106

Brújula CIUDADANA

NUEVA ÉPOCA
Febrero 2019

CIUDADANÍA ACTIVA Y ENÉRGICA,

NI SÚBDITOS NI CLIENTELA

Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.

1. La difícil ruta hacia el empoderamiento ciudadano
2. Experiencias regionales de participación ciudadana
3. Elementos clave para el voto informado en las Consultas Ciudadanas anunciadas para el 21 de marzo

BRÚJULA CIUDADANA,

Año 11, Número 106, febrero 2019, es una publicación electrónica mensual editada por Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C., Tepic 83, Colonia Roma Sur, Del. Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06760, Tel. (55) 55141072,

www.iniciativaciudadana.org.mx/brujulaciudadana

Editor responsable: Elio Villaseñor Gómez. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2017-080214424300-203, ISSN 2594 0996, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este Número, Editora de la revista, Delmy Xiomara Peraza Torres, Tepic 83, Colonia Roma Sur, Del. Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06760, fecha de última modificación, 4 de marzo de 2019.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. El material de esta publicación puede ser mencionado o reproducido siempre y cuando se cite la fuente.

Foto de portada:
ProtoplasmaKid vía Wiki Commons.

CONTENIDO

CIUDADANÍA ACTIVA Y ENÉRGICA, NI SÚBDITOS NI CLIENTELA

01 Presentación
Elio Villaseñor Gómez

1) La difícil ruta hacia el empoderamiento ciudadano

04 Las organizaciones no gubernamentales y su contribución a la alternancia política en México
Clara Jusidman

10 Propuestas para una Política Nacional de Participación Ciudadana en México
Ernesto Isunza Vera

16 ¿Para qué sirve la sociedad civil en México?
Manuel Canto Chac

21 La relevancia de la democracia participativa, la ciudadanía al centro de la vida nacional
Pedro Javier González G

2) Experiencias regionales de participación ciudadana

26 Otras democracias. Aprendizajes y desafíos de los gobiernos comunitarios en Chiapas
Miguel Ángel Paz Carrasco

33 La consulta a los pueblos indígenas: el caso de Chihuahua
María Teresa Guerrero Olivares

38 La Consulta Ciudadana en la construcción de políticas públicas: caso Ciudad de México
Gabriela Williams Salazar y José Inés Ávila Sánchez

45 Nuevo León: participación ciudadana, indispensable en el camino hacia la paz
Consuelo Morales

50 3) Elementos clave para el voto informado en las Consultas Ciudadanas anunciadas para el 21 de marzo

PRESENTACIÓN

Elio Villaseñor Gómez
Director de Iniciativa Ciudadana

Las distintas colaboraciones de este número de Brújula Ciudadana plantean la necesidad de que en México se promuevan mecanismos efectivos para fortalecer la democracia representativa y participativa, que nos conduzcan a una redefinición de la relación Estado-sociedad más allá de los viejos moldes corporativos y clientelares.

Estas reflexiones se justifican en el marco de las consultas ciudadanas que ha implementado el gobierno federal y especialmente la del 21 de marzo. Es importante razonar acerca del sentido, la relevancia y los requisitos que deben satisfacer los distintos mecanismos de la democracia. Por ello, hemos generado esta discusión en torno a la democracia participativa y el análisis de los distintos mecanismos institucionales que favorecen el empoderamiento ciudadano, así como la manera en que aquélla se ha hecho presente en algunas entidades federativas.

La consulta que se ha anunciado para la tercera semana de marzo se centrará en tres asuntos: 1) la creación de la Guardia Nacional, 2) la conveniencia de investigar y juzgar a los expresidentes por posibles actos de corrupción y 3) la conformación de un Consejo Asesor Empresarial. Las consultas previas -sobre el Nuevo Aeropuerto Internacional de México, los diez proyectos prioritarios del nuevo gobierno y la de la termoeléctrica de Morelos- no han estado libres de polémica y, por ello, es pertinente el análisis de las modalidades de democracia participativa en México, algunas reconocidas y normadas por las leyes e, incluso, por la Constitución (p. ej. la consulta popular y la iniciativa ciudadana). No todas, sin embargo, cuentan con dicho reconocimiento. De igual manera, cada una de ellas conlleva ventajas y riesgos.

En la coyuntura actual, es preciso considerar también la serie de etapas por las que ha pasado el proceso de construcción de una ciudadanía activa y enérgica en México, cuya característica central se ha reflejado en una actitud de REBELDÍA frente al sistema político, que en distintos momentos ha querido someter a la sociedad, convirtiendo a sus miembros en súbditos y en clientela para la clase política.

El proceso de construcción de ciudadanía al que me refiero aquí se llevó a cabo mediante experiencias de autogobierno y formas de lucha que conjugaron las demandas y las propuestas de solución a los problemas del país en cada momento histórico. En este camino, se generaron verdaderos laboratorios de políticas sociales y civiles; muchas de las experiencias se multiplicaron y se convirtieron en políticas públicas en el terreno de la vivienda, salud y emprendimiento, entre otros. Paralelamente, se levantaron olas ciudadanas para defender nuestros derechos humanos.

Todo ello fue posible con el acompañamiento de agentes sociales y civiles en una dinámica de empoderamiento enraizada en las vidas cotidianas de cada quien.

Esta rebeldía ciudadana aún presente ha madurado al punto que trasciende cualquier reduccionismo que la quiere encasillar en el papel de simple espectador, por un lado, que aplaude las decisiones que otros toman o que levanta la mano en señal de aprobación, por el otro lado.

La lucha por dignificar la participación ciudadana nos ha llevado al diseño de propuestas y aportaciones que han contribuido al fortalecimiento de la democracia. Nuestra historia nos ha enseñado el camino para ejercer plenamente nuestro derecho a hablar y proponer. Así, la construcción ciudadana ha sido una escuela permanente en la búsqueda de la corresponsabilidad.

La iniciativa de organizar consultas ciudadanas debe constituirse paulatinamente en un mecanismo sólido y cada una de ellas en una fiesta cívica que permita desencadenar procesos para socializar la información,

crear un ambiente para conocer los pros y los contras de cada proyecto que llega a consulta y salir a depositar nuestro voto libre e informado.

En este momento de nuestra democracia, nos parece prudente seguir contribuyendo a su fortalecimiento, generando las oportunidades para que tanto el gobierno como la ciudadanía seamos fuertes, pues así lo exigen nuestro tiempos.

Es hora de dejar la simulación y de superar las relaciones perversas del clientelismo y corporativismo, creando instituciones robustas con su respectivos pesos y contrapesos que aporten a la lucha contra la corrupción y permitan el predominio de la rendición de cuentas.

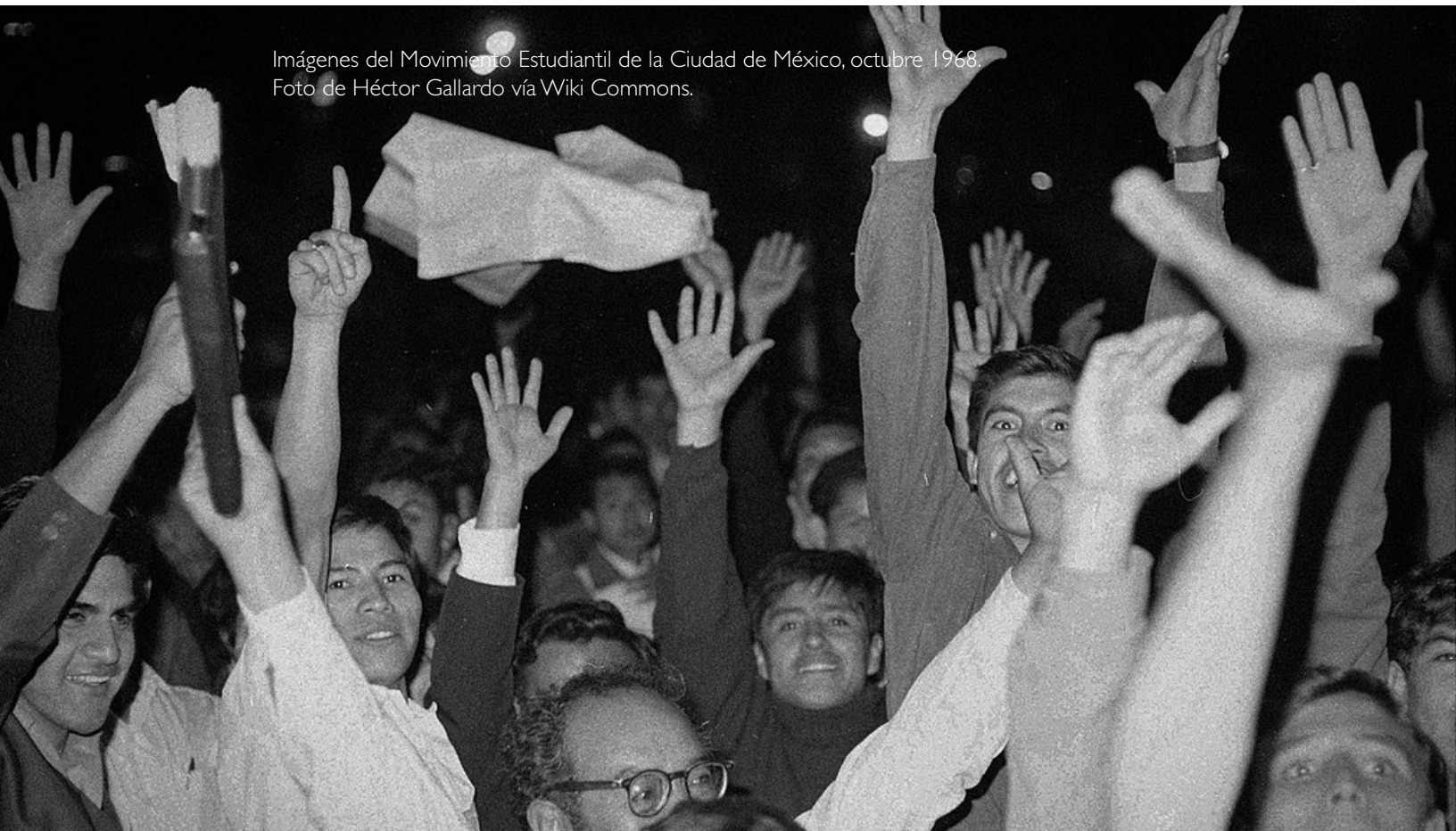
Bienvenidas las consultas ciudadanas que abonen al intercambio de opiniones y la suma de esfuerzos entre gobierno y sociedad. Coincidimos en que se requiere abrir espacios a la expresión de las demandas ciudadanas que aseguren una mayor responsabilidad de los tomadores de decisiones frente a la ciudadanía. Pero también insistimos en que las consultas, al igual que la elaboración y promoción de iniciativas de distinta índole, tienen tras de sí una historia que arroja enseñanzas valiosas que no deben ser ignoradas. Y es a partir de esta experiencia previa que la ciudadanía organizada debe asumir su papel como actor político y, sobre todo, como mandante.

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y SU CONTRIBUCIÓN A LA ALTERNANCIA POLÍTICA EN MÉXICO

Clara Jusidman

Presidenta del centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi
y presidenta fundadora de INCIDE Social, A.C.

Dadas las injustas y reiteradas declaraciones recientes del presidente Andrés Manuel López Obrador en contra de las organizaciones de la sociedad civil, y su decisión de cancelar todo el financiamiento público hacia ese sector, así como hacia los sindicatos y organizaciones sociales, aprovecho este espacio para hacer un breve recuento de los orígenes de esas organizaciones en el último cuarto del siglo XX. En particular destaco su contribución a la alternancia en el poder y a las reformas políticas de las últimas tres décadas.



Imágenes del Movimiento Estudiantil de la Ciudad de México, octubre 1968.
Foto de Héctor Gallardo vía Wiki Commons.

Causas y acontecimientos que originaron la formación de las ONG

El surgimiento de las organizaciones no gubernamentales (ONG), ahora llamadas organizaciones de la sociedad civil (OSC), en la esfera de lo público y en defensa de la democracia en México, respondió esencialmente a cuatro causas. En primer lugar, a la persistencia durante más de siete décadas de un gobierno federal autoritario y crecientemente corrupto, así como de gobiernos estatales también autoritarios controlados por familias y caciques locales. En segundo lugar, a un estado de bienestar fallido que fue intencionalmente deteriorado en su infraestructura y capacidades de atención y no consideró la diversidad etaria, ocupacional, étnica, territorial y de género en la prestación de sus servicios, contribuyendo con ello al aumento de la desigualdad y de la exclusión. En tercer lugar, a la cerrazón de la Iglesia Católica hacia los grupos de laicos que promovían y practicaban la doctrina social de la iglesia a través de la teología de la liberación. En cuarto, a partidos políticos controlados por sus cúpulas y por familias enquistadas en los mismos, que históricamente han desdeñado y bloqueado la participación de la ciudadanía interesada en contribuir a la vida pública del país y que son profundamente antidemocráticos en sus prácticas internas.

Dos acontecimientos aceleraron el surgimiento de ciudadanos organizados independientes de los gobiernos y los partidos, la brutal represión del movimiento estudiantil de 1968 y el protagonismo de los ciudadanos ante el sismo de 1985 donde tanto el gobierno federal como el del entonces Departamento del Distrito Federal, estuvieron ausentes o fueron omisos y tibios en sus actuaciones frente a la catástrofe. El levantamiento zapatista de 1994 dio otro impulso a la organización de los ciudadanos para defender derechos y recursos.

En la aparición de las primeras organizaciones ciudadanas en lucha por la democracia, influyeron el llamado fraude patriótico en Chihuahua en 1986, la represión contra el navismo en San Luis Potosí y la caída del sistema de cómputo de votos en la elección presidencial de 1988.

De este modo, frente a los flagelos que han lacerado históricamente a la sociedad mexicana (la desigualdad, la pobreza, la discrimi-

nación, la exclusión y el autoritarismo, ahora exacerbados por la corrupción y la violencia), algunos ciudadanos y ciudadanas decidieron organizarse y constituirse como organizaciones no gubernamentales.

Las primeras que surgieron fueron organizaciones que iniciaron su trabajo en el territorio para ayudar a mejorar las condiciones de producción y comercialización de pequeños productores campesinos, apoyar su organización para enfrentar los mercados desiguales y defender sus derechos a los recursos naturales; otras empezaron a promover y defender los derechos humanos de grupos históricamente excluidos como los indígenas y las mujeres; y otras más, surgieron promoviendo la organización y movilización de grupos urbanos populares frente a un acelerado, desordenado y excluyente poblamiento de las ciudades. Aparecieron también algunas organizaciones en defensa del medio ambiente y de los recursos naturales.

Todas tenían un origen y objetivos totalmente distintos a las viejas instituciones de asistencia privada, o de aquellas que defendían derechos de sus agremiados como los sindicatos y las organizaciones patronales, o las promovidas por los partidos políticos de militares, campesinos y profesionistas o de los clubes deportivos, religiosos o filantrópicos.

Panorama actual de las organizaciones

Con la aprobación en 2004 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAOSC), se adoptó una definición de sociedad civil que comprende tanto a las organizaciones que prestan asistencia social, promueven el deporte y la cultura como a las que anteriormente se denominaban organizaciones no gubernamentales (cívicas, desarrollo comunitario, defensa de derechos humanos, promoción de la igualdad de género, ambientalistas, apoyo a la economía popular, entre otras).

