT, cuyo lema por cierto ensalza a la probidad.

13.- ¿Cuánto interés tienes en los temas políticos de Tamaulipas?

Nada	9
Poco	39
Algo	54
Mucho	53
No me interesa responder	2

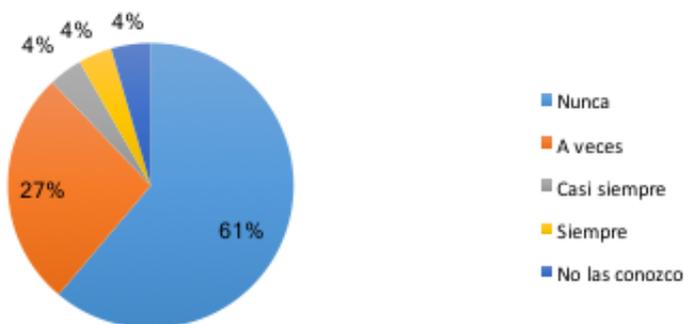
## CAPÍTULO I



Siendo consecuentes los universitarios con la opinión mayoritaria sobre la alta frecuencia con la que se informan sobre asuntos políticos, la mayoría de los encuestados dijo tener interés en los temas políticos de la entidad federativa donde residen, lo cual asimismo permite deducir características positivas de la cultura política entre los estudiantes de la UAT en cuanto a conocimientos sobre su entorno, aunque en materia de práctica cívica las respuestas permitan inferir una conducta alejada de la participación.

14.- ¿Alguna vez has utilizado plataformas como ITAIT (Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas), para solicitar información de instituciones gubernamentales o servidores públicos?

Nunca	96
A veces	42
Casi siempre	6
Siempre	6
No las conozco	7

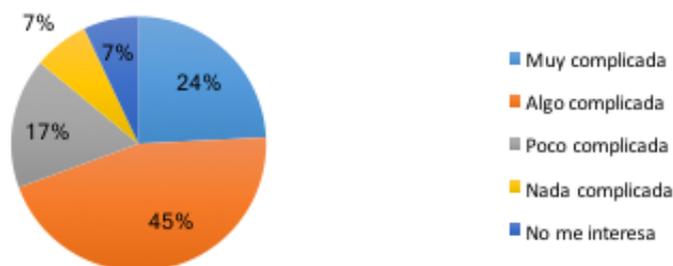


## CAPÍTULO I

Con estas respuestas queda en evidencia que gran parte de los estudiantes de la UAT estarían teniendo limitaciones en materia de conocimiento sobre la estructura institucional de gobierno, no obstante que dicen estar informados constantemente del acontecer estatal; esta circunstancia podría estar relacionada con la desconfianza que la mayoría dice tener hacia las autoridades locales, así como con la limitada participación en la cosa pública que el modelo democrático liberal les atribuye y las circunstancias particulares de Tamaulipas les permiten.

15.- En general, para ti la política es:

Muy complicada	38
Algo complicada	71
Poco complicada	26
Nada complicada	11
No me interesa	11

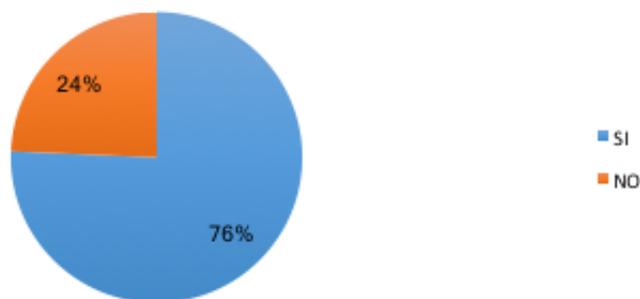


La opinión de la gran mayoría de encuestados de percibir a la política como complicada denota un grado de desinterés o apatía; si bien como se ha reiterado dijeron estar constantemente informados sobre ella, se podría deducir que producto del contenido de la información a la que tienen acceso asumen una posición apática hacia lo político. Asimismo, esta percepción resulta coherente con el conjunto de respuestas en el sentido de desconfiar de los políticos locales.

16.- ¿La política en México te merece algún comentario?

No. 38

Sí. 119



Entre los comentarios anotados por los encuestados se pueden registrar como constantes: los políticos mexicanos son corruptos, sólo persiguen intereses particulares sin preocuparse por el bienestar general y; existe poca transparencia y rendición de cuentas en la vida política del país, particularmente en Tamaulipas.

### **REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIONES.**

CON BASE EN LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA ANTES DISCUTIDOS, se pueden establecer las conclusiones siguientes en materia de cultura política de los estudiantes de la UAT, que estudian y mayoritariamente residen en Ciudad Victoria:

- En una primera lectura, la opinión mayoritaria de los encuestados de estar orgullosos de ser mexicanos, parece guardar relación con sus aseveraciones en el sentido de estar constantemente informados de la vida política; sin embargo, el contenido de la información política que actualmente circula a través de los medios masivos, difícilmente constituye un incentivo para tal orgullo. De ahí que dicha opinión pudiera tener una explicación más ligada con un sentido de pertenencia.

## CAPÍTULO I

- Asimismo destaca que los encuestados expresen no hablar de política de manera frecuente con amigos y compañeros de universidad, no obstante que para muchos de ellos su objeto de estudio profesional es eminentemente político. Sobre el particular habría que tomar en cuenta que el contexto actual de inseguridad en Tamaulipas, podría estar condicionando esta posición asumida por la mayoría de los estudiantes.
- Las apreciaciones sobre las autoridades estatales y su desempeño es en general de desconfianza y desaprobación, incluidas las instancias oficiales para la interacción con los ciudadanos, que incluso la mayoría desconoce; opiniones que de igual forma deben tener relación directa con el contexto de inseguridad referido, al cual se suma como otra de sus características principales el insuficiente desarrollo social, que se traduce entre otras cosas en falta de empleo y pobreza (*Cfr.* Datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social).
- La mayoría de los encuestados está en desacuerdo con que México es una democracia, empero, dice otorgar importancia a la participación de los ciudadanos mediante el voto; sobre lo cual se podría inferir que los estudiantes otorgan a este mecanismo un valor potencial de cambio, como de hecho ya sucedió al menos en cuanto al partido en el poder ejecutivo estatal, producto de los resultados en la elección del 5 de junio del 2016 que posibilitaron por primera vez la alternancia con la victoria de Acción Nacional.
- Destaca que para la mayoría de los encuestados que tienen como actividad esencial el estudio de disciplinas sociales, la política sea concebida como complicada; opinión que en alguna medida guarda relación con sus apreciaciones sobre la corrupción y la falta de transparencia en la política nacional y local, lo cual denota asimismo una desafección hacia lo que entienden por política.

## CAPÍTULO I

- Lo relevante sobre dichas opiniones reside en que la política, desde una perspectiva republicana, debiera ser entendida como el medio idóneo para dirimir las diferencias inherentes a cualquier formación social. De modo que esta posición se convierte en un problema de orden cultural si se toma en cuenta que, difícilmente alguien se implica en un asunto que considera complicado.
- En ese sentido se puede establecer que en términos generales fue posible comprobar la hipótesis de trabajo, pues el hecho de que de acuerdo con sus opiniones los universitarios de la UAT no acostumbren implicarse de manera directa en asuntos de interés general, más allá del ejercicio del derecho al voto, se da en un contexto caracterizado por problemas de carencias en múltiples indicadores, donde además no se disponen de las garantías básicas para hacer uso del espacio público, esencialmente por el nivel de inseguridad que prevalece; de modo que este contexto ha sido poco propicio para desarrollar una cultura política de la participación, mientras en forma paralela se fomenta por diversos medios una cultura del individualismo y de la interacción virtual con fines particulares.
- Es necesario observar la relación estrecha entre las variables contexto y cultura, bajo un carácter de interdependencia, como fue comentado al inicio de esta investigación; de modo que además de los factores estructurales del modelo liberal de democracia, el actual entorno tamaulipeco de pobreza e inseguridad estaría obstruyendo el desarrollo de una cultura política que favorezca la convivencia constructiva entre sus residentes, a lo cual parecen ser particularmente sensibles los universitarios de la UAT.
- Este análisis da pauta para abrir una línea de investigación que permita profundizar empírica y cualitativamente, sobre las causas de que los estudiantes universitarios evidencien una cultura política limitada y poco proclive a la participación directa en los asuntos colectivos, poniendo especial atención tanto en la

## CAPÍTULO I

propia instrucción académica que reciben en la UAT al respecto, como en el contexto extra clases.

### FUENTES CONSULTADAS

- ALMOND, Gabriel y Sydney Verba (1963): *The civic culture*. Princeton: Princeton University Press.
- ARTETA, Aurelio. (2009). “Tópicos fatales (o las peligrosas perezas de la ciudadanía)”, en Carracedo, José Rubio, *et al*, (Dir.). (2009). *Democracia, ciudadanía y educación*. España: Universidad Internacional de Andalucía / AKAL.
- BLANCO, Domingo (2009). “Cuatro principios del juicio político”, en Carracedo, José Rubio, *et al*, (Dir.). (2009). *Democracia, ciudadanía y educación*. España: Universidad Internacional de Andalucía / AKAL.
- CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016). “Medición de la pobreza”. Disponible en [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)
- ELSTER, Jon (Comp.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HABERMAS, Jürgen (1988): *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Madrid: Taurus.
- HELD, David (2002): *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.
- KANT, Immanuel (1978). *Crítica de la razón pura*. Madrid: Alfaguara.
- MANIN, Bernard (1998): *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- PEÑA, Javier (2014): “La ciudadanía”, en Arteta, Aurelio, Elena García y Ramón Máiz (eds.). *Teoría política: poder, moral, democracia*. España: Alianza, pp. 215-245.
- PETTIT, Philip (1999): *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Paidós.
- SARTORI, Giovanni (2000): *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza.



## CAPÍTULO II

# LA ACCIÓN COLECTIVA POR LA JUSTICIA ANTE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN NUEVO LEÓN<sup>1</sup>

María Teresa Villarreal Martínez

### RESUMEN

**L**A DESAPARICIÓN DE MILES DE personas en el contexto del combate a la delincuencia mediante un amplio despliegue de las fuerzas armadas, ha actualizado en la agenda nacional un problema que parecía asunto del pasado. Esta situación ha llevado a cientos de hombres y mujeres al espacio público a demandar que el Estado cumpla su función de procurar justicia. En este trabajo se examina el repertorio de acción colectiva utilizado por las organizaciones de familiares de víctimas de desaparición en Nuevo León y la incidencia en el acceso a la justicia.

---

1 Dra. María Teresa Villarreal Martínez, SNI-I, ITESM, mtvillarreal@itesm.mx

**Palabras clave:** acción colectiva, desaparecidos, víctimas.

**Summary:** The disappearance of thousands of people in the context of fight against organized crime through a broad deployment of the armed forces has brought up to date a problem that seemed to be a matter of the past. This situation has led hundreds of men and women into the public arena to demand that the State fulfill its role of seeking justice. This paper examines the repertoire of collective action used by organizations of relatives of victims of disappearance in Nuevo Leon and the incidence on access to justice.

**Keywords:** collective action, missing persons, victims.

### INTRODUCCIÓN

A PARTIR DE DICIEMBRE DE 2006, EL GOBIERNO FEDERAL EM-  
prendió el combate al crimen organizado desplegando por todo el  
territorio nacional –incluso en las ciudades– a las fuerzas armadas –  
Ejército y Marina– como estrategia central de la política de seguridad.  
Casi diez años después de haber iniciado la implementación de esta  
política, uno de los resultados más visibles y dolorosos es la desapa-  
rición de más de 38 mil personas<sup>2</sup>.

Particularmente la desaparición de miles de personas en el con-  
texto del combate a la delincuencia mediante un amplio despliegue  
de las fuerzas armadas, ha actualizado en la agenda nacional un pro-  
blema que parecía asunto del pasado: la desaparición de personas,  
incluso la desaparición forzada que implica la participación de agen-  
tes del Estado. Hasta el final del sexenio de Vicente Fox en 2006  
este tema hacía referencia específicamente a la desaparición forzada

---

2 La CNDH reportó ante el Senado que tenía un registro de 24,091 personas des-  
aparecidas durante el sexenio de Felipe Calderón –la versión estenográfica de  
esta reunión de trabajo está disponible en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos\\_humanos/reu/docs/version\\_211112.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/reu/docs/version_211112.pdf) –, y el Registro Nacional  
de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas tiene un registro de 14,026  
personas desaparecidas en lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto -01 de  
diciembre de 2012 al 31 de mayo de 2016.

## CAPÍTULO II

por motivos políticos de al menos 1,200 personas durante la llamada “guerra sucia” (1965-1982), se consideraba un problema del pasado. Pero en 2011, la Caravana del Consuelo y la Caravana al Sur emprendidas por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) mostraron que miles de personas seguían desapareciendo en decenas de entidades en los últimos años a manos de la delincuencia, y también de policías, militares, o simplemente de desconocidos. Lo que ya denunciaban localmente grupos civiles en distintas entidades, se constata ahora a nivel nacional: la desaparición de personas, y en no pocos casos desaparición forzada, es un problema actual en México de dimensiones inciertas.

Aunque se habla de decenas de miles de casos, no todos encuadran en la definición de desaparición forzada –con participación o aquiescencia del Estado– por motivos políticos como ha sido entendida en el marco de regímenes militares o autoritarios, ya que buena parte de los casos recientes son atribuidos a la delincuencia organizada, aunque sin evidencias, pues son escasas las denuncias y más escasas todavía las averiguaciones que realizan las procuradurías, con lo que la impunidad se vuelve una regla y se esfuman las garantías para el ejercicio de derechos más elementales.

Un Estado que desaparece literalmente a los ciudadanos, o bien, permite que agentes privados los desaparezcan impunemente, se convierte en un Estado predatorio, incapaz de proporcionar los bienes colectivos necesarios para el desarrollo y bienestar de la sociedad, y que en cambio permite que las mafias -o éstas en complicidad con agentes estatales y económicos- destruyan vidas y patrimonios de miles de personas con absoluta impunidad, implantando el miedo y favoreciendo la desestructuración de la vida social. Ante esta situación, en diferentes estados han emergido colectivos de la violencia que denuncian los efectos sociales de este combate militarizado contra el narcotráfico, en particular cada vez es más destacada y visible la voz y las acciones de los grupos de familiares de víctimas de desapariciones.

## CAPÍTULO II

En Nuevo León, los familiares de personas ejecutadas o desaparecidas han formado organizaciones que actúan públicamente para visibilizar el problema, también han buscado mecanismos extralegales para entablar interlocución con autoridades a fin de monitorear los trabajos de investigación ministerial para encaminarlos a dar con el paradero de las personas desaparecidas, y han influido en el ámbito legislativo para introducir en el marco jurídico el reconocimiento de derechos de las víctimas y prevenir la no repetición de esta tragedia.

El objetivo de este trabajo es examinar las acciones colectivas públicas emprendidas por estas organizaciones de familiares de víctimas de desaparición en Nuevo León, a fin de valorar su incidencia en el espacio formal estatal de procuración de justicia para tener acceso a la verdad, y en la esfera social para ejercer su derecho a la memoria.

De acuerdo con Tilly (2000) y Tarrow (1997), la acción colectiva es un conjunto de prácticas emprendido de manera intencionada por un conjunto de sujetos en el contexto de una estructura de oportunidad política que puede favorecer o no las posibilidades de influir en un espacio de poder. La acción colectiva es distinta de la individual, es emprendida por un sujeto colectivo, en este caso, los familiares de víctimas de desaparición organizados; es una acción colectiva a la vez instrumental, porque va encaminada a conocer la verdad y encontrar justicia, y expresiva, porque da una identidad específica a los sujetos actuantes que se reconocen y son reconocidos como familiares de víctimas de desaparición, que visibilizan la crisis de derechos humanos presente en México y ponen entredicho los discursos oficiales que se refieren a democracia y justicia. Además, esas acciones colectivas demuestran su fuerza organizativa y capacidad de influencia. En el caso de los familiares de víctimas de desaparición que se han organizado en colectivos en Nuevo León, los repertorios de acción que utilizan incluyen prácticas convencionales y también de confrontación (Revilla, 2010). Entre las prácticas convencionales incluyen la utilización de herramientas participativas contempladas en la Constitución local para incidir en el Poder Legislativo, hasta la invención de mecanismos de trabajo conjunto con autoridades de procuración de

justicia. Las prácticas de confrontación se refieren en general a las protestas callejeras, las denuncias públicas, la apropiación de espacio público para adoptarlo como un sitio para visibilizar el problema de la desaparición de personas.

Para realizar este trabajo, dimos seguimiento a los discursos y actuaciones de los colectivos a través de las notas publicadas en distintos medios impresos y electrónicos, examinamos información documental elaborada y publicada en internet por estos colectivos – pronunciamientos, denuncias, informes-, y también revisamos y analizamos el impacto que han tenido en los ámbitos legislativo y ejecutivo para introducir sus demandas y propuestas. Encontramos que para tener éxito en su trabajo de incidencia, estos colectivos de víctimas han tenido que desarrollar estrategias que les permiten obtener respaldo social y legitimidad para sus demandas empleando un discurso de derechos, también han tejido vínculos con organizaciones de derechos humanos para obtener asesoría, han entablado relación con actores sociales influyentes que les abren las puertas de los espacios formales donde se formulan y ejecutan políticas públicas, de manera que estos colectivos de víctimas se han transformado en actores políticos innovadores. La voz y acción públicas de estos grupos han resultado indispensables para dar cuenta de la vulneración de derechos y la falta de capacidad gubernamental para garantizarlos.

### **LOS COLECTIVOS DE FAMILIARES DE DESAPARECIDOS COMO REDES CRÍTICAS DE INCIDENCIA**

LA VIOLENCIA CRIMINAL Y LA DERIVADA DE SU COMBATE MILITARIZADO por parte del Estado han dejado en México una estela de millares de víctimas ejecutadas o desaparecidas. De esta trágica y dolorosa experiencia han surgido también nuevos actores sociales, los colectivos de víctimas, que intervienen en el espacio público de manera organizada para incidir en el ámbito de la política e impulsar que en la agenda social y gubernamental se reconozcan como pro-

blemas públicos los saldos dejados por la violencia y la urgencia de lograr justicia y verdad.

En este trabajo, examinamos las estrategias utilizadas por los colectivos de víctimas para introducirse como red crítica (Ibarra, Gomá, Martí 2002) en los espacios formales donde se elaboran y ejecutan las políticas públicas relacionadas con la procuración de justicia y los derechos humanos, específicamente en Nuevo León. Una red crítica busca intervenir de manera intencionada en el ámbito político para desafiar las interpretaciones dominantes e incidir sobre los procesos y resultados de las políticas públicas que se gestan en los espacios institucionalizados de toma de decisiones –red principal, que puede ser una comunidad de políticas. En otras palabras, la red crítica está orientada al control de la gestión y del proceso de toma de decisiones.

Siguiendo a Ibarra, Gomá, Martí (2002) las redes críticas comparten con los movimientos sociales la búsqueda de un cambio y la realización de acciones colectivas no convencionales como las protestas. No todo movimiento social o conjunto de organizaciones constituye una red crítica, porque algunos ponen el acento de su actuación en la resistencia y la creación de espacios de alternatividad, sin plantearse la incidencia en las políticas públicas y en la toma de decisiones sobre los asuntos colectivos. El surgimiento de una red crítica y sus posibilidades de impactar la política pública dependen de tres factores: a) el capital social alternativo disponible en una comunidad para que provea de miembros y apoyo a la red crítica; b) la configuración concreta de la red principal –la que ocupa el espacio formalizado de conformación de las políticas-, una red de políticas es más flexible y permeable que una comunidad de políticas; y c) los marcos interpretativos (Gamson, 1992; Benford y Snow 2000) que utilizan para legitimar su discurso y acciones, pues mientras más distante sea el discurso de la red crítica con respecto a la opinión pública, menos posibilidades de apoyo social tendrá; pero también, una red principal distanciada de la sociedad o que la agravia, puede favorecer las simpatías de la opinión pública hacia la red crítica y considerar su discurso como viable y deseable (Ibarra, Gomá, González y Martí, 2002). En el caso que estudiamos

en este texto, la red crítica está conformada por colectivos de familiares de personas desaparecidas, una organización civil de derechos humanos, organismos nacionales como el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad que acompañó durante varios años a estos colectivos en Nuevo León, organismos internacionales –como el *Grupo de Trabajo* de las Naciones Unidas sobre *desapariciones* forzadas o involuntarias y de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos- que dan seguimiento y en ocasiones también acompañan y asesoran a los familiares de las víctimas, y ciudadanos de a pie que acuden a las convocatorias de los colectivos de familiares cuando emprenden alguna acción en el espacio público. Como veremos más adelante, esta red crítica se ha introducido en el espacio formal de la procuración de justicia y de la toma de decisiones legislativas para impulsar cambios legales y de gestión que permitan avanzar en conocer la verdad sobre la desaparición de personas y acceder a la justicia.

Acerca de la capacidad de incidencia de los ciudadanos en las políticas públicas, Ibarra, Gomá y Martí (2002) destacan que el impacto que pueden tener las acciones de organizaciones civiles y movimientos sociales puede ser de carácter simbólico cuando consiguen cambios en los sistemas de valores y conductas sociales, interactivo cuando favorecen la emergencia de nuevos actores políticos o generan cambios en la estructura de representación política, institucional cuando se habilitan nuevos procedimientos administrativos y nuevos espacios de negociación con las autoridades, o sustantivo cuando empujan el cambio de ciertas políticas gubernamentales. De acuerdo con Becerra (2005), una situación se convierte en un problema objeto de incidencia cuando se detecta la ausencia de políticas adecuadas para atender esa situación, o bien, las políticas vigentes afectan los derechos de algunos grupos, o porque hay un incumplimiento sistemático de las políticas existentes.

La efectividad de las formas de control ciudadano que emergen a partir de la capacidad de incidencia de las redes críticas puede apreciarse por la introducción de nuevas demandas en la agenda pública;

por la puesta en práctica de mecanismos participativos –por ejemplo, la realización de consultas y foros ciudadanos cuando no existen en la ley-; y por el aprendizaje social que generan al demostrar la utilización y poner a prueba la efectividad de herramientas jurídicas para la defensa de derechos humanos.

### **NUEVO LEÓN Y SUS DESAPARECIDOS**

EN NUEVO LEÓN, NO HAY INFORMACIÓN OFICIAL SOBRE LAS dimensiones del problema de la desaparición de personas. Para tener una idea aproximada hay que recurrir a fuentes hemerográficas. Hay muchas otras referencias en la prensa sobre hallazgos de cuerpos, que dan una idea de que en Nuevo León el problema de los desaparecidos es grande. Llama la atención que no existan recuentos oficiales de estos hallazgos, y que para saber algo al respecto tenga que recurrirse a examinar notas dispersas en los medios. Parece que la realidad quiere ocultarse, pero se asoma constantemente en los espacios noticiosos.

Con las estadísticas sobre incidencia delictiva publicadas en internet por la PGJENL<sup>3</sup> tampoco es posible conocer cuántas víctimas de desaparición hay en Nuevo León, la estadística se refiere a incidencia delictiva pero no al número de víctimas afectadas, además no se abordan las desapariciones sino los delitos relacionados con la libertad que son privación ilegal de la libertad, raptos, trata de personas, delitos contra las niñas, niños y adolescentes ingresados a una institución asistencial, plagio y secuestro. Solo las desapariciones forzadas son contabilizadas específicamente, pues a partir de diciembre 2012 ese delito quedó tipificado en el Código Penal de Nuevo León, desde entonces y hasta octubre de 2016 ha abierto 11 averiguaciones previas o carpetas de investigación por este delito, como se puede ver en la Tabla 1. Del resto de delitos relacionados contra la libertad, entre 2008 y octubre de 2016 la PGJNL ha abierto 3,815 averiguaciones o carpetas de investigación.

---

3 Recuperado de: [http://archivo.nl.gob.mx/pics/pages/pgj\\_est\\_base/TotalDelito.pdf](http://archivo.nl.gob.mx/pics/pages/pgj_est_base/TotalDelito.pdf)

**TABLA 1.** Denuncias por desaparición forzada registradas por la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León

Año	Denuncias por desaparición forzada
2012	0
2013	3
2014	0
2015	1
2016	7

**Elaboración** propia con información de la PGJNL. [http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/total\\_de\\_delitos\\_14.pdf](http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/total_de_delitos_14.pdf)

Por su parte, en su sitio de internet, la organización civil Cadhac<sup>4</sup> presenta en sus informes anuales la evolución del número de casos de desapariciones que llegaron a esa asociación entre 2009 y 2015. En siete años, esa organización recibió 338 casos, de los cuales 88 corresponden a desapariciones forzadas; del total de casos se desprende un registro de 1,242 víctimas de desaparición.

De estos casos, entre 2009 y 2015, Cadhac reporta que se localizó a 156 personas, 69 de ellas con vida y 87 fallecidas que fueron identificadas mediante pruebas de ADN (Cadhac, 2016, 12 de junio). La mayoría de las víctimas está entre los 18 y los 24 años, de todas las clases socioeconómicas. Según datos de Cadhac, en 28 por ciento de los casos que han recibido están involucrados agentes policíacos locales y federales, así como elementos de la Marina y el Ejército.

Este asunto de imposibilidad de conocer cuántas víctimas hay de desaparición es parte intrínseca de esa práctica, pues se trata no solo de la desaparición física de la persona sino también jurídica, administrativa y política, se trata de borrar todo rastro, de no dejar evidencia alguna de su existencia. Por esto es tan terrible. Por esto tan importante la lucha por la verdad y a memoria.

4 Los informes anuales de Cadhac están disponibles en <http://www.Cadhac.org/acerca-de-Cadhac/informes-anuales/>

### CONTEXTO DE INSEGURIDAD Y VIOLENCIA EN NUEVO LEÓN

ESTA SEGUNDA OLEADA DE DESAPARICIONES –CONSIDERO que la primera es la registrada durante la llamada “guerra sucia”- ocurre en México y en Nuevo León en el contexto de inseguridad y combate militarizado a la delincuencia organizada. En el caso de la entidad, la violencia tuvo su mayor impacto entre 2009 y 2013, pero ya en 2002 ya eran comunes las balaceras entre bandas criminales en distintos puntos de la entidad, se sabía que lavaban dinero a través de casas de cambio y otros negocios. En 2007, el mismo año en que se celebró en Monterrey el Fórum Internacional de las Culturas, también se hicieron más frecuentes las balaceras en lugares públicos. El entonces gobernador Natividad González Parás negaba la gravedad de la situación de inseguridad y violencia, se negaba a aceptar la entrada de las fuerzas armadas a la entidad, pero tuvo que ceder a las presiones del gobierno federal cuando en febrero de 2007 arrancó el operativo conjunto Nuevo León Tamaulipas con el despliegue de 10 mil efectivos militares y marinos en la zona rural y urbana (Medellín, 16 de octubre 2008). Desde finales de 2008 hasta principios de 2010 fueron frecuentes los bloqueos al tráfico vehicular en el área metropolitana de Monterrey perpetrados por bandas delincuenciales como táctica para entorpecer las acciones de bandas rivales o bien de la policía. El comercio se vio severamente afectado, muchos negocios adelantaron los horarios de cierre, y otros simplemente cerraron sus puertas definitivamente.

