

# Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 12 NÚM. 26 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE DE 2019

## ARTÍCULOS

*Pensando en políticas públicas  
de sustentabilidad ambiental desde  
el análisis de las actividades productivas  
de la Región Frailesca*

*La participación ciudadana  
en la gestión urbana metropolitana*

*Intersticios geopolíticos:  
condicionantes de riesgo social*

*La relación entre la judicialización  
de la política y el federalismo en México*

*El meme político, la nueva caricatura  
política al alcance de todos*

## RESEÑA

*Planes de igualdad de género  
en América Latina y el Caribe:  
mapas de ruta para el desarrollo*

Rady Alejandra Campos-Saldaña  
Wel Olvein Cruz-Macías  
Elizabeth Céspedes-Ochoa

Alejandro Navarro-Arredondo

Gabriel Justo Saucedo-Arteaga

Erick Alejandro Rafael Aguilar-Obregón

Roberto González-Núñez

Edith Carmona-Quiroz



CÁMARA DE  
DIPUTADOS  
LXIV LEGISLATURA

**CESOP**  
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

.....

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Netzahualcōyotl Vázquez Vargas

DIRECTOR DE ESTUDIOS SOCIALES

ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN GENERAL

Ricardo Martínez Rojas

DIRECTOR DE ESTUDIOS DE DESARROLLO REGIONAL

Enrique Esquivel Fernández

ASESOR GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios  
Sociales y de Opinión Pública*

GESTIÓN EDITORIAL

Guillermina Blas Damián

CORRECCIÓN DE ESTILO

Edith Carmona Quiroz

Nora Iliana León Rebollo

FORMACIÓN Y DIAGRAMACIÓN

José Olalde Montes de Oca

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO

Alejandro López Morcillo

**Consejo Editorial**

Francisco Abundis

PARAMETRÍA

Víctor Alarcón Olguín

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-IZTAPALAPA

Israel Arroyo García

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Ulises Beltrán Ugarte

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

María Braun

WAPOR, ARGENTINA

Jorge Buendía Laredo

BUENDÍA Y LAREDO

Roy Campos

CONSULTA MITOFISKY

Julia Flores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Francisco Guerrero Aguirre

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Manuel Alejandro Guerrero

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Ramón Lecuona Valenzuela

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Nicolás Loza Otero

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Alejandro Moreno

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Benito Nacif Hernández

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Marcelo Ortega Villegas

CONSULTA MITOFISKY

Hernando Rojas

UNIVERSIDAD DE WISCONSIN-MADISON

Martha Singer Sochet

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Mariano Torcal

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Ignacio Zuasnábar

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

.....

*Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, año 12, núm. 26, septiembrediciembre 2019, es una publicación cuatrimestral de la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, Primer Piso, Col. El Parque, Ciudad de México, Tel. 5036 0000 ext. 55237, <http://diputados.gob.mx/cesop>, [revista.legislativa@congreso.gob.mx](mailto:revista.legislativa@congreso.gob.mx). Editor responsable: Alejandro López Morcillo. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2017-110316100500-203, ISSN: 2007-1531, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título núm. 14502, Licitud de Contenido núm. 12075, ambos otorgados por la

.....

Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, el 29 de junio de 2009. Este número se terminó de imprimir el 30 de diciembre de 2019 en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, con un tiraje de 1,000 ejemplares.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Se permite la reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente.

Esta publicación aparece incluida en los índices: Benson Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.

.....