Las organizaciones de la sociedad civil comparten las características de una sociedad desigual, heterogénea, diversa y compleja como la mexicana. Son muy diversas entre sí, respecto de sus objetivos, sus actividades, sus recursos, sus aportes e incluso en términos de independencia y autonomía respecto de las organizaciones políticas, de grupos de interés o de las instituciones del Estado. Es un error descalificarlas como si fueran un todo homogéneo o como si todas fueran intermediarias entre las instituciones y la población y representaran una carga para el erario público.

La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil no hacen intermediación entre

el Estado y la población. Las pocas que lo hacen responden a una demanda surgida del propio Estado que prefirió subrogar servicios a terceros para evitar asumirlos directamente por no tener las capacidades, el conocimiento, ni suficientes recursos para prestarlos. Fue el caso de los proyectos en materia de prevención social de las violencias en la administración de Enrique Peña Nieto o bien, los albergues para poblaciones migrantes, los refugios para mujeres y familias sujetas de violencia doméstica, o las estancias infantiles del IMSS para bajar costos.

También es cierto que fundaciones de filantropía empresarial fueron objeto de grandes transferencias de recursos del Estado como el Teletón, el proyecto de Coros y Orquestas juveniles del Grupo Azteca o el de La Ciudad de las Ideas. Las transferencias de recursos públicos realizadas individualmente hacia esas organizaciones que superan los 500 millones de pesos a cada una, se comparan con los escasos 208 millones de pesos del Fondo de Coinversión Social distribuido en 2018 por INDESOL a menos de 1000 pequeñas organizaciones civiles. Estas se encuentran entre los miles de organizaciones distribuidas en todo el territorio nacional que ofrecen servicios de albergue, alimentación, asesoría jurídica y sicológica, actividades recreativas, culturales y deportivas, educación y capacitación a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, mujeres, personas mayores, con discapacidad o adictas, población LGTBI, poblaciones en situación de calle, pueblos originarios o brindan acompañamiento y apoyo a miles de víctimas de las violencias. Son las organizaciones que desaparecerán con las medidas adoptadas por el actual gobierno. Sus actividades nunca podrán ser suplidas con servicios del Estado porque tienen un alto contenido de entrega, trabajo voluntario y experiencia acumulada dirigida hacia poblaciones históricamente excluidas y discriminadas.

En los últimos años han surgido varias organizaciones con gran protagonismo que utilizan nuevas herramientas y metodologías esencialmente cuantitativas, dada su capacidad económica para atraer jóvenes con posgrados del exterior y que si bien, hacen incidencia en políticas públicas, también ofrecen servicios de consultoría y reciben apoyo económico de empresarios e incluso, de instituciones del Estado.

Las organizaciones en lucha por la democracia

Examinemos a continuación el enorme aporte de las organizaciones de la sociedad civil a la transición democrática en México o a lo que se ha limitado a una alternancia de partidos en el poder. Me refiero principalmente a las denominadas organizaciones cívicas "enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público" (LFFAOSC).

Como se mencionó antes, los repetidos fraudes cometidos en materia electoral, soslayados o auspiciados por autoridades electorales dependientes de los poderes ejecutivos federal y estatales, determinaron el surgimiento de un amplio movimiento cívico en el territorio nacional que se fue transformando en organizaciones y redes dedicadas a realizar actividades de observación electoral, como Convergencia de Organismos Civiles, A.C., el Movimiento Ciudadano por la Democracia, A.C., el Acuerdo Nacional por la Democracia (ACUDE), el Frente Cívico Familiar de Yucatán y Alianza Cívica A.C, entre muchas otras en Sinaloa, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, Tabasco y Oaxaca.

Como lo han hecho en muchos otros campos, las organizaciones civiles desarrollaron metodologías para revisar la validez del padrón electoral, para registrar las anomalías en las jornadas, llevar a cabo conteos rápidos y encuestas de salida, revisar las actuaciones de las autoridades electorales, de los partidos políticos y de otros agentes sociales y privados que intervienen en los procesos de elección. Las reformas electorales a partir de la década de los años noventa fueron logradas gracias al activismo de las organizaciones cívicas y la contribución directa de algunos de sus miembros asociados. Estas incluyen desde la autonomía de las autoridades electorales pasando por los profundos cambios en la elaboración de las listas de votación y las credenciales para votar, las reglas para organizar las elecciones, para normar las actividades y los recursos para los partidos políticos. Se logró arrebatar al partido en el poder la organización y calificación de las elecciones como un paso indispensable para acceder a la alternancia de los partidos en el poder, aunque todavía no para alcanzar una democracia representativa y participativa.

La capacidad de las organizaciones civiles y su aportación a la transformación del país se vio también reflejada en la organización de consultas y encuestas. Un ejemplo destacado fue la consulta ciudadana realizada en 1993 en el entonces Distrito Federal. Otros ejemplos son las consultas organizadas por Alianza Cívica después de la elección de 1994, a petición del EZLN. También se han realizado varias consultas infantiles con un importante

apoyo de las OSC especializadas en infancia y construcción de ciudadanía.

En la búsqueda de mayores contrapesos entre los poderes del Estado, el movimiento de organizaciones en lucha por la democracia ha venido promoviendo la creación de órganos constitucionales autónomos federales y locales. Es el caso del ahora Instituto Nacional Electoral (INE) y del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI). También promovió el otorgamiento de autonomía a instituciones que realizan tareas de gran importancia para el conocimiento de lo que efectivamente ocurre en el país como es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) o el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL). Se buscó evitar que el acceso a información, la producción de estadísticas, el otorgamiento de concesiones de radio y televisión, las elecciones y varios otros temas fueran manejados por poderes de hecho económicos, políticos o inclusive, o inclusive, delincuenciales.

Sin embargo, las fórmulas legales diseñadas para hacer los nombramientos en las directivas y consejos de esos órganos autónomos los han convertido en espacios subordinados a los partidos políticos, a los gobiernos en turno o a los intereses de los entes que son regulados. Los órganos autónomos se encuentran capturados y deben ser liberados de ello para recuperar su autonomía y servir de contrapeso a los abusos del poder y la corrupción.

No con poca frecuencia, las promociones de las organizaciones de la sociedad civil confrontan a los partidos políticos, a los gobiernos y de las élites económicas al defender los intereses de la ciudadanía de los abusos del poder, de los recursos públicos y de los recursos naturales. Nos volvemos actores no estatales incómodos y en lugar de escucharnos y promover un diálogo participativo y constructivo somos descalificadas y estamos en riesgo de ser destruidas y combatidas.

En este momento histórico enfrentamos un embate injusto y un desprecio de nuestros aportes a la democracia, a la defensa de las libertades y los derechos humanos, al apoyo y servicio a grupos de población excluidos y marginados, a la construcción de ciudadanía y del empoderamiento de la población.

Hay una enorme tristeza y un gran desconcierto de quienes encontramos en el activismo cívico un espacio para aportar al bien de la nación.

PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

Ernesto Isunza Vera
CIESAS

Introducción

Desde el inicio del gobierno presidido por Andrés Manuel López Obrador cada día la agenda política nacional se alimenta por cambios, reformas, acuerdos, iniciativas, etcétera. La intermediación entre gobierno y ciudadanía, la consulta de concernidos por decisiones gubernamentales, las formas de comunicación Estado-sociedad, por poner algunos ejemplos, tienen en común la decisión sobre el papel que la participación tiene en la construcción democrática. El cambio de régimen desde la alternancia de 2000 queda a deber precisamente en ese rubro: los modos de relación sociedad-Estado y la participación como elemento fundamental de las decisiones públicas.

El actual gobierno federal tiene la oportunidad de encabezar una transformación de régimen, si apuesta por la formulación de nuevos modos de relación Estado-sociedad. Foto de PetrohsW vía Wiki Commons.

A partir de estas tres ideas (volatilidad de la agenda pública, participación en transformaciones y perspectiva de cambio de régimen) en este escrito se reflexiona sobre el papel de la participación en el necesario proceso de construcción democrática que México requiere; se identifica una serie de puntos críticos que en el inicio de sexenio podrían jugar un papel trascendental para abonar al cambio de régimen; y se advierte que el gobierno federal presenta nociones y prácticas heterogéneas de participación, consecuente con la diversidad de sus proyectos políticos internos.

La apuesta más útil para la construcción democrática sería la elaboración de una política nacional de participación ciudadana en la que una amplia mayoría social y política encauce las fuerzas e inteligencias sociales, para saldar la principal deuda estructural de la transición política.

De dónde partimos

El 18 de febrero de 2019 fue presentado el estudio de la Métrica de gobierno abierto 2019 (Cejudo y otros, 2019). Este estudio se resume en un índice general que, en una escala de 0 a 1, se sitúa en 0.52. No es una gran calificación, pero lo interesante es cómo se compone en cuatro subíndices: transparencia desde la perspectiva gubernamental (0.72), transparencia desde la perspectiva ciudadana (0.56), participación desde la perspectiva gubernamental (0.19) y participación desde la perspectiva ciudadana (0.58). El subíndice peor calificado es el de la participación desde la perspectiva gubernamental, cuyo resultado los autores resumen así: "…aunque algunos sujetos obligados cuentan con mecanismos de participación ciudadana, estos no siempre están en funcionamiento, no permiten que los ciudadanos incidan en las deliberaciones o decisiones, ni se les suele dar seguimiento a los acuerdos que ahí se generan" (Cejudo y otros, 2019: 50).

Este diagnóstico es consistente con dos estudios previos sobre la participación en México (Isunza, 2017; Isunza y otros, 2018). El resultado de ambos trabajos apunta a un escenario donde la participación ciudadana (1) en general, no tiene consecuencias para las políticas públicas; (2) en el ámbito federal se caracteriza por su centralización, en el

mejor de los casos acotada a la consulta no vinculante, con élites como sujetos participantes y sin articulación con los ámbitos estatal y municipal; y (3) se corresponde con un régimen político definido como "hermético a la participación".

Los diagnósticos apuntan a que, en este momento de nuestra historia, lo que implicaría una auténtica transformación de régimen sería modificar de raíz, es decir, radicalmente, las relaciones sociedad-Estado.

Participación, representación y el debate sobre la institucionalización

Ante este panorama, se impone delimitar dos cuestiones. La primera es el papel de la participación en un modelo dominado por el *gobierno representativo* (Manin, 1998). Si bien la existencia de cierto nivel de respeto al voto libre es un avance democrático en México, la participación de la ciudadanía no deber acotarse a ese momento puntual, sino que esta es necesaria para lograr dos objetivos centrales: mantener informado al poder público de los deseos y opiniones de la ciudadanía, así como mantener democrático al poder público entre citas electorales mediante mecanismos efectivos de control (Rosanvallon, 2007; Isunza y Gurza, 2018).

La segunda cuestión tiene que ver con el punto donde deberían centrarse los principales esfuerzos para profundizar la construcción democrática, en términos del tipo de participación. A decir de Fernando Pindado, hay tres niveles de participación (la participación cívica que se orienta al "yo y mis intereses", la comunitaria que mira hacia el "nosotros y los nuestros" y la ciudadana que se ocupa de "lo común") y es en la participación ciudadana, la que se ocupa de la política, donde tendría que ocuparse una auténtica transformación del régimen. Y esto se basa en la idea de que "La política es ejercicio de poder, lo que supone que las decisiones políticas se imponen a todas las personas, estén o no de acuerdo con dicha decisión. Por eso es importante que los canales de participación política (participación ciudadana) sean claros y eficaces" (Pindado, 2016).

Esta claridad es necesaria en la misma configuración de los dispositivos concretos en los que la ciudadanía se esfuerza en participar. El punto que requiere definición es cómo esta ciudadanía, sea colectiva o individualmente, incide en lo público. Por ejemplo, si la partici-

pación se orienta o dirige principalmente a la consulta, el diálogo, la decisión o la vigilancia. No toda participación debería ser institucionalizada, pero la participación ciudadana (como fue definida anteriormente) tendría que ser claramente diseñada para que su incidencia en lo público sea eficaz.

Modelos, diseños y experiencias nacionales e internacionales

A partir de la necesidad de modificar radicalmente los modos de relación sociedad-Estado, urge construir un diálogo nacional que implique a todos los poderes de los tres ámbitos del Estado mexicano. Seguramente habrá mecanismos de participación que serán reformados o cancelados, otros se deberían articular entre niveles o áreas, mientras que se deberá crear otros nuevos.

Mientras eso se lleva a cabo, es necesaria la documentación y análisis de la rica y heterogénea experiencia nacional e internacional. Para ir avanzando en ideas concretas en este sentido, se presentan cuatro ejemplos de potenciales innovaciones que podrían formar parte de esa Política Nacional.

En primer lugar, a partir de la experiencia brasileña ya de varios lustros, convendría construir en ciertas áreas de política pública clave un sistema de Consejos gestores de política pública donde la ciudadanía incida mediante mecanismos de decisión y vigilancia de dichas áreas de política pública. Los Consejos deberían integrarse a sistemas nacionales de política construidos desde abajo, partiendo de los municipios a la federación, pasando por los estados. Así mismo, estos Consejos gestores se entrelazarían con Conferencias temáticas, entendidas como espacios cíclicos (bianuales, por ejemplo) de consulta abierta al conjunto de la población para incorporar las perspectivas más diversas de los diversos sectores de la sociedad (véase, Isunza, 2013).

Una segunda área de participación ciudadana que podría reformularse es la que se dedica al control y supervisión de las obras y servicios provistos por el poder público. La llamada "contraloría social" debería reformarse a fondo, para superar su historia reciente que ha devenido en una simulación estéril. Debería recuperarse su fuerza de vigilancia social con consecuencias, ampliando su campo de acción más allá de algunas políticas sociales predefinidas, y más allá de los "beneficiarios" de los programas. La contraloría social reestructurada podría articular a cualquier ciudadano interesado en vigilar la provisión de bienes y servicios, generar información y acción que sea tomada en cuenta por la administración pública para su mejora, y engarzar sus acciones e informaciones a los

varios sistemas de control interno con las que cuenta el Estado mexicano. En términos de experiencias internacionales, esta nueva fase de la contraloría social mexicana aprendería de las llamadas "auditorías sociales", como el caso de las veedurías colombianas.

En tercer lugar, aprovechando el ejemplo de ciudades latinoamericanas con larga experiencia, debería adoptarse el modelo del Plan de metas. A partir de 2008, la ciudad brasileña de São Paulo, decidió que el alcalde electo debería "traducir" su plataforma electoral en un plan de gobierno aterrizado en programas, proyectos y acciones, que deben materializarse en metas cuantificables. Y pueden medirse si se expresan como metas los bienes y servicios concretos que se implementarán en un tiempo y espacio determinados ("en tal semestre, en tal barrio o colonia"). Esto no sólo es la base de una planificación y control democrático de la gestión mediante las herramientas del gobierno representativo, sino que permite que la información de las acciones del poder público esté expresada en términos que la ciudadanía puede claramente supervisar.

En cuarto lugar, las potencialidades ciudadanas de tomar parte en los asuntos públicos pueden multiplicar sus resultados si se utilizan plataformas digitales que integren modos virtuales y presenciales de participación. Además, las infraestructuras digitales permiten organizar múltiples y heterogéneas iniciativas y propuestas, ordenando la información y haciendo posible la trazabilidad de esas múltiples energías y datos. Un ejemplo de referencia es la plataforma digital para la participación democrática "Decidim Barcelona" (https://www.decidim.barcelona), cuya versión adecuada al país ya ha sido probada en el caso de los ayuntamientos de Veracruz (https://decide.veracruzmunicipio.gob.mx) y Mérida (https://decide.merida.gob.mx), y muy posiblemente también sucederá en la Ciudad de México.