Desde 2007, a mediados del sexenio del gobernador Natividad González Parás (2003.2009), también eran evidente la infiltración de la delincuencia organizada en las fuerzas policiales, e incluso varios elementos fueron víctimas de desaparición. En septiembre de 2009 el problema de la desaparición de personas había llegado al Congreso del Estado, porque un grupo de mujeres con hijos y familiares desaparecidos envió un oficio para solicitar a los legisladores la creación de una comisión especial y presentaron una lista de 16 personas desaparecidas, aseguraban que en varios casos los responsables eran

## CAPÍTULO II

policías estatales y municipales (Congreso de Nuevo León, 2009, 29 de septiembre). En diciembre, los diputados aprobaron modificaciones al Código Penal para que en casos de denuncia de desaparición se proceda de inmediato a la búsqueda (Congreso de Nuevo León, 2009, 7 de diciembre). Sin embargo el problema continuó y empezaron a llegar estos casos a Cadhac<sup>5</sup>, organismo civil que venía trabajando sobre todo casos de tortura, detenciones ilegales y de vulneración de derechos humanos en los penales de Nuevo León desde 1993. Los primeros casos de desaparición de personas que llegaron a esta asociación en 2009 se referían a policías municipales, especialmente de Monterrey y de San Nicolás de los Garza. En 2010 empezaron a llegar casos donde las víctimas ya no eran policías, sino ciudadanos comunes. Además, se detectó que cuando las personas acudían a solicitar ayuda y narraban lo sucedido indicaban que no solo su familiar había desaparecido sino que junto con él también se habían llevado a compañeros, amigos, vecinos, pero la mayoría de las veces no se denunciaba. Cadhac empezó a documentar esa información como aproximaciones narrativas que revelaban más desapariciones que las que se denunciaban.

### LA LUCHA POR LA VERDAD

DESDE 2009, FAMILIARES DE PERSONAS DESAPARECIDAS SE reúnen cada semana en el local de Cadhac para recibir asesoría jurídica y apoyo psicosocial. En 2012, los familiares adoptaron el nombre de LUPA, Lucha por Amor Verdad y Justicia. En 2013, LUPA cambia su nombre por Amores, Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Desaparecidos y Secuestrados de Nuevo León.

---

5 Cadhac –Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C.- es un organismo civil fundado por la Hna. Consuelo Morales Elizondo en 1993 en Guadalupe, Nuevo León, municipio del área metropolitana de Monterrey. A partir de 1995 reubicó sus oficinas en el centro de Monterrey frente a la plaza de La Purísima. Morales Elizondo pertenece a la Congregación de Notre Dame, Canónigas de *San Agustín*.

## CAPÍTULO II

Los primeros años, los familiares y Cadhac tuvieron que enfrentar la indiferencia e ineficiencia gubernamental, en la Procuraduría les negaban el acceso a los expedientes de las averiguaciones y además criminalizaban de antemano a las víctimas desaparecidas y sus familiares, pues era frecuente que se asumiera que eran culpables de su propia desgracia pues “en algo malo andarían metidos”. El entorno social y mediático tampoco hacía eco de sus demandas y mucho menos daba muestras de alguna solidaridad con los familiares de las víctimas. El 2011 fue un año crucial, pues en junio inició la construcción de una nueva estrategia de interlocución con las autoridades de la Procuraduría. Esto fue posible porque se conjugó la intervención del Movimiento Por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) con la repentina receptividad de la autoridad. Cuando en junio de 2011 la Caravana del Consuelo del MPJD visitó Monterrey en su recorrido desde la capital del país hasta Ciudad Juárez, Chihuahua, en el evento de recepción efectuado en la plaza Colegio Civil se presentaron testimonios de familiares de personas desaparecidas, algunos de esos casos eran atendidos por Cadhac. Al enterarse que el problema urgente en Nuevo León era la procuración, Javier Sicilia –dirigente del MPJD- pidió una cita con el procurador estatal, Adrián de la Garza, y esa misma noche del 7 de junio el funcionario recibió a un grupo de familiares, así como a integrantes de Cadhac y de la Caravana del MPJD, quienes le expusieron al procurador –Adrián de la Garza- nueve casos y se llegó al acuerdo de implementar una mesa de seguimiento junto con Cadhac y con los familiares de los desaparecidos. Se fijó como plazo una semana para que la procuraduría anunciara el estado en que se encontraban los casos expuestos así como la ruta a seguir para avanzar en las investigaciones, y se estableció que en un mes los integrantes de la Caravana regresarían a Monterrey a revisar el cumplimiento de los compromisos por parte de la procuraduría. Esta fue la primera reunión entre procuraduría y familiares de personas desaparecidas en Nuevo León.

Las mesas de seguimiento son encuentros formales, colectivos, cara a cara, entre funcionarios de la procuraduría –ministerios públicos, coordinadores, subprocurador y procurador– y familiares de per-

sonas desaparecidas –integrantes de Amores–, acompañados estos últimos de integrantes de Cadhac, para revisar el cumplimiento de diligencias en la averiguación previa de cada caso. En cada reunión se asumen compromisos referentes a nuevas diligencias que deben realizarse para cada caso –localizar e interrogar testigos, dar seguimiento a nuevas pistas, girar oficios a otras dependencias para que apoyen en la localización de la víctima, recabar nuevas evidencias–. Los familiares son informantes clave para que las investigaciones avancen, son ellos los que aportan datos fundamentales que pueden guiar la averiguación. La revisión y evaluación del cumplimiento de estos compromisos es parte fundamental de las mesas de seguimiento. Al término de la reunión, se efectúa una rueda de prensa en las puertas de la procuraduría con la participación conjunta de familiares, funcionarios y la directora de Cadhac, Consuelo Morales. Además, Cadhac emite un comunicado evaluando los resultados de la reunión.

Aún con todas sus limitaciones, las mesas de seguimiento de casos constituyen una estrategia novedosa en la lucha por el acceso a la justicia en los casos de desaparición de personas. No se logra la justicia completa si por ella se entiende encontrar con vida a todos los desaparecidos y sancionar a los responsables, pero sí se obliga al gobierno a atender las deficiencias evidenciadas en la procuración de justicia y en especial en la tarea de investigación, como parte de un ejercicio ciudadano de control de la gestión.

Con las mesas de seguimiento de casos se detectó la falta de protocolos de investigación para los casos de desaparición. A lo largo de 2012 y 2013 se emprendió el trabajo de elaborar un protocolo, con la asesoría del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas y de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de expertos en la materia, tanto de México como de Colombia (Cadhac, 2014, 20 de marzo), y que sistematiza los procedimientos acordados entre Amores, Cadhac y la PGJENL para la investigación de las desapariciones. Así, en marzo de 2014 se dio a conocer al Protocolo de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas. La puesta en práctica de los procedimien-

tos está a cargo del Grupo Especial de Búsqueda Inmediata (GEBI), que se encarga de localizar a la víctima durante las primeras 72 horas de registrado el hecho –siempre que se trate de hechos que son denunciados de inmediato–; transcurrido ese tiempo, si la víctima no es localizada entonces la investigación es continuada por los ministerios públicos en su carga habitual de trabajo. Sin embargo, continúan las dificultades para avanzar en las investigaciones de los casos ocurridos hace años.

En agosto de 2014, la PGNL, Cadhac y Amores acordaron inscribir a las personas desaparecidas en el Sistema de Recompensas<sup>6</sup>, de manera que cualquier persona que proporcione información fidedigna que permita encontrar a alguna víctima recibe una recompensa de 287,410 pesos.

Como parte de la lucha por la verdad, los familiares y Cadhac impulsaron cambios legales de manera que en el marco jurídico reconociera el delito de desaparición forzada. Todo ese año acudieron cada semana al Congreso local a exigir a los diputados la tipificación del delito de desaparición forzada, conforme a la iniciativa que un año antes había presentado Cadhac y que los legisladores mantenían detenida en comisiones. La perseverante insistencia tuvo resultado y al fin, en noviembre de 2012 los legisladores aprobaron la tipificación de la desaparición forzada en el Código Penal del Estado de Nuevo León<sup>7</sup> conforme a los estándares internacionales, lo cual fue reconocido por la Organización de Naciones Unidas (OACNUDH, 13 de noviembre

---

6 La información sobre el sistema de recompensas se encuentra en <http://www.nl.gob.mx/servicios/recompensa-personas-desaparecidas>

7 Artículo 432. Comete el delito de desaparición forzada de persona el servidor público, o el particular que actuando con la autorización, apoyo, consentimiento, conocimiento o dirección de aquél u otro servidor público; detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad en cualquier otra forma a una persona o facilite tal privación, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento del paradero de la víctima, con lo cual se impide el ejercicio de recursos legales y las garantías procesales procedentes. Este delito se considera permanente hasta en tanto no se establezca el paradero o destino de la víctima. Si durante la comisión del delito se cometiere otro en contra de la víctima, se aplicarán las reglas del concurso.

2012). La reforma se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* en diciembre de ese año y a partir de entonces está vigente en Nuevo León. Aun así, la lucha por la verdad enfrenta dificultades con el aparato administrativo y judicial, pues no ha habido consignaciones por ese delito por parte de la Procuraduría estatal y, por tanto, tampoco hay sentencias por desaparición forzada dictadas por jueces del fuero común.

En mayo de 2014 Amores y Cadhac presentaron una iniciativa de Ley de Declaración de Ausencia por Desaparición, aprobada por el Congreso de Nuevo León en abril de 2015, que otorga protección especial a las familias de personas desaparecidas que se encuentran en un grave estado de vulnerabilidad por la imposibilidad de realizar trámites cotidianos como la obtención de acta de nacimiento de un hijo cuando el padre desapareció, la emisión de pasaporte para los hijos, el trámite de créditos diversos, continuar recibiendo prestaciones sociales que dependían del familiar desaparecido, entre otras cosas. De acuerdo a esta nueva ley la declaración de ausencia no requiere presumir la muerte de la persona desaparecida, por lo que su búsqueda deberá continuar. Para lograr esta incidencia legislativa, además de elaborar las iniciativas y presentarlas de manera formal, cada semana los familiares de las víctimas acudían al Congreso estatal para recordarles a los diputados que estaba pendiente la aprobación de sus propuestas.

En la búsqueda de la verdad, se han documentado y presentado casos de desaparición a los visitadores de organismos internacionales como Human Rights Watch, Amnistía Internacional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El resultado del trabajo por visibilizar el problema y la demanda de justicia de los familiares organizados se hace patente al constatar la mención específica de casos de Nuevo León en los informes de organismos internacionales<sup>8</sup>.

---

8 Amnistía Internacional (2013), *Enfrentarse a una pesadilla. La desaparición de personas en México*. ONU-DH (2012), *Informe de Misión a México. Grupo de trabajo de la ONU sobre las desapariciones forzadas o involuntarias*. Human Rights Watch (2013), *Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada*.

## CAPÍTULO II

Además de Amores, en la entidad hay otro colectivo de familiares de personas desaparecidas que también ha emprendido la lucha por la verdad. En 2012, una de las integrantes de lo que antes era LUPA decidió iniciar otro grupo de familiares y se crea Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (Fundenl) con el apoyo de integrantes de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (Fuundec), organización que surgió en 2009 en esa entidad. Desde su creación, Fundenl ha realizado plantones frente al Palacio de Gobierno para demandar del titular del Ejecutivo la atención a los casos de desaparición, también ha sostenido reuniones con funcionarios de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (federal).

Los integrantes de Fundenl han tenido que enfrentar la indiferencia o incapacidad de las autoridades, como en el caso de Brenda Damaris, desaparecida en 2011. Las autoridades estatales no siguieron los protocolos internacionales para la entrega de cuerpos, por lo que a pesar de la identificación positiva mediante prueba de ADN, los familiares dudaron de la identificación de los restos y, con el apoyo de Fundenl, exigieron al gobierno que permitiera efectuar una segunda prueba genética independiente. Al fin, en septiembre de 2014, el Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF) en conjunto con el Equipo Mexicano de Antropología Forense (EMAF) exhumaron los restos y, en febrero de 2015, entregaron los resultados del dictamen que ratificaron que los restos analizados efectivamente pertenecen a Brenda Damaris. Aunque los resultados no cambiaron la identificación ya hecha por la PGJENL, la realización del dictamen independiente permitió a los familiares ejercer el derecho a conocer la verdad con certeza (González, 12 de agosto 2013; Balerini, 20 de abril 2015).

Otro momento en que se toparon con la ineficiencia institucional ocurrió en julio de 2013, tras la aprobación de la Ley General de Víctimas<sup>9</sup> que está vigente en todo el territorio nacional y obligatoria para las autoridades en todos los ámbitos del gobierno, cuando algunos integrantes de Fundenl acudieron a la PGJENL para solicitar su acre-

---

9 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 03 de enero de 2013.

## CAPÍTULO II

ditación como víctimas y así ejercer los derechos reconocidos en esa ley, pero los funcionarios desconocían el trámite a seguir.

En junio 2014, Fundenl entregó al Congreso local una iniciativa de Ley de Declaración de Ausencia que proponía que las empresas públicas o privadas en las que estuvieran laborando las víctimas de desaparición, continuara haciéndose cargo del pago del Seguro Social e Infonavit mientras se determina el estatus legal de los desaparecidos y así no dejar desprotegida a su familia (Muñiz, 03 de junio 2014). Aunque en 2015 se aprobó una legislación sobre declaración de ausencia, no contempla esta propuesta.

Entre agosto de 2014 y julio de 2015, se realizaron mesas de trabajo de Fundenl con la Procuraduría para evaluar la investigación que realiza el ministerio público en ocho casos de desaparición. Tras 10 meses de reuniones, Fundenl consideró insuficiente el trabajo de la Procuraduría. Denunció que tan solo en las investigaciones en ocho casos de personas desaparecidas que se encontraban en mesas de trabajo, desde noviembre del 2014: de 52 interrogatorios programados solo se efectuaron nueve (17%), 33 (64%) están en trámites y 10 (19%) no se realizaron; en 34 acciones de búsqueda programadas, solo se hicieron cinco (15%), 21 (62%) estaban en trámite y ocho (23%) fueron no realizados; y en 45 desahogos de pruebas programados, solo se llevaron a cabo ocho (18%), 20 (44%) estaban en trámite y 17 (38%) no se hicieron (Campos, 2015, 09 de julio). Estas cifras revelan la ineficacia e ineficiencia de la labor investigadora de la Procuraduría.

En octubre de 2016, con la llegada de la nueva administración estatal encabezada por Jaime Rodríguez, Fundenl ha reanudado las mesas de trabajo.

Puesto que consideran insuficiente la investigación de las autoridades para localizar a los desaparecidos, Fundenl ha emprendido lo que llaman brigadas de búsqueda independiente en campo. La primera brigada se efectuó el sábado 31 de octubre en la sierra ubicada en el kilómetro 92 de la Autopista a Saltillo —el sitio donde fueron encontrados los restos de al menos otra persona desaparecida y ya identifica-

da mediante pruebas de ADN-. donde encontraron prendas de ropa y un altar. La segunda brigada se llevó a cabo el 19 de diciembre en La Huasteca. En estas brigadas los acompañaron elementos de Fuerza Civil y de Servicios Periciales, ya que los objetos encontrados son entregados a la autoridad para su procesamiento y rescate de ADN (Fundenl, 31 de octubre 2015; *El Porvenir*, 20 de diciembre 2015).

### **LA INCIDENCIA EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

EN EL CASO DE NUEVO LEÓN, LA ESTRATEGIA DE INTERLOCUCIÓN con la Procuraduría constituye la creación de una interfaz socioestatal para el control ciudadano de la gestión de las investigaciones que lleva a cabo la Procuraduría en los casos de personas desaparecidas. Es una participación que logra insertarse en la estructura administrativa donde actúan los ministerios públicos, a fin de pedirles cuentas sobre los avances de las averiguaciones y vigilar su desarrollo. En este caso se trata de un innovador mecanismo de rendición social de cuentas, pues parte de la iniciativa ciudadana –los familiares de las víctimas y el organismo de derechos humanos que los acompaña-, y se incrusta directamente en el espacio de ejecución de la política –investigación ministerial-, sin recurrir a los mecanismos de control intraestatales –Comisión Estatal de Derechos Humanos, por ejemplo.

De este modo, los colectivos de familiares se han constituido en redes críticas que han logrado introducirse con diverso grado de protagonismo en el espacio formal de la procuración de justicia y poner en la mesa su demanda de justicia para las víctimas. En ese espacio formal los actores gubernamentales también tienen sus intereses, por lo que la relación se tensiona y puede romperse. Allí está el reto para los colectivos de familiares de aprender a mantener un rol protagónico sin ceder en sus derechos pero sin cerrar los canales de comunicación con los funcionarios gubernamentales.

Esta capacidad de incidencia en un campo específico de política pública, como es la procuración de justicia, sólo puede entenderse

## CAPÍTULO II

ubicando la experiencia de estos grupos de familiares en el marco de la acción colectiva y la conformación de redes críticas que logran entrar en el espacio oficial donde se ejecutan las decisiones, cobran protagonismo e influyen en reorientar la acción estatal. Una situación se convierte en un problema objeto de incidencia cuando se detecta la ausencia de políticas adecuadas para atender esa situación, o bien, las políticas vigentes afectan los derechos de algunos grupos, o porque hay un incumplimiento sistemático de las políticas existentes. La incidencia de los colectivos de familiares de víctimas es de carácter simbólico cuando consiguen que los marcos legales incluyan los derechos de las víctimas, pues a partir de esos marcos legales pueden generarse políticas públicas encaminadas a hacerlos realidad; también hay una incidencia simbólica cuando estos colectivos logran que los medios de comunicación incluyan el tema de la desaparición de personas y den cobertura en sus espacios a las acciones públicas que emprenden. La incidencia es también institucional porque, en particular en el caso de Nuevo León, logran habilitar nuevos procedimientos administrativos y nuevos espacios de negociación con las autoridades de manera que los derechos de las víctimas sean tomados en cuenta y orienten el trabajo de procuración de justicia. También identificamos una incidencia sustantiva, nuevamente en el caso de Nuevo León, que se manifiesta en la disposición gubernamental a entablar y mantener la interlocución con los familiares de las personas desaparecidas, aceptan que monitoreen el trabajo de investigación ministerial, y aceptan propuestas para mejorarlo.

### **LA LUCHA POR LA MEMORIA**

JUNTO CON LA BÚSQUEDA DE LA VERDAD, LA LUCHA POR LA memoria está presente en las acciones que emprenden estos colectivos. Marchas por las calles y plantones en plazas y frente al Palacio de Gobierno o el Congreso del estado tienen este sentido de hacer visibles a las y los desaparecidos, además de constituir una herramienta de denuncia pública del problema y de la falta de resultados por

parte de las autoridades encargadas de investigar. En estos eventos los familiares portan pancartas y mantas con las fotografías y nombres de sus seres queridos. Claman al resto de la sociedad que mire las fotos, que si saben algo de sus seres queridos les informen, que los ayuden a encontrarlos. Estos actos públicos sirven también para exhibir la indiferencia gubernamental y, en algunos casos, la complicidad de las autoridades en las desapariciones. Algunos familiares portan carteles con los números de patrullas policiales involucradas en algún caso, o bien, señalan los nombres de los funcionarios omisos. Fechas especiales como el 10 de mayo, Día de las Madres, la última semana de mayo en que se conmemora la Semana Mundial del Detenido Desaparecido, el 30 de agosto, Día Internacional de las Víctimas de Desapariciones Forzadas, son ocasiones especiales en las que los colectivos de familiares organizan eventos públicos que recuerdan a la sociedad y a las autoridades la actualidad del problema y la falta de respuestas. Entre estos eventos destacan las marchas, plantones, peregrinaciones, veladas en plazas públicas, misas, presentación de videos sobre casos de desaparición.

En otro tipo de acción encaminada también a construir la memoria, en 2012, algunas mujeres de LUPA acudían cada semana al kiosco Lucila Sabella de la Plaza Zaragoza, en pleno centro de Monterrey, a bordar pañuelos con los nombres de las y los desaparecidos, sumándose de esta forma la campaña Bordando por la Paz que inició en 2011 en Coyoacán y se extendió a muchas plazas del país (Rea, 29 de marzo 2013). Fundenl ha continuado con esta acción, y en sus eventos públicos suelen colgar los pañuelos de cordeles para mostrarlos a la sociedad, como un signo de que tienen presentes a sus seres queridos.

La atribución de significado simbólico a espacios públicos también es otra herramienta utilizada para preservar al memoria de los desaparecidos. En enero de 2014, Fundenl “toma” la plaza conocida como “El Breve Espacio”, localizada en Washington y 5 de Mayo, desde entonces la denominan Plaza de los Desaparecidos. En una escultura de cristal dedicada a la transparencia ubicada al centro de una fuente

## CAPÍTULO II

que se encuentra en el lugar colocaron 13 calcas con los nombres de 13 de sus seres queridos desaparecido (Fundenl, 11 de enero 2014). Un mes después colocaron una placa para recordar a los desaparecidos. De este modo, convirtieron la plaza en un memorial, en un espacio a la vez de denuncia y de recuerdo. Sin embargo, en abril de ese año las calcas fueron retiradas por desconocidos, pero los integrantes de Funden volvieron a colocar otras nuevamente. A partir de entonces, en este sitio se reúnen semanalmente para continuar bordando pañuelos que conmemoran a cada uno de los desaparecidos (*Sin Embargo*, 13 de abril 2014).

En otros espacios públicos se han colocado murales conmemorativos. Amores y Cadhac inauguraron en mayo de 2015 el primer mural urbano en memoria de las y los desaparecidos de Nuevo León. La obra artística realizada por estudiantes de la Facultad de Artes Visuales de la UANL se localiza en un muro bajo el puente de Constitución y Morelos. En el mural se aprecian símbolos que suelen utilizar los familiares de los desaparecidos: “las velas encendidas significan esperanza de encontrarlos vivos, las mujeres a los lados son las madres que buscan a sus hijos, los pájaros y los globos son la libertad” (Muñiz, 31 de mayo 2015). Un segundo mural sobre los desaparecidos se ubica en Morelos y Dr. Coss, a un costado del edificio que ocupa el Centro de Investigación y Estudios Antropológicos del Noreste (CIESAS); allí en lo alto puede observarse la imagen de una mujer que abraza al familiar ausente. También fuera del área metropolitana se han realizado murales conmemorativos. En el municipio de Mina, Fundenl develó en agosto de 2015 cuatro murales que recuerdan a cuatro personas desaparecidas.

Además de los estudiantes, también fotoperiodistas se han solidarizado con la causa de los desaparecidos y facilitaron fotografías para la exposición “Detrás de las cifras existen historias”, que organizaron Amores y Cadhac en el Museo Metropolitano de Monterrey en noviembre de 2014. Allí se mostraron momentos diversos de la lucha emprendida por los familiares de la víctimas de desaparición.

Borrar todo rastro de la víctima es uno de los fines de la desaparición, por eso, para preservar la memoria y difundir su vida y acciones, Amores y Cadhac presentaron en diciembre 2015 el libro “Te seguiré buscando”, que incluye la historia de vida de 18 hombres y 2 mujeres, víctimas de la violencia en Nuevo León, narradas por sus madres, hermanas e hijas, integrantes de Amores. También hay decenas de videos producidos por los colectivos para difundir casos específicos o simplemente difundir el problema de las desapariciones. Estos videos están disponibles en internet en los canales de *YouTube* de Cadhac y Fundenl<sup>10</sup>.

Además de las plazas y calles, la denuncia pública y la lucha por preservar la memoria de los desaparecidos se extiende ampliamente por internet<sup>11</sup>. A través de *blogs*, de redes sociales, de medios de comunicación alternativos, estos colectivos emiten sus propios comunicados oficiales respecto a alguna situación particular relacionada con su lucha, difunden sus actividades, solicitan cualquier información que ayude a encontrar a sus seres queridos, todo esto para hacer presentes a sus familiares desaparecidos, para mantener vigente en la agenda de debate social el problema y la urgencia de encontrar respuestas.

### NUEVOS SUJETOS POLÍTICOS

LOS COLECTIVOS DE FAMILIARES DE PERSONAS DESAPARECIDAS, como Amores y Fundenl, constituyen actores ciudadanos con un nuevo perfil, el de víctima, pero no como objetos de conmiseración social sino como sujetos activos que exigen cuentas a los gobiernos, y demandan la solidaridad social. Con sus denuncias nos advierten que la democracia no es tal mientras se ignore a los miles de desapa-

---

10 Cadhac: <https://www.youtube.com/user/Cadhac> Fundenl: <https://www.youtube.com/user/FUNDENL>

11 Amores: <http://www.Cadhac.org/amores/>, <https://www.facebook.com/groups/819163438110021/> Fundenl: <http://fundenl.org/>, <https://www.facebook.com/FUNDENL/?fref=ts>, <https://twitter.com/fundenl>, <https://www.youtube.com/user/FUNDENL>

## CAPÍTULO II

recidos y se apueste por el olvido, por la privatización del dolor, por el abordaje individual y aislado de los casos como si no se tratara ya de un grave problema colectivo.

Varios factores permiten dar una dimensión social y política al dolor, la palabra y las acciones de estos colectivos: ocupar el espacio público, utilizar un discurso de derechos, proyectar el tema más allá del ámbito local, y un entorno favorable a la visibilización del problema. Los colectivos que han reunido estos atributos han logrado algún grado de incidencia sustantiva e institucional que va desde colocar el problema de la desaparición de personas en la agenda pública de discusión, conseguir la atención de las autoridades encargadas de la procuración de justicia, atraer el interés de organismos internacionales, lograr el reconocimiento del gobierno de la existencia del problema y tenga que hacer algo al respecto. Este reconocimiento –que se evidencia al participar en mesas de interlocución con los colectivos- es parte de la construcción de la verdad histórica acerca de los desaparecidos, falta que las investigaciones avancen y también se construya la verdad jurídica.

Los mecanismos formales de diálogo que se han construido entre familiares y autoridades en torno al seguimiento de casos podría sentar las bases para inducir otro enfoque en las investigaciones que suelen concentrarse en encontrar culpables, y no tanto en dar con el paradero de los desaparecidos, que implica necesariamente poner atención en las víctimas. De cualquier forma, considerar que con las acciones de estos colectivos se logra ya un giro real en el esquema punitivo de justicia es prematuro.

El éxito de los colectivos para constituirse en una red crítica que exija al gobierno garantizar los derechos civiles, depende de factores internos y externos. Entre los primeros está la habilidad para tejer vínculos con otros actores sociales que se solidaricen con la causa, la capacidad para documentar y sistematizar información sobre el problema, la destreza para jugar un rol protagónico en el espacio mediático, y la habilidad para llevar el tema al ámbito nacional e internacional. Entre los factores externos destaca la existencia de medios de comu-

nicación con capacidad de abrir espacios para visibilizar las acciones de los colectivos, así como la presencia en el entorno de otros actores sociales con un historial de compromiso con la defensa de los derechos humanos. Estos factores no surgen de la nada, tienen qué ver con la historia colectiva local, con las experiencias preexistentes de trabajo social y ciudadano, que puedan ofrecer alguna posibilidad para responder ante la creciente violencia y brindar algún tipo de apoyo a las víctimas. En el caso de Nuevo León hay un historial de más de 25 años de experiencias civiles organizativas con diferente capacidad de impacto en el espacio público en temas que tienen que ver con una visión amplia de derechos humanos y democracia. Aun así, falta mucho por hacer para construir el duelo social compartido por una sociedad solidaria.