*Presidente de la Cámara de Diputados*  
Dip. Laura Angélica Rojas Hernández

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

*Presidente*

Dip. Mario Delgado Carrillo

*Integrantes*

Dip. Juan Carlos Romero Hicks

Dip. René Juárez Cisneros

Dip. Reginaldo Sandoval Flores

Dip. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla

Dip. Jorge Arturo Argüelles Victorero

Dip. Arturo Escobar y Vega

Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña

*Secretario General*

Lic. Graciela Báez Ricárdez

*Secretario de Servicios Parlamentarios*

Lic. Hugo Christian Rosas de León

# Contenido

VOLUMEN 12 • NÚMERO 26 • SEPTIEMBRE-DICIEMBRE DE 2019

Presentación

7

## ARTÍCULOS

*Rady Alejandra Campos-Saldaña*

*Wel Olvein Cruz-Macías*

*Elizabeth Céspedes-Ochoa*

Pensando en políticas públicas de sustentabilidad  
ambiental desde el análisis de las actividades productivas  
de la Región Frailesca

11

*Alejandro Navarro-Arredondo*

La participación ciudadana  
en la gestión urbana metropolitana

43

*Gabriel Justo Saucedo-Arteaga*

Intersticios geopolíticos:  
condicionantes de riesgo social

73

*Erick Alejandro Rafael Aguilar-Obregón*

La relación entre la judicialización  
de la política y el federalismo en México

107

*Roberto González-Núñez*

El meme político, la nueva caricatura  
política al alcance de todos

127

#### RESEÑA

*Edith Carmona-Quiroz*

Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe:  
mapas de ruta para el desarrollo

149

# Content

VOLUME 12 • NUMBER 26 • SEPTEMBER-DECEMBER 2019

Presentation

7

## ARTICLES

*Rady Alejandra Campos-Saldaña*

*Wel Olvein Cruz-Macías*

*Elizabeth Céspedes-Ochoa*

Thinking about public policies of environmental sustainability  
from the analysis of the activities production of the Frailesca Region

11

*Alejandro Navarro-Arredondo*

Citizen participation in metropolitan  
urban management

43

*Gabriel Justo Saucedo-Arteaga*

Geopolitical interstices:  
Conditioners of social risk

73

*Erick Alejandro Rafael Aguilar-Obregón*

The relationship between judicialization  
of politics and federalism in Mexico

107

*Roberto González-Núñez*

The political meme, the new cartoon  
policy available to everyone

127

REVIEW

*Edith Carmona-Quiroz*

Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe:  
mapas de ruta para el desarrollo

149



# Presentación

Hace 2,500 años aproximadamente, en la antigua Atenas, el pensamiento filosófico vivió un cambio radical: se tornó hacia lo político. Si bien antes de Sócrates hubo grandes pensadores como Tales de Mileto, Anaximandro, Jenófanes, Heráclito y Parménides, los esfuerzos intelectuales de éstos iban dirigidos hacia la composición física del mundo natural y nada decían respecto a las relaciones políticas y sociales.

Sócrates revolucionó el pensamiento al cambiar su objeto de estudio: ya no es el mundo físico lo que le interesa, sino el ser humano y su relación consigo mismo, con los otros y con el mundo. La pregunta por la composición física de la naturaleza ya no es su inquietud, sino preguntas como: ¿qué es lo bello, lo verdadero, lo justo y lo bueno?

La permanencia de esta forma de pensar en el mundo occidental y su evolución la debemos a Platón, ya que quedó registrada en sus famosos diálogos. Platón no sólo nos transmite a través de la palabra escrita esta herencia filosófica, sino que transforma y vuelve más sofisticada la pregunta por lo bueno, así como las múltiples respuestas que dan sus interlocutores y que nos abren las puertas al constante y perpetuo diálogo en la búsqueda por la verdad. La pregunta por lo bueno ya no es solamente “¿qué es lo bueno?”, sino que ahora se pregunta: “¿qué hace a una ley justa?”, “¿debemos cumplir con una ley aunque sea injusta?”, “¿la ley está hecha para beneficio de los poderosos, o para proteger a los débiles?”, y “¿cuál es la mejor forma de organización política?”.