Estas cuatro maneras de relación sociedad-Estado apuntan a horizontes de innovación. No se trata de imponer prácticas o esquemas de manera automática y sin análisis de su viabilidad. Por el contrario, se debería partir de acuerdos básicos para implementar experiencias piloto que formen parte de una Política nacional de participación ciudadana, para que esas experiencias acompañadas y evaluadas, sirvan de insumo para su ajuste y ampliación a nuevos espacios y escalas que den lugar a una auténtica Política nacional.

A modo de conclusión

El actual gobierno federal tiene la oportunidad de encabezar una transformación de régimen si apuesta por la formulación de nuevos mo-

dos de relación Estado-sociedad. La consulta de ciertas decisiones con la ciudadanía es un paso, aunque no implica nuevas formas de ubicar a la ciudadanía en el centro de las decisiones públicas mediante dispositivos engarzados estratégicamente con los problemas más sentidos, con la vida cotidiana y con los ciclos de las políticas públicas.

La participación ciudadana, como medio para mantener democrático el poder, necesita de diseños institucionales que permitan más incidencia con menos esfuerzo y tiempo de la ciudadanía: a partir de las experiencias nacionales e internacionales pueden crearse diseños institucionales adecuados.

La importancia de pensar estas innovaciones como parte de un ejercicio de debate nacional radica en lograr una auténtica reforma de Estado y no solo políticas o programas impuestos por una fuerza partidaria. Dicho diálogo no podría hacerse con las energías e inteligencias que comúnmente participan en el debate público. Debería impulsarse un proceso nacional que aprovechara el apoyo de plataformas digitales para incluir más actores, más diversos. La manera en que se procese esta necesaria reforma es capital para el resultado. El fin no justifica los medios. Al contrario. Son los medios los que definen, perfilan o moldean el fin al que se llega.

Fuentes citadas

Cejudo, Guillermo y otros. 2019. *Métrica de gobierno abierto. Informe de resultados*. CIDE-INAI. México.

Isunza Vera, Ernesto. 2013. *Los consejos gestores de políticas públicas: una vía para la participación ciudadana efectiva.* CIDE. México. Accesible en http://rendiciondecuentas.org.mx/cuaderno-los-consejos-gestores-de-politicas-publicas-una-via-para-la-participacion-ciudadana-efectiva/.

Isunza Vera, Ernesto. 2017. "Participación ciudadana y controles democráticos no electorales en México. La oferta participativa federal en el contexto del régimen de rendición de cuentas", en Alberto Aziz y Ernesto Isunza (coords.). *Las razones del fracaso democrático: rupturas, capturas y resistencias.* CIESAS. México. (pp. 94-121).

Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle. 2018. "Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática", en Ernesto Isunza y Adrián Gurza (eds.). *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica.* Peter Lang. Oxford. (pp. 1-44).

Isunza Vera, Ernesto, Ivonne Ortuño, Vicente Moctezuma y Lourdes Gallardo. 2018. "México. Sofisticación institucional y participación periférica", en Ernesto Isunza y Adrián Gurza (eds.). *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica.* Peter Lang. Oxford. (pp. 101-149).

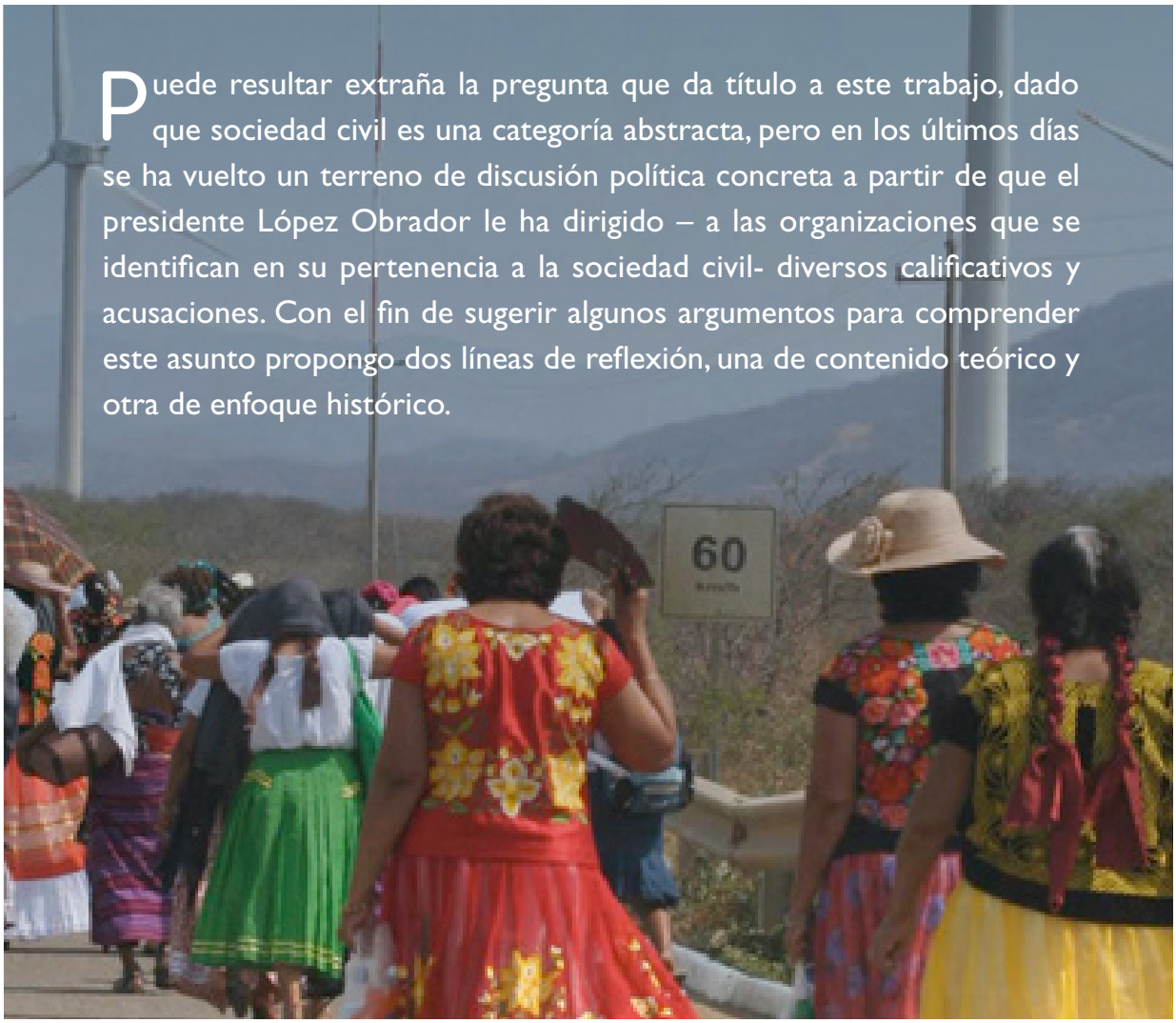
Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo.* Alianza. Madrid.

Pindado, Fernando. 2016. *Sinécdoque, participación y democracia.* En https://fpindado.wordpress.com/2016/09/30/sinecdoque-participacion-y-democracia/

Rosanvallon, Pierre. 2007. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza.* Manantial. Buenos Aires. 22 de febrero de 2019

¿PARA QUÉ SIRVE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO?

Manuel Canto Chac
Universidad Autónoma Metropolitana



Puede resultar extraña la pregunta que da título a este trabajo, dado que sociedad civil es una categoría abstracta, pero en los últimos días se ha vuelto un terreno de discusión política concreta a partir de que el presidente López Obrador le ha dirigido – a las organizaciones que se identifican en su pertenencia a la sociedad civil- diversos calificativos y acusaciones. Con el fin de sugerir algunos argumentos para comprender este asunto propongo dos líneas de reflexión, una de contenido teórico y otra de enfoque histórico.

Las primeras décadas de este siglo han sido las del acompañamiento de la defensa del territorio, ante la voracidad de las empresas transnacionales y también la del acompañamiento de quienes hurgan la tierra en búsqueda de sus desaparecidos.

Antecedentes sobre el uso del término "sociedad civil"

La utilización de la categoría de sociedad civil ha sido recurrente en las últimas décadas; ha sido vista por algunos con sobrado entusiasmo y, por otros, con desconfianza, atribuyéndole una matriz solo liberal, olvidando que su derrotero histórico va mucho más allá del liberalismo; ha pasado por las distintas etapas del pensamiento político, desde Tomás de Aquino hasta nuestros días (García Pelayo, 1981, Ullman, 1983). El sentido que se le atribuye a sociedad civil depende de la situación histórica en la que se ubica. No es lo mismo hablar de sociedad civil en los procesos de Europa oriental de fines de siglo XX, que en los de América Latina a mediados de ese siglo.

En el último tercio del siglo XX sociedad civil ha servido en América Latina para dar cuenta de la multiplicidad de actores, más allá de las organizaciones clasistas y de los partidos políticos, que lucharon en contra de los gobiernos autoritarios y que contribuyeron al retorno de la democracia.

> *"…muchas organizaciones ya existentes de la sociedad civil resucitan como tales y dejan, por lo tanto, de ser cascarones conquistados por el aparato estatal. Por eso mismo, pasan a ser campos de lucha en los que se dirime quien, y en apoyo de que, hablará desde ellas, dirigiéndose al público más amplio y no ya sólo a los vericuetos de la burocracia estatal […] emergen nuevas formas asociativas que son testimonio del dinamismo social que… el burocratismo autoritario no pudo suprimir. Comités de barrio, organizaciones de autoayuda, movimientos sindicales o barriales de base, instituciones populares de la Iglesia Católica u otras confesiones, son parte de una larga lista con la que –sobre todo- el sector popular destila el aprendizaje que dejó el duro período anterior." (O'Donell, 1985: 184).*

Sociedad Civil en América Latina, en el período de lucha contra las dictaduras, no fue una moda académica, surgió entre la intelectualidad que acompañó a las diversas formas de resistencia, pronto fue incorporada como referente identitario por los movimientos sociales, particularmente aquellos que, ante la crueldad de la represión militar, levantaron la bandera de los derechos humanos.

> *El llamado al fortalecimiento de la sociedad civil surge a mediados de los años setenta a raíz de los golpes militares en el Cono Sur. Se recurre entonces al término con intención polémica para explicitar la antinomia básica: la sociedad civil se contrapone al Estado autoritario. La invocación de la sociedad civil tiene una clara connotación antiautoritaria (Lechner, 1994: 132).*

En México el proceso fue distinto al del Cono Sur, el autoritarismo mexicano en el siglo XX no utilizaba la represión generalizada sino la selectiva, el control gubernamental sobre la sociedad se ejercía con la fuerza corporativa, cuando ésta entró en declive surgieron diversas formas de organización en el ámbito sindical, campesino y urbano, pero también en los territorios y en los nuevos sectores sociales que tomaron como bandera la reivindicación de los derechos humanos y la democracia y que tenían como referente de su identidad a la sociedad civil.

A las organizaciones sindicales, campesinas y las del movimiento urbano popular les resultaba claro que con la sociedad civil se realizaban alianzas, y aunque no se reconocían en esa categoría tampoco desconfiaban de ella, como ocurría -y tal vez ocurra hasta ahora- con la vieja izquierda partidaria de corte nacional - revolucionario. Este proceso tuvo no solo importancia práctica, sino también teórico – práctica. En los espacios de las organizaciones emergentes se fue construyendo, desde la década de los ochenta, la referencia a sociedad civil como identidad compartida. El discurso tuvo fuerte influencia del legado intelectual del comunista italiano Antonio Gramsci, se desarrolló en espacios de reflexión de las organizaciones civiles, vinculados a las organizaciones sociales y comunitarias, entre los grupos generados en la transformación eclesial surgida en América Latina, comúnmente conocida como *Teología de la Liberación* y en algunos círculos intelectuales.

Las organizaciones que se identificaron con sociedad civil desarrollaron propuestas estratégicas en la pedagogía popular, en el desarrollo social -entendido como derecho humano- incluso en la relación con el poder político a partir del desarrollo teórico – práctico de la democracia participativa, misma que fue capaz de modificar la percepción que los gobiernos, los politólogos conservadores y los políticos tradicionales tenían de la participación ciudadana, que si bien aceptaban que la democracia implica el voto del pueblo, manifestaban su escepticismo sobre la capacidad del demos para intervenir en los asuntos de gobierno, imponiéndose la creencia de que la participación social dificulta la construcción racional de la vida pública (Avritzer, 2010). Lo más que le reconocían a los ciudadanos *comunes* fue la capacidad de emitir un sufragio para seleccionar, mediante el voto mayoritario, a la élite a la que le otorgarían el monopolio de las decisiones (Schumpeter, 1971).

Las prácticas de democracia participativa en América Latina, y de aquí a varias partes del mundo, llevaron a revalorar a los diversos actores sociales, tematizados como organizaciones de la sociedad civil, y por lo mismo pasaron de ser considerados de amenazas al

orden democrático a generadores y constructores de problemas públicos que se han ubicado de manera estable en la agenda, como el medio ambiente, el género, los derechos humanos y la construcción de recursos para que los "*débiles*" puedan intervenir en las políticas (Neveu, 2015).

La historia más reciente de la sociedad civil en México

Llegado a este punto tengo que excusarme por este largo rodeo introductorio, pero era necesario por varios motivos, en primer lugar, para recordar a quienes olvidan la historia lo que en ella ha significado la sociedad civil. En segundo lugar, también para recordar cómo ha impactado el pensamiento de la izquierda contemporánea en todo el mundo y, lo más importante, para comprender la historia de las organizaciones de la sociedad civil en México. Solo de esta manera se haría comprensible el listado, harto insuficiente, que a grandes saltos haré de lo realizado en nuestro país.

Podría iniciar con la crítica al autoritarismo disfrazado de desarrollismo en los sesenta, que condujo a la creación de formas alternativas de organización y producción social, junto con la creación de organizaciones sindicales y campesinas que desafiaron al corporativismo estatista. En los setenta fue el desarrollo de experiencias innovadoras de educación popular, junto con la defensa de los derechos humanos y la solidaridad con América Latina.

En la década de los ochenta maduraron muchas de las experiencias anteriores a las que se unió la crítica temprana al neoliberalismo que los gobiernos priistas construyeron a partir del control social que les heredó la lejana revolución. Fue también la década de la reconstrucción por los sismos del 85. Y también del sismo electoral del 88 que condujo al desarrollo de la observación electoral, al reconocimiento de la autoridad electoral como órgano autónomo y a la institucionalización de la procura de los derechos humanos.

En los noventa se afrontó el reto de la paz justa, contribuyendo al diálogo entre el gobierno y los indígenas zapatistas en armas. Fue también la construcción de programas oficiales de derechos humanos, de la pugna por sacar del hermetismo la información pública. Fueron los años del impulso de legislaciones para el reconocimiento de la acción de los organismos de la sociedad civil como de interés público y para reconocer el derecho a intervenir en las políticas públicas, primero en la Ciudad de México y luego en el país. Ciudad por la que mucho hicieron por dotarla de una constitución política, que devolvió la ciudadanía completa a sus habitantes y que incorporó los recientes avances sobre la democracia participativa, los derechos humanos y el control sobre la impartición de justicia.