Por otro lado, los organismos internacionales que apuntalan la lucha de los familiares de personas desaparecidas, dependen precisamente del accionar de estos colectivos, ya que son éstos los que brindan información sobre casos concretos, son los que salen a las plazas y calles para hacer presentes a los ausentes y demandar justicia. La voz y acción públicas de estos grupos son entonces indispensables para dar cuenta de la vulneración de derechos y la falta de capacidad gubernamental para garantizarlos.

Un logro de las movilizaciones emprendidas por estos colectivos ha sido sumar la solidaridad de algunos grupos sociales, como son estudiantes universitarios como los que han apoyado mediante la ejecución de murales urbanos, fotoperiodistas que han mostrado las imágenes de la tragedia a la sociedad, algunos académicos que realizan investigación social sobre el tema. También estos colectivos han contribuido a que en la agenda de discusión social y en la de acción gubernamental, el problema de la desaparición de personas se mantenga presente e incluso se creen marcos legales relacionados con este asunto. Esto constituye un aporte a la sociedad en general, pero el reto es dar seguimiento al cumplimiento de leyes, así como vigilar la acción gubernamental encaminada a encontrar a las y los desaparecidos y a garantizar la no repetición de esta tragedia.

## CAPÍTULO II

En Nuevo León, los colectivos de familiares de personas desaparecidas han emprendido en el espacio público una lucha por el acceso a la justicia, que implica los derechos a la verdad y la memoria: conocer qué pasó con las y los desaparecidos e impedir el olvido. En el origen de cada uno de estos grupos destaca la lucha infructuosa que primero de manera individual ha llevado a cabo algún familiar. Han puesto denuncias en los ministerios públicos, han realizado sus propias pesquisas, han constatado que las averiguaciones previas no avanzan. Además de estas diligencias particulares, los familiares han optado por manifestarse en plazas y así se han ido encontrando con otras personas en la misma situación, se han ido agrupando y creando organizaciones más o menos estables, con reuniones periódicas, actividades planeadas, y presencia en los medios. Las acciones que realizan estos colectivos avanzan a contracorriente de la indiferencia social y gubernamental y contribuyen a plantear en el espacio público la necesidad de elaborar el duelo social por los miles de víctimas que ha dejado la violencia delincriminal y su combate.

### BIBLIOGRAFIA

- BALERINI, E., 2015, 20 de abril, "Antropología forense en México: el caso de Brenda Damaris González Solís". En: SoHoMéxico.com. Recuperado de: <http://www.sohomexico.com/cronicas/15/04/20/el-caso-de-Brenda-Damaris-Gonzalez-Solis-peritos-forenses-externos-corrupcion-mexicana/>
- BECERRA, L. (2005), *Participación e incidencia política de las osc en América Latina. Definiciones, recomendaciones. Retos*, [http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/divinv\\_parosc.pdf](http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/divinv_parosc.pdf) (20 de enero de 2013).
- BENFORD, R. D. y Snow, D. A. (2000), "Framing processes and social movements: an overview and assessment". En: *Annual Review of Sociology* (2000), Vol. 26, pp. 611–39, <http://www.annualreviews.org/toc/soc/26/1>, 19-05-2016.
- CADHAC, 2014, 20 de marzo. *Implementación del protocolo de búsqueda inmediata*. Boletín 1403/10. Recuperado de: <http://www.Cadhac.org/derechos-humanos/implementacion-del-protocolo-de-busqueda-inmediata/>

## CAPÍTULO II

- CAMPOS, L., 2015, 9 de julio, "Cifra negra de desapariciones en NL sería de 8 por cada 10 casos". En: Proceso. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/410182/cifra-negra-de-desapariciones-en-nl-seria-de-8-por-cada-10-casos>
- CONGRESO de Nuevo León, 2009, 29 de septiembre, *Diario de debates*. Recuperado de: [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/pdf/debates/2146.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/2146.pdf)
- CONGRESO de Nuevo León, 2009, 7 de diciembre. *Diario de debates*. Recuperado de: [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/pdf/debates/2398.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/2398.pdf)
- EL Porvenir, 2015, 20 de diciembre, "Inician búsqueda de sus desaparecidos". En: *El Porvenir*. Recuperado de: <http://elporvenir.mx/>
- FUNDENL, 2014, 11 de enero, "Comunicado a Rodrigo Medina sobre toma de plaza pública para nustr@s desaparecid@s". <http://fundenl.org/?p=774>
- FUNDENL, 2015, 31 de octubre, "Primera Brigada de Búsqueda Independiente en campo de personas desaparecidas en Nuevo León". Recuperado de: <http://fundenl.org/?p=1403>
- GAMSON, W. (1992), *Talking politics*. Cambridge University Press
- GONZÁLEZ, M., 2013, 12 de agosto, "Apareciendo desaparecidos". En: *Reporte Índigo*. Recuperado de: <http://www.reporteindigo.com/reportes/monterrey/apareciendo-desaparecidos>
- IBARRA, P., R. Gomá, R. González, y S. Martí (2002), "I. Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: algunas cuestiones introductorias", en *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Ibarra, Pedro, Salvador Martí y Ricard Gomá (coords.), Barcelona, Icaria, pp. 9-22.
- IBARRA, P., R. Gomá y S. Martí (2002), "II. Los nuevos movimientos sociales. El estado de la cuestión", en Pedro Ibarra et al. (coords.), *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Barcelona, Icaria, pp. 23-55.
- MEDELLÍN, J. A., 2008, 16 de octubre, "Sedena planea ampliar operativos antidrogas". En *El Universal*. Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/162990.html>
- MUÑOZ, E., 2014, 03 de junio, "Proponen en NL apoyar con IMSS e Infonavit a familiares de desaparecidos". En: *La Jornada*. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/06/03/proponen-en-nl-apoyar-con-imss-e-infonavit-a-familiares-de-desaparecidos-9582.html>

## CAPÍTULO II

- MUÑIZ, E., 2015, 31 de mayo, “Con mural, buscan en NL no olvidar a los desaparecidos”. En: *La Jornada*. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2015/05/31/estados/027n2est>
- OACNUDH, 2012, 13 de noviembre, “La ONU-DH saluda la reforma al Código Penal del estado de Nuevo León en materia de desaparición forzada de personas”. Recuperado de: <http://www.hchr.org.mx/>
- REA, D., 2013, 29 de marzo, “Bordadoras por la paz, en busca de justicia con hilo y tela”. En: *CNN México*. Recuperado de: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/03/29/bordadoras-por-la-paz-en-busca-de-justicia-con-hilo-y-tela>
- REVILLA, M. (2010), “América Latina y los movimientos sociales: el presente de la «rebelión del coro»”. En: *Nueva Sociedad* No 227, mayo-junio de 2010, ISSN: 0251-3552, Recuperado de: <http://nuso.org/articulo/america-latina-y-los-movimientos-sociales-el-presente-de-la-rebelion-del-coro/>
- SIN Embargo*, 2014, 13 de abril, “ONG en Nuevo León vuelve a colocar los nombres de 13 desaparecidos, retirados “misteriosamente” de plaza”. En: *Sin Embargo*.mx Recuperado de: <http://www.sinembargo.mx/13-04-2014/961684>
- TARROW, S., 1997, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial. Recuperado de: <https://derechoalaciudadflasco.files.wordpress.com/2014/01/sidey-tarrow-el-poder-en-movimiento-los-movimientos-sociales-la-accion-colectiva-y-la-politica.pdf>
- TILLY, Ch., 2000, “Acción colectiva” en *Revista Apuntes de Investigación del CECYP*, Año IV, No. 6 Protesta social, noviembre 2000, Fundación del Sur, Buenos Aires, pp. 9-32. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/59967244/Tilly-Charles-Accion-colectiva>



## CAPÍTULO III

# ¿INFLUIR EN LAS DECISIONES PÚBLICAS? ¿PARA QUÉ SE LEGISLA UN MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA?

Rosa Ynés Alacio García<sup>1</sup>

### RESUMEN

**E**STE TRABAJO ANALIZA LAS CON-  
diciones necesarias y suficientes que  
explican la introducción de instituciones  
de participación ciudadana, que otor-  
gan poder a la ciudadanía para intervenir en “la  
definición de asuntos públicos”, desde “la puja

---

1 Doctora en Estudios Sociales con línea en Procesos Políticos por la UAM-Iztapalapa. Profesora Investigadora en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Plantel Cuauhtépec. Integrante de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP) y coordinadora del eje Movimientos Sociales, Acción Colectiva y Ciudadanía. Integrante de varios grupos de investigación sobre procesos de participación política y ciudadana.

política” en la confluencia de los partidos, la ciudadanía, los poderes nacionales-locales y regionales y los movimientos sociales, que configuran las instituciones participativas (Schneider y Welp, 2015: 38). La base de datos sobre mecanismos de democracia directa de las entidades federativas de México se construyó desde el año 2012 a la fecha. Las experiencias sub nacionales son analizadas separando las condiciones: voluntad política, protestas, y actores políticos y sociales desde el Qualitative Comparative Analysis (QCA).

**Palabra clave:** Mecanismos de democracia directa, poder a la ciudadanía, voluntad política, protestas, actores políticos.

*Influence public decisions?*

*Why is a mechanism of direct democracy legislated?*

**Abstract.** This research analyzes the necessary and sufficient conditions that explain the introduction of institutions of citizen participation, which empower citizens to intervene in “the definition of public affairs”, from “puja política” at the confluence of struggle or parties, citizenship, national-local and regional powers, and social movements that shape participatory institutions (Schneider y Welp, 2015: 38). The theory and the data were tested with the Qualitative Comparative Analysis method (QCA).

**Key Word:** Mechanisms of direct democracy, power to the citizens, political action, protests, political actors.

### MÉTODO Y RECOLECCIÓN DE DATOS

LAS OBSERVACIONES SON 32, ES DECIR, EL NÚMERO DE ENTIDADES federativas en México, y el punto de inicio temporal es 1995, año en el cual se legislaron los primeros mecanismos de democracia directa en el ámbito sub nacional. Se tomaron las activaciones por entidad federativa en los niveles de Estado y Municipio, y no su frecuencia en el número de eventos, es decir, se considera como 1 (uno) la existencia de alguna activación independientemente del resultado, y/o algún

resultado contrario a la posición del gobernante aún sin activación, y 0 (cero) la no existencia de activación y/o el resultado manipulado. ¿Por qué es importante destacarlo? Porque el QCA presenta la agrupación de las combinaciones posibles de casos, a partir de las condiciones necesarias y suficientes para obtener un resultado en la decisión pública, y no detalla las características sobre el número de los eventos.

Esto es importante destacarlo, porque en términos de activación periódica la Ciudad de México encabeza las activaciones de mecanismos, contrario al Estado de México. No obstante, el paquete los coloca en el mismo grupo porque en ambos se presentaron las tres condiciones de la puja política: voluntad política, protestas y actores políticos. Estas entidades representan polos contrarios en el patrón de disparos de mecanismos de intervención en las decisiones públicas, la Ciudad de México tiene elecciones periódicas del presupuesto participativo direccionado por la voluntad política de los delegados, en tanto, el Estado de México, encabeza la lista de la falta de voluntad política para incluir a la ciudadanía en la toma de decisión pública<sup>2</sup>.

Otro caso destacado está en Veracruz, donde el gobierno estatal propuso la legislación ante el Congreso Local en el año 2000. La activación del mecanismo la impulsó el gobernador con un diseño de preguntas específicas.

Se utilizó el QCA como herramienta metodológica, para identificar las combinaciones de “la puja política” que activan el mecanismo de democracia directa, y posibilitan alguna intervención en el poder político.

El principal observable es la activación con resultados favorables o desfavorables para el gobernante, y/o el cambio en la decisión política.

El “descriptor” contiene todas las entidades federativas de la República Mexicana, en tanto, el “outcome” son los resultados favorables y/o desfavorables a la toma de decisión de la autoridad, como resultado de “la puja política”.

Las condiciones son voluntad política de los gobernantes del territorio en el cual se activa el mecanismo (ejecutivo y congresos), en

---

2 En la Constitución de la Ciudad de México los Delegados son sustituidos por los Alcaldes (art. 53).

### CAPÍTULO III

donde, gobernadores y presidentes municipales disparan el mecanismo, e incluso los congresos locales legislan o no legislan el mecanismo en las constituciones estatales, leyes electorales y leyes sobre participación ciudadana.

La legislación sub-nacional presenta cuatro tipos de características: 1. Un elevado porcentaje en el requisito de firmas y procedimientos no claros; 2. Un elevado porcentaje en el requisito de firmas y procedimientos claros; 3. Un bajo porcentaje en el requisito de firmas y procedimientos no claros; 4. Un bajo porcentaje en el requisito de firmas y procedimientos claros.

Existe un quinto tipo, aquellas legislaciones que sólo nombran al mecanismo sin legislarlo, tal como sucede en Campeche.

Otra condición es la existencia de alguna protesta, independientemente de ser muchas o pocas, se toma como número 1 (uno) la existencia de protestas relacionadas con la temática del “outcome”, en tanto, se considera 0 (cero) la ausencia de protestas vinculadas al “outcome”.

Una condición última es la de actores políticos, sociales y líderes de opinión, aquí se incluyen políticos de otros niveles de gobierno, integrantes de partidos políticos, líderes religiosos, líderes empresariales, comerciantes y académicos, en donde, 1 (uno) representa la existencia de alguno de ellos, y 0 (cero) la no intervención sobre la temática del “outcome”.

La recolección de base de datos se realizó en portales de los Congresos Estatales, Institutos Electorales Locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, medios de comunicación impresos y digitales de cobertura nacional y local, e incluso, la revisión de páginas electrónicas de actores políticos. El documento guía de este trabajo fue la tesis doctoral de Mariana Hernández Olmos (2012).

Se pregunta lo siguiente: ¿Los disparos de MDD son parte de una puja entre gobierno, sociedad civil y actores políticos? ¿Sirven los MDD para intervenir en las decisiones públicas?

## CAPÍTULO III

Se considera que los mecanismos de democracia directa necesitan una puja política para ser activados exitosamente, pues, la existencia de los mecanismos de democracia directa en las legislaciones, no significa la posibilidad de activación debido a la cantidad de requisitos y procedimientos impuestos por los gobernantes (ciudadanos en el poder político) a la ciudadanía (ciudadanos frente al poder político).

Este estudio considera las activaciones sobre mecanismos de democracia directa en el ámbito sub nacional, que han sido legisladas y no legisladas. El QCA clasificó cuatro grupos, en el primer grupo aparecen las entidades que tuvieron la puja: voluntad política más actores políticos y sociales más protestas. En el segundo grupo destaca la combinación voluntad política y protestas, independientemente del resultado. En el tercer grupo se encuentra la combinación voluntad política y actores políticos, en tanto, el cuarto grupo concentra las activaciones de los gobernantes como casos no exitosos, pues la intención consiste en legitimar las acciones de gobierno. La tabla de análisis presenta además, la agrupación de las contradicciones, esto es, casos exitosos que no cumplen el requisito de la voluntad política como gobernantes afectados, pero sí el impulso de la voluntad política como autoridades de otro nivel de gobierno que activa o moviliza recursos para activar el mecanismo.

¿Cuál es el significado de las contradicciones? La evidencia en la activación de mecanismos muestra a la voluntad política contrapuesta entre la tensión de poderes en los niveles de gobierno, es decir, la voluntad política de un poder ejecutivo estatal contraria a la voluntad política de un poder ejecutivo municipal.

Este último grupo revela la importancia del sistema de partidos en el ejercicio del poder político, en el actual escenario mexicano. Los gobiernos abanderados por diferentes partidos descubren sus confrontaciones en la lucha por ocupar los cargos de representación política, que paralelamente convergen con disparos de mecanismos de democracia directa. Por tanto, las contradicciones muestran las pugnas entre los distintos gobernantes (ciudadanos en el poder político). Y develan pistas sobre acuerdos poco transparentes que ignoran la postura de los gobernados (ciudadanos frente al poder).

## ¿QUÉ DICE LA LITERATURA?

¿BAJO QUÉ CONDICIONES SE INTRODUCEN MECANISMOS DE participación ciudadana? Schneider y Welp, al estudiar las variables que explican la introducción de instituciones de participación ciudadana que otorgan poder a los ciudadanos para intervenir en “la definición de asuntos públicos”, encuentran en la confluencia de los partidos, la ciudadanía, los poderes nacionales-locales y regionales y los movimientos sociales, “la puja política” que configura las instituciones participativas (2015: 38).

La base para la democracia participativa, se ubica en las transiciones a la democracia con la ampliación del componente electoral (basado en reglas y elecciones periódicas), y la transferencia de poder, de recursos y de competencias que generó la descentralización política. Schneider y Welp clasifican las instituciones de participación ciudadana como: a) instituciones de deliberación general, b) instituciones ciudadanas semi-representativas, y c) mecanismos de democracia directa (2015: 21). En las instituciones de deliberación general se encuentran los presupuestos participativos, los foros, los jurados ciudadanos, las encuestas deliberativas y los encuentros para definir la agenda. En las instituciones semi-representativas se agrupan los consejos vecinales, o de algún sector específico de la población, que pueden ser electos o nombrados por alguna autoridad. Los mecanismos de democracia directa se caracterizan por el voto universal, para tomar una decisión directamente en las urnas, que puede ser consultiva o vinculante (Schneider y Welp, 2015: 17).

En su estudio comparado de ciudades sudamericanas, Schneider y Welp (2015: 39) observan que las instituciones participativas más utilizadas son “aquellas que menor autonomía –es decir, mayor control por parte de los gobiernos y partidos- e incidencia tienen en los asuntos públicos”. Lo que invita a reflexionar sobre la importante disposición de los gobernantes (ciudadanos en el poder político), para propiciar ambientes democráticos, en acompañamiento con gobernados informados y comprometidos con las prácticas democráticas.

El estudio de los MDD es especialmente relevante en este marco porque “adoptan la forma de un conjunto de instituciones definidas por un elemento común: *la posibilidad de que los ciudadanos tomen decisiones directamente en las urnas, más allá de la elección de sus representantes*” (Welp y Massüger, 2014). Los MDD se establecen en una normativa constitucional y legal, en la cual se anotan los criterios que los regulan en cada caso (González, 2011: 79-80). Zovato identifica dos contextos de introducción de los MDD, el primero como una opción justificada por la baja confianza que los poderes legislativos y los partidos tienen ante la opinión pública, y el segundo como una opción de riesgo por el uso demagógico que puede debilitar la democracia representativa (2014: 14). Sobre el referéndum, no se encontró evidencia empírica que permitiera asociar su propagación como mecanismo impulsado de abajo hacia arriba (down-top), con la crisis de la democracia representativa en las democracias consolidadas de Occidente (Serdült y Welp, 2012: 90).

Los MDD tienen ventajas como “defensa de los ciudadanos frente a las leyes y a gobernantes impopulares”, no obstante, pueden “poner en jaque al sistema de representación”; estos mecanismos dependen de las “formas jurídicas” (en donde se incluye el financiamiento y el uso de medios de comunicación), y “del rol que tenga la intervención gubernamental” (Lissidini, 2008: 16).

Lissidini estudia la incorporación de MDD en las constituciones de América Latina, a partir de dos ejes: “las prerrogativas del Poder Ejecutivo y las potestades de los ciudadanos” (2008: 13). Pone atención en dos aspectos centrales de estos mecanismos, uno enfocado en la promoción de acciones participativas de los ciudadanos “en la cosa pública”, y otro, en “la expansión de la influencia de los poderes ejecutivos, a costa de los instrumentos de representación” (2008: 13).

El determinante de un mecanismo de democracia directa es el sufragio y la existencia de una jornada electiva. La elección dicotómica ante una pregunta, en el caso del plebiscito, referendo y revocatoria de mandato; o la elección de una, entre varias opciones de respuesta ante una pregunta define al mecanismo de democracia directa, esto

es, el voto por una opción ante una pregunta cerrada redactada previamente por alguna autoridad<sup>3</sup>.

El debilitamiento del poder de los representantes previamente electos, la imposibilidad del ciudadano para tomar decisiones racionales informadas de problemas complejos, la existencia de participaciones aisladas sin discusión que no permiten medir la intensidad de las opiniones, los juegos de suma cero donde una postura gana todo con el riesgo de manipulación de la élite o riesgos corporativistas, son argumentos en contra de los MDD (Altman, 2005: 206-208).

Entre los argumentos a favor se menciona la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones que genera una ciudadanía cívicamente virtuosa, y un mayor compromiso con la democracia, con su inclusión en las decisiones públicas, disminuyendo la participación de intermediarios, combatiendo la apatía, la enajenación, y posibilitando el gobernar con eficacia (Altman, 2005: 208-210).

Serdült y Welp clasifican los MDD a partir de quien los presenta, y anotan tres tipos: el referéndum obligatorio (automático por ley), el referéndum presentado por el legislativo o el ejecutivo (de arriba hacia abajo: top-down), y el referéndum ciudadano (de abajo hacia arriba: down-top). No obstante, observan que el referéndum ciudadano promovido de abajo hacia arriba, puede ser utilizado como concentración de poder, cuando es una estrategia del gobierno –en donde, las firmas las colecta la oficina del ejecutivo, algún grupo de legisladores, o el partido en el gobierno-; como estrategia partidista –que funciona para dar visibilidad al partido, para generar oposición gubernamental, o para colocar temas en la agenda-; y como empoderamiento ciudadano o empoderamiento de la sociedad civil -como alternativa para distribuir el poder en las democracias representativas- (2012: 69-71 y 74-75). El referéndum ha sido utilizado para consolidar democracias (en su giro positivo), pero también para consolidar la concentración del poder y movilizar masas (en su giro negativo) (Welp y Serdült, 2012).

---

3 El formato del presupuesto participativo implementado en la Ciudad de México y en la zona metropolitana de Guadalajara, considera una pregunta con varias opciones de respuesta, en donde se debe elegir una alternativa.

El referéndum es un MDD que “manifiesta la aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de normas jurídicas generales” (González, 2011: 90). En un referéndum “no se vota por personas a ocupar un cargo público”, y esto lleva a las autoridades a resolver desde varias interpretaciones un mismo caso (González, 2011: 78-84). Aunque una revocatoria de mandato permite interrumpir el mandato de una autoridad electa activando una consulta popular (Welp y Serdült 2014). En tanto, el plebiscito detiene o apoya, una decisión y/o acción que pretende realizar el gobernante.

### **LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN MÉXICO**

LAS REGLAS DEL JUEGO SOBRE MECANISMOS DE DEMOCRACIA directa en las constituciones y leyes complementarias de México son variadas, en algunos casos los textos son confusos y/o imprecisos, en otros, detallados con una amplia clasificación de los mecanismos, en tanto, en unos últimos se incluyen requisitos elevados que limitan la posibilidad de activación ciudadana. Esta situación muestra la voluntad política de los gobernantes como poder legislativo, para regular el mecanismo, y como poder ejecutivo para activarlo. La puesta en marcha de MDD puede ser exclusividad de las autoridades, y también posibilidad de disparo ciudadano, mediante colecta de firmas. No obstante, no todas las entidades presentan las reglas para activar mecanismos, como podemos observar en la tabla 1.

La columna 1 presenta la entidad federativa, la columna 2 los mecanismos existentes en la legislación, la columna 3 las activaciones reguladas en la ley mediante colecta de firmas, la columna 4 destaca la existencia o no de la revocatoria de mandato y el apoyo para su activación, la columna 5 registra el año en el cual existe el mecanismo en la legislación por entidad federativa.

**TABLA 1** Mecanismos de democracia directa en México

Entidad Federativa	Mecanismos	Disparos de abajo Down-up	Revocatoria de mandato	Año
Aguascalientes	Plebiscito estatal/ Plebiscito municipal/ Referéndum	Plebiscito municipal (5% del padrón). Referéndum (5% del padrón).	Sí Dos terceras partes del Congreso del Estado.	2001
Baja California	Plebiscito/ Referéndum constitucional/ Referéndum legislativo/ Referéndum reglamentario municipal Constitutivo-Abrogatorio-Derogatorio/ Consulta popular	Plebiscito (0.5% lista nominal). Referéndum constitucional (1.5% lista nominal). Referéndum legislativo (0.5% lista nominal). Consulta popular (2% de la lista nominal).	No	2001
Baja California Sur	Plebiscito/Referéndum	Plebiscito (4% lista nominal estatal; 33% lista nominal municipal). Referéndum (5% lista nominal para reformas a la Constitución sub-nacional; 4% lista nominal estatal o municipal para proponer reformas).	No	2000
Campeche	Plebiscito/ Referéndum	No especifica	No	2014
Chiapas	Plebiscito/Referendo/ Consulta ciudadana/ Consulta popular	Plebiscito estatal (3% padrón electoral). Plebiscito municipal (40%, 30%, 20%, 10%, 5% lista nominal del municipio). Referendo (2% padrón electoral).	Derogada en 2012	2008
Chihuahua	Plebiscito/Referéndum/ Consulta popular	Plebiscito (más del 50% de electores). Referéndum (10% del padrón electoral del Estado para una reforma constitucional, y por lo menos el 4% del Estado o municipio para otras reformas).	Sí Dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.	2009

*Continúa..*

Entidad Federativa	Mecanismos	Disparos de abajo Down-up	Revocatoria de mandato	Año
Coahuila de Zaragoza	Plebiscito estatal/Plebiscito municipal/ Referendo/Consulta popular	Plebiscito estatal (3% lista nominal). Plebiscito municipal (40%, 30%, 20%, 10%, 5% lista nominal del municipio). Referendo (3% lista nominal). Consulta popular (100 o más habitantes).	No	2001
Colima	Plebiscito/ Referéndum	Referéndum (7% listado nominal).	No	2000
	<b>Legislación del Distrito Federal:</b> Plebiscito. Referéndum. Consulta ciudadana y presupuesto participativo.	<b>Legislación de la Ciudad de México:</b> Plebiscito (0.4% lista nominal, 10% de los Comités Ciudadanos, y 8 de los consejos ciudadanos delegacionales). Referéndum (0.4% del listado nominal, el 10% de los Comités Ciudadanos, y 8 de los Consejos Ciudadanos Delegacionales).	<b>Legislación del Distrito Federal:</b> No.	
Ciudad de México	<b>Constitución de la Ciudad de México:</b> Referéndum, plebiscito, consulta popular, consulta ciudadana y revocación de mandato.	<b>Constitución de la Ciudad de México:</b> Referéndum (0.4% lista nominal); Plebiscito (0.4% lista nominal). Consulta popular (2% lista nominal).	<b>Constitución de la Ciudad de México:</b> Sí (10% de la lista nominal).	1995/ 1998

*Continúa...*

\* Sánchez Mejorada explica el proceso transición política del Distrito Federal, y a partir de la solidez de sus argumentos, se incluye el año 1998 en esta tabla (2000: 78-99). La Ley de Participación Ciudadana (LPC) aprobada en 1995 incluyó la consulta vecinal, esta ley fue sustituida por la LPC aprobada en noviembre de 1998. La LPC de 1998 agregó el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, esta ley fue abrogada y sustituida en el 2004. La LPC del 2004 tuvo un recurso de inconstitucionalidad, y quedó sin aplicarse. La LPC 2010 cambió la consulta vecinal por consulta ciudadana (Alacio, 2013: 20-27). La LPC 2015 consideró en su redacción los antecedentes de LPC 2004. La LPC reformada el 25 de mayo de 2016 destaca el decreto de Ley publicado en 2004 (Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador), no obstante, recupera la redacción del 2010 (Jefe de Gobierno Marcelo Luis Ebrard Casaubón).