Mientras vivamos en sociedad, éstas son preguntas que jamás debemos dejar de plantearnos. Leo Strauss, uno de los grandes pensadores políticos del siglo *xxi* reflexiona sobre las preguntas por *lo bueno* de la siguiente manera:

Toda acción política, pues, está dirigida por nuestro pensamiento sobre lo mejor y lo peor. Un pensamiento sobre lo mejor y lo peor implica, no obstante, el pensamiento sobre el bien. La conciencia del bien que dirige todas nuestras acciones tiene el carácter de opinión: no nos la planteamos como problema, pero reflexivamente se nos presenta como problemática. El mismo hecho de que nosotros podamos plantearla como problema nos lleva hacia un pensamiento del bien que deja de ser problemático; nos encamina hacia un pensamiento que deja de ser opinión para ser conocimiento. Toda acción política comporta una propensión hacia el conocimiento del bien: de la vida buena o de la buena sociedad; porque la sociedad buena es la expresión completa del bien político (Strauss, 1999: 99).

La *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, siendo fiel a la búsqueda por el *bien político* y a la construcción del conocimiento de lo que constituye a una buena sociedad, presenta cinco artículos más una reseña, cuyo eje temático está íntimamente vinculado a la relación entre sociedad civil y los poderes públicos.

El primer artículo que presentamos, realizado por Rady Alejandra Campos-Saldaña, Wel Olvein Cruz-Macías y Elizabeth Céspedes-Ochoa, indaga y profundiza sobre la relación entre los productores de la industria agrícola, pecuaria y pesquera en la Región Frailesca en Chiapas, con el deterioro ambiental y la falta de políticas públicas que incentiven métodos de producción menos agresivos con el medio ambiente. Esta investigación busca resolver las contradicciones entre los sectores público y privado, con el ulterior objetivo de *conciliar un equilibrio entre el crecimiento económico y la conservación ambiental*.

Debido al acelerado crecimiento poblacional en la Zona Metropolitana del Valle de México, sus consecuencias ambientales y económicas, así como la presentación de dos distintas iniciativas para formular una Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, Alejandro Navarro-Arredondo propone la posibilidad de una mayor

participación ciudadana y de la sociedad civil en la deliberación de decisiones relacionadas con la planeación urbana. Analiza ejemplos de derecho comparado que han resultado exitosos, como es el caso de Londres, Madrid, Stuttgart, Portland, las comunidades de aglomeración francesas, São Paulo, Montreal y Milán. En este segundo artículo, Navarro-Arredondo invita a abrir los canales de comunicación a la deliberación ciudadana, de tal forma que a través de la pluralidad se pueda construir un mejor modelo de planeación urbana.

En el tercer artículo de esta entrega, Gabriel Justo Saucedo-Arteaga hace un estudio de los efectos que generan los vacíos de poder en los *intersticios geopolíticos*, es decir, en aquellos espacios poblacionales donde convergen tres o más entidades federativas (o municipios), con poca accesibilidad, bajo desarrollo, escasos recursos naturales y conflictos sociales. A diferencia de los otros artículos, aquí se estudia la relación entre el Estado y la sociedad a partir de una omisión de las instituciones gubernamentales. Los dos casos de estudio en esta investigación son el Valle de Solís y la Sierra Tarahumara.

Una de las preguntas perennes respecto a la función del derecho es si debe mantener el *statu quo* o si más bien debe utilizarse para reivindicar demandas sociales. Erick Alejandro Rafael Aguilar-Obregón se decanta por la segunda opción, ya que en su artículo establece una relación entre los movimientos sociales, la *judicialización de la política* y el Estado federal. Esta relación tripartita tiene como consecuencias la rendición de cuentas por parte del Estado y un rompimiento de la verticalidad entre los diferentes niveles de gobierno.

El humor es vital para que una democracia sea sana y fuerte. La caricatura, y hoy en día también el meme, son canales que permiten la crítica y la catarsis social de los sucesos políticos actuales a partir del humor. Roberto González-Núñez elabora un estudio comparativo de la caricatura y el meme político, rastreando la historia y el origen de ambos en el contexto mexicano, e invitando a profundizar en los estudios del meme.