Las primeras décadas de este siglo han sido las del acompañamiento de la defensa del territorio, ante la voracidad de las empresas transnacionales y la complicidad de los llamados gobiernos nacionales y también, la del acompañamiento de quienes hurgan la tierra en búsqueda de sus desaparecidos.

¿Faltará mucho más para caer en la cuenta que tanta riqueza organizativa de la sociedad mexicana solo puede ser recusada por desconocimiento o por falta de visión? Parece que es el momento de reconocer lo que los propios ciudadanos aportan, a veces a pesar de sus gobiernos por lograr que lo público sea para todos.

Bibliografía

Avritzer, Leonardo (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático.* Universidad Veracruzana, Xalapa.

García – Pelayo, Manuel (1981). *Los Mitos Políticos.* Alianza Universidad. Madrid.

Lechner, Norbert (1994) *La (problemática) invocación a la sociedad civil.* Revista Perfiles Latinoamericanos. FLACSO. Disponible en [http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/viewFile/456/409]

Neveu, Erik (2015). *Sociologie politique des problèmes publiques.* Armand Colin. París.

O´Donnell, Guillermo (1985). Notas para el estudio de los procesos de democratización política a partir del Estado Burocrático – Autoritario. En VVAA *Los Límites de la democracia.* CLACSO, Buenos Aires.

Ullman, Walter (1983). *Historia del pensamiento político en la edad media.* Ariel, Barcelona.

La relevancia de la democracia participativa, la ciudadanía al centro de la vida nacional

Pedro Javier González G

Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.

Sin lugar a dudas, los cambios de mayor trascendencia experimentados por México en el transcurso de las tres recientes décadas son aquellos relacionados con la transición a la democracia. Esta afirmación no equivale a desconocer el carácter incompleto del proceso ni las múltiples debilidades que aquejan al régimen democrático. Sin embargo, es justo reconocer que, en la actualidad, el sistema político es radicalmente distinto al prevaleciente hace treinta años. Los avances en materia electoral, pluralismo, libertades civiles y división de poderes, entre otros, son innegables.

Los factores clave de la pérdida de credibilidad de la política convencional y sus instituciones han sido la espiral de violencia que azota al país y la corrupción rampante. Cortesía de Presidencia de la República Mexicana vía Wiki Commons.

Pero, en paralelo, es preciso reconocer que el cambio democrático no ha sido, por sí solo, suficiente para satisfacer las más sentidas demandas de la sociedad. Sin entrar a analizar las causas, lo cierto es que el régimen democrático no ha acreditado su capacidad de gobierno, es decir, su capacidad para dar respuesta a las necesidades de la sociedad; tampoco ha sabido deslindarse de la ineficiencia y la corrupción que en gran medida caracterizaron el ejercicio del poder durante el régimen autoritario.

Más que la falta de resultados positivos en renglones como el crecimiento de la economía y del empleo, los factores clave de la pérdida de credibilidad de la política convencional y sus instituciones han sido la espiral de violencia que azota al país y la corrupción rampante exhibida por una clase política cada vez más lejana de los intereses y las preocupaciones ciudadanas.

En tal virtud, es constatable una suerte de desencanto ciudadano con la democracia, con sus prácticas, sus instituciones y, sobre todo, sus resultados. Una amplia variedad de estudios demoscópicos así lo ilustra. Ya sea que se indague el grado de satisfacción ciudadana con la forma en que funciona el régimen democrático o el grado de confianza en las instituciones, lo cierto es que, independientemente de las diferencias en sus resultados, los distintos estudios son coincidentes en el sentido de un creciente escepticismo ciudadano respecto a los valores y las prácticas democráticas.

Hay una clara crisis de la democracia representativa en la medida en que la toma de decisiones parece cada vez más lejana del interés ciudadano. Los representantes actúan en función de intereses personales o partidarios. Cuando el entramado legal e institucional que da sustento a la conformación de la representación política no permite una participación ciudadana más activa y significativa en las cuestiones públicas, las decisiones gubernamentales que afectan a la ciudadanía son ejecutadas unilateralmente por el aparato de la administración pública. De cara este escenario, resulta crucial recuperar la credibilidad en las instituciones democráticas. Para tal efecto, la democracia representativa necesita revitalizarse mediante la adopción de distintos mecanismos propios de la demo-

cracia participativa. La idea es empoderar al ciudadano y de colocarlo en el centro mismo de la vida nacional.

No se trata de que la llamada democracia participativa sustituya a la democracia representativa, sino de que la complemente y contribuya a su fortalecimiento en la inteligencia de que la ciudadanía es la razón de ser y, al mismo tiempo, el fundamento más sólido de la democracia. El problema es que a la democracia mexicana le hace falta un mayor músculo ciudadano. Y este músculo requiere de un marco legal e institucional idóneo para ejercitarse.

En este contexto, resultan particularmente relevantes de las reformas políticas y electorales surgidas del *Pacto por México*. Gracias a ellas, en la Constitución están reconocidas diversas prácticas asociadas con la democracia participativa. Destacan principalmente la iniciativa ciudadana y la consulta popular. Asimismo, en estos momentos, en la agenda de pendientes del Congreso de la Unión la cuestión de la revocación del mandato ocupa un lugar central.

La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos debe estar sujeta a reglas precisas. Las diversas modalidades formales de participación ciudadana representan valiosas oportunidades de empoderamiento y, por tanto, deben convertirse en vehículos que favorezcan una mayor vinculación de las decisiones de los representantes con los intereses y necesidades de los representados. Sin embargo, al mismo tiempo, conllevan riesgos significativos.

Lecciones de experiencias recientes de participación

A este respecto, puede ser útil contrastar las experiencias recientes en materia de participación ciudadana. Por un lado, a partir de una amplia movilización de organizaciones de la sociedad civil, academia y medios de comunicación, entre otros, se visibilizó la necesidad de avanzar en la elaboración y aprobación de las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción. Con base en las reglas establecidas para presentar al Congreso una iniciativa ciudadana en esta materia, se rebasó con creces el umbral establecido por la ley para que la propuesta de leyes secundarias surgida de la sociedad civil fuese tomada en cuenta y contribuyese a destrabar el proceso legislativo del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por otro lado, los partidos políticos intentaron promover consultas populares referentes a temas clave de sus propias agendas (reforma energética, salario mínimo y reducción de

plurinominales). En la medida en que la definición de los temas por consultar no satisfizo los requisitos de ley, la Suprema Corte no dio su aval para que dichas consultas se realizaran.

Ciertamente, se puede argüir que los requisitos establecidos por la ley para la celebración de consultas populares con carácter vinculante son excesivamente restringidos. Pero esta constatación, que eventualmente podría dar lugar a una revisión de las reglas, no equivale a legitimar la realización de ejercicios de consulta al margen de las reglas establecidas en la ley: quién convoca, la constitucionalidad del tema por consultar, el papel del INE en la organización y en el conteo del resultado y la utilización de los tiempos del Estado para difundir en igualdad de circunstancias los argumentos a favor o en contra del tema consultado, entre los más importantes.

Las consultas populares deben, ante todo, entenderse como un derecho de la ciudadanía y no como una herramienta al servicio del poder. En ausencia de reglas claras y garantes de la trascendencia del tema a consultar, las consultas pueden devenir en lo contrario a una vía de empoderamiento, es decir, convertirse en un recurso a modo de los gobernantes para legitimar decisiones previamente tomadas. Como lo ilustra con claridad el caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de México, una consulta a modo, realizada al margen de los requisitos definidos por la ley, sirvió de "argumento" para justificar una decisión previamente adoptada y que dista de satisfacer los más elementales criterios de viabilidad técnica y financiera.

La consulta popular puede ser un muy eficaz mecanismo de empoderamiento ciudadano y de fortalecimiento del orden democrático. Pero puede también ser desvirtuada por un poder político que apelando a la voluntad popular ve en las consultas una vía para tomar decisiones al margen de cualquier criterio de viabilidad o, incluso, por encima, de las restricciones legales e institucionales existentes.

Es del interés de la sociedad civil organizada promover el empoderamiento ciudadano y, por tanto, las distintas modalidades de democracia participativa. Pero precisamente por ello es también de su interés evitar que este mecanismo se convierta en herramienta al servicio de un poder político que no admite límites ni contrapesos. A la luz de esta consideración, la capacidad de propuesta ya exhibida en relación con otros temas de la agenda pública deberá convertirse en un insumo indispensable para hacer los mecanismos de la democracia participativa un sólido pilar del régimen democrático.

SIGUE PENDIENTE PROYECTO DE LEY PARA NORMAR LAS *consultas ciudadanas*

Senadores de Morena han afirmado que el presidente de la República será quien presente un proyecto de ley para que el INE se encargue de organizar las consultas, que se efectuarían el primer domingo de julio de cada año y sólo tendrán carácter vinculante si participa al menos el 40% del padrón.

¿Qué dice la Constitución al respecto?

Artículo 35. Son derechos del ciudadano: (…)

VIII.- Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1°. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2°. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes.

OTRAS DEMOCRACIAS.
APRENDIZAJES Y DESAFÍOS DE LOS GOBIERNOS COMUNITARIOS EN CHIAPAS

Miguel Ángel Paz Carrasco
Fundador de Voces Mesoamericanas, Acción con Pueblos Migrantes

Los resultados de la votación del primero de julio de 2018 en México, nos colocaron en un escenario de posibilidades de cambio histórico en nuestro país. Se trata de un tiempo de oportunidades para la reconstrucción nacional, en un contexto mundial de reposicionamiento y expansión de gobiernos conservadores, especialmente crítico en una América Latina que experimenta la regresión democrática y social, y la profundización de marcos institucionales que combinan democracia representativa de ideología liberal y economía de libre mercado. Sin duda, este momento de transición política nos conecta con la noción de "condiciones de posibilidad", es decir, coyunturas históricas en las que las posibilidades concretas de imaginar y proponer proyectos emancipadores, tienen una correlación con la acumulación de capacidades y potencialidades sociales en el presente.

Foto de Modevite.

Frente a un entorno de expectativas y energías sociales desbordadas, proponemos una posición prudente que reconozca tanto las posibilidades estructurales y subjetivas de la transformación social, como los límites que imponen las instituciones y tradiciones del sistema capitalista. El actual escenario nacional conlleva la confrontación inevitable entre visiones, expectativas y proyectos de país, y la discusión respecto a las políticas más eficaces para avanzar en la transformación social, política y económica. No basta una conducción política "desde arriba" con sentido popular, es necesaria la movilización social y la participación ciudadana para respaldar, profundizar y sostener "desde abajo" las propuestas de cambio. Hablamos de la importancia y de la urgencia de subvertir las actuales relaciones de poder, desmantelar las estructuras de control corporativo y clientelar, fortalecer el poder civil con la reconstitución de los tejidos de autogobierno y autoorganización local, y la ampliación de convergencias en la perspectiva gramsciana de "otro bloque histórico" de carácter contrahegemónico.

Posibilidades y potencialidades de la transformación en México

Conscientes de la legitimidad política que representan 30.11 millones de votos que sumó Andrés Manuel López Obrador, y de la posibilidad de desdoblamiento de esa fuerza electoral en fuerzas sociales, valdría la pena plantearnos -en el horizonte de mediano plazo que nos ofrece el período sexenal-, la refundación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, que supone la reinvención de los esquemas de intermediación entre ambos y la construcción de espacios de representación social con liderazgo colectivo. Por tanto, se trata de un proceso de refundación de la democracia, transitando de las formas representativas a las formas radicales y participativas que sostienen la autonomía y la autogestión en el territorio.

Los nuevos entornos gubernamentales amplían los horizontes de transformación en México, pero no garantizan su concreción. Por eso, ante los retos que supone la transformación en un contexto de crisis sistémica y estructural, se multiplican los desafíos conceptuales y políticos sobre las vías posibles de la transición, y se hace necesario abrir espacios de discusión sobre las estrategias -*que dan dirección a las acciones*-, y los métodos -*que hacen los caminos*-, para concretar un nuevo proyecto de país.

Surgen preguntas inevitables, ¿qué nos toca hacer desde los diferentes sectores sociales?, ¿cuál es nuestro papel como actores civiles en este proceso de refundación de la democracia y de las relaciones entre el Estado y la

sociedad? Nos permitimos hacer una reflexión desde el sur del país, desde las experiencias sociales concretas que construyen otras formas de democracia y ciudadanía comunitaria en Chiapas, que nos permita identificar retos y aprender de ellas en el intercambio y diálogo de prácticas y saberes.

Gobiernos comunitarios: consultar y deliberar "a mano alzada"

Históricamente -desde los tiempos coloniales hasta los contemporáneos-, en el territorio del actual estado de Chiapas han emergido movimientos de resistencia que subvierten las relaciones entre los poderes instituidos y los pueblos indígenas, y reconstituyen tejidos de autogobierno local. A lo largo de casi cuatro décadas de contrarrevolución neoliberal en México, Chiapas ha sido un "laboratorio social" de construcción de experiencias y proyectos alternativos vinculados al neozapatismo y a los "otros zapatismos" (Toledo, 2019); estos últimos tienen menor resonancia en el plano nacional e internacional, pero han logrado desarrollar estrategias y métodos que vale la pena traer a nuestro análisis sobre el presente y futuro de la democracia.

Vamos a referirnos a la experiencia de las Asambleas Comunitarias de Consulta que permiten a pueblos indígenas en Los Altos de Chiapas, decidir el sistema de elección de sus autoridades en forma directa y a "mano alzada". Después de tres años de lucha -que costó la vida de tres personas a principios dl 2018-, el pueblo tzeltal de Oxchuc decidió elegir a sus autoridades mediante el sistema normativo interno, o de "usos y costumbres", que desplaza a los partidos políticos. Este doloroso proceso de parto social enfrentó el bloqueo y las restricciones legales del sistema político mexicano que se niega a reconocer derechos políticos plenos a los pueblos y comunidades indígenas; y de manera directa, la violencia institucional fue desplegada por el gobierno de Manuel Velasco Coello, actual senador por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Mientras para las élites políticas y los partidos políticos, esta decisión representa un retroceso en la vida democrática de la entidad, para la mayoría de habitantes del municipio que votó por el sistema de usos y costumbres, es la posibilidad de reconstituir la vida política en diálogo y armonía. Gabriel Méndez López, abogado comunitario e integrante de la Comisión por la Paz y Justicia de Oxchuc, explica que "Así era la vida pública en la comunidad y los partidos políticos llegaron a dividir y a subdividir, hay muchas comunidades que se subdividieron debido a los intereses políticos que han tenido algunos actores" .[1]

[1] Consultar *El Heraldo de México,* 6 de enero de 2019; https://heraldodemexico.com.mx/estados/oxchuc-chiapas-elegira-a-sus-autoridades-por-usos-y-costumbres/

El dictamen antropológico elaborado por peritos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), "Sistema Normativo Indígena para la designación de autoridades en el municipio de Santo Tomás, Oxchuc", reconoció la convivencia de sistemas normativos internos con el sistema político mexicano. Con dictamen en mano, el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC) comenzó la realización de 116 asambleas comunitarias informativas y de consulta, que concluyó el pasado 6 de enero de 2019 con una Asamblea Plenaria de Resultados que después de 30 años acordó restituir el sistema normativo interno.