Entidad Federativa	Mecanismos	Disparos de abajo Down-up	Revocatoria de mandato	Año
Durango	Plebiscito/Referéndum/ Consulta popular	Plebiscito (0.5% lista nominal estatal; el 3% de la lista nominal municipal). Referéndum (0.5% de la lista nominal estatal; el 3% de la lista nominal municipal).	No	2008
Estado de México	Referéndum/ Consulta popular	Consulta popular (2% lista nominal).	No	1996
Guanajuato	Plebiscito/Referéndum/ Referéndum constitucional	Referéndum (5% lista nominal). Referéndum constitucional (10% lista nominal).	No	2002
Guerrero	Plebiscito/Referéndum/ Consulta ciudadana	Plebiscito (0.5 % padrón electoral). Referéndum (0.2% padrón electoral).	Sí Las dos terceras partes de integrantes del Congreso.	2008
Hidalgo	Consulta popular	Consulta popular (2% lista nominal).	No	2015
Jalisco	Plebiscito/ Plebiscito estatal/ Plebiscito regional/ Plebiscito municipal/ Referéndum/ Referéndum derogatorio/ Presupuesto participativo/ Consulta popular/ Presupuesto participativo	Plebiscito municipal (5% de electores, 3% a partir del número de habitantes). Referéndum (2.5% de electores). Referéndum derogatorio (2.5 de electores).	Sí 5% de la lista nominal.	1998
Michoacán de Ocampo	Plebiscito/Referéndum/ Presupuesto participativo/ Consulta ciudadana	Plebiscito (1.5% lista nominal estatal; 10%, 7%, 5%, 3% de la lista nominal municipal). Referéndum (1.5% de la lista nominal estatal; y 10%, 7%, 5%, 3% de la lista nominal municipal).	No	2012
Morelos	Plebiscito/Referéndum	Derogado en 2016	Derogada	2008
Nayarit	Plebiscito/ Plebiscito municipal/ Referéndum	Plebiscito (5% lista nominal). Plebiscito municipal (20%, 18%, 15%, 12%, 10% lista nominal). Referéndum (5 % lista nominal).	No	2013

Continúa..

CAPÍTULO III

Entidad Federativa	Mecanismos	Disparos de abajo Down-up	Revocatoria de mandato	Año
Nuevo León	Consulta con carácter de plebiscito/ Consulta con carácter de referéndum/ Presupuesto participativo/ consulta ciudadana	Consulta popular (2% lista nominal). Presupuesto participativo: elección del proyecto por medio de asambleas ciudadanas o juntas de vecinos.	Si 10% lista nominal del estado, 20% de la lista nominal del municipio, y 10% de la lista nominal del distrito.	2016
Oaxaca	Plebiscito/Referéndum/ Consulta popular	Plebiscito (20% lista nominal). Referéndum (20% lista nominal).	Si Mayoría simple de los electores del Estado, si el número de votos supera la votación que obtuvo el gobernador.	2012
Puebla	Plebiscito/Referéndum	Referéndum (15% de inscritos en el Registro Federal de Electores).	No	2000
Querétaro de Arteaga	Plebiscito vinculatorio/ Plebiscito indicativo/ Referéndum legislativo/ Referéndum reglamentario o municipal/ Referéndum constitutivo/ Referéndum derogatorio/ Referéndum vecinal	Plebiscito (3% lista nominal). Referéndum legislativo (3% lista nominal). Referéndum reglamentario municipal (3% lista nominal). Consulta vecinal (10% de la lista nominal de la sección electoral).	No	2012
Quintana Roo	Plebiscito/Referéndum	Plebiscito (5% padrón electoral estatal; 10% del padrón electoral municipal). Referéndum (5% padrón electoral).	No	2005

Continúa...

Entidad Federativa	Mecanismos	Disparos de abajo Down-up	Revocatoria de mandato	Año
San Luis Potosí	Plebiscito/Referéndum	Plebiscito (2% lista nominal estatal; 2% y 3% lista nominal municipal). Referéndum (2% lista nominal).	No	2008
Sinaloa	Plebiscito/Referéndum/ Consulta vecinal	Plebiscito (2% lista nominal estatal; 15%, 10%, 8%, 5% lista nominal municipal). Referéndum (2% lista nominal).	No	2012
Sonora	Plebiscito/Referéndum constitucional o legal/ Referéndum legislativo/ Consulta popular/Consulta vecinal/ Presupuesto participativo	Plebiscito (3% de la lista nominal estatal; 20%, 15%, 10%, 5%, 3% de la lista nominal municipal). Referéndum constitucional o legal (5% lista nominal). Referéndum legislativo (3% lista nominal). Consulta vecinal (1% lista nominal ó 300 habitantes).	No	2005
Tabasco	Plebiscito/ Plebiscito estatal/ Plebiscito municipal/ Referéndum/ Consulta popular	Plebiscito (10% lista nominal). Referéndum (10% lista nominal).	No	2006
Tamaulipas	Plebiscito/Referéndum/ Consulta vecinal/ Consulta popular	Plebiscito (1% padrón electoral). Referéndum (1% padrón electoral). Consulta popular (2% lista nominal).	No	2001
Tlaxcala	Plebiscito/Referéndum/ Referéndum constitucional/ Referéndum legislativo/ Referéndum reglamentario o municipal/ Referéndum constitutivo/ Referéndum abrogatorio/ Referéndum derogatorio/ Consulta popular	Plebiscito (25% de inscritos en el registro federal de electores). Referéndum (10% de inscritos en el registro federal de electores cuando se trate de reformas o adiciones a la Constitución Local; y 5% cuando se trate de leyes, reglamentos o decretos, dentro del término de cuarenta días naturales siguientes a su vigencia).	No	2012

Continúa...

Entidad Federativa	Mecanismos	Disparos de abajo Down-up	Revocatoria de mandato	Año
Veracruz de Ignacio de la Llave	Plebiscito/Referéndum	Plebiscito (10%, 8%, 6%, 4%, 3%, 2% de la lista nominal).	No	2000
Yucatán	Plebiscito/Referéndum/ Referéndum constitucional/ Consulta popular o ciudadana mediante plebiscito y referéndum	No especifica.	Derogada en 2010	2007
Zacatecas	Plebiscito/Referéndum/ Consulta popular	Plebiscito (5% del padrón electoral estatal; 10%, 7%, 5% municipal). Referéndum (10%, 7%, 5% del padrón electoral).	Sí No especifica quién dispara el mecanismo.	2001

**Fuente:** elaboración propia.

## CAPÍTULO III

Los disparos estatales registrados son pocos, a pesar de existir los mecanismos en la legislación. Por este motivo, en el texto se incluyen las activaciones por entidad federativa en los niveles estatal y municipal, con la finalidad de identificar las condiciones necesarias y/o suficientes que activan el mecanismo como parte de la “puja política”, representada por las autoridades estatales y municipales (voluntad política), los ciudadanos a través de protestas, y las presiones por la disputa en el ejercicio del poder político en la toma de decisión por parte de los actores políticos y sociales.

Se encontró como una condición necesaria la existencia de la voluntad política de los gobernantes, en tanto, como condiciones suficientes la existencia de protestas e inconformidades ciudadanas, y/o la participación y el liderazgo de actores políticos y sociales.

Las combinaciones para ubicar activaciones exitosas fueron:

1. Voluntad política y actores políticos y sociales
2. Voluntad política y protestas

Los lugares donde coinciden las tres condiciones de “la puja política” presentan dos polos opuestos del régimen político democrático que permea al país, uno orientado a un alto control del poder por parte de las autoridades, y otro que permite un impulso de las autoridades a activaciones ciudadanas, descritas en el anexo 1, veamos:

### GRUPO 1

#### **Ciudad de México y municipios en cinco Estados. Voluntad política más protestas más actores políticos**

LA CIUDAD DE MÉXICO DESTACA POR SER LA ENTIDAD QUE HA activado mayor número de mecanismos, en tanto, los municipios de cinco estados sólo han presentado un caso exitoso: Zimapán en Hidalgo, el municipio de Guanajuato en Guanajuato, El Marqués en Querétaro, Guadalajara en Jalisco y Texcoco en el Estado de México.

### **a) Ciudad de México:**

EL PRIMER PLEBISCITO IMPULSADO POR UN TOTAL DE SEIS asambleístas provenientes del PRI, PAN y PRD<sup>4</sup>, el 21 de marzo de 1993, contenía preguntas sobre los derechos político electorales de los ciudadanos: “1. ¿Está de acuerdo en que los gobernantes del D.F. sean elegidos mediante el voto directo y secreto de los ciudadanos?, 2. ¿Está de acuerdo en que el D.F. cuente con un poder legislativo propio? Y, 3. ¿Está de acuerdo en que el Distrito Federal se convierta en un estado de la federación?” (Gómez Hermosillo, 2011). La Fundación Arturo Rosenblueth se encargó del cómputo, en tanto, el Consejo Ciudadano encabezado por Federico Reyes Heróles, impulsó la instalación de las mesas ciudadanas (Gómez Hermosillo, 2011). Después de este ejercicio, en 1997 se organizó el proceso electoral para elegir al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

Este plebiscito activado por seis asambleístas, sobre el ejercicio de derechos políticos y electorales de los habitantes de la Ciudad de México, se sumó a las múltiples demandas por permitir la elección de los gobernantes locales en el territorio. El disparo de los asambleístas ocurrió en 1993, y en 1997 fue electo el Primer Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

La convocatoria de plebiscito para “la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y el Periférico”, fue una solicitud que el Gobierno del Distrito Federal presentó al Instituto Electoral del Distrito Federal, para llevarse a cabo el 22 de septiembre de 2002 (IEDF, 2/06/2002). El plebiscito sobre “la primera etapa del segundo piso en Periférico y Viaducto” se realizó en la Ciudad de México en 2002 (Hernández, 2012: 159-163). Fuerza Ciudadana en conjunto con otras organizaciones civiles, entregaron al Gobierno del Distrito Federal, 92 mil 765 firmas de respaldo y la petición de plebiscito, el 17 de mayo de 2002 (Hernández, 2012: 160).

---

4 Por el PRI se encontraban: Demetrio Sodi y Alejandro Rojas. Por el PAN: Pablo Jaime Jiménez Barranco y Patricia Garduño. Y por el PRD: Amalia García y Pablo Gómez (Gómez Hermosillo, 2011).

De esta forma, el primer ejercicio plebiscitario regulado en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, organizado por el IEDF, promovido por el Jefe de Gobierno del D.F. y respaldado por organizaciones civiles, se realizó el 22 de septiembre de 2002, con la instalación de seis mil ciento sesenta y seis mesas receptoras de voto (Hernández, 2012: 162).

Otras consultas a la ciudadanía sobre temáticas de interés público fueron vía telefónica durante dos días: el horario de verano en febrero de 2001, el incremento al transporte público en noviembre de 2002, la construcción del segundo nivel en 2003, y la permanencia de Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno en diciembre de 2003 (Ulloa, 2015: 476).

### **b) El municipio de Zimapán en Hidalgo:**

EL PRD DE HIDALGO, PROPUSO REALIZAR UN PLEBISCITO, MISMO que encontró eco en diferentes organizaciones de la sociedad civil y en el movimiento Todos somos Zimapán (Hernández, 2012: 108). Se pidió la cancelación del confinamiento de residuos tóxicos en Zimapán, Hidalgo; el plebiscito no se realizó, sin embargo, en la elección local del 2008, el líder del movimiento Todos somos Zimapán, ganó la Presidencia Municipal –con respaldo del PRD- y a pesar de ser impugnada por el PRI, en elección extraordinaria se confirmó el triunfo (Hernández, 2012: 108.109). Desde la presidencia municipal, se canceló la licencia a la compañía española BEFASA, y se suspendió la planta de basura (Hernández, 2012: 107). La cancelación del confinamiento de residuos tóxicos en Zimapán Hidalgo reflejó la disputa entre el gobierno municipal (PRD) y estatal (PRI), e hizo eco en grupos de la sociedad, quienes confluyeron en el Movimiento Todos Somos Zimapán, ganando la presidencia municipal con el líder del movimiento. El líder de movimiento Todos somos Zimapán, en el papel de Presidente Municipal canceló la licencia.

### **c) Municipio de Guanajuato en Guanajuato:**

LA MOVILIZACIÓN SOCIAL PARA DETENER EL CAMBIO EN EL USO del suelo del área natural El Hormiguero, La Bufa y Los Picachos tuvo tres marchas de protesta, y más de 4 mil seguidores facebook con la cuenta “Guanajuato somos todos”, también contó con el apoyo de líderes sociales, que orillaron al presidente municipal a solicitar un plebiscito ([www.zonafranca.mx](http://www.zonafranca.mx) 5 de diciembre de 2015). El primer plebiscito fue organizado por las autoridades electorales de Guanajuato en diciembre de 2010, para decidir cambios a la arquitectura de la ciudad; el resultado fue de rechazo al proyecto propuesto por la autoridad municipal (Fuente: Instituto Electoral de Guanajuato).

### **d) El Marqués en Querétaro:**

EL PLEBISCITO SOLICITADO POR EL PRESIDENTE MUNICIPAL DEL Marqués (PRI) en Querétaro, para concesionar el servicio público de limpia se realizó el 16 de octubre de 2016. El resultado rechazó la propuesta. (Fuente: Instituto Electoral del Estado de Querétaro). Los trabajadores protestaban por la concesión del servicio, en tanto, el gobierno estatal (PAN) rechazaba la concesión del servicio de limpia.

### **e) Guadalajara en Jalisco:**

LA SOLICITUD DE PLEBISCITO QUE PRESENTÓ EL COMITÉ MUNICIPAL del PRI Guadalajara en 2009, sobre la construcción de la línea 2 del macrobús intermunicipal: Guadalajara-Tlaquepaque-Zapopan y Tonalá, fue rechazado por el Instituto Electoral de Participación Ciudadana ese mismo año, “por una cuestión procedimental, al no aclarar la solicitud que se requería” (Hernández, 2012: 101-103). La construcción de la línea 1 del macrobús se realizó en el gobierno del panista Emilio González Márquez, y el Presidente Municipal de Guadalajara opositor a la construcción de la línea 2 fue Aristóteles Sandoval, actual gobernador de Jalisco por el PRI, quien ahora desde el gobierno estatal, busca realizar la obra. En este periodo Jalisco tuvo alternancia en el gobierno estatal de PAN a PRI.

Otro MDD no exitoso por no existir la voluntad política de las autoridades de Jalisco, fue el referéndum impulsado por ciudadanos, sobre el aumento a la tarifa del transporte en 2008 (Hernández, 2012: 115; 52; Soria y Sánchez, 2016: 52). La improcedencia de la solicitud para convocar a referéndum se presentó, después de ser publicado el acuerdo del Gobernador de Jalisco, quien autorizó un tope máximo en la tarifa del transporte público (16 de febrero de 2008). Se solicitó en juicio de derechos ciudadanos la realización del referéndum, no obstante, la disputa presentó dos niveles de discusión, el primero al interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para determinar la competencia de la resolución<sup>5</sup>; y el segundo, en el forcejeo entre ciudadanos y autoridades para activar el mecanismo (González, 2011: 85-86).

La resolución Referéndum PPCR-001/2008-SP, aprobó la realización del referéndum, sin embargo, el Secretario de Gobierno, presentó un juicio de revisión constitucional, el 15 de julio del 2008, sumado a la intervención del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, que resolvió improcedente el llamado a referéndum derogatorio (González, 2011: 87). Por parte de los ciudadanos, se presentó la demanda SUP-JDC-2673/2008, solicitando la realización del referéndum, no obstante, el Instituto Electoral emitió una nueva resolución de improcedencia, fundado al incumplimiento del 2.5% de respaldo ciudadano (padrón electoral), el acuerdo del Instituto se emitió en diciembre, posterior a la reforma electoral de noviembre de 2008 (González, 2011: 87; Hernández, 2012: 117).

---

5 “En esa sesión, el Magistrado Galván Rivera, en su voto particular, reiteró su posición en el sentido de que “no existe en el Derecho Constitucional Mexicano, de orden federal [...] disposición expresa alguna que otorgue facultades a este Tribunal Electoral, para conocer y resolver las controversias, de trascendencia jurídica, que emerjan de la preparación y realización de procedimientos de democracia directa, como son el plebiscito y el referéndum, los cuales [...] no forman parte del Derecho Electoral” voto particular en el SUP-JDC-347/2008” (González, 2011: 85) Finalmente se resolvió en garantía de acceso a la justicia, que los procedimientos de democracia directa son impugnables en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (González, 2011: 85).

## CAPÍTULO III

La queja de inconformidad presentada ante el Tribunal Electoral Federal, resultó improcedente, por la entrada en vigor de la reforma electoral que fusionó la Ley Electoral y la Ley de Participación Ciudadana en el texto, Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco en noviembre de 2008 (Hernández, 2012: 117). El referéndum no se realizó.

### **f) Texcoco en el Estado de México:**

REGIDORES DEL PRD, PAN, PRI Y PARTIDO VERDE ECOLOGISTA de México (PVEM) convocaron un plebiscito sobre la creación del asentamiento irregular, de la agrupación Antorcha Popular Campesina en el Rancho de Santa Martha en el municipio de Texcoco, Estado de México, el 27 de abril de 2008 (Hernández, 2012: 105). El Ayuntamiento perredista organizó la elección con el aval del notario público número 128, el resultado ganador fue no a la creación del asentamiento irregular, no obstante, integrantes de Antorcha Popular Campesina realizaron una gran marcha, y construyeron en el predio (Hernández, 2012: 106).

## GRUPO 2

### **La consulta en Oaxaca: combinación voluntad política y protestas**

EL GOBIERNO ESTATAL DE OAXACA PROPUSO REALIZAR UNA consulta sobre la construcción del Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca, debido a la oposición del Patronato Pro Defensa y Conservación del Patrimonio Cultural y Natural, fue así como el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, realizó la consulta a los ciudadanos del municipio el domingo 4 de octubre de 2015 (Pérez, 2015). Con un bajo nivel de participación ganó el Sí, en medio de acusaciones por la intervención del gobierno para direccionar las preferencias de manera positiva (Pérez, 2015).

### GRUPO 3

#### **Nayarit: Combinación voluntad política y actores políticos y sociales**

EL PRESIDENTE MUNICIPAL DE TUXPAN, EN NAYARIT, PIDIÓ REALIZAR juicio político a cinco diputados locales, por apoyar a comerciantes e “inmiscuirse en la vida interna del municipio”, estas acciones sucedieron después de aprobarse la Ley de ingreso municipal en 2007, que incrementó en 200% las tarifas por derecho de piso a los comerciantes; en contraparte, miembros del Cabildo del municipio promovieron la revocación del mandato del Presidente Municipal en medio de inconformidades por parte de los comerciantes debido al aumento de las tarifas (Hernández, 2012: 113-114).

El PRD propuso realizar una consulta ciudadana sobre la permanencia del presidente municipal emanado de este partido político, no obstante, el congreso local aprobó revocar su mandato. Fue inhabilitado por un año, además, el ex-auditor del Órgano de Fiscalización Superior le acusó de difamación de honor, y se le giró orden de aprehensión en su contra a pesar de los amparos que presentó (Hernández, 2012: 115).

### GRUPO 4

#### **Activaciones Top-Down y casos no exitosos Veracruz y Nuevo León**

##### **a) Veracruz de Ignacio de la Llave**

EL PLEBISCITO IMPULSADO POR EL GOBIERNO DE VERACRUZ en 2001, mostró “la eficacia de avalar los intereses del gobierno por medio de un MMD” (Ramírez y Alonso, 2008:7). El gobernador de Veracruz, Miguel Alemán Velasco convocó a un plebiscito el 26 de agosto de 2001 (Álvarez, 2005: 1-2). La Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular del Estado de Veracruz, con apenas seis hojas de redacción, fue publicada el 19 de octubre del año 2000, en la Gaceta

### CAPÍTULO III

Oficial, y justificó la convocatoria para activar el mecanismo por parte del Ejecutivo Estatal (Gaceta Oficial Órgano de Gobierno del Estado de Veracruz, 2000).

1. ¿Considera usted que el Gobierno del Estado debe tomar medidas para hacer más eficiente y garantizar a los veracruzanos la prevención del delito, la impartición y administración de justicia, la revisión de penas y el respeto a sus derechos?
2. ¿Considera usted que el Gobierno del Estado debe crear un órgano encargado de la promoción y preservación de las lenguas, culturas y usos y costumbres de los pueblos indígenas?
3. ¿Considera usted que el Gobierno del Estado debe gestionar ante el Gobierno Federal un mecanismo para incrementar los recursos federales que Veracruz requiere para hacer obra pública, aplicando mecanismos para fortalecer los municipios?
4. ¿Considera usted que el Gobierno del Estado debe gestionar ante el Gobierno Federal mecanismos para supervisar y hacer pública la información de las auditorías especializadas y el Programa de Emergencia Radiológica Externa (PERE) en la Central Núcleo Eléctrica de Laguna Verde?
5. ¿Considera usted que el Gobierno del Estado debe seguir promoviendo la organización de la “Cumbre Tajín”?” (Ramírez y Alonso, 2008:7).

La forma para redactar la pregunta condicional a un sí o un no, es un potente canal de control y direccionalidad de la respuesta dicotómica, si el origen del disparo proviene de los gobernantes, existe una posibilidad de avalar la intención gubernamental, no obstante, puede presentarse el rechazo. Por tanto, vale la pena prestar atención en los disparadores del mecanismo, y en la redacción de la pregunta que se somete a consulta.

### **b) Municipio de Monterrey en Nuevo León**

EL PRESUPUESTOS PARTICIPATIVO SE ACTIVÓ DE MANERA NO institucional en el Municipio de San Pedro Garza en Monterrey, a finales de los noventa (Ayala y Hernández, 2014: 86).

## **GRUPO 5**

### **Contradicciones: la voluntad política en tensión.**

Morelos, Baja California y San Luis Potosí

#### **a) Morelos**

LA CONSULTA PÚBLICA SOBRE LA PERMANENCIA DEL GOBERNADOR priista de Morelos en el período 1997-1998, es un caso exitoso no legislado, en donde, uno de los solicitantes de la revocatoria de mandato es el actual gobernador de la entidad, Graco Ramírez por el PRD.

El mecanismo fue activado en un ambiente de inseguridad, que evidenció el vínculo de personas cercanas a la figura del gobernador con el crimen organizado, a este clima se sumaron los enfrentamientos entre el ejecutivo de la entidad con los legisladores del Congreso local (Hernández, 2012: 168-170).

“El descontento de los ciudadanos aumentó, un amplio sector de la sociedad se organizó y solicitó al gobernador el combate a la delincuencia; mediante marchas, ruedas de prensa, desplegados y mítines, la presión fue abrumadora, los ciudadanos organizados pertenecían a grupos empresariales, sindicatos, comerciantes, industriales, uniones de colonos, Organizaciones no gubernamentales, partidos PAN, PRD y PCM, todos integraron la Coordinadora Morelense de Movimientos Ciudadanos, un grupo heterogéneo (conformada por 44 organizaciones).” (Hernández, 2012: 169).

## CAPÍTULO III

La Coordinadora Morelense realizó la consulta de revocación de mandato, el 8 de marzo de 1988, con aval de organizaciones civiles de Morelos, Sonora y Distrito Federal (Hernández, 2012: 169-170). El resultado dio 80.45% votos por el NO a la permanencia del gobernador en el cargo. La participación en las urnas fue del 12.49% de la lista nominal; los resultados se informaron en una gran marcha, y se entregaron al Congreso Estatal (Hernández, 2012: 170).

La suma de actores que solicitaron la revocación de mandato del gobernador del PRI, Jorge Carrillo Olea, convocó el respaldo del Presidente de la República Felipe Calderón (PAN), y del entonces integrante del PRD, Andrés Manuel López Obrador, además, se sumaron denuncias de diputados locales (Hernández, 2012: 170). Carrillo Olea pidió licencia el 15 de mayo de 1988, el Congreso Local inició el proceso de juicio político, y solicitó al Tribunal Superior de Justicia de la Entidad emitir una sanción el 3 de junio; el Tribunal rechazó emitir sanción, y el Congreso Local presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), resolviéndose una sentencia por 12 años de inhabilitación (Hernández, 2012: 170).

### **a) Municipio del Cerro de San Pedro en San Luis Potosí**

UN CASO EXITOSO POR VISIBILIZAR ACUSACIONES DE CORRUPCIÓN, fue el plebiscito en San Luis Potosí que rechazó con un 97% el otorgamiento de la licencia a la Minera San Xavier (Hernández, 2012: 112). El mecanismo se realizó los días 22 y 23 de octubre de 2006. Diferentes actores advirtieron sobre el daño ambiental, no obstante, en medio de acusaciones de corrupción, se otorgó la concesión para explotar el suelo en el municipio del Cerro de San Pedro (Hernández, 2012: 113).

### **b) Baja California**

BAJA CALIFORNIA CUENTA CON VARIAS EXPERIENCIAS SOBRE activación de mecanismos de democracia directa. En algunos casos se han evidenciado actos poco claros que podrían suponer corrupción, tal como sucedió con el proceso de instalación de regasifica-

### CAPÍTULO III

doras impulsado por los gobiernos estatal y municipal en 2005, y el endeudamiento municipal en el Municipio de Ensenada por 206 millones de pesos en 2008.

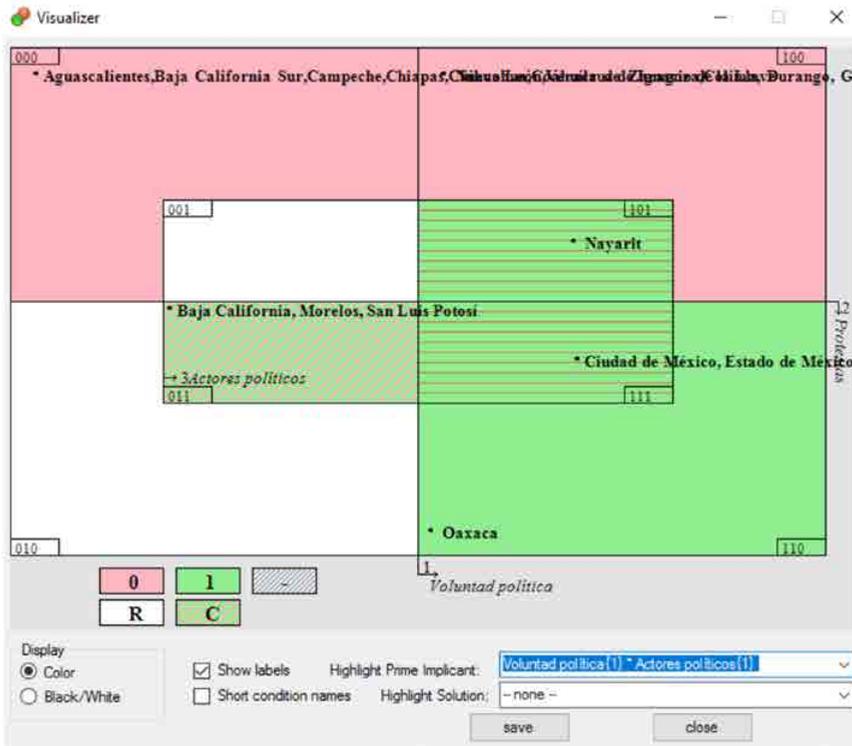
La convocatoria de plebiscito impulsada por ocho Legisladores del PRI, dos del PRD, uno del PVEM, dos del PAN y uno del Partido Estatal de Baja California en octubre de 2005, sobre la instalación de plantas regasificadoras en el Municipio de Ensenada, no alcanzó el requisito de mayoría calificada para activar el mecanismo (Hernández, 2012: 109-110). Se acusó al ex-Gobernador Eugenio Eloruy (PAN) de corrupción y sobornos para expropiar los terrenos destinados al proyecto, en contraparte, Greenpeace señaló los daños ambientales, los engaños financieros y la violación a los derechos humanos de las empresas que obtuvieron los permisos para construir las plantas regasificadoras (Hernández, 2012: 110). La iniciativa de plebiscito fue apoyada por grupos ambientalistas, organizaciones civiles y la Cámara Nacional de la Industria Pesquera (Hernández, 2012: 110). No obstante, el plebiscito no se realizó<sup>6</sup>.