Esta entrega finaliza con una reseña realizada por Edith Carmona-Quiroz sobre el texto *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo*, publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En lo que respecta

## PRESENTACIÓN

a nuestro país, hay un rezago enorme en el tema de paridad e igualdad de género. Esta reseña es una invitación a leer el estudio de la CEPAL y a pensar tanto como ciudadanos como funcionarios públicos, nuevas formas de relacionarnos y disminuir la brecha de género.

*Jesús Martínez Rojas R.*

### **Referencia**

- L. Strauss (1999). “¿Qué es filosofía política?”, en Ambrosio Velazco Gómez (coord.), *Resurgimiento de la teoría política en el siglo xx: filosofía, historia y tradición*, México: Instituto de Investigaciones Filosóficas-Universidad Nacional Autónoma de México, p. 99. Disponible en <https://cursosluispatinoffyl.files.wordpress.com/2019/02/leo-strauss.-quc3a9-es-filosofc3ada-polc3adtica-texto-digitalizado.pdf> (consulta: 11 de diciembre de 2019).

# Pensando en políticas públicas de sustentabilidad ambiental desde el análisis de las actividades productivas de la Región Frailesca

*Rady Alejandra Campos-Saldaña\**

*Wel Olvein Cruz-Macias\*\**

*Elizabeth Céspedes-Ochoa\*\*\**

*Resumen:* Las actividades productivas agrícolas y pesqueras en la Región Frailesca son algunas de las más importantes para la población de las diversas comunidades. Derivado de ello, se propuso un estudio que contempló la mirada de los principales actores productivos de la región con el objetivo de analizar el impacto que tienen las actividades productivas agropecuarias sobre el ambiente y sus recursos naturales. La metodología utilizada involucró la adaptación de variables e indicadores en el Marco Presión-Estado-Respuesta de la OCDE, aplicándose una encuesta estructurada a una muestra representativa de 280 productores agropecuarios de la Región VI Frailesca de Chiapas. Dentro de los resultados obtenidos se denota la escasa participación de los productores en proyectos y programas, así como el desconocimiento de políticas públicas de sustentabilidad ambiental, y la falta de uso de sistemas de producción sustentable.

*Palabras clave:* agricultura, pecuaria, pesca, política pública, productor.

\* Rady Alejandra Campos-Saldaña. Doctora en Estudios Regionales, profesora-investigadora de tiempo completo en la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Facultad de Ingeniería. Correo electrónico: rady.campos@unicach.mx

\*\* Wel Olvein Cruz-Macias. Doctor en educación, profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Facultad de Ingeniería. Correo electrónico: wel.cruz@unicach.mx

\*\*\* Elizabeth Céspedes-Ochoa. Doctora en Ciencias Sociales, profesora-investigadora de tiempo completo en la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Escuela de Ciencias Administrativas. Correo electrónico: elizabeth.cespedes@unicach.mx

### **Thinking about public policies of environmental sustainability from the analysis of the activities production of the Frailesca Region**

*Abstrac:* The productive agricultural and fishing activities in the Frailesca region are some of the most important for the population of the various communities. As a result, a study was proposed that looked at the main productive actors in the region with the objective of analyzing the impact that agricultural production activities have on the environment and its natural resources. The methodology used involved the adaptation of variables and indicators in the OECD Pressure-State-Response Framework, applying a structured survey to a representative sample of 280 agricultural producers in Region VI Frailesca de Chiapas. Among the results obtained, the low participation of producers in projects and programs, as well as the ignorance of public policies of environmental sustainability, and the lack of use of sustainable production systems, thus generating an ignorance of public policies.

*Keywords:* agriculture, livestock, fisheries, public policy, producer.