Los desafíos y resistencias institucionales que enfrentará el pueblo de Oxchuc son muchos, pues se trata de un sistema normativo de hecho y no de derecho en la legislación local. En el corto plazo, se tienen que realizar reformas a la Constitución local y al Código de Elecciones y Participación Ciudadana. Pero también es preciso trabajar localmente en la reconstrucción social: desmantelar las estructuras de control caciquil que persisten en el municipio y la región; ampliar la participación de mujeres y jóvenes en la toma de decisiones sobre asuntos clave en la gestión de la vida social, y; abrir espacios de diálogo y cauce para la resolución de los conflictos intra e intercomunitarios. Solo mediante la reconstitución de los tejidos sociales y el fortalecimiento de los aparatos de autogobierno comunitario, podrá garantizarse el ejercicio de derechos políticos para toda la población.

No lejos de Oxchuc, el Movimiento en Defensa de la Vida y el Territorio (MODEVITE) avanza en la construcción de facto de Gobiernos Comunitarios de los municipios mediante la elección de sus autoridades por usos y costumbres. Desde 2013, el MODEVITE articula diversos procesos de resistencia a proyectos extractivistas y de infraestructura que afectan el territorio de las comunidades indígenas. En al menos 11 municipios en las regiones Norte, Selva y Los Altos de Chiapas, el movimiento ha logrado desarrollar formas de democracia de base enraizada en la defensa del territorio y control de bienes comunes. El MODEVITE tiene un soporte importante en el "Pueblo Creyente" de la Diócesis de San Cristóbal de Las Casas, lo que favorece su arraigo territorial, pero también puede representar una limitante en la construcción de consensos con otros actores sociales y políticos ahí presentes, que no están vinculados directamente a las estructuras eclesiales de base.

En noviembre el 2017, los habitantes de los también municipios tseltales de Chilón y Sitalá, vinculados al MODEVITE, presentaron una petición formal al IEPC para elegir y nombrar

a sus autoridades según normas, procedimientos y prácticas tradicionales, sustentada en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la Convención de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y en los artículos 2 y 7 de la Constitución Mexicana. Desde entonces, las y los representantes de los Gobiernos Comunitarios realizan asambleas informativas y de consulta para construir las bases de un autogobierno indígena que sustituya los liderazgos y estructuras corporativas del sistema de partidos.

A diferencia del proceso en Oxchuc, rechazan la propuesta del Consejo General del IEPC de realizar un peritaje antropológico: "Un estudio cultural es violatorio de nuestros derechos humanos e indígenas por atentar contra el principio de autoadscripción, consagrado en nuestra Constitución Mexicana, en su artículo segundo, así como por la jurisprudencia nacional y los convenios internacionales respectivos". De manera paralela, exigieron una sentencia favorable al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que resolvió a su favor y ordenó a su homólogo en Chiapas proceder en el mismo sentido para que se realice una consulta sobre la elección de autoridades municipales mediante sistemas normativos internos. El IEPC ha confirmado que la consulta iniciará en el municipio de Sitalá en septiembre de 2019, y dos meses después en el de Chilón.

Desafíos de los gobiernos comunitarios: radicalizar y escalar la democracia participativa

Nuestra reflexión no puede evadir la pregunta sobre los límites y posibilidades de consolidación y ampliación de las democracias participativas y los autogobiernos comunitarios en la coyuntura actual de México y Chiapas.

Como todo proceso histórico social, las experiencias de democracia comunitaria que se construyen en los municipios tseltales de Oxchuc, Chilón y Sitalá, no son lineales ni están exentas de conflictos y contradicciones; presentan retos importantes para ampliar sus posibilidades de consolidación y arraigo. Para contrarrestar los poderes públicos y los agentes del capital financiero, los gobiernos comunitarios han optado por utilizar recursos institucionales y combinarlos con medios de participación autónoma y autogestiva en el territorio. En este sentido, pugnan por la reconfiguración de las normas institucionales, la redistribución y desconcentración del poder político, y la creación de nuevos mecanismos de interlocución con el Estado. Los gobiernos comunitarios ejercen una autonomía que va

más allá de la resistencia, y se configura como ejercicio de autogobierno comunitario y control de las políticas y acciones de gobierno.

El gobierno estatal que encabeza Rutilio Escandón Cadenas en Chiapas (2018-2024), es producto del reciclaje de grupos de poder que han colonizado a MORENA y al resto de partidos políticos, y representan la continuidad de estructuras de corrupción e impunidad en la entidad. Aquí está uno de los principales obstáculos para avanzar en la construcción de una nueva institucionalidad democrática. Pero hay otros retos de carácter interno que enfrenta el movimiento social de los gobiernos comunitarios. Primero, subvertir las lógicas de poder vertical y unipersonal que han permeado las estructuras tradicionales de gobierno comunitario. Para ello, es necesario trabajar en procesos educativos y comunicativos de base que configuren una cultura política alternativa, en la que ética y política son un binomio inseparable. Segundo, la reconstitución de la vida social y política de las comunidades indígenas, y la revitalización de sus sistemas internos, requiere la creación de espacios de diálogo para la discusión y generación de consensos en torno a proyectos emancipatorios que sean plurales e incluyentes de la diversidad política, organizativa y religiosa que caracteriza los tejidos comunitarios en los estados del sur del país. Ambas tareas requieren la emergencia de liderazgos colectivos, la participación estratégica de mujeres, jóvenes, niñas y niños como sujetas y sujetos políticos que pueden radicalizar la democracia comunitaria y hacerla escalar a los ámbitos municipal, estatal y nacional.

La construcción de un proyecto alternativo de país implica deconstruir los marcos institucionales e imaginarios colectivos de la democracia representativa; reconstruir el Estado en clave de justicia y derechos, y; reconstruir la sociedad, como tejidos y movimientos sociales capaces de contrarrestar los poderes públicos y privados, y refundar su relación con el Estado. Mirar a los sures y aprender de sus experiencias concretas es un buen método para caminar hacia la urgente y anhelada transformación de nuestro país.

Resultados DE LA CONSULTA CIUDADANA SOBRE EL PROYECTO INTEGRAL MORELOS Y LA TERMOELÉCTRICA DE HUEXCA

El Proyecto Integral Morelos y la termoeléctrica de Huexca fue presentado en 2009, tras ser aprobado por las secretarías de Energía (Sener) y de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) sin ser sometido a una consulta entre los habitantes de las comunidades; a los ejidatarios no se les notificó sobre los posibles impactos medioambientales.técnicos, así como la percepción respecto al voto y a la política del país de origen.

El Proyecto Integral Morelos

Obra hidroeléctrica que constará de:

- 2 centrales termoeléctricas en la comunidad de Huexca, Morelos
- un gasoducto de 150 kilómetros que atravesará los estados de Tlaxcala, Puebla y Morelos
- tendría una vida útil de 25 años y su inversión sería de 170 millones de dólares
- la instalación de una línea eléctrica de 20 kilómetros a la subestación de Yautepec
- un acueducto de 10 kilómetros desde Cuautla
- fue concesionada a las empresas españolas Elecnor y Enagas, para la construcción del gasoducto, y Abengoa, para los trabajos y la operación de las termoeléctricas.
- Una estimación inicial apuntó a una inversión total cercana a los 1,600 millones de dólares.

El rechazo a la obra

- El Proyecto fue suspendido en diversas etapas debido a una serie de amparos interpuestos por habitantes de las entidades afectadas por su edificación.
- Factores como la contaminación del agua, el daño al medio ambiente y los riesgos que se corren por el gasoducto fueron señalados como potenciales amenazas de este proyecto.
- De acuerdo con asociaciones civiles existe un riesgo de explosión, contaminación del agua -en la cuenca del Río Cuautla- y la violación de los derechos humanos, así como la invasión a las comunidades vecinas de la planta.

El resultado de la consulta

- En la consulta, participaron habitantes de 36 municipios de Morelos, 15 municipios de Puebla y 9 municipios de Tlaxcala.
- Dos días antes de la consulta ciudadana de este proyecto, realizada el 23 y 24 de febrero, fue asesinado Samir Flores, líder opositor de este proyecto.

¿Está usted de acuerdo que inicie la operación del proyecto integral Morelos y la Termoeléctrica de Huexca de la CFE?

	SI		NO		NULO		TOTAL
MORELOS	24,783	57.4%	18,270	42.3%	123	0.3%	43,176
PUEBLA	4,087	54.1%	3,425	45.3%	46	0.6%	7,558
TLAXCALA	4,304	86.4%	660	13.3%	17	0.3%	4,981
	33,174	59.5%	22,355	40.1%	186	0.3%	55,715

LA CONSULTA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS: EL CASO DE CHIHUAHUA

María Teresa Guerrero Olivares

Directora General de la Comisión para los Pueblos Indígenas

Estamos viviendo una época de transición hacia un futuro incierto, que puede ser de democracia real en todos los aspectos de la vida, como lo expresa, en forma sencilla Christian Felber en su libro *Economía del Bien Común*; o un futuro fatal de decadencia y deterioro ambiental como lo describen algunas películas de ficción, donde la confrontación se impone al conflicto y el abuso del más fuerte mengua la condición humana hasta el exterminio.

Durante 2014 y 2015 tuvimos la oportunidad de participar en la consulta indígena realizada por la empresa TransCanada, con motivo del proyecto del gasoducto el Encino-Topolobampo.

Para los individuos, la* Realpolitik *es devastadora de la naturaleza humana que contiene en sí misma la capacidad de modelarse a la imagen de su propia aspiración. Pero, parece ser que no hay ser humano que trascienda la tentación del poder otorgado por la ciudadanía al emitir su voto. Siendo así, la tentación del poder deforma al poderoso y a quienes mantienen el culto del* tlatoani *(el Jefe).

En esta circunstancia extrema se fracturan los valores del "servicio a los demás", que van de la mano con el sentido del valor y el respeto como dictados de la conciencia.

A medida que los problemas sociales se intensifican y se hacen más complejos, parecería que cada vez es menos posible que los seres humanos podamos desentrañar la red destructiva que hemos creado. Sin embargo, ante este sentimiento de incertidumbre e impotencia, la ley de causa y efecto budista plantea que: *Tanto el problema como la solución surgen dentro de nosotros mismos solo hay que potenciar la parte positiva.*

Postulado que va en la misma dirección de la enseñanza del Papa Francisco cuando nos dice en *Laudato Si* que "Toda pretensión de cuidar y mejorar el mundo supone cambios profundos en «los estilos de vida, los modelos de producción y de consumo, las estructuras consolidadas de poder que rigen hoy la sociedad", cambios que no serán posibles sin los cambios personales y sociales necesarios.

La versión descrita es el referente ético de la motivación profunda que me llevó a aceptar la invitación del Gobernador Javier Corral Jurado a formar parte de su equipo, primero de transición y luego como miembro de su gabinete, con el fin de apoyarlo en el ámbito de la vida y cultura de los pueblos originarios del estado de Chihuahua.

En mi caso, debo decir que nunca había tenido un puesto público y que, a partir de mi expulsión del Partido Mexicano de los Trabajadores (1979), me orienté al trabajo de educación popular y a la defensa de los derechos humanos y de los pueblos originarios en la Sierra Tarahumara mediante el activismo en la sociedad civil organizada.

La oferta de Javier Corral no fue cualquier cosa, implicaba participar en un gobierno comprometido con un cambio de régimen. En su discurso de toma de protesta como Gobernador de Chihuahua señaló, entre muchas otras cosas, lo siguiente: "mi gobierno tendrá una opción preferencial por los pobres, con los que más lo necesitan, como un gobierno incluyente y de Derechos Humanos; respetuoso de los derechos indígenas, de sus costumbres, su patrimonio e identidad; en mi gobierno señaló: se hablarán las lenguas indígenas que representan la pluriculturalidad étnica del estado de Chihuahua para que nos podamos entender bien, así sabremos cómo vamos a caminar en este tiempo difícil y de oportunidad que me han encomendado gobernar y el diálogo que es palabra y acción será el camino que he elegido para gobernar con ustedes...".

Con este esperanzador gobierno, podía también conjuntar otro anhelo siempre presente en el activismo social del cual provengo: **incidir en políticas públicas,** algo que vale decir, parecía inalcanzable, ya que, durante tres décadas, gobiernos iban y gobiernos venían y nosotras seguíamos tenazmente intentando, una y otra vez, lograr la interlocución entre sociedad y gobierno. Sin embargo, no pasaba nada y las desigualdades se profundizaban cada vez más y la cerrazón parecía nunca ceder.

Algunos ejercicios del derecho a la consulta a pueblos indígenas y sus lecciones

Entre 2012 y 2014 habíamos ganado dos juicios de amparo a favor de las comunidades indígenas que impugnaban la falta de consulta reconocida como un derecho en importantes convenios internacionales firmados por México, en la Constitución de la República y en la propia Ley de Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua. Ambos triunfos legales, documentaron la violación al derecho a la consulta previa, libre e informada; en la base de la violación, se escondía la inversión para la infraestructura del desarrollo turístico pensado desde fuera, en aras al progreso.

Durante 2014 y 2015 tuvimos la oportunidad de participar en la consulta indígena realizada por la empresa TransCanada, con motivo del proyecto del gasoducto el Encino-Topolobampo del Sistema Nacional de Gasoductos del Noroeste para abastecer de gas natural la planta de energía eléctrica de la CFE en Sinaloa. En este caso, la consulta era resultado de la reforma energética. En el fondo de la falta de consulta estaba la ignorancia, el desprecio o la invisibilidad de las comunidades indígenas y la inercia del ejercicio del poder a espaldas de los pueblos. Y así se habían dado los acuerdos entre el gobierno federal, el del

estado y la empresa para realizar la obra de infraestructura del gasoducto, a la usanza tradicional.

El ejercicio de los derechos humanos desde la sociedad frente a gobiernos sordos es toda una labor que requiere conocer el derecho, exigirlo con presión y a través del litigio, ganarlo y finalmente lograr que se ejecute la sentencia. Este proceso ha sido largo y tortuoso, donde el conflicto da paso a negociaciones entre gobierno-empresas-comunidades-y al interior de las mismas comunidades, donde es común que se generen discrepancias. Finalmente, es necesario que se realice el seguimiento que conlleva una sentencia o un acuerdo.

Estos ejemplos sintetizan la importancia de las luchas de las comunidades indígenas y de las OSC en el ejercicio de su derecho a la consulta previa, libre e informada, que sin esta determinación y persistencia de la sociedad civil organizada, no se hubiese desencadenado la secuela apremiante que significó varios logros: acotar a los intermediarios políticos tradicionales, tan buenos para juntar votos, como para traicionar movimientos; conocer los derechos y los sistemas normativos de los gobiernos indígenas; y legislar para armonizar las leyes. Todos estos aspectos configuran parte de la política pública de participación ciudadana del gobierno actual de Chihuahua.

De entrada, el gobierno de Javier Corral Jurado ejecutó las dos sentencias detenidas en el sexenio anterior: la del aeropuerto de Creel y la del fideicomiso turístico Barrancas del Cobre, a las que en la actualidad les damos seguimiento mediante la Comisión Estatal para Pueblos Indígenas en articulación con las secretarías que tienen competencia sobre los asuntos planteados.

Por otra parte, el derecho a la consulta indígena conlleva el respeto a otros derechos colectivos (el derecho a la información, a la participación, a la autonomía y libre determinación, y al territorio), que, si no se articulan entre sí, la consulta no pasará de ser un mero procedimiento burocrático sin sustancia, y seguro generará finalmente conflicto social e inconformidad entre las personas afectadas. La consulta constituye en sí misma un medio para garantizar la observancia de todos esos derechos.