El plebiscito de consulta al aumento de las tarifas del transporte fue rechazado por las autoridades de Baja California (Heras, 2015). La solicitud de consulta sobre el incremento a las tarifas del transporte urbano, promovido por El Frente Estudiantil Mexicalense, no tuvo éxito en Mexicali Baja California a pesar de presentar todas las firmas de respaldo (Heras, 2015).

---

6 “Sempra cumple 2 años. En medio de polémicas y aun litigios, pero es el único proveedor de gas natural”, diario electrónico ensenada punto net. Disponible en <http://www.ensenada.net/reportajes/nota.php?idNota=236&idReportaje=27> Consultado el: 7 de septiembre de 2016. Sempra Energy y Royan Dutch Shell son las dos compañías que registra el trabajo de Mariana Hernández (2012, 109).

**CUADRO 1.** Las condiciones de la puja política para activar MDD



Los Estados que no presentan solicitudes de activación de MDD son: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán de Ocampo, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

En Tlaxcala se crearon dieciséis nuevos municipios sin mediar consulta ciudadana, esto sucedió debido a protestas que iniciaron en el municipio de Nativitas por habitantes de Santa Apolonia Teacalco, quienes demandaron autonomía presupuestal, y autogobierno al Gobernador y a los integrantes del Congreso Local. Debido al aumento de las inconformidades, a la solidaridad de los pobladores para defen-

der causas comunes hasta las últimas consecuencias, y al grado de información colectiva, el gobernador José Antonio Álvarez Lima (PRI) impulsó junto con el Congreso Estatal de mayoría priista, la creación de dieciséis nuevos municipios entre agosto y octubre de 1995. Esta acción evidencia la potente fuerza de la voluntad política para sumar las demandas ciudadanas en las decisiones públicas. También muestra el potente poder de la ciudadanía informada y solidaria que defiende objetivos claros y concretos hasta las últimas consecuencias.

El caso de Tlaxcala no entra en el análisis de los MDD sub-nacionales, pero no lo necesita, pues muestra el peso de la ciudadanía activa informada- comprometida-responsable- solidaria, que en conjunción con el potente elemento de la democracia representativa desde la voluntad política, resuelve solicitudes concretas. Este evento con un alto impacto político, muestra el papel de las protestas que comunican soluciones específicas, y se conectan con la voluntad de los gobernantes en el logro de objetivos que impactan decisiones de interés público.

### CONSIDERACIONES FINALES

¿SE PUEDE INFLUIR EN LAS DECISIONES PÚBLICAS DESDE LOS mecanismos de democracia directa? El QCA muestra como una condición necesaria la voluntad política de los gobernantes, en tanto, las protestas y la acción de los actores políticos son condiciones suficientes. Legislar mecanismos de democracia directa no es suficiente. Activar mecanismos de democracia directa tampoco representa poner atención a las demandas ciudadanas, tal como sucedió con el plebiscito de Veracruz.

Las contradicciones son reveladoras, porque muestran las disputas por el poder político en el sistema de partidos sub-nacional. Otro elemento de análisis consiste en identificar las resistencias de los gobernantes para atender las demandas ciudadanas ante actos de corrupción, como sucedió con El Cerro de San Pedro en San Luis Potosí.

## CAPÍTULO III

¿Para qué se legisla un mecanismo de democracia directa? La evidencia muestra que la legislación ha resultado útil para controlar y/o para detener intentos de disparos ciudadanos.

Por tanto, una condición necesaria es la voluntad política de las autoridades, en tanto las condiciones suficientes son las protestas, y la participación de actores políticos y sociales. La puja política logra una combinación de dos elementos en donde uno de ellos necesariamente involucra el interés de algún gobernante en cualquier nivel de gobierno, sea Federal, Estatal y/o Municipal.

### ANEXO 1

Results

File Edit Options

Tosmana Report

Algorithm: Quine  
File: C:\Users\vosaa\Desktop\Tosmana\_v154\Agua y Guerrero.xml  
Settings:  
Minimizing: 1  
including:

Variable Settings:

Name	Thresholds
Voluntad política	--
Protestas	--
Actores políticos	--
RESULTADOS	--

Truth Table:

v1:	Voluntad política	v2:	Protestas
v3:	Actores políticos		
O:	RESULTADOS	id:	Entidad Federativa

v1	v2	v3	O	id
0	0	0	0	Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán de Ocampo, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas
0	1	1	C	Baja California(0), Morelos(1), San Luis Potosí(0)
1	0	0	0	Nuevo León, Veracruz de Ignacio de la Llave
1	0	1	1	Nayarit
1	1	0	1	Oaxaca
1	1	1	1	Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Querétaro de Arteaga

Result(s):

VOLUNTAD POLÍTICA \* ACTORES POLÍTICOS + VOLUNTAD POLÍTICA \* PROTESTAS  
(Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Querétaro de Arteaga+ Nayarit) (Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Querétaro de Arteaga+ Oaxaca)

Created with Tosmana Version 1.54

**BIBLIOGRAFÍA**

- ALACIO García, Rosa Ynés (2013), “La Ley de Participación Ciudadana: derechos, responsabilidades e indiferencias”, en Rosa Ynés Alacio García (Coord), Crónica de una elección. El caso de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal, Tirant Lo Blach- UACM- ICyTDF, México.
- ALMEIDA Cuhna, Cristina Filgueiras (2008), “Presupuesto Participativo y población de favelas y de la calle”, en Revista Ciudades 80, octubre- diciembre, Red Nacional de Investigación Urbana- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, ISSN 0187-8611, pp. 2-16.
- ALTMAN, David (2005), “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, Política y Gobierno vol. XII núm.2, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. México, pp. 203-235.
- ALTMAN, David (2008), “Uruguay: ¿la Suiza de América Latina?”, en Yanina Welp y Uwe Serdült (Coords), Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada. Análisis de los casos Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- ÁLVAREZ Montero, José Lorenzo (2005), “Procedimiento Sumario en el nuevo Código de Procedimientos Penales del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave” en *Letras Jurídicas, Revista Multidisciplinar del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana volumen 9, México, disponible en: <http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/9/montero9.pdf>* Consultado el 3 de septiembre de 2016.
- ARQUES, Facundo (2014), Mecanismos de Democracia Directa en Argentina a nivel sub-nacional: Un recurso latente e ignorado, Yanina Welp y Uwe Serdült (editores) C2D Working Paper Series 46/2014, Centre for Research on Direct Democracy, University of Zurich.
- AYALA Sánchez Alfonso y José Ramón Hernández Polanco (2014), Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.
- BARCZAK, Monica (2001), “Representation by Consultation? The rise of Direct Democracy in Latin America, Latin American Politics and Society vol. 43 no. 3 september, pp. 37-59.

### CAPÍTULO III

- GAMBOA Montejano, Claudia y María de la Luz García San Vicente (2006), Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LIX Legislatura, así como Derecho Comparado y opiniones especializadas (Actualización), Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura, México. Consultado en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-17-06.pdf>
- GONNET Wainmayer, Marcel (2008), “Chile: historia, paradojas y posibilidades”, en Yanina Welp y Uwe Serdült (Coords), Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada. Análisis de los casos Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- GONZÁLEZ Oropeza, Manuel (2011), “Los dilemas de la democracia directa”, en Sufragio. Ensayos, UNAM, México, pp. 78-104 en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/7/ens/ens11.pdf>
- HAMILTON A., J. Madison y J. Jay (2001), El Federalista, Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español, México.
- HERNÁNDEZ Olmos, Mariana (2012), La fiscalización social y los instrumentos de participación ciudadana en México, una propuesta para la rendición de cuentas, Tesis de Doctorado, División de Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México.
- KAUFMANN, Bruno (2008), “Prólogo. La democratización de la democracia en América Latina y más allá”, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovato, Democracia directa en América Latina, UNSAM-C2D-IDEA-Prometeo Libros, Buenos Aires.
- LIMÓN, Walter (2016), Revocación de mandato en México, Yanina Welp y Uwe Serdült (editores) C2D Working Paper Series 51/2016, Centre for Research on Direct Democracy, University of Zurich.
- LISSIDINI, Alicia (2008), Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovato, Democracia directa en América Latina, UNSAM-C2D-IDEA-Prometeo Libros, Buenos Aires.
- LISSIDINI Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (2014), Democracias en Movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina, Universidad Nacional Autónoma de México- Centro de Investigaciones sobre De-

### CAPÍTULO III

- mocracia Directa- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, México.
- MAGDALENO del Río, Gabriela y Gabriela Yáñez Rivas (2014), “Competitividad electoral y gobiernos divididos”, en *De Política*, Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, Año 2 No 2 enero-junio, México.
- O’DONNELL, Guillermo (1993), *Delegative Democracy*, Kellogg Institute Working Paper #192, consultado en <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>
- O’DONNELL Guillermo y Philippe C. Schmitter (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario vol. 4 Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires.
- RAMÍREZ A. Gustavo y Leonora Alonso Pinzón (2008), México: Mecanismos de democracia directa, Working Paper Series 21/2008, Centre for Research on Direct Democracy- University of Zurich.
- RUTH, S. P., Yanina Welp y L. Whitehead (eds) (2016), *Let the people rule? Direct democracy in the twenty first century*, Colchester, ECPR Press.
- SÁNCHEZ Mejorada, María Cristina (2000), “La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales”, en *El Cotidiano*, Vol. 16, número 99, enero-febrero, Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, México.
- SERDÜLT, Uwe and Yanina Welp (2012), “Direct Democracy Upside Down”, *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 8, No. 1, Taipei: Taiwan Foundation for Democracy, pp. 69-92.
- SILVA Herzog, Jesús (1999), *El antiguo regimen y la transición en México*, Editorial Planeta-Joaquín Mortiz, México.
- SORIA Romo, Rigoberto y Andrea Karina Sánchez Alvarado (2016), “Mecanismos de democracia directa en Jalisco, México: entre la contención, la simulación y la manipulación ciudadana. Cuatro estudios de caso”, en *Telos*, vol. 8 núm. 1 enero-abril, Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacín, Venezuela, ISSN 13|17-0570, pp. 39-59.
- ULLOA Aviles, Jacqueline (2015), “Participación ciudadana en los mecanismos de democracia directa, referéndum, iniciativa popular y plebiscito, para la construcción del segundo nivel vial en periférico y viaducto 2002 (Colonia San Pedro de los Pinos, Delegación Benito Juárez)”, tercer lugar categoría tesis

## CAPÍTULO III

- investigación, Apuntes 19, Apuntes Electorales, Instituto Electoral del Estado de México, México.
- WELP, Yanina y Uwe Serdült (Coords) (2008), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada. Análisis de los casos Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- WELP Yanina and Uwe Serdült, (2012) “Reto, competencia y manipulación: Referéndum y poder político en América Latina”, en Mascareño y Montecinos (coords), *Democracia participativa vs. representación. Tensiones en América Latina*, Centro de Estudios de Desarrollo- Universidad Central de Venezuela y Centro de Desarrollo Regional- Universidad de Lagos, Chile.
- WELP, Yanina y Nina Massüger (2013), *De Suiza a América Latina: desafíos de la democracia directa*. Cuadernos del ICGDE 6.
- WELP, Yanina y Uwe Serdült (Coords.) (2014), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Consejo Nacional Electoral-Instituto de la Democracia, Quito.
- ZOVATO, Daniel (2014), *Las instituciones de la democracia directa*, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (compiladores), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México- Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, México.

### **Fuentes hemerográficas y consultas en línea**

- GARCÍA Soto, Salvador (18 de agosto de 2016), “Graco y las vueltas de la vida”, en El Universal, opinión.
- GÓMEZ Hermosillo, Rogelio (2011), “La historia de las Consultas y la democracia participativa que aún no llega”, en Animal Político, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogeros-proyecto-ciudadania/2011/03/24/la-historia-de-las-consultas-y-la-democracia-participativa-que-aun-no-llega/> Consultado el 1° de septiembre de 2016.
- HERAS, Jorge (26 de agosto de 2015), “Plebiscito sobre transporte público de Mexicali, hasta las elecciones del 2016”, La Jornada en línea, disponible en: <http://jornadabc.mx/tijuana/26-08-2015/plebiscito-sobre-transporte-publi->

## CAPÍTULO III

co-de-mexicali-hasta-las-elecciones-del-2016 Consultado el 13 de agosto de 2016.

OSUNA, Mayté (2011), “Ley de Participación Ciudadana frena democracia participativa”, en Conciencia Pública Noticias Relevantes, Sociedad Civil, disponible en <http://concienciapublica.com.mx/sociedad-civil/ley-de-participacion-ciudadana-frena-democracia-participativa/>

OSUNA, Mayté (2009), “Lo más polémico: El freno a obras de macrobús”, en Seminario Conciencia Pública, del 1 al 7 de febrero, año 2 número 43, Guadalajara, Jalisco.

## CAPÍTULO IV

# LA TEORÍA DE LA CONTIENDA POLÍTICA COMO UN MODELO INTEGRADOR PARA EL ESTUDIO DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Gisselle de la Cruz Hermida<sup>1\*</sup> y Rafael E. Valenzuela  
Mendoza\*

### RESUMEN

**A** PARTIR DE LA *CONTIENDA POLÍTICA contenida y transgresiva*, McAdam, Tarrow y Tilly (2005) proponen un modelo integrador que incorpora

---

1 <sup>\*</sup>Gisselle de la Cruz Hermida es doctora en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca. Actualmente es profesora investigadora de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Correo electrónico gisselle.delacruz@uacj.mx

<sup>\*</sup>Rafael E. Valenzuela Mendoza es doctor en Política Pública por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey. Actualmente es profesor investigador de tiempo completo y Coordinador del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Correo electrónico rafael.valenzuela@uacj.mx

las variables que tradicionalmente se han estudiado dentro de la agenda clásica de la acción colectiva. A través de la articulación de procesos y mecanismos, el modelo aporta explicaciones más completas y dinámicas sobre distintos episodios de movilización social, desde aquellos que describen formas de protesta callejera hasta aquellos que se categorizan como movimientos armados. La integración de las variables descritas por la agenda clásica: repertorios para la acción, estructura de oportunidades y movilización de recursos facilita la elaboración de teorías tipológicas sobre movilización. El presente trabajo tiene como objetivo contrastar, desde una perspectiva comparada, los alcances teóricos de la contienda política transgresiva en episodios de movilización que han tenido lugar en América Latina.

**Palabras clave:** contienda política, teoría integradora, procesos, mecanismos,

**Abstract:** Theory of contentious politics proposed by McAdam, Tarrow and Tilly (2005) provides an integrative model which incorporates the variables that traditionally have been studied by the classic agenda of collective action. Through the involvement of processes and mechanisms, the model provides more complete and dynamic explanations about different episodes of social mobilization, from those that describe forms of street protest to those that are categorized as armed movements. The integration of the variables described by the classical agenda: action repertoires, opportunities structure and resources mobilization facilitate the development of typological theories of mobilization. The aim of this work is to contrast, from a comparative perspective, the theoretical reaches of the contentious politics in episodes of mobilization that occurred in Latin America.

**Keywords:** contentious politics, integrative, model, processes and mechanisms

### INTRODUCCIÓN

LA CONTIENDA POLÍTICA SE DEFINE POR ACCIONES EPISÓDICAS de movilización social que pueden transitar desde formas contenidas hacia otras de carácter más transgresivo. La contienda se integra por mecanismos que se interrelacionan a través de procesos. Por tanto, un episodio de contienda es una configuración de distintos mecanismos y procesos. Existen mecanismos específicos de la contienda que pueden ser agrupados en: mecanismos de carácter ambiental, que son las condiciones externas que influyen en el comportamiento y oportunidades de los participantes; los mecanismos cognitivos, vinculados con los rasgos identitarios que caracterizan un movimiento; y los mecanismos relacionales en los que se encuentra la vinculación y coordinación de los distintos participantes. (McAdam, Tarrow, y Tilly 2005:9).

#### **OBJETIVOS, PLANTEAMIENTO Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA.**

EL PRESENTE TRABAJO RETOMA ALGUNOS DE LOS PLANTEAMIENTOS teóricos de la contienda política, describiéndolos en seis episodios de movilización social en América Latina: El Gran Paro Cívico en Ecuador, El Caracazo en Venezuela, El Cacerolazo en Argentina, La Guerra del Gas en Bolivia, La Rebelión de los Forajidos en Ecuador y El Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México. Estos episodios presentan semejanzas en cuanto a sus marcos de referencia, todos ellos configuran reacciones sociales a los ajustes económicos de la década de los noventa; pero también presentan diferencias significativas en cuanto a sus repertorios para la acción. Encontramos repertorios que van desde la protesta callejera con barricadas, saqueos y bloqueos hasta la conformación de un movimiento armado.

La confrontación de los casos a la luz de la teoría de la contienda política dibuja los siguientes planteamientos ¿Factores de índole económico o político podrían definir distintas trayectorias en los mecanismos que caracterizan la contienda política transgresiva? ¿Los con-

textos históricos, culturales y políticos de América Latina ofrecerían nuevas pautas para el análisis de episodios de protesta en el marco de la teoría de la contienda política? ¿La teoría de la contienda es un modelo parsimonioso que acerca explicaciones en distintos contextos y distintas trayectorias de movilización social?

Para la exploración de estos planteamientos, nuestra estrategia de investigación propone un análisis comparado, tomando como premisas de comparación cuatro mecanismos de la contienda: 1) la percepción de amenaza, 2) la difusión, 3) la represión y 4) la radicalización. Se estudiarán las regularidades y diferencias en el desarrollo de cada uno de estos mecanismos en los seis episodios que se han seleccionado. Consideramos que el análisis bajo el enfoque comparado es la estrategia más sólida para explicar este fenómeno por 1) tratarse de un fenómeno de carácter macrosocial; 2) la construcción teórica de la contienda fue elaborada a partir de la comparación de distintos episodios; 3) permite la selección estratégica de casos; 4) Es acorde con los objetivos de nuestra investigación, orientados a identificar pautas de regularidad y diferencia en la producción de episodios de contienda política transgresiva.

### **ESTRUCTURA DEL TRABAJO**

EL TRABAJO SE ESTRUCTURA A TRAVÉS DE TRES APARTADOS. Dentro del primer apartado se describe el recorrido teórico que ha configurado la agenda de la acción colectiva y su integración a través de la propuesta teórica de McAdam, Tarrow y Tilly (2005) a través de la contienda política. En dicho apartado se describe la naturaleza comprensiva de la teoría, las diferencias entre la contienda política contenida y la transgresiva. Asimismo se conceptualizan los procesos y la forma en la que estos se articulan a través de distintos mecanismos. En un segundo apartado se destaca la relevancia de la contienda política en cuanto a su asociación con el cambio institucional. El tercer y último apartado, con un enfoque empírico y siguiendo una directriz comparativa, describirá el desarrollo de los procesos de

cambio social y polarización y sus respectivos mecanismos en cada uno de los seis episodios. En un apartado de análisis y discusión se integrarán dentro de una matriz comparativa las trayectorias de los mecanismos en cada uno de los episodios analizados. Finalmente, en un apartado de conclusiones expondremos nuestras reflexiones en torno a los resultados que arroja la comparación de las seis trayectorias analizadas y los aportes que identificamos para la producción de nuevas agendas de investigación.

### **La ruta hacia la construcción de un modelo teórico comprehensivo sobre movilización social**

EL ESTUDIO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES SE EXTIENDE DESDE la concepción marxista de la lucha de clases hasta las teorías contemporáneas del comportamiento colectivo. Para las visiones marxistas, el agravio y la identidad de clase son los incentivos que determinan la movilización. Sin embargo, la agenda contemporánea señala que la conciencia de clase o la existencia de agravios no son factores suficientes para el desarrollo y éxito de la movilización social. Olson (2001) define como factores preponderantes para la movilización aquellos a los que llama incentivos selectivos, que son los recursos que los líderes ofrecen a sus seguidores a cambio de participar en la movilización. Dentro de los enfoques contemporáneos se encuentra el de McCarthy y Zald (1977) y su teoría de la movilización de recursos, en la que se conjugan decisiones estratégicas, las bases organizativas, los recursos y la coordinación colectiva. La estructura de oportunidades políticas en Tarrow (2004) puede significar un acceso de los disidentes a las instituciones o también conflictos entre las elites y la configuración de nuevas alianzas entre la elite que se escinde del poder y la disidencia que encabeza el movimiento.

Estas tendencias han marcado la directriz de análisis de los movimientos sociales en las últimas décadas. No obstante, en cierto sentido, estas agendas contemplan una visión aislada de los componentes de la movilización social. La explicación de cada una de estas variables ha derivado en la construcción de “un modelo estático de

actores individuales” que puede resultar útil para explicar movimientos sociales individuales, pero no para explicar episodios de contienda más complejos (McAdam, Tilly y Tarrow 2005:20).

La explicación sobre la variedad de formas bajo las que puede tener lugar la contienda política requiere de la integración de todas las variables que explican la movilización de recursos, los incentivos, los repertorios para la acción y la estructura de oportunidades políticas, incorporadas en líneas explicativas que se basen en procesos de desarrollo dinámicos e interactivos. McAdam, Tilly y Tarrow (2005) sugieren un esquema explicativo a partir de lo que denominan *contienda política*. Entre otros aspectos, este modelo integra variables vinculadas con el desarrollo de nuevas identidades, el origen y consolidación de nuevos actores y las formas relacionales que se dan entre esos actores y las distintas formas de acción colectiva que emplean. La política se integra a partir de interacciones entre agentes, miembros del sistema político, desafiadores y actores políticos. La contienda es un subconjunto de esa red de interacciones en el que las reivindicaciones tienen un carácter colectivo. Dentro de las formas de contienda se encuentran guerras, revoluciones, movimientos sociales, conflictos industriales, así como otras formas de interacción.

Dentro de la contienda política se describen dos formas, la contienda contenida y la contienda transgresiva. En la contienda contenida se trata de actores previamente establecidos, que utilizan medios preestablecidos de reivindicación, en la que el gobierno es uno de los reivindicadores, es el objeto de las reivindicaciones o es parte de estas, y en caso de que las reivindicaciones fueran satisfechas, beneficiarían a alguno de los reivindicadores. Por el contrario, en la contienda transgresiva al menos uno de los participantes es un actor político y en ella participan individuos anteriormente desmovilizados. Es una interacción episódica y pública entre los reivindicadores y sus objetos, el gobierno puede ser uno de los reivindicadores, el objeto de la reivindicación o es parte de las reivindicaciones, y en caso de que estas fueran satisfechas, se afectarían sustancialmente los intereses de al menos uno de los agentes involucrados. Dentro de la

## CAPÍTULO IV

contienda transgresiva se emplean acciones colectivas innovadoras, caracterizadas por la incorporación de nuevas reivindicaciones, medios y autorepresentaciones colectivas sin precedentes o que están prohibidas por el régimen. Se trata de episodios violentos que bien podrían aproximarse a lo que Goodwin (2001) define como episodios revolucionarios.

En la contienda existen mecanismos que se interrelacionan a través de procesos. En un episodio de contienda hay una combinación de procesos y mecanismos. El marco analítico planteado en la contienda política transgresiva prevé tres aspectos clave: los mecanismos, los procesos y los episodios.

Además de los mecanismos ambientales, cognitivos y relacionales, los procesos también se asocian con mecanismos de la protesta social como la difusión, la represión y la radicalización. La difusión es una transferencia de información entre los miembros del movimiento o de estos hacia otros grupos, atravesando sectores y líneas de división ideológicas. La información que se transfiere puede contemplar los modos en que se desarrollará la contienda o bien un llamamiento de adhesión a la contienda. El mecanismo de represión es una respuesta predecible a la contienda, tiende a endurecer la resistencia por parte de los desafiantes, hace variar las tácticas y, bajo algunos umbrales, puede llegar a desalentar la movilización. La radicalización es una expansión de los marcos que encuadran la acción colectiva hacia reivindicaciones más extremas o bien a la adopción de repertorios de contienda más transgresivos o violentos.

**TABLA 1.1** Variables de la agenda clásica y el modelo integrador que plantea la contienda política transgresiva

Agenda Clásica	Agenda de la Contienda Política
Estructura de oportunidades políticas	Atribución de oportunidad y/o amenaza por parte de los miembros del sistema político, los desafiadores y otros sujetos.
Estructuras de movilización	Apropiación social de las estructuras preexistentes o creadas durante el episodio de contienda.
Enmarcamiento	Forma en la que episodios enteros de contienda son enmarcados interactivamente por los desafiadores, sus oponentes, por la prensa o terceras personas. Es una interpretación colectiva de la amenaza o el conflicto.
Repertorios de Acción	Contienda innovadora, es la acción que incorpora reivindicaciones, selecciona un objeto de las reivindicaciones, incluye una auto-representación colectiva y/o adopta medios que no tienen precedentes o que están prohibidos. Evolucionan como resultado de la improvisación y de la lucha

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los elementos incorporados en la teoría de la contienda política (McAdam, Tarrow y Tilly 2005)

**La contienda política y su relación con las características del régimen político**

PARA GOODWIN (2001) LA REVOLUCIÓN SE REFIERE A TODOS aquellos supuestos en los que el estado o el régimen político son transformados por la acción de un movimiento popular, que tiene lugar de forma irregular, extraconstitucional y violenta. La revolución se caracteriza por dos aspectos fundamentales: la movilización de un gran número de personas y cambios rápidos y sustanciales en el régimen político. Un momento revolucionario puede o no desencadenar en una revolución, es una movilización en la que uno o más bloques

## CAPÍTULO IV

políticos buscan el cambio o el control en la organización del poder del régimen.

Una de las dimensiones más importantes del régimen es el grado de inclusión o de exclusión en las conexiones de la sociedad y el gobierno. Un régimen inclusivo será también un régimen democrático con múltiples mecanismos de incorporación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Por el contrario, un régimen autoritario tendrá una gran autonomía con respecto a la sociedad, aunque puede no serlo con respecto a las elites económicas, pero grandes sectores de la sociedad son excluidos de la toma de decisiones.