Requisitos básicos de una consulta indígena

En la práctica, el derecho a la consulta es un proceso de aprendizaje que requiere de pertinencia cultural, información, honestidad, voluntad política de los tres niveles de gobierno, los cuales estamos obligados a facilitar su ejercicio. La consulta no es preguntar sí o no,

o preguntar para escuchar lo que se quiere escuchar; eso es simulación.

La consulta es un proceso que implica necesariamente información, participación, negociación, consentimiento; y en caso de que no lo haya, respetar que los afectados recurran al amparo. Reprimir un proceso de consulta a través de amenazas o amedrentamiento es incoherente, lo único que suscitará es desconfianza en el mecanismo de hacer la consulta de cara a la ciudadanía.

En este complejo andamiaje son importantes las estructuras que organizan y ordenan la sociedad civil desde los gobiernos indígenas, su representación, hasta el papel de las organizaciones de la sociedad civil, para la puesta en marcha de una participación real de la sociedad organizada, como contrapeso necesario del Estado. Aspectos todos incluidos a cabalidad en la política pública del gobierno de Javier Corral Jurado.

Por último, la consulta indígena es un mecanismo de participación específico para los pueblos y comunidades indígenas vistos como sujetos colectivos de derecho público, a diferencia de los mecanismos de consulta pública o los previstos en la Ley de participación ciudadana, que se refiere a los ciudadanos como sujetos individuales de derechos.

Bibliografía

Felber, Christian (2012). *La economía del bien común.* España: Deusto S.A. Ediciones.

Guerrero Olivares, María Teresa y Villalobos Díaz, Diana. (2016). Análisis comparativo de tres consultas en la Sierra Tarahumara. México: Fundación Heinrich Böll. Disponibles en http://kwira.org/wp-content/uploads/Consultas-Tarahumara_FINAL.pdf

Guerrero Olivares, María Teresa, Villalobos Díaz, Diana y Carrillo Domínguez, Hugo. (2016). *El gasoducto El Encino-Topolobampo.* El derecho a la consulta a los rarámuris. Disponible en

http://kwira.org/wp-content/uploads/folletogasoducto.pdf

LA CONSULTA CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CASO CIUDAD DE MÉXICO

Gabriela Williams Salazar[2]
Consejera del Instituto Electoral de la Ciudad de México
José Inés Ávila Sánchez[3]
Asesor en el Instituto Electoral de la Ciudad de México

El comportamiento cívico que actualmente expresa la población mexicana pone en evidencia la existencia de una pluralidad ideológica en busca de nuevos cauces para manifestarse. En esos términos, es de señalar la posibilidad de profundizar en el fértil campo de la democracia para evitar polarizaciones que afecten el avance social. Una vía para consolidar nuestra cultura cívica tiene que ver con priorizar el involucramiento de la población en todo lo relacionado con los ámbitos sociales, culturales y económicos, de allí que consultar a la ciudadanía sobre la dirección de asuntos relacionados con su entorno, en el marco de un Estado democrático, supone favorecer el desarrollo e implementación de mecanismos que hagan posible los ideales que sustentan y protegen los derechos humanos relativos a la participación política. Esto es así, en la medida en que las decisiones que impactan en el espacio público resulten consultadas y, consecuentemente, legitimadas por la propia población, al tiempo que minimizan la afectación de intereses individuales, como efecto inmediato de estructurar y ejecutar las políticas públicas a partir del dialogo y la opinión colectiva.

[2] Maestra en Administración Pública por el ITESM. gabriela.williams@iecm.mx @ws_gabriela

[3] Maestro en Derecho por la UNAM jose.avila@iecm.mx

Congruente con estas premisas, el panorama que se dibuja en la administración federal tiende a fomentar la participación de la población para decidir de manera directa y soberana la ejecución de obras y programas que inciden en la nación, como es el caso de las consultas convocadas al final del sexenio anterior, por el entonces Presidente electo con apoyo de una organización civil, sobre continuar la construcción del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México y la implementación de diversos programas sociales.

Este andamiaje de gobernabilidad, a la luz del pacto federal, representa un punto de inflexión para la cultura cívica de la sociedad mexicana, en términos de hacer progresiva la incidencia de la voz popular y del conocimiento general acerca de esta práctica política. Recordemos que, derivado de la libertad configurativa del sistema normativo de cada Estado de la nación, así como de la reciente autonomía de la Ciudad de México en cuanto a su régimen interior, existe una diversidad de mecanismos democráticos para incidir en los entornos inmediatos de las personas, lo que sugiere una posible desigualdad de derechos, al compararlos entre sí o a escala nacional, en cuanto al interés e instrumentos participativos se refiere.

A partir de estos hechos, es oportuno reflexionar sobre algunas experiencias dentro de las entidades federativas, concretamente el caso de la Ciudad de México, donde converge el mayor número de manifestaciones prácticas de diversos tipos de mecanismos democráticos; así se identifica en este artículo el alcance de los mismos, así como a las y los actores legitimados para convocarlos; además del carácter vinculatorio de los resultados y, finalmente, se señalan algunos retos en la implementación de este esquema.

Antecedentes de participación en la capital del país

Bajo este contexto, la Ciudad de México se ha caracterizado por reconocer que los temas sociales requieren de la cooperación activa de la ciudadanía para declarar públicamente su opinión e influir en la transformación de su entorno. La construcción de este modelo participativo se remonta a la década de los noventa, en la cual, se reivindicaron los derechos políticos de la ciudadanía capitalina para elegir a sus representantes populares y configurar, de manera autónoma, su régimen normativo local.

En un primer momento, el 21 de marzo de 1993, diversas asociaciones civiles de la capital mexicana convocaron a la ciudadanía a participar y manifestar su opinión a través de un plebiscito, con la finalidad de que la población

de la Ciudad de México fuera parte del diseño gubernamental local. En esencia, dicho ejercicio consultó dos aspectos fundamentales: la facultad de elegir a las autoridades locales mediante elecciones populares, así como la transformación de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal a un órgano con amplias facultades legislativas.

Cabe destacar que, a pesar de la cooperación de diputadas y diputados de diversos partidos políticos de la entonces Asamblea de Representantes, el plebiscito no fue vinculante para el legislativo federal, órgano facultado para modificar el sistema normativo del territorio capitalino. Sin embargo, dicha situación no impidió que se retomaran las demandas ciudadanas para presentar y analizar reformas relacionadas con la estructura del otrora Distrito Federal.

Asimismo, de este movimiento social, mediante el cual la ciudadanía capitalina hizo válidas sus libertades civiles y políticas, se evidenció la necesidad de establecer un gobierno efectivamente representativo en la Ciudad de México, electo mediante el sufragio directo de su población y, por ende, hacer protagónica la oferta política que en ese momento carecía de representación local.

Derivado de esta inercia, en 1997 la Asamblea de Representantes se transformó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con amplias facultades legislativas y electa popularmente. En ese mismo año, la Regencia de la capital del país, hasta entonces nombrada mediante un sistema indirecto, designada por la presidencia de la República, dejó de existir, lo que implicó que se llevara a cabo la primera elección a la jefatura de gobierno. Este primer avance culminó en el año 2000, con la elección popular de las 16 jefaturas delegacionales, lo que significó un triunfo de la sociedad civil en términos participativos.

Iniciado el nuevo siglo, durante la segunda administración, el entonces Jefe de Gobierno capitalino, Andrés Manuel López Obrador, sometió a la consideración ciudadana algunas temáticas de interés público como lo fue la implementación del horario de verano, propuesta del ejecutivo federal; el aumento de las tarifas del transporte público; la regulación

de las marchas y, en dos ocasiones, la continuidad de su gestión, a través de la revocación de mandato, instrumentadas todas ellas, por asociaciones civiles.

Durante ese mismo encargo, la Ciudad de México volvió a evidenciar la madurez cívica que cada vez permeaba más en su población para incidir en asuntos públicos, pues en un escrito firmado por más de 3, 200 personas, se solicitó al Jefe de Gobierno llevar a cabo un plebiscito sobre la construcción de los segundos pisos de Periférico y Viaducto. Tal petición se direccionó al recién creado Instituto Electoral del Distrito Federal (ahora Instituto Electoral de la Ciudad de México, "IECM") que le dio trámite para organizar y celebrar el ejercicio cívico el 22 de septiembre de 2002. A pesar de que dicha jornada fue impulsada por la propia ciudadanía, la participación registrada no alcanzó el mínimo establecido por la Ley (una tercera parte del padrón electoral local) para que sus efectos fueran vinculantes en las acciones ejecutivas.

Experiencias participativas en la Ciudad de México

De este vendaval cívico, surgen dos aspectos de importancia transcendental a considerar detalladamente. El primero de ellos versa en dar apertura a la opinión pública los temas de interés general mediante instrumentos no regulados jurídicamente o personas provenientes de la sociedad civil para su organización. En un escenario de madurez política, tal apertura significaría la respuesta social ante prácticas autoritarias y unilaterales, en donde la consciencia democrática de la población permita la libre manifestación de ideas y la prevalencia del dialogo público para construir políticas públicas que persigan el bienestar social. No obstante, en el terreno de la acción humana, existen zonas grises, en las cuales, es factible idear estrategias políticas que impulsen programas para beneficio de ciertos grupos en detrimento de los intereses colectivos. De allí que, dar apertura al diálogo y a la opinión pública deba ser una prioridad para la comunidad mexicana, reconociendo que es imperante impulsar paralelamente una cultura de corresponsabilidad social, a la luz de reglas justas y difundidas ampliamente.

El segundo aspecto por considerar tiene que ver con la vía institucional para convocar y organizar los diversos instrumentos participativos, pues si bien es cierto, la legislación de la Ciudad de México se ha caracterizado por configurar diversos mecanismos democráticos capaces de incidir en las acciones ejecutivas e incluso legislativas, como lo son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa o la consulta ciudadana, lo cierto es que en la mayoría de los casos activar estos instrumentos representa

una movilización de gran magnitud para cubrir los requisitos necesarios. Como prueba de ello, debe referirse el porcentaje de firmas de apoyo para solicitar un referéndum (aproximadamente 30, 345 firmas, equivalentes al 0.4% de la ciudadanía inscrita en el listado nominal de la Ciudad de México, con corte a diciembre de 2018).

Ahora bien, dentro de los mecanismos institucionalizados mencionados anteriormente, existe un instrumento muy específico de decisión popular, regulado en la Ciudad de México y organizado anualmente por el IECM, a través del cual la ciudadanía puede decidir sobre el destino de un porcentaje de los recursos públicos. La Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo es el medio que designa el 3 por ciento del presupuesto anual de las alcaldías, para ser aplicado proporcionalmente en cada colonia o pueblo originario de la Ciudad de México. Básicamente, este instrumento se compone de dos momentos: el primero, impulsa el diseño y la inscripción de proyectos novedosos provenientes de la propia sociedad para hacer frente a las necesidades latentes en cada comunidad. Estos proyectos se registran y se analizan colegiadamente para valorar su viabilidad. Una vez que todos los proyectos han sido dictaminados, aquellos determinados como viables son agrupados y difundidos en las colonias y pueblos donde fueron propuestos para que la ciudadanía emita su opinión y elija aquel que debe aplicarse en su entorno inmediato. Evidentemente, esta vertiente de la consulta ciudadana se enfoca en aspectos de infraestructura urbana, deportiva y cultural, así como aquellos que rescatan espacios en abandono o con falta de mantenimiento de impacto meramente comunitario.

Un último ejemplo de la experiencia participativa en la Ciudad de México se manifestó contundentemente en 2015, cuando la ciudadanía de la entonces delegación Cuauhtémoc solicitó la realización de una Consulta Ciudadana para que la población de esa demarcación decidiera sobre la implementación del proyecto denominado Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa, cuyo impacto se reflejaría inmediatamente, a decir de la ciudadanía, en las colonias Condesa, Roma Norte I, II y III.

De esta manera, el 6 de diciembre de ese mismo año, se celebró la Consulta Ciudadana organizada por el IECM, para determinar popularmente la aceptación de dicho proyecto. Debe resaltarse que, a pesar de la polarización que generó dicho proyecto, tanto la jornada, como la difusión de los resultados y la eventual cancelación de la obra, se llevaron a cabo en un ambiente pacífico y de acep-

tación popular. También, es de recordar que estos mecanismos se encuentran diseñados para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía, con la finalidad de que intervengan en la transformación del espacio público, lo que, en el caso concreto, ha sido progresivo.

A través de este recorrido a gran escala, se han puesto sobre la mesa las bondades que se desprenden de los instrumentos democráticos, particularmente, los relacionados con las diferentes vías para consultar a la ciudadanía, así como la eficacia, ya sea de manera volitiva o a partir de un mandado legal, de estas prácticas políticas. Por su parte, de este abanico de oportunidad, surgen cuestionamientos importantes que en tiempos venideros se han de responder.

Algunos temas pendientes de debate y atención

Una primera interrogante aparece más allá del fértil campo consultivo, de entre la estepa donde habita un derecho originario, se disuelven los instrumentos democráticos institucionalizados, para posicionar los sistemas de usos y costumbres, cuyo reflejo se encuentra en las prácticas milenarias que deciden el rumbo de grupos poblacionales que se rigen bajo sus propios métodos, al amparo del derecho indígena.

Siendo la Ciudad de México, conformada por pueblos originarios se tendría que implementar una consulta sobre asuntos en los cuales exista un impacto en algún pueblo o comunidad originaria, lo cual afianzaría la existencia de una diferencia en procesos participativos. Tal situación representa la posibilidad de realizar métodos consultivos diferenciados, sobre un mismo tema, así como privilegiar el diseño de las consultas en torno a la población mayormente afectada.

Otra interrogante refiere a los temas en los cuales la ciudadanía puede opinar e intervenir de manera directa. Aspectos como el de recaudación fiscal están constitucionalmente reservados a la competencia federal, sin embargo, es posible hacer consultas derivadas de la voluntad (o estrategia) política, con un

diseño fuera de los limites institucionales y con personas provenientes de la sociedad civil. En ese momento, existen antecedentes consultivos implementados bajo el esquema descrito y que, a pesar de carecer de vinculación, han repercutido en la función pública. En esa lógica, se disuelven los límites en los cuales aparece la consulta popular como impulsora del desarrollo democrático para una gobernabilidad sostenible en contraste con las estrategias políticas que buscan intereses particulares.

En definitiva, es oportuno señalar que la inclusión de la ciudadanía en la construcción gubernamental mejora la eficacia de la gestión, permite incrementar la legitimidad de las instituciones y busca responder a las demandas sociales. Desde luego que, la información y el diálogo resultan transcendentales para todo ejercicio consultivo. Por tanto, las consultas deben dirigirse a escuchar a la ciudadanía a la hora de definir las políticas públicas de los entornos inmediatos, en apego a los principios democráticos que sólo las instituciones encargadas de organizar las elecciones y estos mecanismos participativos pueden otrogar.

Fuentes consultadas

Alejandro Encinas, Roberto Castellanos, Ernesto David, "La Construcción de la Ciudad de México, ¿Qué, cómo, cuándo y para qué?", *Temas Estratégicos, Instituto Belisario Domínguez*, 2016, Ciudad de México, núm. 33, mayo de 2016. Disponible en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1921/reporte33.pdf?sequence=1&isAllowed=y consultado el 14 de febrero de 2019.

Manuel Larrosa, "El Distrito Federal en 1995: Las Elecciones de Consejeros Ciudadanos del 12 de noviembre", *Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa,* Ciudad de México. Disponible en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1762/11.pdf consultado el 14 de febrero de 2019.