Otra de las dimensiones abordadas por Goodwin se refiere a la forma en que el estado está organizado de acuerdo a sus mecanismos de respuesta, clientelares o burocráticos-rationales. El grado de inclusión y la forma en que está organizado el estado son expresadas en una línea de gradualidad en el que existen valores mínimos y valores extremos. La propensión de un sistema para incubar momentos revolucionarios dependerá del grado de clientelismo o racionalidad burocrática en la organización del estado y de la naturaleza inclusiva o excluyente del régimen político. En este sentido, en el supuesto de un estado que tiende a ser más clientelar, con un régimen excluyente presentará una mayor tendencia para desarrollar momentos revolucionarios. Por el contrario, en el supuesto de un estado, de tipo racional-burocrático, con un régimen incluyente tendrá mayores mecanismos para incorporar distintos sectores de la sociedad, disminuyendo las fuentes de conflicto.

Tilly (2006) también vincula las características del régimen político al desarrollo de episodios de la contienda política, la cuales tienen que ver con la capacidad gubernamental y con la democracia. La primera característica tiene que ver con la forma en que las acciones del gobierno afectan la distribución de actividades y de recursos de la población. En cuanto a la democracia, como segunda característica, se refiere a la igualdad de derechos entre los ciudadanos para poder influir en los asuntos públicos y en cuanto a la protección de la que gozan frente a eventuales acciones por parte del gobierno. Estos dos

elementos interactúan. Un sistema en el que un reducido grupo monopoliza la mayoría de los bienes o recursos generará la exclusión y la inequidad de una mayoría, lo que limitará el pleno desarrollo de una democracia.

Los regímenes pueden cambiar dentro del marco de configuraciones que derivan de la combinación entre capacidad gubernamental y democracia. Algunos de estos cambios pueden derivarse de una modificación en el esquema de los centros de poder existentes, la incorporación de nuevos actores, la debilidad o la influencia de las alianzas existentes y el grado de represión. Estas transformaciones representarán una amenaza y también una oportunidad para ciertos grupos que, al percibirla y asumirla, buscarán desafiar el poder. La nueva configuración de fuerzas podría conducir a los desafiantes a innovar los repertorios de acción, tornándolos más radicales o incluso violentos. “El cambio y variación en la democracia causará un cambio y variación en la contienda política” (Tilly 2006: 212).

### **Directrices analíticas de la contienda política para el estudio de los episodios en América Latina**

EL MODELO EMPÍRICO QUE SE PROPONE CONSIDERARÁ EL análisis de dos procesos, el relativo al cambio social y el proceso de polarización. Ambos procesos se vincularán con los mecanismos de atribución de amenaza, inserto en el proceso de cambio social y los mecanismos de difusión, represión y radicalización, insertos en el proceso de polarización.

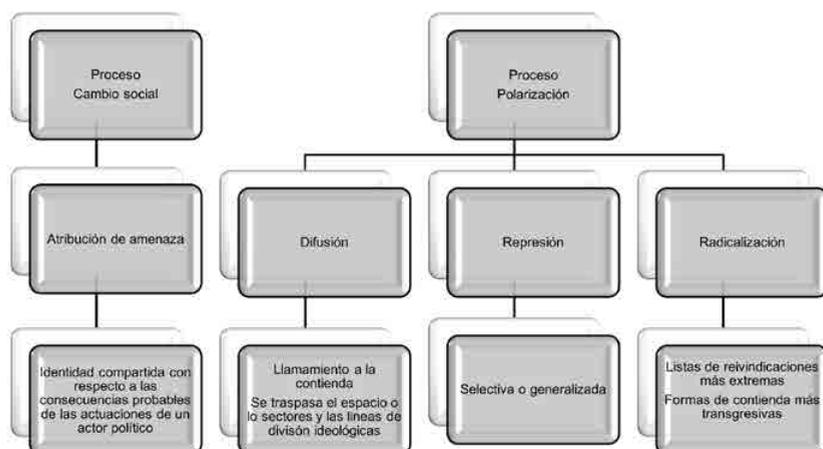
El proceso de cambio social se vincula con la acción de los disidentes, pretende lograr cambios sustanciales dentro del régimen por acciones de actores políticos que son percibidas como una amenaza. Por su parte, en la polarización se extiende el espacio político y social entre los reivindicadores que participan en la movilización y aquellos actores que no habían participado previamente o que habían sido menos radicales, deja vacío el centro moderado, genera nuevas coaliciones y todas las cuestiones políticas, incluso las más concretas, adquieren

connotaciones ideológicas. Se bloquean las posibles soluciones, conduciendo a la represión, al conflicto armado o a la guerra civil.

En cuanto a los mecanismos asociados a cada proceso, la atribución de oportunidad o amenaza, dentro del proceso de cambio social, es la expansión de una definición compartida respecto de los cambios y consecuencias que traerán consigo las actuaciones que posiblemente emprenderá o haya emprendido algún actor político, y que se asumen como un perjuicio por parte de un sector de la sociedad. En cuanto a los mecanismos insertos en el proceso de polarización, la difusión opera como el mecanismo de trasmisión de la información entre participantes potenciales, aumentando la magnitud del conflicto. Puede darse el caso que el conflicto se desarrolle en un ámbito territorial más reducido o que no traspase las líneas que dividen la segmentación social. En este caso, la trasmisión de la información opera a partir de la formación de coaliciones entre distintos enclaves sociales, sus efectos pueden trascender más allá del ámbito territorial o social en el que se desarrolló el conflicto de forma inicial.

En el mecanismo de la represión se integran todos los intentos de la autoridad por suprimir todas las actuaciones contenciosas o bien a los autores de las mismas. Es una respuesta predecible a la contienda y representa la resistencia de los grupos o del gobierno que se ven amenazados por la acción colectiva contenciosa. La represión tiene la capacidad de desalentar la acción contenciosa, puede darse de modo selectivo, aislando a los líderes o a los promotores o bien de forma generalizada en contra de todos los participantes. La represión generalizada tiende a polarizar la acción y provocar que sectores más moderados se incorporen a las vías de acción emprendidas por los sectores más radicales. Finalmente, el mecanismo de radicalización se caracteriza por una expansión de los marcos de la acción colectiva, su orientación hacia líneas de reivindicación más extremas *“que se vaya el gobierno, “que se vayan todos”* y por la adopción de repertorios de contienda más transgresivos o innovadores. La innovación estará determinada por el uso de acciones que no han sido empleadas

## CAPÍTULO IV



con anterioridad o que se encuentran prohibidas por las instituciones existentes.

De acuerdo a las pautas analíticas que se han considerado dentro de la teoría de la contienda política transgresiva, el esquema de análisis que esta investigación seguirá se resume en las siguientes pautas de análisis y comparación.

Como se ha expresado, el objetivo de este trabajo es contrastar los alcances teóricos de la contienda política transgresiva dentro de algunos referentes empíricos en América Latina a fin de poder identificar regularidades y diferencias en el desarrollo de las trayectorias. Los episodios que este trabajo considera comparten algunas de las particularidades señaladas en los procesos y en los mecanismos de contienda transgresiva que se integran en las pautas de análisis enunciadas. De acuerdo a estos criterios los casos que se incorporan para el análisis son los siguientes:

*Venezuela: Caracazo 1989*

*Bolivia: Guerra del gas 2003*

*Ecuador1: Frente Patriótico de la Defensa del Pueblo 1997*

*Ecuador2: Rebelión de los Forajidos 2005*

*Argentina: Cacerolazo 2001*

*México: Movimiento Zapatista de Liberación Nacional 1994*

Para el análisis de cada uno de estos episodios se expondrán los antecedentes más relevantes y la descripción de sus trayectorias. En cada uno de ellos se identificarán los mecanismos de: atribución de amenaza, difusión, represión y radicalización, definiendo la forma e intensidad en que los mecanismos tuvieron lugar dentro de cada caso.

### **Los saqueos y el Cacerolazo en Argentina, diciembre de 2001**

#### **Antecedentes**

LOS EPISODIOS DE VIOLENCIA COLECTIVA QUE SE DESARROLLARON en Argentina en diciembre del año 2001 revelan formas de contienda transgresiva. Argentina enfrentaba una de las crisis más severas de su historia, su monto de deuda ascendía a 132 millones de dólares y el FMI le exigía respetar el déficit cero para poder ampliar su línea de crédito. A pesar de que el gobierno había llevado a cabo un estricto ajuste fiscal, con recortes en salarios y pensiones de empleados públicos, no logró eliminar el déficit de 6, 500 millones. Además de la reducción de gasto social, recortes a salarios y pensiones, el gobierno también decretó la confiscación de ahorros<sup>2</sup>. Estas medidas se implementaron cuando los indicadores socioeconómicos reflejaban una tasa de desocupación del 18.3%, el 30% de la población se encontraba en línea de pobreza y la desigualdad incrementaba considerablemente. En un lapso de cinco años el índice de Gini pasó de 0.515 a 0.544<sup>3</sup>. Auyero (2002) describe que la transformación de la protesta social en Argentina hacia formas más beligerantes obedece a tres procesos: la desproletarización, la retirada del estado en su función proveedora de bienestar y la descentralización de los servicios educativos y de salud.

---

2 Marina Calvo, "Diez preguntas y respuestas sobre la crisis", edición del diario "El País", 6 de diciembre de 2001

3 Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y CEPAL

## CAPÍTULO IV

La desproletarización o extinción de la clase obrera se dio por el aumento explosivo de la desocupación, en razón de la desindustrialización del país y la desconexión funcional entre las tendencias macroeconómicas y los niveles de empleo. La tasa de desocupación en Argentina en 1990 era de 7.4 %, incrementándose al 15.1% en el año 2000. La desocupación estuvo acompañada de un incremento significativo de la desigualdad y la pobreza. La retirada del estado trajo consigo la degradación de los servicios públicos, lo cual contribuyó al encarecimiento de las condiciones de vida de la población, y los subsidios que el estado entregaba no eran suficientes para cubrir las necesidades de una población cuyas condiciones de vida se deterioraban rápidamente.

Auyero señala la importancia del tercer proceso a fin de comprender el aumento y la intensidad de las formas de protesta. Desde principios de los noventa se inició un proceso de descentralización de los servicios de educación y salud, las provincias se vieron muy limitadas para cubrir estos servicios, dada la limitación de sus propios recursos financieros. Esto significó también recortes en las condiciones de los empleados públicos que prestaban estos servicios en las provincias. Este hecho focalizó y extendió la protesta social hacia la esfera de las provincias. El grado de beligerancia a lo largo de la década de los noventa pasó desde las marchas hasta la toma y ataque de edificios públicos, campamentos, barricadas y cierre de vías.

### **Los saqueos**

EL 19 DE DICIEMBRE DE 2001 EN LA VILLA 9 DE JULIO, EN SAN Martín, un grupo de aproximadamente 60 vecinos se reunió en la puerta de un supermercado Día%, en el cual, horas antes, habían solicitado comida. En la espera del camión en el que supuestamente se les entregaría dicha mercancía, los vecinos entraron al local forcejeando con los empleados y llevándose consigo alimentos y ropa. Cuando la policía se acercó, dejaron el lugar para llevar a cabo la misma acción en otros supermercados de la zona. A la misma hora, en San Miguel, 200 habitantes de la Villa Mitre realizaban la misma

acción, utilizando ladrillos. Como forma de contención la policía usó balas de goma y gases lacrimógenos. Estos hechos se sucedían a la misma hora en otros puntos del Gran Buenos Aires y se generalizaron, en una gran parte del país.

En estos saqueos participaron grupos organizados como el Movimiento de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, organizaciones de piqueteros y algunas asambleas vecinales recientemente constituidas. En estos saqueos también hubo acciones por parte de grupos inorgánicos que no pertenecían a ninguna de estas organizaciones. Algunos miembros del partido justicialista capitalizaban políticamente o condenaban algunas de estas acciones. El senador peronista Jorge Yoma amenazó que, “si De la Rúa no saca a Cavallo, la Asamblea Legislativa podría decidirlo”, lo cual era una amenaza de juicio político en contra del ministro. Los saqueos continuaron a lo largo de la jornada del día siguiente<sup>4</sup>.

Auyero (2007) analiza las redes visibles e invisibles que se articulan en torno a los saqueos de diciembre de 2001 en Argentina. Dentro de lo que describe como zona gris, analiza el papel que desempeñan los mediadores, como figuras híbridas que, por una parte son mediadores barriales y por la otra sostienen vínculos con el poder a través de las organizaciones partidarias. Las interacciones clandestinas constituyen la zona gris. Auyero describe que la red de relaciones clandestinas que integran la zona gris de la política se configura por la acción de las bases sociales, líderes políticos, mediadores y miembros del partido justicialista.

### **El Cacerolazo**

COMO RESPUESTA A LOS SAQUEOS, EL PRESIDENTE FERNANDO de la Rúa tomó dos medidas: anunció la renuncia del Ministro de Economía, Domingo Cavallo y decretó, sin la convalidación del Congreso, del estado de sitio. El decreto no contenía ninguna restricción a las medidas que, en su caso, pudieran tomarse para restablecer el orden. Si bien el decreto se apoyaba en el artículo 23 de la constitución,

---

4 Martín Granovsky, Diario Página 12, 20 de diciembre de 2001

el Pacto de San José, documento suscrito por Argentina con rango constitucional, prohibía el decreto de estados de emergencia con facultades ilimitadas o que trastocaran los derechos fundamentales. La respuesta popular fue inmediata. El decreto focalizó en el presidente todo el descontento popular. Miles de personas llenaron las calles del Gran Buenos Aires, Belgrano, Caballito, Palermo, Parque Chacabuco, Villa Crespo y Almagro. Entre los manifestantes se encontraban oficinistas, amas de casa, familias, estudiantes, sindicatos y todo tipo de organizaciones. Miles de personas salieron a la calle con cacerolas y sartenes, gritando *“Que se vayan todos/ que no quede uno solo”*.

El Gobierno reprimió la manifestación, la policía tenía orden de lanzar a los manifestantes balas de goma y gas lacrimógeno. La represión activó aún más la movilización, la cual discurrió con mayor fuerza y con mayor beligerancia. Cerca de la Plaza de Mayo se incendiaron camionetas y contenedores, además del cierre de calles y avenidas. En la Plaza de Mayo, las Madres de la Plaza de Mayo hacían como todos los jueves su marcha alrededor de la plaza, esta vez se encontraban acompañadas por algunas organizaciones de derechos humanos. La policía les advirtió que debían abandonar la plaza, no obstante, ellas se sumaron a la manifestación y también fueron reprimidas por la policía.

La represión continuó a lo largo de toda la jornada, sin embargo la manifestación no se dispersó. Durante la misma se registraron cinco muertos por la acción de policías que resguardaban la plaza. No obstante la represión, el estallido social tomó mayor fuerza. *“Esto es la rebelión: la ciudad encendida, hecha un fuego por las columnas que han sido expulsados de la Plaza, como de tantas partes. Muchos del trabajo, otros de sus casas, o de hoteles familiares, o del club, del almuerzo y la cena, de la educación, del disfrute, de la vida digna. Pues ellos se rebelaron. Lo hicieron sin conducciones, por el fervor de ocupar la calle y dar combate con rudeza”*<sup>5</sup>. A consecuencia de los saqueos y la protesta social, el presidente De la Rúa el mismo jueves 20 de diciembre presentó su renuncia ante el Congreso.

---

5 Cristian Alarcón, Página 12, 21 de diciembre de 2001.

Mecanismos de la contienda transgresiva en los saqueos y el Cacerolazo

<p><b>Atribución de amenaza</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de ajuste económico: Recortes al gasto social, la confiscación de ahorros</li> <li>• Decreto de estado de sitio</li> </ul>
<p><b>Difusión</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorial y en distintos sectores sociales. La difusión fue a través de la mediación de gestores ciudadanos y de algunos miembros del partido justicialista. En la protesta del jueves 20 de diciembre la difusión del conflicto se extendió hacia la mayor parte del territorio y a distintos enclaves sociales como las asociaciones vecinales, profesionales, estudiantes, amas de casa, asociaciones de derechos humanos y las Madres de la Plaza de Mayo.</li> </ul>
<p><b>Radicalización</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo de repertorios de acción prohibidos . Saqueos, quema de vehículos, cierre de calles, ataque a edificios públicos y privados.</li> <li>• Radicalización en las reivindicaciones. El objeto de las primeras reivindicaciones eran la renuncia del Ministro de Economía. Después del decreto de estado de sitio, el objeto de la protesta era la salida de todo el gobierno y el Presidente.</li> </ul>
<p><b>Represión</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto de estado de sitio con atribuciones ilimitadas para el presidente, cargas policiales con uso de gases lacrimógenos y armas de fuego para disipar las manifestaciones . A consecuencia de los saqueos 20 personas murieron . A consecuencia de las cargas policiales murieron 5 personas.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

**El Paro Cívico en Ecuador, febrero de 1997**

**Antecedentes**

ECUADOR REPRESENTA UN CASO EMBLEMÁTICO PARA LA DESCRIPCIÓN de la contienda política. A consecuencia de la movilización social se destituyeron tres presidentes en menos de 10 años. En el desarrollo de estos fenómenos están presentes factores de índole institucional, como lo es la existencia de un Congreso fragmentado y polarizado, que disminuía la posibilidad de generar consensos, así como también factores vinculados con el desarrollo de movimientos sociales que progresivamente fueron tomando fuerza y que encontraron en los mecanismos de protesta confrontativa una vía de acción.

La política económica de Abdalá Bucarám profundizó el proceso de reformas neoliberales en Ecuador. Algunas de las medidas con más trascendencia y coste social fueron la llamada convertibilidad, con un régimen de cambio fijo (4 nuevos sucres por dólar); el incre-

mento en los precios de combustibles; la eliminación del subsidio al consumo del gas; el incremento de impuestos al consumo; la eliminación de la participación de los trabajadores en las utilidades; la eliminación de la contratación colectiva; el incremento de las tarifas eléctricas; el aumento de las tarifas telefónicas y nuevos impuestos a los automotores. El impacto de estas medidas tuvo fuertes costes sociales, fundamentalmente de aquellas que fueron orientadas a la eliminación de subsidios, en virtud del bajo índice salarial en Ecuador durante ese período (el equivalente a una media de 200 dólares mensuales) aunado a una débil estructura de servicios públicos.

Desde que las medidas fueron anunciadas la reacción social fue intensa, las protestas sociales surgieron de diversos enclaves sociales, incluida la iglesia y algunos miembros de la clase política entre los que se encontraban varios expresidentes. La conflictividad social venía en aumento desde el inicio de los ajustes a principios de la década de los noventa. Los conflictos que más se intensificaban eran los laborales, encabezados por las organizaciones sindicales más importantes del país, así como las motivadas por los intentos de privatización del seguro social. Bajo el gobierno de Abdalá Bucarám, la conflictividad social alcanzó niveles máximos<sup>6</sup>.

### **El Paro Cívico**

DESDE EL 11 DE ENERO DE 1997, EL FRENTE PATRIÓTICO, INTEGRADO por la Coordinadora de Movimientos Sociales, CONAI, el Frente Popular y el Frente Unitario de Trabajadores anunció un paro cívico. Las exigencias más importantes eran la destitución del presidente Abdalá Bucaram, la instalación de un gobierno interino, el adelanto de las elecciones, la derogación de las medidas económicas y la convocatoria a una asamblea constituyente. El paro cívico tendría lugar

---

6 “El gobierno populista de Abdalá Bucaram se ha quedado sin piso social para sostener su programa económico y ahora, incluso, corre serio peligro su propia administración”. Edición digital del diario el Clarín, Buenos Aires, Argentina 30 de enero de 1997. Aníbal del Río <http://edant.clarin.com/diario/1997/01/30/t-02101d.htm> (consultada 21 de noviembre de 2013)

## CAPÍTULO IV

el 5 de febrero, sin embargo, desde el 8 de enero y hasta principios del mes de febrero, distintas marchas llenaron las calles de Quito, principalmente las organizadas por los movimientos estudiantiles. Los episodios de protesta social también se desarrollaron en otros sitios del país. En Cuenca los manifestantes lanzaron bombas contra las sedes de la Gobernación y del MIRA, partido de la vicepresidenta. En Guayaquil, los manifestantes, principalmente estudiantes, bloquearon las vías de acceso a la universidad.

La agitación social se expandió no sólo a nivel territorial sino también a distintos sectores sociales y actores políticos. A la huelga se sumaron el, en ese entonces, alcalde de Quito, Jamil Mahuad Witt y fue secundado por los alcaldes de las ciudades más importantes del país. También se sumaron organizaciones como la del Frente de Dignidad, partidos de oposición, prefectos de derechos humanos, las organizaciones de mujeres, universitarios y empresarios. El día 3 de febrero seis ex candidatos presidenciales, Freddy Ehlers, Rodrigo Paz, Ricardo Noboa, Juan José Castelló, Jaime Nebot y José Gallardo, los diputados del bloque de oposición y algunos ex presidentes firmaron, junto con la Coordinadora de Movimientos Sociales, una petición de destitución del presidente Abdalá Bucaram.

El 3 de febrero, como un acto previo al paro cívico, se llevó a cabo la toma de la Catedral. Un número de 120 personas, miembros de la Coordinadora de Movimientos Sociales, tomaron la Catedral, anunciando que permanecerían allí hasta el día del paro cívico. Las mujeres que formaban parte de esta organización ponían claveles en los cascos de los seis policías que habían sido enviados para expulsar a los manifestantes, así como de aquellos que custodiaban la Plaza Grande. Durante el transcurso del día, en la Plaza Grande fueron concentrándose más manifestantes en apoyo a la toma de la Catedral. El mismo 2 de febrero se llevó a cabo una marcha en la que participaron el Frente Popular, miembros del Seguro Social Campesino, jubilados del IESS. La proclama general era ¡Fuera Bucaram!

El día 3 de febrero se efectuó el paro indígena y el cierre de carreteras, debido a ello fue imposible transportar productos a las ciuda-

des más importantes por lo que se inició la escasez de productos, combustibles, incluso el sistema de los cajeros automáticos dejó de funcionar. El 5 de febrero, día del paro cívico, miles de personas salieron a las calles con cacerolas y listones negros como señal de luto. En las pancartas, los automóviles, en las paredes y en la ropa de la gente se leía ¡Que se vaya! La manifestación aglutinó casi dos millones de personas y su objetivo era llegar hasta el congreso para pedir la destitución del presidente Bucaram. Aunque el epicentro del estallido fue Quito, también hubo expresiones de estallido social en ciudades como Guayaquil, Cuenca, Guaranda, Tulcán. El estallido social registró casi un centenar de heridos a consecuencia de la represión del gobierno con el uso de bombas lacrimógenas, así como diversos destrozos en edificios públicos, negocios y vehículos. El 6 de febrero a las 22 00 horas el congreso anunció el cese de Bucaram, bajo la figura de incapacidad mental, como nombró como presidente interino a Fabián Alarcón<sup>7</sup>.

En 1999, Ecuador atravesó una de las peores crisis económicas, el sistema bancario colapsó, el sucre se devaluó en más de un 25%, hubo inflación, recesión y la tasa de desempleo aumentó en casi un 29%. El presidente Mahuad Witt anunció la dolarización de la economía, lo que generó fuertes reacciones en su contra no solo por parte de la sociedad civil, sino también dentro de algunos miembros de la clase política. Esto aceleró el desgaste de su popularidad, no obstante que el año anterior se había fortalecido por el acuerdo de paz logrado con Perú por el territorio del Alto Cenepa. Estas reacciones fueron canalizándose a través de distintos movimientos populares encabezados principalmente por la CONAI. En enero de 2000, con el apoyo de esta organización, un sector del ejército, dirigido por el Coronel Lucio Gutiérrez, dio un golpe de Estado. Se creó la Junta de Salvación Nacional, integrada por Lucio Gutiérrez, el presidente de la CONAI, Antonio Vargas y el ex presidente de la Corte Suprema, Car-

---

<sup>7</sup> Información de Alejandro Ribadeneira, cronista del periódico Hoy, 5 de febrero de 1997 y de René Baéz, *Recuerdos de la Caída de Abdalá*, Ecuador, abril del 2005. [http://www.lainsignia.org/2005/abril/ibe\\_020.htm](http://www.lainsignia.org/2005/abril/ibe_020.htm) (fecha de consulta: 4/XI/2013)

los Solorzano, Gustavo Noboa asumió el cargo como presidente. En la elección de 2002, Lucio Gutiérrez resultó vencedor.

Mecanismos de la contienda política transgresiva en el Paro Cívico

<b>Atribución de amenaza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de ajuste económico: Recortes al gasto social, la confiscación de ahorros</li> <li>• Decreto de estado de sitio</li> </ul>
<b>Difusión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorial y en distintos sectores sociales. La difusión fue a través de la mediación de gestores ciudadanos y de algunos miembros del partido justicialista. En la protesta del jueves 20 de diciembre la difusión del conflicto se extendió hacia la mayor parte del territorio y a distintos enclaves sociales como las asociaciones vecinales, profesionales, estudiantes, amas de casa, asociaciones de derechos humanos y las Madres de la Plaza de Mayo.</li> </ul>
<b>Radicalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo de repertorios de acción prohibidos . Saqueos, quema de vehículos, cierre de calles, ataque a edificios públicos y privados.</li> <li>• Radicalización en las reivindicaciones. El objeto de las primeras reivindicaciones eran la renuncia del Ministro de Economía. Después del decreto de estado de sitio, el objeto de la protesta era la salida de todo el gobierno y el Presidente.</li> </ul>
<b>Represión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto de estado de sitio con atribuciones ilimitadas para el presidente, cargas policiales con uso de gases lacrimógenos y armas de fuego para disipar las manifestaciones . A consecuencia de los saqueos 20 personas murieron . A consecuencia de las cargas policiales murieron 5 personas.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

## La Rebelión de los Forajidos en Ecuador, abril de 2005

### Antecedentes

LUCIO GUTIÉRREZ ASUMIÓ EL CARGO EN ENERO DE 2003. A PESAR DE HABER CONTADO CON EL APOYO DE LA CONAI Y DE OTRAS ORGANIZACIONES SOCIALES PARA DERROCAR A MAHUAD WITT, DESCONOCIÓ LOS ACUERDOS SUSCRITOS Y DIÓ UN MANEJO EXCLUYENTE A LA POLÍTICA ECONÓMICA. FIRMÓ UNA CARTA DE INTENCIÓN CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y ANUNCIÓ UN PROGRAMA DE REFORMAS ESTRUCTURALES CON EL BANCO MUNDIAL, QUE PREVEÍAN UN DRÁSTICO RECORTE EN LA INVERSIÓN SOCIAL.

Las medidas económicas preveían el recorte a la inversión social efectiva. Debido a los recortes en educación, las escuelas ecuatorianas no pudieron iniciar el año lectivo en 2005 y cientos de miles de niños no pudieron acceder a las aulas. En salud, la inversión cayó de

323 a 211 millones de dólares. Los médicos se movilizaron y llevaron a cabo un paro médico que duro dos meses, terminando justo cuando Lucio Gutiérrez dejó la presidencia. La deuda pública se incrementó en un 60 %, pasando de 2 370 millones de dólares en 2003 a 3 795 millones en 2004, para el pago de dicha deuda se dispuso de parte del ahorro correspondiente a las pensiones jubilares (Acosta 2005:51).