NUEVO LEÓN: PARTICIPACIÓN CIUDADANA, INDISPENSABLE EN EL CAMINO HACIA LA PAZ

Consuelo Morales
CADHAC

El panorama nacional es desolador, más de 40 mil personas desaparecidas, más de 20 mil cuerpos sin identificar e índices de violencia que permanecen en constante aumento. Todo esto fruto de una experiencia fallida que todavía no podemos atender, responder al clamor de justicia y verdad de tantos y tantas familias mexicanas.

Tenemos la certeza de que hay que apostar a fortalecer los cuerpos policiales locales, porque vemos que el camino para bajar los índices de violencia no son las armas.
Foto de Rodrigo Arangua/AFP-GettyImages.

Ante esto pareciera ser que se niega la posibilidad de abrir caminos que nos lleven hacia una paz duradera, tratando de imponer lo que nos provocó este terrible dolor: militares en las calles y coordinando operativos de seguridad. Ahora se les pretende dar más poder y sometiendo la autoridad civil a la militar. ¿Hasta cuándo se postergará una solución que nos llene de esperanza y confianza de no repetir lo que ya la realidad nos ha mostrado que ha fracasado?

Desde 2009, en nuestra organización en Nuevo León, venimos acompañando a familiares de personas desaparecidas. Los primeros casos que tenemos ocurrieron en 2007. Hemos visto como la desaparición ha traído el rompimiento y destrucción total de las personas, sus relaciones familiares, laborales, de las mínimas condiciones de seguridad y bienestar para los cercanos, pero de manera especial para los niños y las niñas que quedaron repentinamente sin papá y/o mamá, miles y miles de jóvenes que en "operativos militares" (ejército o marina) se llevaron sin más y que a la fecha no han sido encontrados.

No podemos dejar de insistir en que la intervención militar en la seguridad pública ha generado una crisis a nivel nacional y ha demostrado ser un fracaso. No solo ha impactado negativamente a la ciudadanía, sino también a los propios militares. Soldados y marinos entrenados en la disciplina militar, sin preparación para atender el tema de seguridad pública, son enviados lejos de sus comunidades a diferentes estados del país. Bajo esas circunstancias, reaccionan con lo que tienen y pueden. Así tenemos incontables ejecuciones extrajudiciales bajo el manto de la impunidad, que pretende borrar esta realidad que nos da a la cara a cada momento y ahora, ¿decir que ellos nos salvarán de la violencia?

La tentación de volver la presencia militar permanente se profundizó en 2017 cuando el Congreso aprobó la Ley de Seguridad Interior (LSI). Esta buscaba legalizar la presencia militar en el ámbito de la seguridad pública. Una vez aprobada, las voces de organizaciones de la sociedad civil, académicos, expertos, víctimas, organismos internacionales, nacionales, entre otros, lograron que el entonces presidente de México, Enrique Peña Nieto, decidiera no apli-

car algunas de las partes de la ley, hasta contar con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la misma. En noviembre de 2018, la Suprema Corte decidió que la Ley de Seguridad Interior era inconstitucional. Esto representó un freno para la militarización.

Pasaron solo cinco días cuando el grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de reforma constitucional. Aún con toda la esperanza generada por las promesas de construir nuevas estrategias de seguridad pública durante su campaña, el presidente Andrés Manuel López Obrador terminó por contradecirse e impulsa ahora hacer constitucional lo inconstitucional justificando la intervención militar en la seguridad pública de manera permanente.

¿Por qué nos preocupa tanto que avance esta iniciativa que pretende constitucionalizar lo que en los hechos ha quedado demostrado que ha sido y es una estrategia fallida? Pues porque esta intervención militar tiene al país sumido en el dolor, desconcierto, injusticia, al no poder atender el reclamo de miles y miles de familias que buscan desesperadamente a un ser querido que violentamente e irracionalmente se les arrebató. México se ha convertido en un panteón donde un día sí y otro también encuentran no faltan las noticias de haber encontrado una fosa más con cadáveres y restos humanos.

No podemos ignorar que los más de 200 mil homicidios que ha habido en el país de 2006 a la fecha tiene relación directa con el avance de la militarización de la seguridad pública. La Cruz Roja Internacional refiere que el índice de letalidad en conflictos modernos suele ser de 1 persona muerta por 4 heridas. En el caso del Ejército mexicano la fuerza letal registrada para 2011 fue de 9.1 muertes por cada persona herida y en la Marina fue de 17 a 1. En contraste, la cifra de la Policía Federal fue de 2.6 a 1 (Forné, Pérez y Gutiérrez, 2017).

La letalidad de la presencia militar en las calles también puede interpretarse a partir del número de civiles y elementos de las Fuerzas Armadas sin vida resultado de enfrentamientos. En el caso de México, para 2013 se reportan 23.3 civiles muertos por cada marino sin vida y 20 civiles asesinados por cada soldado sin vida. Este uso desproporcionado de la fuerza se constata en diversos casos en Nuevo León y en el país. La iniciativa de Guardia Nacional que continúa en procesos de discusión en el Congreso nos encamina por esta misma ruta.

Una experiencia de Protocolo del Uso de la Fuerza Pública

Una experiencia pequeña pero esperanzadora que nos indica que las fuerzas civiles sí pueden, en un momento dado, asumir ade-

cuadamente la responsabilidad que les toca, es decir, la seguridad pública, fue el hecho de haber trabajado con autoridades municipales de Monterrey, acompañada por el equipo del entonces responsable de la Seguridad Pública a nivel federal, el Mtro. Renato Sales, en el Protocolo del Uso de la Fuerza Pública.

Una vez revisado y aprobado este protocolo, se capacitó a los policías del municipio de Monterrey y, desde nuestra organización, se monitoreó el comportamiento policial mediante entrevistas a las personas detenidas en el Centro de Alamey. Desde agosto de 2017 a la fecha, hemos realizado 2962 entrevistas con las cuales hemos documentado cambios alentadores, particularmente en el comportamiento de los celadores hacia los detenidos.

Necesitamos encontrar respuestas ante tanta desolación. Tenemos la certeza de que hay que apostar a fortalecer los cuerpos policiales locales, porque vemos que el camino para bajar los índices de violencia no son las armas. Al mismo tiempo, nos queda claro que la incorporación en la Constitución de la participación de los militares en labores de seguridad pública, significa desnaturalizar la esencia de las fuerzas armadas, es traicionar principios constitucionales y de democracia

Aunque aún hay mucho camino por andar, observamos y constatamos que las posibilidades de que estos cambios sean duraderos son grandes. La apertura y voluntad política de las autoridades, aunadas a la participación de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil, será siempre la vía más indicada para construir posibles caminos hacia la seguridad y la paz.

*Esta contribución se recibió el 22 de febrero de 2019, antes de que el Senado aprobara la ley respectiva a la Guardia Nacional.

Fuentes citadas

Forné, C., Pérez, C., y Gutiérrez, R. (2017). Índice de letalidad: indicadores sobre el uso de la fuerza letal y necesidad de transparencia. Revista Nexos. Recuperado de: https://seguridad.nexos.com.mx/?p=116

SENADO APROBÓ EL DICTAMEN PARA LA CREACIÓN DE LA *Guardia Nacional*

ESTOS SON ALGUNOS DE LOS PUNTOS más destacados del dictamen avalado por el Senado de la República el pasado 21 de febrero de 2019:

- Tendrá un mando civil.
- El Presidente de la República solo podrá disponer del apoyo de las Fuerzas Armadas por un periodo de 5 años para tareas de seguridad.
- El Mandatario deberá hacer uso del Ejército y la Marina bajo parámetros de convencionalidad, es decir, subordinado, normado y fiscalizado.
- Al quedar intacto el artículo 13 de la Constitución, se descartó la posibilidad de que los elementos de la Guardia Nacional contaran con fuero militar.
- Se eliminó la figura de la "Junta de jefes de Estado Mayor" que estaría compuesta por elementos de las secretarías de Seguridad, Defensa y Marina. En su lugar habrá una coordinación operativa interinstitucional.
- Entre los requisitos de los mandos de dirección de la Guardia Nacional se descartó la necesidad de pertenecer de forma permanente a las Fuerzas Armadas.
- La Guardia Nacional se regirá por una doctrina policial.
- Se hace explícita la colaboración y coordinación de la Guardia Nacional con las entidades federativas y municipios.
- Se establecen los mecanismos mínimos de las leyes, por lo que se expedirán reformas a la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley de la Guardia Nacional, Ley Nacional del Uso de la Fuerzas y Ley Nacional de Registro de Detenciones.
- Se establece que se debe fortalecer a las policías estatales y municipales.
- Los gobernadores de las entidades federativas deberán presentar, anualmente, un informe sobre el avance de las tareas de seguridad realizadas por la Guardia Nacional.
- El Secretario de Seguridad Pública deberá presentar un informe de la labor de la Guardia Nacional y dar cuenta de ello al Senado.

ELEMENTOS CLAVE PARA EL VOTO INFORMADO EN LAS CONSULTAS CIUDADANAS ANUNCIADAS PARA EL 21 DE MARZO

1. Guardia Nacional

La creación de la Guardia Nacional es uno de los componentes del Plan Nacional de Paz y Seguridad, que presentó en noviembre de 2018 el entonces gobierno federal electo. La Guardia Nacional ha sido foco de controversia y, además, su mera propuesta significó un cambio de discurso del actual presidente de México, quien, en su campaña presidencial habló de devolver a los militares a los cuarteles, pero, al ser electo, planteó la creación de la Guardia Nacional integrada por elementos de las fuerzas armadas y bajo mando militar.

SINÓPSIS DE LA PROPUESTA FEDERAL

- **"Ante la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia".**
- Que las "Fuerzas Armadas participen en la construcción de la paz por medio de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional, la cual debería asumir las funciones de preservación de las instalaciones estratégicas y la protección civil a nivel federal en todas sus facetas, más allá del carácter coyuntural del Plan DN-III".
- **"Modificación de los términos de la fracción XV del artículo 76 constitucional y de otras disposiciones legales a fin de conformar la Guardia Nacional".**
- "Los efectivos de ese cuerpo provendrán de las policías Militar y Naval, así como de la actual Policía Federal, y adicionalmente se convocará a civiles y a elementos de tropa".
- **Tendrán "formación y adiestramiento en planteles militares, de acuerdo a un plan de estudios elaborado en forma conjunta por las secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana".**
- "Se establece un plazo de tres años para que la nueva corporación alcance el pleno funcionamiento institucional y operativo".
- **"El mando operativo de la Guardia Nacional estará a cargo de oficiales del Ejército Mexicano o, en las zonas costeras, de la Armada de México".**
- "Se convocará a las asociaciones civiles y organismos ciudadanos a sumar su esfuerzo y experiencia para garantizar resultados óptimos; complementaremos este esfuerzo con la conformación de redes vecinales".

Principales puntos de la controversia en torno a la Guardia Nacional

En los meses anteriores a que se aprobara la ley de creación de la Guardia Nacional, se expresaron distintas opiniones preocupadas por su ingrediente altamente militar, entre otros aspectos. La ONU-DH sintetizó en 6 puntos sus propuestas al respecto. Otras voces también han aportado a este debate con propuestas alternas como el Colectivo #SeguridadSinGuerra.

1. Eliminar los componentes castrenses del diseño

"Homicidios, crimen organizado, violencia feminicida, ataques contra periodistas y defensores, linchamientos y desapariciones reiteran la necesidad de abordar la crisis bajo un enfoque integral que no se limite al replanteamiento de un cuerpo reactivo de carácter militar" (CNDH).

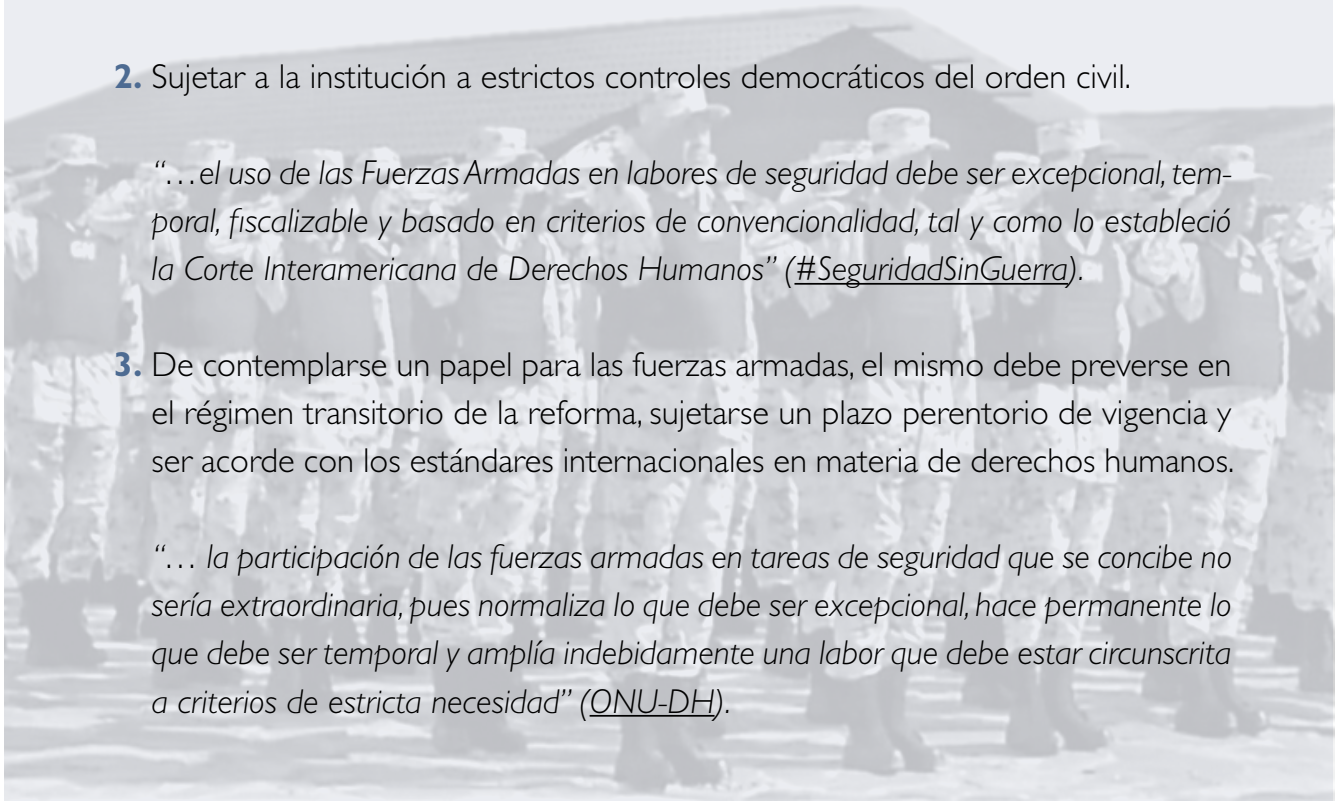
"Desde que comenzó el despliegue de las fuerzas armadas en tareas de seguridad la violencia en el país se ha disparado, por lo que ésta no parece la forma idónea de lograr seguridad" (ONU-DH).

2. Sujetar a la institución a estrictos controles democráticos del orden civil.

"…el uso de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad debe ser excepcional, temporal, fiscalizable y basado en criterios de convencionalidad, tal y como lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos" (#SeguridadSinGuerra).

3. De contemplarse un papel para las fuerzas armadas, el mismo debe preverse en el régimen transitorio de la reforma, sujetarse un plazo perentorio de vigencia y ser acorde con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

"… la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad que se concibe no sería extraordinaria, pues normaliza lo que debe ser excepcional, hace permanente lo que debe ser temporal y amplía indebidamente una labor que debe estar circunscrita a criterios de estricta necesidad" (ONU-DH).