A la par de una política económica restrictiva, el Presidente estrechó una política de alianzas con Estados Unidos, prestando su apoyo para los objetivos del Plan Colombia con el establecimiento de una base militar “Manta” e impulsó las negociaciones para la celebración de un Tratado de Libre Comercio. Su actuación también tuvo repercusiones en el marco de las instituciones, disolvió dos veces la Corte Suprema de Justicia y, desde ésta, se frenaron los procesos judiciales seguidos en contra de Alberto Dahik, Abdalá Bucaram y Gustavo Noboa. Estas medidas resultaron sumamente impopulares al igual que los constantes escándalos de corrupción. El coste social tuvo sus consecuencias. Tras una intensa movilización popular, Lucio Gutiérrez se vio obligado a dejar la presidencia. La crisis social en Ecuador no sólo fue producto de la situación económica, a ella se suman el deterioro de la legitimidad del sistema y la falta de arraigo de los partidos tradicionales.

### **De la Marcha de las Cacerolas Vacías a la Rebelión de los Forajidos**

TRAS LA MOVILIZACIÓN SOCIAL QUE DERROCÓ A LUCIO GUTIÉRREZ se encuentran factores vinculados al manejo económico y político durante la administración de Lucio Gutiérrez y de las administraciones que le precedieron. A pesar de que durante el gobierno de Lucio Gutiérrez hubo estabilidad en términos macroeconómicos, el malestar social se vio acentuado por los recortes al gasto social y el aumento en la tasa de desempleo. Desde los meses de enero y febrero de 2005 las protestas sociales eran cada vez más frecuentes, a mediados del mes de febrero una de estas movilizaciones aglutinó más de cien mil personas.

## CAPÍTULO IV

Los partidos progresistas, así como algunas organizaciones sociales, en un principio, asumieron la representación de las movilizaciones a través de la llamada “Asamblea de Quito”. Estos sectores buscaban negociar con el gobierno una respuesta institucional a las demandas de la población. Pronto, la Asamblea de Quito sería rebasada por las dimensiones de la protesta social, en la que se integrarían diversos sectores de la sociedad quiteña, como lo eran los estudiantes, las clases medias organizadas, el movimiento feminista, asociaciones profesionales<sup>8</sup>.

Como ya se ha mencionado, uno de los factores más relevantes para el desarrollo de la movilización fue la anulación de los procedimientos judiciales en contra de Gustavo Noboa, Abdalá Bucarám y Alberto Dahik. La llegada de Abdalá Bucarám a Ecuador y su aparición en medios de comunicación acrecentó el malestar social. El 13 de abril fue convocado un paro por las asambleas de Pichicha y de Quito para exigir la cesación de la Corte Suprema de Justicia. En declaración pública, el presidente minimizó los efectos del paro señalando: *“ha perdido ese minúsculo país político que, de espaldas al pueblo y engañándolo en su beneficio personal, intentó paralizar Quito”*. Ese mismo día por la noche, miles de personas se autoconvocaron a lo que denominaron “marcha de la cacerolas vacías” para exigir la salida del Presidente. Un grupo de personas se dirigió hacia la casa presidencial para protestar de manera pacífica. El día 14, Lucio Gutiérrez calificó a los protestantes de “forajidos”. El calificativo usado por Lucio Gutiérrez tuvo una gran repercusión mediática y los manifestantes, dentro de sus proclamas en las mantas y en las pancartas se autodenominaban como: “forajidos” “yo también soy forajido”. Así, desde el día 14 y hasta el 21 de abril tendría lugar la llamada “rebelión de los forajidos”.

---

8 Información tomada del artículo de Francisco Hidalgo Flor, “Potencialidades y límites de la rebelión de los forajidos en el derrocamiento de Lucio Gutiérrez. [http://icci.nativeweb.org/boletin/73/hidalgo.html#\\_ftn2](http://icci.nativeweb.org/boletin/73/hidalgo.html#_ftn2)(fecha de consulta: 6-12-2013)

## CAPÍTULO IV

Las manifestaciones continuaron a lo largo de la jornada. El día 15, el Presidente anunció el cese de la Corte Suprema y declaró el estado de emergencia. Las protestas se intensificaron y la convocatoria a la movilización se hacía a través de mensajes telefónicos, pancartas en los automóviles, pintas. El día 16 el Presidente llamó a los partidos de oposición y organizaciones civiles a sostener acuerdos para resolver la situación y levantó el estado de sitio. Pero la movilización estaba en marcha, el día 17 hubo dos concentraciones masivas en las que se congregaron más de 10 mil personas. En los días siguientes a la represión del gobierno se llevó a cabo de forma generalizada, no sólo la policía tenía orden de atacar a los manifestantes, sino también un grupo de choque llamado “cero corrupción”. La represión del gobierno causó cientos de heridos y la muerte del periodista chileno Julio García.

Dentro de la rebelión de los forajidos se presentaron formas de protesta contenida, como transgresiva. Algunos edificios públicos fueron ocupados, los más importantes fueron el Congreso, en el que se rompieron algunos vidrios, así como los destrozos al edificio del Ministerio del Bienestar Social. En este sitio hubo enfrentamientos con grupos armados auspiciados por Lucio Gutiérrez.

La movilización cobró vigor y expansión gracias a la convocatoria que se lanzó desde la estación de radio “Radio La Luna”, que dispuso líneas abiertas para que la gente pudiera expresar su repudio al régimen, a la vez que se llamaba a la movilización. En las manifestaciones participaban distintos sectores de la sociedad civil, profesores, padres de familia, estudiantes, asociaciones profesionales, pensionistas. A diferencia de las movilizaciones de 1998 y 2000, el movimiento indigenista de CONAI no tuvo una participación activa en la movilización<sup>9</sup>.

Entre las proclamas que se expresaban a través de pancartas, consignas e intervenciones radiales se advertía. “no a la dictadura” “vamos ecuatoriano que esta noche lo vamos a botar” “no queremos y no nos da la gana ser una colonia norteamericana” “que se vayan

---

9 Alberto Acosta, La Rebelión de los forajidos, La Insignia [http://www.lainsignia.org/2005/abril/ibe\\_071.htm](http://www.lainsignia.org/2005/abril/ibe_071.htm) (fecha de consulta: 6-XII-2013)

## CAPÍTULO IV

todos, primero el dictador” “la violencia no viene de nuestro lado viene del gobierno” “lo que no defendemos ahora merecemos perderlo”<sup>10</sup>.

El día 20 de abril miles de manifestantes llenaban las calles de Quito, marchaban hacia la presidencia exigiendo la renuncia de Lucio Gutiérrez, el edificio se encontraba resguardado por la policía y el ejército. Cuando los manifestantes se aproximaban a la presidencia, el jefe de la policía declaró su apoyo a la manifestación y los policías se retiraron y sólo el ejército permaneció. No obstante, su cúpula se encontraba reunida a fin de retirar el apoyo a Lucio Gutiérrez. Mientras tanto, otro grupo de manifestantes tomó el Congreso y destruyeron algunas curules, mientras sus miembros discutían la destitución del Presidente. Luego de estos hechos, y una vez que el ejército retirara el apoyo, Lucio Gutiérrez se vio forzado a abandonar la presidencia en un helicóptero y pidió asilo político en Panamá. Los diputados acordaron destituir al presidente por abandono del cargo<sup>11</sup>.

---

10 Francisco Hidalgo Flor, “Potencialidades y límites de la rebelión de los forajidos en el derrocamiento de Lucio Gutiérrez. [http://icci.nativeweb.org/boletin/73/hidalgo.html#\\_ftn2](http://icci.nativeweb.org/boletin/73/hidalgo.html#_ftn2) (fecha de consulta: 6-XII-2013)

11 “Caída y Fuga de Lucio Gutiérrez, el abril de los forajidos, edición digital del diario Hoy. <http://www.hoy.com.ec/especial/caidalucio/home.htm> (fecha de consulta 5-XII-2013)

## Mecanismos de la contienda política transgresiva en la Rebelión de los Forajidos

<b>Atribución de amenaza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de ajuste económico: recortes en la inversión social</li> <li>• Política internacional de alianzas con Estados Unidos: establecimiento de bases militares y negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio</li> <li>• Escándalos de corrupción e intervención en la función del poder judicial. Disolución de la Corte Suprema y obstaculización de los procesos contra Abdalá Bucaram, Gustavo Noboa y Alberto Dahik</li> </ul>
<b>Difusión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se extiende a otras partes del territorio. Sólo se desarrolla en Quito</li> <li>• Amplia difusión hacia otros sectores sociales por la mediación de la radiodifusora "La Luna"</li> </ul>
<b>Radicalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se emplearon formas de contienda contenida</li> <li>• Empleo de repertorios de acción prohibidos, toma de edificios y ataque a los mismos</li> <li>• Radicalización en las reivindicaciones. La salida del gobierno</li> </ul>
<b>Represión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo de las fuerzas policiales y del ejército. La represión fue más alta al inicio de las protestas. Fue aminorando en razón del que el número de personas que participaban cada vez era mayor y a que algunos de los cuerpos policiales se sumaron a las protestas.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

### La Guerra del Gas en Bolivia, septiembre de 2003

#### Antecedentes

ASSIES Y SALMAN (2003) SEÑALAN QUE LA PRECARIZACIÓN DE las condiciones sociales en Bolivia se debe en gran parte al descenso en la producción agrícola e industrial, sólo el sector de servicios creció, lo que significó un deterioro en las condiciones de empleo y de trabajo. A la par del encarecimiento en las condiciones de trabajo, el gobierno sucesivamente aplicaba políticas e impulsaba reformas que buscaban debilitar la fuerza de los sindicatos.

Hasta antes de 2002, los tres partidos dominantes, MNR, MIR y Acción Democrática, controlaban el desarrollo de los acontecimientos políticos y sociales. Ante cualquier descontento social o surgimiento de fuerzas opositoras, el gobierno recurría constantemente a estados de sitio como un mecanismo de represión. De 1985 a 2000 fueron declarados siete estados de sitio como respuesta a distintas protes-

## CAPÍTULO IV

tas como lo fueron “la marcha por la vida y la paz” en 1986 y la huelga general convocada por maestros y por la COB (Central Obrera de Bolivia) en 1995. La actividad de los movimientos sociales, en contra los procesos de privatización del gas, el petróleo, electricidad y servicio de agua, se intensificaron durante el segundo gobierno de Hugo Banzer, conocido como “segundo banzerato”.

Un episodio importante dentro de la historia de la protesta social en Bolivia, y sin duda un factor importante en los resultados de las elecciones de 2002, fue la llamada “guerra del agua” en Cochabamba en el año 2000. En esta región, el servicio de agua se concesionó a la empresa “Aguas de Tunari Consortium” y el costo por el servicio aumento de manera sustancial. La reacción social fue inmediata. Distintas protestas impulsadas por campesinos, clases medias, profesores, ambientalistas, conformaron el Comité para la Defensa del Agua. La fuerza del movimiento se incrementó por la participación de los sindicatos de las empresas del valle de Cochabamba y por el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), encabezado por Felipe Qusipe “El Malku”, líder radical de lo que fue el movimiento Katarista y dirigente de la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia). La magnitud de las protestas se incrementaba, mientras el conflicto se generalizaba. Como respuesta, el gobierno reprimió fuertemente el movimiento, declarando un estado de sitio. Después del asesinato de un joven por parte del ejército y del arresto de los principales líderes, el conflicto social se intensificó por lo que el gobierno se vio obligado a cancelar el contrato con Aguas del Tunari Consortium (Assies y Salman 2003).

La guerra del agua mostró la vía de la movilización, como un medio contra el hermetismo del gobierno, y también posicionó al movimiento indígena como un referente de lucha social. Con un discurso claramente anti-neoliberal, su reclamo se enfocó en la reivindicación de territorios, al uso y explotación de recursos naturales, el mejoramiento de sus condiciones de vida y, sobre todo, a una participación activa dentro del sistema político.

## CAPÍTULO IV

El movimiento de los cocaleros o “guerra de la coca” en el 2002, fue otro importante antecedente. El gobierno del presidente Quiroga declaró ilegales los cultivos de coca, uno de los más importantes rubros de producción agrícola en Bolivia. Esta medida marginó a aquellos campesinos que tenían en la producción de coca su medio de subsistencia, este sector reaccionó de forma contundente a través de movilizaciones y cierre de carreteras. El gobierno respondió con la acción del ejército, y en las confrontaciones murieron decenas de campesinos y dos militares. El diputado del MAS, Evo Morales, dirigía estos movimientos, a los que también se había sumado el MIP. El congreso optó por retirar la inmunidad parlamentaria a Evo Morales para ser procesado por los hechos ocurridos. Esto incrementó la reacción de los grupos indígenas, a los que se sumaron movimientos de trabajadores y estudiantes. El gobierno se vio obligado a negociar con Evo Morales y se acordó el establecimiento de nuevas formas de comercialización de la coca.

Durante el año de 2003 en Bolivia se verificaron intensos episodios de movilización social. La primera de estas acciones fue la respuesta al llamado “impuestazo”, por virtud del cual, el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada “El Goni” estableció un impuesto progresivo del 12.5% sobre el salario superior a los 880 bolivianos para abatir el déficit fiscal que el FMI le imponía para acceder a la financiación. Los sectores más afectados por esta medida fueron las clases medias, los empleados públicos y el grueso de las empresas. Esto desencadenó una agitación social intensa, en la que participaron intelectuales, profesores, clases medias pero, la acción más importante provenía de los sectores indígenas del MAS, encabezados por Evo Morales y del MIP, por Felipe Quispe. La gran manifestación tendría lugar en la Plaza Murillo, la cual estaba resguardada por policías que custodiaban la plaza porque, coincidentemente, en ella se encontraban un grupo de estudiantes de secundaria que se manifestaban solicitando la renuncia del director de su institución. Al arribo de los manifestantes el ejército abrió fuego, siendo los primeros en recibir el impacto de las balas los propios policías que se encontraban resguardando la plaza.

La acción represiva del gobierno generó un fuerte rechazo hacia el presidente (Assies y Salman 2003).

### **La Guerra del Gas**

LA GUERRA DEL GAS INICIÓ CON LAS MOVILIZACIONES DE FEBRERO de 2003 a raíz de las medidas implementadas por Gonzalo Sánchez de Lozada, tales como el recorte salarial a funcionarios públicos y el llamado impuestazo, con el que resultaban afectados los sectores más desfavorecidos. Como respuesta a las movilizaciones el ejecutivo impulsó la Ley de Protección y Seguridad Ciudadana, mediante la cual se facilitaba la posibilidad de dictar medidas de emergencia para contener las protestas y prohibía cualquier bloqueo de carreteras, sancionando con penas de prisión a quienes lo llevaran a cabo.

No obstante el grado de conmoción social en que se encontraba el país, el 19 de septiembre de 2003 el Presidente anunció la exportación de gas a Estados Unidos y México, desencadenando la llamada “guerra del gas”, cuya magnitud obligó la renuncia de Sánchez de Lozada. Con la acción de los líderes, Evo Morales del MAS, Oscar Olivera, y la incorporación de la COB, que dejaba de estar bajo el control del gobierno, se inició una protesta social de gran magnitud.

Las primeras acciones consistieron en movilizaciones y cierre de carreteras en la región del Alto y en la zona del Río Titicaca. El gobierno respondió de forma desproporcionada y violenta, seis personas fueron asesinadas, entre las que se encontraba una niña de 8 años<sup>12</sup>. Las protestas y bloqueos se extendieron más allá de la región de El Alto, hacia el norte de La Paz, Cochabamba, Oruro y Sucre y se sumaron otros sectores como estudiantes y maestros. Las protestas que se llevaron a cabo en El Alto tuvieron episodios con acciones más violentas, con piedras, palos, y estallidos de cilindros de gas de uso doméstico y enfrentamientos continuos con el ejército, el cual

---

12 <http://www.internationalist.org/boliviaarde1003.html>; <http://www.elalto.galeon.com/guerra.htm>. (fecha de consulta: 9-VI-2009)

## CAPÍTULO IV

respondía a los ataques con armas de fuego y tanques<sup>13</sup>. En El Alto, el sindicato de choferes bloqueó los transportes, mientras que los estudiantes bloqueaban carreteras, igualmente se bloqueó el acceso a La Paz y a las provincias del norte, al Titikaka y la frontera con Perú.

A las protestas sobre la venta de gas, se sumó la convocatoria a una asamblea nacional constituyente y la revisión de la Ley de Hidrocarburos. A medida que se generalizaba el conflicto, el gobierno agudizaba sus mecanismos de represión. El 12 de octubre, 26 campesinos fueron asesinados. El ejército también intervino con tanques en la ciudad de La Paz y al día siguiente fueron asesinadas veinte personas más. El vicepresidente Carlos Mesa se desvinculó y condenó la acción represiva del gobierno. El 15 de octubre, Sánchez de Lozada anunció la convocatoria a un referéndum con la participación de las empresas petroleras y la convocatoria a una asamblea constituyente que habría de celebrarse en el 2012. La propuesta del gobierno no tuvo ninguna repercusión.

Entre el 16 y el 17 de octubre más de medio millón de manifestantes rodeaban la Plaza San Francisco y avanzaban hacia la Plaza Murillo, mientras que grupos de manifestantes llegaban desde otras ciudades Patacamaya y Oruro, a algunos de ellos el ejército logró impedirle el paso, pero bloquearon las entradas a la Paz. En la Paz, el ejército dio marcha atrás y no reprimió más acciones, dejando que el medio millón de manifestantes avanzaran hacia Plaza Murillo<sup>14</sup>. Con una resistencia social cada vez más extendida, que se prolongó dos semanas, con el aislamiento de la capital, la escasez de alimentos y

---

13 Raúl Burgoa, "Guerra del Gas, la insurgencia que cambio a Bolivia hace más de un década", La Razón Digital, 16 de octubre de 2003 [http://www.la-razon.com/nacional/Guerra-Gas-insurgencia-Bolivia-decada\\_0\\_1925807517.html](http://www.la-razon.com/nacional/Guerra-Gas-insurgencia-Bolivia-decada_0_1925807517.html) (Fecha de consulta: 10-XII-2013)

14 Nicola Neso "De la guerra del agua hasta la guerra del gas, los movimientos sociales de Bolivia y la elección de evo morales," Iberoforum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, No.15, juniode2011 <http://www.ibero.mx/iberoforum/15/pdf/ESPANOL/8.%20DOSSIER%20IBEROFORUM%20NO15.pdf> (Fecha de consulta: 11-XII-2013)

## CAPÍTULO IV

combustible, el 17 de octubre, Gonzalo Sánchez de Lozada se vio obligado a presentar su renuncia ante el Congreso.

Con la renuncia de Sánchez de Lozada, Carlos Mesa asumió la presidencia. Ante la evidente crisis de legitimidad que enfrentaba el sistema trató de desmarcarse de los partidos, estableciendo canales de negociación con los movimientos sociales, principalmente con aquél que encabezaba el MAS. Ello debilitó sus apoyos al interior del Congreso. Una de las primeras acciones para construir legitimidad fue la presentación del Proyecto de Ley para la Convocatoria a una Asamblea Constituyente.

Al interior del Congreso, una coalición de partidos encabezada por el MNR, anticipándose al inminente triunfo del MAS, aprobó dicho proyecto con la salvedad de que tanto la convocatoria a la elección de la asamblea como el proyecto de Constitución serían aprobados por las dos terceras partes del congreso, lo cual obligaba al presidente que resultara electo a negociar con los partidos tradicionales.

Otro de los intentos de Mesa por fortalecerse popularmente consistió en la convocatoria a un referéndum para aprobar una reforma a la Ley de Hidrocarburos, la participación de los partidos fue nula a excepción del MAS. Posteriormente, presentó un proyecto de reformas a dicha ley, en el que incorporaba las iniciativas que algunos grupos disidentes habían presentado. Esta situación aumentó las tensiones al interior del congreso, el cual se opuso a los proyectos presentados por Mesa y presentó su propio proyecto. La figura del Mesa se deterioraba cada vez más. La tensión constante entre el congreso y el presidente, aunado a la cada vez más intensa y generalizada presión social, desembocó en la renuncia de Mesa, veinte meses después de asumir el cargo.

Eduardo Rodríguez, presidente de la suprema corte fue designado por el congreso como presidente interino para convocar a elecciones, la cuales habrían de celebrarse según la Constitución en el 2007. No obstante, la agitación que sacudía al país obligó que las elecciones se anticiparían para a finales de 2005.

## CAPÍTULO IV

Verdesoto (2005) señala que estos movimientos sociales se transformaron en movimientos anti-sistema que planteaban cambios en los modelos de desarrollo y funcionamiento del régimen político. Bolivia evidencia un sistema que colapsó por su propio hermetismo y por la acción de una lucha social muy intensa para combatirlo.

### Mecanismos de la contienda política transgresiva en la Guerra del Gas

Atribución de amenaza	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Medidas de ajuste económico:</b> Impuestos progresivos, reducción de salarios</li><li>• <b>Ley de Protección y Seguridad Ciudadana</b> que facultaban al presidente a establecer medidas de emergencia y sancionar con prisión algunas acciones de protesta</li><li>• <b>Anuncio de exportaciones de gas a Estados Unidos y México</b></li></ul>
Difusión	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Tanto a nivel territorial como hacia otros sectores.</b> El conflicto se desarrolló en la región de El Alto, La Paz, Cochabamba, Oruro y Sucre. En las protestas participaron grupos indígenas, estudiantes, maestros y clases medias</li></ul>
Radicalización	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Empleo de repertorios de acción prohibidos , cierre de calles, quema de cilindros de gas, bloqueo de carreteras</b></li><li>• <b>Radicalización en las reivindicaciones.</b> La revisión de la Ley de Hidrocarburos, la convocatoria a una asamblea constituyente . Después de la represión la reivindicación fundamental fue la salida del gobierno.</li></ul>
Represión	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Empleo de las fuerzas policiales y del ejército.</b> Alta represión con un número importante de personas fallecidas.</li></ul>

**Fuente:** elaboración propia

### El Caracazo, Venezuela febrero de 1989

#### Antecedentes

EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA, VENEZUELA ENFRENTÓ SERIAS crisis económicas por el desplome de los precios del petróleo a nivel internacional. Otra profunda crisis tuvo lugar en los años noventa, contextualizada por el desplome de los indicadores de liquidez y solvencia de algunas de las entidades más importantes del sistema financiero. Ejemplo de esta crisis financiera fue el cierre de la Banca Central, la elevación de las tasas de interés, los altos índices inflacionarios y la devaluación. Estos hechos influyeron para que los niveles

## CAPÍTULO IV

de apoyo y lealtad hacia los partidos tradicionales cambiaran en favor de nuevas opciones.

En el marco de estas crisis, Carlos Andrés Pérez asumió su segundo mandato en el año de 1989. La deuda externa ascendía a 34 millones de dólares y, debido a la devaluación del bolívar en 1986, se alcanzaron índices inflacionarios sin precedentes. Alejándose de la línea populista que caracterizó su primer mandato, como respuesta a la crisis y con el objeto de solicitar financiación al FMI, implementó fuertes ajustes económicos. El 16 de febrero de ese mismo año, el Presidente anunció una serie de medidas para el refinanciamiento de la deuda ante el FMI. Entre otros aspectos, en “el paquete” se contemplaba la privatización de empresas estratégicas, un alza en los precios de carburantes y de servicios, liberalización de precios, liberalización del tipo de interés, congelación de las contrataciones en la administración pública, reducción del gasto público<sup>15</sup>.

Una fuerte protesta social se desencadenó en febrero de 1989, “El Caracazo”. El gobierno de Carlos Andrés Pérez respondió violentamente a la protesta popular y declaró el estado de sitio, utilizando al ejército para disipar a los manifestantes, dejando centenares de muertos. El Caracazo hizo mucho más visible la crisis de legitimidad que el sistema enfrentaba, crisis que alcanzaba también a los partidos políticos, sindicatos y otras asociaciones cuya eficacia y grado de apoyo social disminuyeron cuando el sistema perdió la capacidad de sostener las redes de carácter clientelar y corporativo sobre las que se había edificado. Si bien la estructura de agravios venía configurándose desde el viraje de modelo económico y los costes sociales que este acarreó desde la década de los ochenta, la debilidad de los actores, en un ambiente de deslegitimación y de resquebrajamiento de sus apoyos sociales, significó un cambio en la estructura de opor-

---

15 Ayesteran, José R., Ramoni-Perazzi, Josefa and Orlandoni, M. Giampaolo, “Crisis and Power: The Case of the Venezuelan Financial System”. en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=59577> or DOI: 10.2139/ssrn.59577 (Fecha de consulta: 12-01-2014)

tunidades para los sectores sociales descontentos y para los nuevos liderazgos que a nivel regional se configuraban (Lalander 2006).

López Maya (2003) ha señalado que el Caracazo institucionalizó el derecho a manifestarse y transformó la actitud del gobierno hacia la protesta social. Después de los hechos del Caracazo se inició una vía hacia la institucionalización de la protesta social. Paulatinamente, y por el desarrollo de movimientos a favor de los derechos humanos, disminuyó el grado de represión por parte del gobierno y la movilización se convirtió en una vía de acción política y social mucho más cotidiana. Asimismo, El Caracazo fue una importante base que amplió el espectro de actores y demandas, desde aquellas que se iniciaron con los movimientos estudiantiles en contra de las medidas económicas de ajuste, como de aquellas vinculadas con el reconocimiento e incorporación de derechos sociales.

### **El Caracazo**

EL 27 DE FEBRERO DE 1989, DÍA EN QUE HABRÍAN DE APLICARSE las primeras medidas anunciadas por Carlos Andrés Pérez, un importante número de personas se concentró en las calles de Caracas causando diferentes disturbios como medida de protesta. Los disturbios se propagaron en distintas ciudades del área metropolitana como Caricuao, La Guaira, Barquismeto y Guyana. Estos disturbios consistían en la quema de vehículos destinados al transporte urbano y en el saqueo y quema a distintos locales comerciales. La policía metropolitana realizaba una huelga el mismo día, por lo cual no actuó de forma inmediata en contra de los actos que se estaban llevando a cabo. Bajo ese argumento, el Presidente ordenó la movilización de las fuerzas armadas, haciendo uso de nueve mil efectivos.

Los militares salieron a contener los disturbios equipados con armas de asalto, pistolas de gran potencia y vehículos blindados. El 28 de febrero el Presidente decretó la suspensión de garantías con una duración de 23 días. En los primeros días del estado de excepción se decretó toque de queda, obligando a las personas a permanecer en su casa de las 18:00 a las 06:00 horas. La policía metropolitana, la

## CAPÍTULO IV

guardia nacional y el ejército realizaron distintos operativos con el objeto de reprimir las manifestaciones y los actos de violencia. Según cifras oficiales, el número de muertos ascendía a 276, además de un importante número de lesionados, desaparecidos y pérdidas materiales.

Según investigaciones realizadas por especialistas y peritos internacionales, la mayoría de las muertes fueron ocasionadas por los disparos que, de forma indiscriminada, fueron realizados por las fuerzas del Estado en contra de la población civil, incluso sobre personas que no habían tomado parte en los hechos violentos. Otras muertes se atribuyeron a ejecuciones extrajudiciales<sup>16</sup>. Las cifras aportadas por el gobierno en cuanto al número de muertos fueron desvirtuadas por la aparición de fosas comunes. Algunos análisis revelan que el número de muertos por los hechos del Caracazo podrían llegar a las mil quinientas personas<sup>17</sup>.

---

16 Sentencia del 11 de noviembre, pronunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el caso del "Caracazo". Documento proporcionado por el Comité de Familiares de las Víctimas del Caracazo, COFAVIC

17 Entrevistas a Germán Saltrón, Agente de Estado para los DD HH Venezuela ante los organismos internacionales. Noticias 24, "Aquel 27 de febrero cuando Caracas pasó de ser la sucursal del cielo a la del infierno" Marcos Morin Aguirre. Edición digital del 27 de febrero de 2012. <http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/92845/cuando-caracas-paso-de-ser-la-sucursal-del-cielo-a-la-del-infierno/> (fecha de consulta: 20-XII-2013)

## CAPÍTULO IV

### Mecanismos de la contienda política transgresiva en el Caracazo

Atribución de amenaza	<ul style="list-style-type: none"><li>• Anuncio del llamado "paquete". Entre otras medidas contemplaba el alza en los precios de carburantes y de servicios, liberalización de precios, liberalización de tipo de interés.</li><li>• Decreto de suspensión de garantías con toque de queda</li></ul>
Difusión	<ul style="list-style-type: none"><li>• No se extiende a otras partes del territorio, los grupos que participaron en las protestas y los disturbios provenían, fundamentalmente de la periferia de Caracas. A las manifestaciones se sumaron algunas organizaciones civiles y estudiantes.</li></ul>
Radicalización	<ul style="list-style-type: none"><li>• Repertorios de acción prohibidos. Destrozo de edificios públicos y privados, quema de vehículos, cierre de calles</li></ul>
Represión	<ul style="list-style-type: none"><li>• Toque de queda y represión por medio del ejército. La acción de los militares dejó centenares de fallecidos.</li></ul>

**Fuente:** elaboración propia

### La rebelión indígena del EZLN, México enero de 1994

#### Antecedentes

LAS TRANSFORMACIONES POLÍTICAS EN MÉXICO VINIERON acompañadas de cambios económicos importantes que, en ciertos aspectos, buscaban establecer nuevos blindajes frente a las crisis económicas que habían tenido lugar a finales de la década de los setenta y durante la primera mitad de la década de los ochenta.

1982 y 1986 fueron años difíciles en términos económicos. La crisis de 1982 ha sido identificada como una de las peores que se han sucedido desde la gran depresión de 1929. Esta crisis fue consecuencia de un excesivo endeudamiento externo, devaluaciones constantes, un importante déficit en la balanza comercial, fuga de capitales y, principalmente, por la caída de los precios del petróleo. La respuesta fue la adopción de un cambio en el modelo económico, orientado hacia una economía de mercado. A través del Programa Inmediato de Re-

ordenación Económica, el gobierno de Miguel de la Madrid impulsó la reducción de importaciones, la disminución del gasto público y la privatización de empresas públicas. En los años subsecuentes el país mostró signos de crecimiento, pero en 1986 enfrentó una nueva crisis, producto de la devaluación y la caída de precios internacionales. Elizondo (1997) señala que el desarrollo de estas crisis, así como la que tuvo lugar en 1995, luego de la reforma salinista, obedecieron al hecho de que los planes de recuperación económica han dependido del ahorro externo, haciendo que la economía mexicana sea sumamente vulnerable a los flujos internacionales.

Desde el inicio de su mandato en 1988, Carlos Salinas profundizó los planes de cambio económico, privatizando numerosas empresas y desregulando la economía, fundamentalmente en lo que concierne al mercado internacional. El objetivo fundamental del gobierno estaba orientado a la reducción del papel del estado en la conducción económica, fortaleciendo la participación de particulares<sup>18</sup>. A diferencia de otros países, como Argentina y Bolivia, los planes de ajuste se fueron generando de forma gradual.

El proceso de privatización contempló desde las pequeñas empresas hasta las más grandes como lo fueron Telmex, Aeroméxico, Sidermex y Puertos Mexicanos. A principios de 1982 había 1155 empresas públicas, en el año de 1991 sólo quedaron 239. La desregulación contempló de forma más importante el ámbito financiero y comercial, algunas de las medidas contemplaron la eliminación de los permisos previos a la importación, la modificación de estructuras

---

18 Objetivos y Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, Capítulo 2: "El esfuerzo de modernización se habrá de dar en todas las esferas de nuestra economía. Modernizar es ampliar y mejorar la infraestructura; es aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial; es eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; es abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoy es gravoso; es aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país; es reconocimiento de que el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado sólo de las acciones del Estado, sino también precisa la participación amplia de los particulares."

arancelarias. Estos procesos fueron profundizados y se consolidaron con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC)<sup>19</sup>.

En el gobierno de Carlos Salinas hubo un crecimiento moderado y la inflación pasó del 160 anual al 7%. No obstante, según señala Elizondo, la dependencia económica del ahorro externo y la facilidad de salida del ahorro interno dibujaban un entorno de recuperación económica volátil y en 1995, a inicios de la gestión de Ernesto Zedillo, los efectos de una crisis económica fueron evidentes. En importante medida, estos ciclos de crisis obedecieron a la ortodoxia bajo la que se aplicaron dichas medidas, basándose fundamentalmente en criterios teóricos en torno al modelo neoliberal sin que se consideraran las condiciones particulares del país. El esquema de mayorías que favorecía al gobierno permitió que estas medidas se adoptaran sin que se diera un debate más profundo sobre la conveniencia de las mismas y sus efectos en ciertos sectores de la población (Elizondo 1997).

El cierre de empresas afectó a la clase trabajadora de las zonas urbanas, además del decline de la membresía y fuerza organizativa de los sindicatos. El sector agrícola también se vio fuertemente afectado por el modelo de cambio económico. La reforma al artículo 27 constitucional modificó la figura histórica del ejido, fundamento del reparto agrario durante los gobiernos posrevolucionarios en los años treinta y cuarenta del siglo XX y, a través del cual, se entablaba la inalienabilidad de la propiedad agraria. Los cambios a este régimen de propiedad agrícola, en aras de la modernización, permitieron nuevas formas de asociación en el campo y la posibilidad de que los campesinos pudieran ser propietarios de sus tierras y así poder enajenarlas. Sin los mecanismos de financiación, con un esquema de subsidios restringido, los pequeños productores abandonaron sus tierras y, en la mayoría de los casos, emigraron hacia Estados Unidos.

Las reformas macroeconómicas e institucionales en México también tuvieron efectos importantes en cuanto a la distribución del ingreso (Stewart y Berry 2000 y Weyland 2004). En México, el índice de

---

19 <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1391/4.pdf> (Fecha de consulta: 10-01-2014)

Gini a mediados de la década de los noventa llegó a ser de 0.512. El porcentaje de individuos en situación de pobreza era de 47.8% en 1990, cifra que para 1997 se incrementó hasta el 52.1%. Durante el período de las reformas también se incrementó la tasa de desocupación que, en 1990 era de 2.7%, siendo en 1996 de 5.5%.

Holzner (2007) describe que las consecuencias derivadas de estas reformas afectó el ámbito de la acción política por la vía de la movilización. Señala que algunas de estas reformas desarticulaban la fuerza organizativa de los sindicatos, así como también influyeron en la merma de sus afiliaciones. Al igual que en Argentina, este fenómeno fue producto de la desocupación generada por el cierre de numerosas empresas públicas y la flexibilización en las condiciones de contratación y despido. Los sindicatos dejaron de ser un mecanismo articulador para la movilización. A esto se suma el cambio organizativo de los partidos, orientados a incorporar un electorado más amplio y heterogéneo. Este aspecto es importante si se considera que durante los años en que el PRI gobernó, previo a la llegada de la tecnocracia, los sindicatos organizados a través de sectores al interior del partido como la CTM o la CNOP tenían un rol más importante en las relaciones de poder. La reforma neoliberal impulsada por Carlos Salinas, de forma colateral modificó estos esquemas. La fuerza de los sectores, como agentes de negociación política se vio debilitada.

El supuesto de movilización que se analiza, para el caso de México, presenta un conjunto de particularidades. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se presenta como un movimiento armado, que no puede ser identificado únicamente de cómo de reivindicación indigenista. Esta acotación obedece a que la articulación del discurso del EZLN presenta referentes ideológicos que trascienden la cuestión indígena y que abordan líneas discursivas de nacionalismo, democracia y anti-neoliberalismo (Máiz 2007). Algunos de estos referentes justifican el interés de esta investigación en el EZLN. Este movimiento emerge luego de casi 10 años de que se implementara

la reforma neoliberal y desvela su identidad y objetivos el día en que entra en vigor del Tratado de Libre Comercio<sup>20</sup>.

En párrafos precedentes se ha descrito la dinámica de la contienda que se desarrolló en Argentina, Ecuador, Bolivia y Venezuela. Los cuatro casos citados muestran patrones de contienda que se diferencian del que adopta el EZLN, que opta por la vía de un movimiento armado. No obstante, de acuerdo a los lineamientos teóricos de la contienda transgresiva, si bien se trata de movimientos con distintos repertorios de acción colectiva, todos ellos responden a los mismos marcos de referencia, con un discurso claramente anti-neoliberal.

### La emergencia del EZLN

EN LAS PRIMERAS HORAS DEL 1º DE ENERO DE 1994, EL EJERCITO Zapatista de Liberación Nacional, liderado por quien se autodefinió como El Subcomandante Marcos, lanzó una declaración de guerra en contra del gobierno de Carlos Salinas, ocupando seis ciudades en la región de los Altos en el Estado de Chiapas, San Cristóbal de las Casas, Ocosingo, Las Margaritas, Altamirano, Oxchuc, Huixtán. Una de las primeras acciones fue el ataque a la 31 zona militar. El EZLN no logró la ocupación de la base militar y se replegó hacia el interior de la selva. Mientras tanto también se llevaba a cabo la ocupación de Ocosingo, en la que hubo un importante número de bajas de miembros del EZLN. No obstante, dos días después, la insurgencia se hacía con el control de esta ciudad. Fundamentalmente, el EZLN estaba integrado por indígenas provenientes de las distintas etnias del Estado de Chiapas tzotziles, tzeltales, tojolabales, cuyo número, según lo dicho del propio Subcomandante Marcos, ascendía a miles, con una

---

20 "Acerca del Tratado de Libre Comercio (TLC), que entró en vigor el primero de enero, día del alzamiento militar del EZLN, Marcos explicó que "los compañeros decidieron alzarse este mismo día para responder al decreto de muerte que les da el Tratado, con el decreto de vida que les da alzarse en armas para exigir la libertad y la democracia que los va a llevar a la solución de sus problemas". Entrevista realizada por el Diario La Jornada, *Testimonios del Primer Día, Chiapas, la palabra de los armados de verdad y fuego*, pp59.

edad promedio de entre los 22 y los 23 años, con una importante proporción de mujeres<sup>21</sup>.

Otra de sus acciones fue el secuestro de Absalón Castellanos, ex gobernador del Estado de Chiapas, al que se le dio el trato de prisionero de guerra. Días después, fue liberado, luego de la deliberación de los propios miembros del EZLN, a través de un procedimiento sumario denominado “juicio popular”. En dicho juicio se le consideraba culpable del despojo de tierras, represión y violación de derechos humanos en contra de los indígenas chiapanecos, durante los años de su mandato. No obstante, como un mensaje al pueblo y a otros movimientos se le concedía el perdón de los indígenas y se le dejaba en libertad física<sup>22</sup>.

Por su parte, el gobierno de Carlos Salinas negó que se tratara de un alzamiento armado por parte de los indígenas y ofreció otorgar el perdón para aquellos que depusieran las armas. Las fuerzas armadas cercaron el avance de los zapatistas hacia la Ciudad de México, replegándolos hacia el interior de la selva. La pretensión de llegar a la ciudad de México se expresaba en La Primera Declaración de la Selva Lacandona<sup>23</sup>. No obstante, del repliegue militar, el EZLN logró mantener el control de los seis municipios ocupados. Los enfrentamientos se prolongaron casi dos semanas hasta que el 12 de enero el Presidente anunció el cese al fuego. El anuncio del cese al fuego fue una

---

21 Entrevista realizada por el Diario La Jornada, Testimonios del Primer Día, Chiapas, la palabra de los armados de verdad y fuego, pp59.

22 “Como mensaje al pueblo de México y a los pueblos y gobiernos del mundo, el Tribunal de Justicia Zapatista del EZLN conmuta la pena de cadena perpetua al señor general de división Absalón Castellanos Domínguez, lo deja libre físicamente y, en su lugar, lo condena a vivir hasta el último de sus días con la pena y la vergüenza de haber recibido el perdón y la bondad de aquellos a quienes tanto tiempo humilló, secuestró, despojó, robó y asesinó” [http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994\\_01\\_20\\_e.htm](http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994_01_20_e.htm) (consultado el 22-01-2014)

23 “Por lo tanto, y conforme a esta declaración de guerra, damos a nuestras fuerzas militares del Ejército Zapatista de Liberación Nacional las siguientes órdenes: Primero. Avanzar hacia la capital del país venciendo al ejército federal mexicano, protegiendo en su avance liberador a la población civil y permitiendo a los pueblos liberados elegir, libre y democráticamente, a sus propias autoridades administrativas” *Declaración de la Selva Lacandona, año 1993.*

respuesta a las movilizaciones de apoyo al EZLN, generadas a nivel nacional e internacional. Luego de este anuncio se iniciaron las negociaciones, Manuel Camacho Solís encabezaba el lado del gobierno<sup>24</sup>.

El primer acercamiento se dio en la primavera de 1994 a través del llamado “Diálogo de la Catedral”, pero sus resultados no fueron fructíferos y la negociación se vio interrumpida. Es hasta el año de 1995, con la creación de la llamada COCOPA (Comisión para la Concordia y Pacificación) cuando se restablecen las negociaciones de paz, derivando en los llamados Acuerdos de San Andrés Larráinzar en 1996. A la fecha, el EZLN ha transformado su vía de acción por acciones que transitan por vías más institucionales o pacíficas.

El conflicto armado en Chipas ha sido calificado como una “una guerra de baja intensidad” ya que, al menos de forma oficial, el gobierno adoptó la negociación como vía de solución al conflicto (Van Der Haar 2005). Sin embargo, durante los años subsecuentes hubo acciones en contra de poblaciones indígenas de la zona del conflicto a manos de grupos de paramilitares. Uno de los casos más representativos fue la llamada “masacre de Acteal”. En diciembre de 1997, 45 personas entre hombres mujeres y niños fueron asesinadas mientras rezaban en una ermita del poblado. Como responsables fueron inculpados 26 indígenas tzotziles por supuestos conflictos territoriales. No obstante, los procesos que se siguieron en contra de estos indígenas estuvieron plagados de irregularidades procesales y violaciones de derechos humanos, a instancia de un procedimiento seguido ante la Suprema Corte de Justicia, algunos de estos imputados fueron liberados<sup>25</sup>.

---

24 Ex Jefe del Departamento del Distrito Federal y uno de los llamados “presidenciables” para las elecciones de 1994. La designación de Luis Donald Colosio, como candidato del PRI a la presidencia, marcó un cisma entre Manuel Camacho Solís y el presidente Carlos Salinas. No obstante, luego del estallido del conflicto armado, el propio Carlos Salinas lo designó como representante del gobierno en las negociaciones de paz con el EZLN.

25 Crónica de los Amparos Directos 9/2008, 16/2008, 10/2008, 8/2008 y 33/2008, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Violación al debido proceso en el caso Acteal

## CAPÍTULO IV

Después de más de 10 años no se han señalado responsabilidades por los asesinatos de Acteal. Algunas de las víctimas señalaron como agresores a grupos paramilitares al servicio del gobierno del presidente Ernesto Zedillo, esta versión fue reproducida por organizaciones defensoras de derechos humanos y medios de comunicación<sup>26</sup>. En el 2011, familiares de las víctimas de Acteal interpusieron una demanda de indemnización en contra del ex presidente Ernesto Zedillo ante un tribunal de Connecticut, su lugar de residencia. Dicha demanda fue desestimada en 2013, en razón de la inmunidad que fue otorgada al expresidente<sup>27</sup>.

---

26 <http://www.inep.org/Efemerides/12/22121997.html> (Fecha de consulta: 27-01-2014); Ricardo Rocha, Matanza de Acteal <http://www.youtube.com/watch?v=unLfqhW8viY> (fecha de consulta 27-01-2014); Caso Acteal, lo que solo Zedillo sabe, <http://aristeguinoticias.com/0709/mexico/caso-acteal-lo-que-solo-zedillo-sabe/> (fecha de consulta 27-01-2014).

27 En el 2102 la empresa Parametría realizó una encuesta en la que se consultaba a la población si consideraban culpable al Ex presidente Zedillo de la muerte de los 45 indígenas. El 18% de los encuestado lo consideraba inocente; el 35% lo consideraba culpable y el 47% no sabía que responder. [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4527](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4527)(fecha de consulta:27-01-2014)

## CAPÍTULO IV

### Mecanismos de la contienda política transgresiva en el movimiento

<b>Atribución de amenaza</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Condiciones de pobreza extrema de los indígenas chiapanecos</li><li>• Entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos</li></ul>
<b>Difusión</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• No logra extenderse a otras partes del territorio ni hacia otros sectores sociales. Territorialmente sólo se desarrolla en la zona de los Altos de Chiapas</li></ul>
<b>Radicalización</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Repertorios de acción prohibidos. Movimiento armado, ocupación de ciudades</li><li>• Reivindicaciones en contra de los gobiernos de corte neoliberal. Pretensiones nacionalistas y refundacionales</li></ul>
<b>Represión</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• En los días posteriores al surgimiento del movimiento a través del ejército se repelía la acción de los insurgentes dentro de las ciudades ocupadas. La represión fue progresiva en el tiempo a través de grupos paramilitares en contra de participantes o simpatizantes del EZLN.</li></ul>

**Fuente:** elaboración propia

**ANÁLISIS Y DISCUSIÓN**

Tabla comparativa de los mecanismos de contienda política transgresiva

Episodio	Mecanismos de contienda política transgresiva											
	Atribución de amenaza			Difusión			Represión			Radicalización		
	A	M	B	A	M	B	A	M	B	A	M	B
Cacerolazo 2001	X			X			X			X		
Paro Cívico 1997	X			X						X	X	
Rebelión de los Forajidos 2005	X			X				X			X	
Guerra del Gas, 2003	x			x			X				X	
Caracazo, 1989	X				X		X				X	
EZLN, 1994	X					X	X				X	

**Atribución de amenaza:** Hechos vinculados directamente a la protesta según los medios de comunicación, marcos de referencia. Decisiones políticas que se asumen como una amenaza y da lugar al movimiento.

**Difusión:** Su extensión hacia otros sectores sociales o bien a nivel territorial

**Represión:** Empleo del ejército y personas fallecidas en los sucesos

**Radicalización:** En las reivindicaciones como en los repertorios de acción

Alta (A)  
Media (M)  
Baja (B)

**Fuente:** elaboración propia

La tabla muestra el conjunto de observaciones que se derivan de la comparación de los mecanismos de contienda política dentro de los seis casos analizados. El mecanismo de atribución de amenaza, vinculado con el proceso de cambio social, está presente con alta intensidad dentro de los seis casos. Este mecanismo puede revelar un conjunto de decisiones políticas que afectaron a grandes segmentos sociales en el tema económico y en el ejercicio de derechos. Dentro de este mecanismo, la amenaza se transforma en un incentivo para la acción colectiva. En una óptica marxista podría sostenerse que este elemento define una estructura de agravios. No obstante, la estructu-

ra de agravios podría situarse como una condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo de la contienda.

Aunado a la estructura de agravios, el proceso de polarización mediante los mecanismos de difusión, represión y radicalización podría aportar argumentaciones de suficiencia más sólidas sobre el desarrollo de episodios de contienda en América Latina. El mecanismo de difusión es relevante si se mira en el plano de la segmentación social que históricamente ha caracterizado a la región. Laclau (2006) habla de la cadena de equivalencia cuando el conjunto de demandas insatisfechas se aglutina en torno a una demanda que adquiere un carácter colectivo. En los episodios de contienda observamos que, con excepción del EZLN, la difusión se caracterizó por la participación conjunta de diversos sectores sociales como grupos indígenas, clases medias, profesionistas, estudiantes. En el caso del EZLN vemos que el conflicto se enmarcó en la vertiente indígena, no obstante que el mismo planteaba reivindicaciones vinculadas con la refundación del Estado y de sus esquemas distributivos. Sus alcances hacia otros sectores sociales o espacios geográficos fueron escasos. Una brecha de análisis que abre el desarrollo de este mecanismo se focalizaría en los mecanismos de intermediación o enlace que posibilitan la difusión dentro de la contienda.

La represión es otro de los aspectos que revela rasgos importantes de la política latinoamericana. Con una herencia dictatorial, muchos de los gobiernos imponían decisiones haciendo uso constante de estados de sitio. De alguna forma, estos episodios abrieron un nicho democrático a través de la participación política no convencional, atenuaron la acción represiva del gobierno o la cambiaron de ser generalizada hacia aquella represión de forma selectiva. Podríamos decir que en América Latina la protesta social se ha institucionalizado como una vía de interacción entre la ciudadanía y el Estado y como un detonante de cambio institucional. El rasgo común que identificamos dentro de la polarización se relaciona con la idea de salida del gobierno y cambios institucionales. En todos los casos, la movilización transformó los alcances de sus reivindicaciones, de ser concre-

tas o en contra de una decisión política llegaron a pedir la salida del gobierno en turno y, en algunos casos, la expedición de una nueva constitución.

### CONCLUSIONES

RETOMANDO LOS PLANTEAMIENTOS INICIALES QUE GUIARON nuestra investigación podemos establecer que el caso latinoamericano aporta rasgos propios a la teoría de la contienda política transgresiva. En ella se destacan con mayor énfasis ciertos mecanismos. Como se expresó en el apartado de análisis y discusión, el mecanismo de difusión se delinea con mayor nitidez en la participación de diversos sectores sociales y la generalización del conflicto hacia todo el territorio del país. Atribuimos este fenómeno a las tensiones estructurales que prevalecen en América Latina y que, frente a escenarios de conflicto, se tornan visibles o se profundizan y fomentan la incorporación de sectores previamente desmovilizados.

Otra pauta que encontramos en América Latina se vincula con las características del régimen bajo las cuales pueden tener lugar episodios de contienda. En este sentido, nos referimos no sólo a las dictaduras que han configurado la historia reciente en América Latina, también nos referimos a las dinámicas en el ejercicio del poder, con tendencia a reducirse a pequeños grupos y a la exclusión social y política. Como apuntaban los trabajos de Goodwin (2001) y Tilly (2006) estas características en un régimen político incuban episodios de contienda, los casos analizados parecen reafirmar esta hipótesis.

Una línea que ofrece el estudio de la contienda en América Latina se vincula con la institucionalización de la protesta como vía de acción política. La experiencia latinoamericana aporta bases para aquellas investigaciones cuyo objeto sea la implicación de la contienda en las pautas de la competencia política. En esta vertiente se podrían explorar los tipos de liderazgo que han derivado de los distintos episodios de contienda, las estrategias discursivas, su implicación con la transformación del sistema de partidos, la conformación de partidos

## CAPÍTULO IV

a partir de la movilización social y su función como vehículo político de los líderes.

Del ejercicio comparativo hemos podido advertir que el modelo teórico de la contienda prueba su parsimonia cuando sus lineamientos teóricos apoyan la descripción de episodios de protesta social diversos en sus contextos históricos, culturales, en sus aspectos organizativos, en su composición, desarrollo y en su ubicación geográfica

En el rubro de una agenda de investigación más amplia valdría incorporar variables que involucren las formas de contienda, contenida y transgresiva en el desarrollo de cambios institucionales profundos. La profundidad del cambio institucional podría estar asociada al tipo de proceso que se desarrolle y a la intensidad bajo la cual se sucedan cada uno de los mecanismos ligados a dichos procesos dentro de episodios de movilización social.

### REFERENCIAS

- ACOSTA, Alberto. (2005). Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos. *Nueva sociedad* (198), pp 42-54
- ASSIES, Wille y Salman, Ton. (2003). *Crisis in Bolivia: The elections of 2002 and their aftermath*. Londres: University of London, Institute of Latin American Studies, Research Studies.
- AUYERO, Javier. (2002). Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina. *Desarrollo Económico*, p.p 187-210
- AUYERO, Javier. (2007). *La Zona Gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo XXI
- ELIZONDO, Carlos. (1997). Tres trampas: sobre los orígenes de la crisis económica mexicana de 1994. *Desarrollo Económico*, 953-970
- GOODWIN, Jeff. (2006). *No other way out: states and revolutionary movements, 1945-1991*. New York: Cambridge University Press
- HOLZNER, Claudio A. (2007). The poverty of democracy: neoliberal reforms and political participation of the poor in Mexico. *Latin American Politics and Society*, 49(2), 87-122.

## CAPÍTULO IV

- LALANDER, Rickard. (2006). Has Venezuelan Decentralization Survived Chavismo?. *Stockholm Review of Latin America Studies*, Issue No.1, 29-41.
- LÓPEZ, Margarita. (2003). Movilización, Institucionalidad y Legitimidad en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 9, 001, pp. 211-226.
- MÁIZ, Ramón. (2007). México: La guerra de las palabras, marcos interpretativos y estrategias identitarias en el discurso político del EZLN (1994-2007). En Martí Salvador. *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: Fundación CIDOB
- MC. Adam, Doug; Tarrow Sidney y Tilly Charles. (1997). Toward an Integrative Perspective on Social Movements and Revolution. En Lichbach, Mark & Zuckerman Alan. *Comparative Politics. Rationality Culture and Estructure*. New York: Cambridge University Press.
- MC. Adam, Doug; Tarrow Sidney y Tilly Charles. (2005). *Dinámica de la Contienda Política*. Barcelona: Editorial Hacer.
- MCCARTHY, John & Zald, Mayer. (1977). Resource Mobilization and Social Movements. A partial Theory. En *American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 6, pp. 1212-1241.
- TARROW. Sidney. (2004). *El Poder en Movimiento*. Madrid: Alianza
- OLSON, Mancur. (2001). La lógica de la Acción Colectiva. En Albert Batlle *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- STEWART, Frances y Berry, Albert. (2000). Globalization, Liberalization, and Inequality: Real Causes: Expectations and Experience. *Challenge*, 43(1), 44-92.
- TILLY, Charles. (2006). *Regimes and repertoires*. Chicago: University of Chicago Press
- VAN der Haar, Gemma. (2005). El movimiento zapatista de Chiapas: dimensiones de su lucha. *International Institute of Social History*
- VERDESOTO, Luis. (2005). *El Proceso Constituyente en Bolivia, a Horcajadas entre la Nación y sus Partes*. La Paz: Friedrich Eber Stiftung
- WEYLAND, Kurt. (2001) (2004). Neoliberalism and democracy in Latin America: A mixed record. *Latin American Politics and Society*, 46(1), 135-157.

*Protestas, acción colectiva y ciudadanía* se terminó  
de editar para su publicación electrónica en  
septiembre de 2018