4. Generar un programa real de fortalecimiento de todas las corporaciones civiles.

Preocupación porque "la fusión de la Policía Federal con las policías militares debilite los esfuerzos de construir y fortalecer a las corporaciones civiles" (ONU-DH).

5. Cerrar la puerta a la licencia constitucional para privar de la libertad a civiles en instalaciones militares.

"Cualquier decisión sobre el uso de las Fuerzas Armadas, debe darse dentro del marco constitucional vigente" (#SeguridadSinGuerra).

6. No ensanchar los alcances de la jurisdicción militar.

"Si AMLO no desanda el plan de seguridad y se aprueba la reforma constitucional que propone, la militarización de México no solo se profundizará, sino que podría hacerse irreversible: ahora el ejército tendrá injerencia hasta en la investigación criminal y la procuración de justicia" (Alejandro Madrazo).

2. Consejo Asesor Empresarial

El 15 de noviembre de 2018, el hoy presidente Andrés Manuel López Obrador anunció que tendría un Consejo Asesor Empresarial conformado por expertos en el sector que lo apoyen para que haya crecimiento y bienestar en México. Unos días después se informó de la consulta al respecto y la pregunta sería así:

"¿Crees que Andrés Manuel, presidente de la República, deba tener un grupo asesor para consultarles sobre proyecto productivos, pedirles sus puntos de vista? ¿Sí o no?"

Dicho consejo es coordinado por Alfonso Romo, designado jefe de la Oficina de la Presidencia. A continuación se presenta un breve perfil de los integrantes de ese Consejo que ya ha sesionado en este año.

Ricardo Salinas Pliego

Nació el 19 de octubre de 1955 en la CDMX. Es fundador y presidente del consejo de Grupo Salinas, que agrupa a Banco Azteca ylas empresas TV Azteca y Elektra.

En 1987, asumió la presidencia y dirección general de Elektra y para 1993, junto con un grupo de inversionistas, adquirió TV Azteca.

TV Azteca y Elektra tienen activos totales por $298,911'000,000 y cotizan en Bolsa. La primera, de enero a septiembre de 2018, tuvo ventas por $74,475'000,000 y ganancias de $8,829'000,000. En tanto, TV Azteca, en el mismo lapso, tuvo $10,842'000,000 en ventas, y una pérdida de $539'000,000.

SE ESTIMA QUE TIENE UNA FORTUNA DE $ 8,870 MILLONES DE DÓLARES.

Bernardo Gómez

Nació en la Ciudad de México el 24 de julio de 1967. Actualmente es Copresidente Ejecutivo de Grupo Televisa, empresa a la que se unió en 1998 y es miembro del Consejo de Administración desde 1999.

Es responsable de diseñar las estrategias de operación, negocios y expansión de Grupo Televisa junto con Emilio Azcárraga Jean, Alfonso de Angoitia y José Bastón.

En el 2001, encabezó el Consejo Directivo de la CIRT y un año después, recibió el reconocimiento de la North American Broadcasters Association (NABA) por sus logros.

SE ESTIMA QUE TIENE UNA FORTUNA DE $1,300 MILLONES DE DÓLARES.

Olegario Vázquez Aldir

Nació el 28 de abril de 1972 en la CDMX. Actualmente es CEO de Grupo Empresarial Ángeles (que incluye firmas como Camino Real, Grupo Imagen Multimedia, Hospitales Ángeles, Grupo Financiero Multiva).

En 2003 compró Grupo Imagen y en 2006 el periódico Excélsior. Al cierre de septiembre tenía activos por $124,114'000,000. La empresa obtuvo en 2015, a través de licitación pública, una concesión para una cadena de televisión nacional, a cambio del pago de una contraprestación de $1,800'000,000.

El Grupo Financiero Multiva obtuvo en enero-septiembre de 2018, ingresos por intereses $8,427'000,000 y por comisiones $688'000,000. En ese lapso su ganancia fue de $172'000,000.

NO SÓLO TIENE PARTICIPACIONES EN EL SECTOR DE LA COMUNICACIÓN, TAMBIÉN EN LOS SECTORES SALUD, TURÍSTICO, FINANCIERO Y HOSPITALARIO.

Carlos Hank Rhon

Nació el 1 de septiembre de 1971 en el Estado de México. Actualmente es el Presidente del Consejo de Administración de Grupo Financiero Banorte.

Desde 2012, fue nombrado vicepresidente del Consejo de Administración de Gruma, empresa global de alimentos, líder en la producción de harina de maíz y tortilla a nivel mundial.

Además, es el director general de Grupo Hermes desde el año 2008.

Banorte tiene activos totales por 1.5 billones de pesos. En tanto, los de Gruma ascienden a $61,002'000,000.

LA FORTUNA DE HANK RHON SE CALCULA EN 2,000 MILLONES DE DÓLARES.

Miguel Alemán Magnani

Nació el 25 de abril de 1966 en Veracruz. Es presidente ejecutivo de Grupo Alemán e Interjet.

ESTÁ ASOCIADO CON METRO GOLDEN MEYER STUDIOS Y CREÓ GATO GRANDE PRODUCTIONS. HA PATROCINADO Y CO-PRODUCIDO VARIAS PELÍCULAS TALES COMO "AMORES PERROS", "LITTLE BOY" Y LA SERIE "DETRÁS DEL DINERO".

Daniel Chávez

Nació el 16 de noviembre de 1951 en Chihuahua. Actualmente es CEO del Grupo Hotelero Vidanta, uno de los más grandes del país, que fundó en 1974.

En 2004 fue miembro del Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de la ONU en América Latina y ese mismo año se alió con el Cirque du Soleil en México para hacer el primer espectáculo permanente en la Riviera Maya con el show Joyà.

En 2005 lanzó su Fundación Mayan para promover la ciencia y la cultura para el bien común. En 2008 cambió su nombre a Fundación Grupo Vidanta.

TIENE ACTUALMENTE UNA CARTERA DE INVERSIONES POR MÁS DE 1,400 MILLONES DE DÓLARES, DE LOS CUALES 1,300 MILLONES SON PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PARQUE TEMÁTICO DEL CIRQUE DU SOLEIL EN NUEVO VALLARTA.

Miguel Rincón

Es Presidente ejecutivo de Bio-Pappel, una de las empresas papeleras líderes en el país. Los activos de la firma ascienden a $29,762'000,000.

EN 2014 LA FIRMA COMPRÓ LA MARCA DE CUADERNOS SCRIBE EN UN MONTO NO REVELADO, AUNQUE LOS ACTIVOS DE LA EMPRESA ASCENDÍAN A 700 MILLONES DE DÓLARES.

Sergio Gutiérrez

Presidente y director general de DeAcero, empresa regiomontana fundada en 1952, que actualmente tiene presencia en 20 países y es reconocida como líder mundial en la fabricación y comercialización de acero.

DeAcero invirtió en 2012 la histórica cifra para la firma de 750 millones de dólares para una planta en Ramos Arizpe, Coahuila.

FUE CEO DE LA COMPAÑÍA HASTA 2016, POSICIÓN QUE LE PERMITIÓ SER MIEMBRO DEL GRUPO DE LOS 10 (LAS 10 EMPRESAS MÁS IMPORTANTES DE NUEVO LEÓN) Y DEL CONSEJO MEXICANO DE HOMBRES DE NEGOCIOS.

3. Juicio político a expresidentes

El 19 de diciembre, el presidente Andrés Manuel López Obrador ofreció someter a consulta pública si se lleva o no ante la justicia a varios expresidentes. Sobre el particular, la pregunta sería la siguiente:

¿Crees que Andrés Manuel debe de promover que se juzgue para que haya justicia y no sólo se persiga a chivos expiatorios y se revisen las responsabilidades en delitos de corrupción y otros a Salinas, a Zedillo, a Fox, a Calderón y a Peña Nieto? ¿Sí o no?

Presentamos aquí los casos más emblemáticos por los cuales eventualmente podrían ser juzgados los exmandatarios.

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

- El error de diciembre (de 1994): A mediados de su gobierno, Salinas de Gortari abrió las puertas para que las tesorerías de las principales empresas de EUA ingresaran a los mercados mexicanos a través de Tesobonos, títulos de crédito denominados en un principio en pesos, garantizados por el Gobierno mexicano, pero después se tasaron en dólares. Analistas advirtieron que esa conversión era una bomba de tiempo para México, pero un negocio redondo para los inversionistas. Fue uno de los alfileres con los que estuvo prendida la economía mexicana.
- En 1994, el último del sexenio de Carlos Salinas ocurrieron: el levantamiento armado del EZLN en Chiapas, 2 asesinatos políticos (el de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la Presidencia, ocurrido el 23 de marzo, y el de José Francisco Ruiz Massieu, en septiembre), y una debacle financiera que hundió la economía de las familias, y de pequeños y medianos empresarios.

Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

- Después de la crisis de diciembre de 1994, el presidente Zedillo anunció la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), un instrumento con el que su Gobierno se propuso rescatar el ahorro de los mexicanos en los bancos y evitar el colapso de la infraes-

tructura productiva. En 1997, el Fobaproa fue transformado en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y, entonces, las pérdidas económicas de los bancos privados se convirtieron en deuda pública. A la fecha, la deuda del Fobaproa-IPAB es de más de 1 billón de pesos (actualizado a agosto de 2018).

Vicente Fox Quesada (2000-2006)

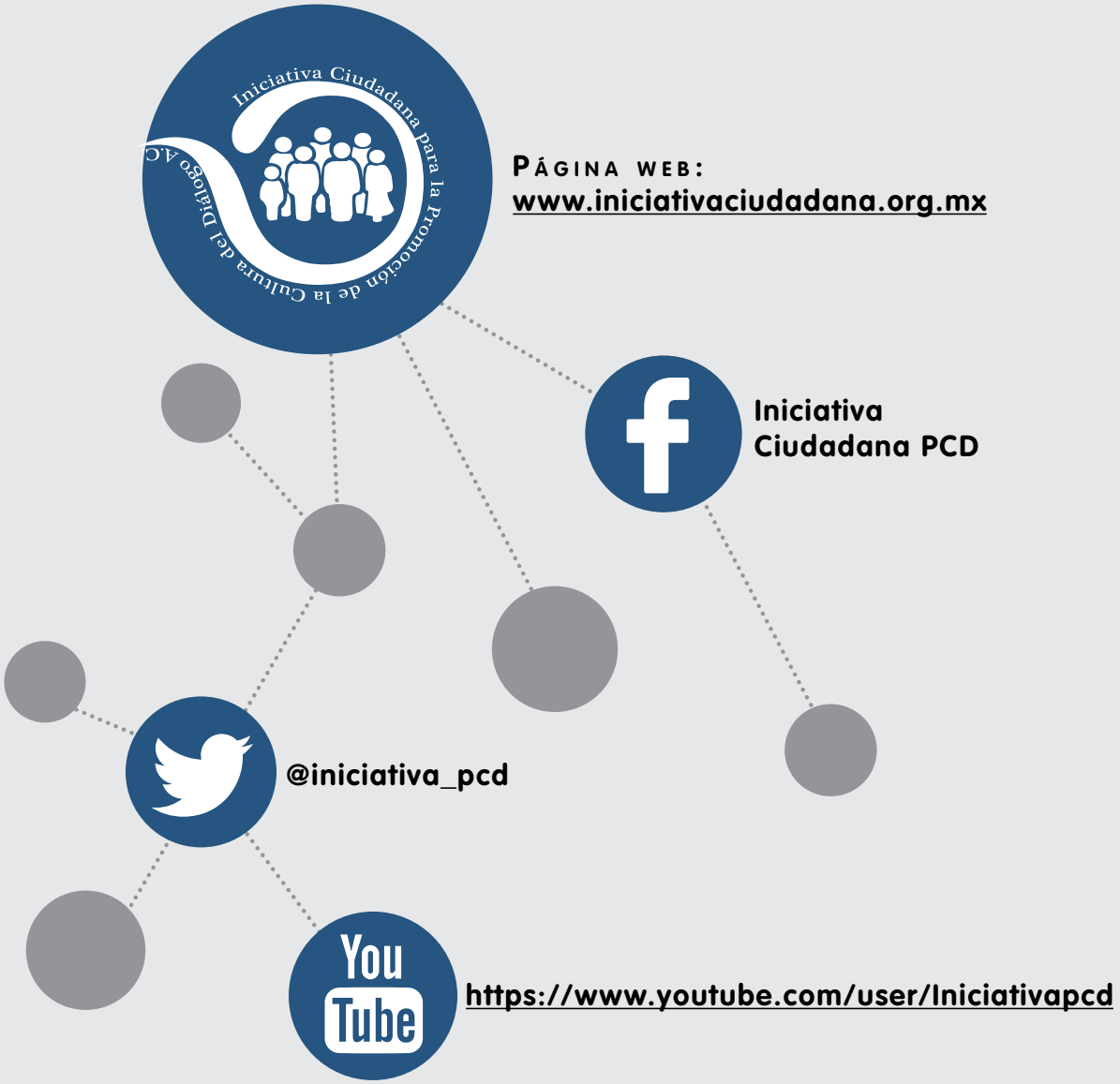
- En este periodo, se entregaron concesiones para la explotación minera del país de 30 millones de hectáreas.
- También se gestó el fraude electoral de 2006.
- En ese año precisamente, la fracción parlamentaria del PRD ponderó argumentos suficientes para aplicar la ley al guanajuatense por enriquecimiento inexplicable, desvío de recursos y por permitir y tolerar que los ilícitos cometidos por él mismo, los servidores públicos a su cargo y sus familiares, quedaran impunes.

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

- A Calderón se le ha criticado mucho por iniciar una estrategia de seguridad que algunos especialistas en seguridad nacional coinciden en llamar "Guerra contra el narcotráfico" y que a la fecha ha causado 250 mil muertes. A Calderón Hinojosa se le acumularon denuncias sobre abusos y violaciones a los derechos humanos por parte del Ejército.

Enrique Peña Nieto

- El primer compromiso de Peña Nieto al asumir el cargo fue la creación de una comisión nacional anticorrupción y fortalecer la transparencia en los tres niveles de gobierno. Pero en noviembre de 2014 una investigación periodística del equipo de Aristegui Noticias reveló que Peña Nieto poseía una mansión en la colonia Lomas de Chapultepec, obtenida mediante un crédito con una tasa de interés más baja que en el mercado, otorgado por Juan Armando Hinojosa Cantú, contratista millonario de su propio Gobierno. Se le conoció como el caso "Casa Blanca".
- El escándalo y las críticas se acentuaron porque al presidente se le encontró otra casa.
- Además, como fichas de dominó, cayeron por corrupción en sus respectivos gobiernos los mandatarios priístas de Veracruz, Javier Duarte; Chihuahua, César Duarte y Quintana Roo, Roberto Borge.
- Peña Nieto terminó su sexenio con un cúmulo de escándalos. En el último tramo se reveló un mecanismo financiero para desviar cuantiosos recursos públicos, conocido como "La Estafa Maestra".



BRÚJULA CIUDADANA 106

Tels. 5514 1072 / 5525 8232 / 5525 8276

Xiomara Peraza
editora de la Revista Brújula Ciudadana
xiomara.peraza@iniciativaciudadana.org.mx

Judith Meléndrez Bayardo
Diseño y edición
judithmelba@gmail.com

Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.