## **Introducción**

El sector productivo agropecuario es uno de los de mayor relevancia para la economía regional frailescana y del estado de Chiapas; sin embargo, la alta demanda de insumos químicos en las prácticas de cultivos tradicionales son elementos restrictivos para la conservación de los ecosistemas. Chiapas se caracteriza por ser un estado rico en recursos naturales con gran variedad de ecosistemas naturales. En la última década del siglo xx y en la primera y segunda década del siglo actual, el ambiente ha sufrido una gran devastación, a causa de las diversas prácticas agrícolas, pecuarias y pesqueras que se tienen en el estado. Esto ha generado que las actividades productivas agropecuarias impacten en los recursos naturales, además de que contribuyan a la contaminación del agua, aire y suelo.

Se siembran 120 mil hectáreas de maíz aproximadamente por año, con una producción de 400 mil toneladas, que representan un tercio del total del estado, lo que a su vez ha propiciado el deterioro ambiental debido al uso de agroquímicos en los cultivos y a la in-

tensificación de la producción bovina en los diferentes ecosistemas (Sagarpa, 2014: 1).

Los incendios forestales son también otra causa del deterioro del ambiente, derivado del uso del fuego para la roza, tumba y quema de la actividad agropecuaria.

El deterioro ambiental sufrido por la actividad agropecuaria y la falta de programas institucionales que conserven y preserven los recursos naturales de forma equitativa es la principal causa por la cual se eligió a la frailesca como región de estudio. Los principales problemas ambientales a los que se enfrenta son:

1. El cambio de uso de suelo de terrenos agrícolas a pecuarios, que ha favorecido la degradación de los bosques en los últimos 10 años, ocasionando baja productividad del suelo, pérdida de captación del agua, erosión hídrica, deslaves y fragmentación de ecosistemas.
2. Incendios forestales, provocados en un 50% por actividades agropecuarias.
3. Empobrecimiento de suelos por monocultivos, sobre todo el maíz.
4. Contaminación del agua y suelos derivada de la escurrentía, por el uso de diversos agroquímicos.
5. Incremento de partículas suspendidas y humo, derivado de las quemas e incendios forestales.

Sin embargo, la política y las políticas públicas deben contribuir a evitar que la destrucción y el deterioro del medio continúe. Por una parte, se hace necesario incrementar nuestra vida democrática; por otra, nuestra conciencia ecológica. Debemos zanjar, por el bien de todos, la contradicción entre lo público y lo privado (Pamplona, 2000: 47), pues de esta manera será posible conciliar un equilibrio entre el crecimiento económico y la conservación ambiental.

Se planteó en este trabajo de investigación, como *objetivo general*: analizar el impacto de las actividades productivas agropecuarias de la Región Frailesca sobre el ambiente, con el propósito de establecer directrices para el diseño de políticas públicas de sustentabilidad

ambiental. El estudio de las actividades agropecuarias y pesqueras se diseñó a partir de indicadores establecidos por el Marco Presión-Estado-Respuesta (PER), diseñado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que considera estas dimensiones básicas. El enfoque metodológico considera la integración de aspectos cualitativos y cuantitativos, tomando en cuenta la perspectiva de los productores agropecuarios y pesqueros.

### **Algunas precisiones conceptuales**

#### *Ambiente y actividad productiva agropecuaria*

Los diversos estudios sobre la biodiversidad han marcado que “las actividades humanas ejercen una marcada influencia en la disminución del número de especies (...) en la pérdida irreversible de hábitats y ecosistemas” (González, 2000: 158), lo que representa un daño considerable al ambiente. De esta manera, es posible establecer que las relaciones sociales dadas en el interior de las comunidades han desempeñado papeles importantes en la conformación del estatus natural.

Se origina así una serie de correlaciones entre hombre-hombre y hombre-naturaleza. “La relación hombre-naturaleza surge del proceso de trabajo que tiende a satisfacer sus necesidades, enmarcado en un determinado desarrollo de la sociedad a la que pertenece y en un determinado ecosistema con el cual interactúa” (Feito, 2009: 3). Es posible identificar que la sociedad es parte de la naturaleza, integra al ambiente, corresponde a una región natural y a un grado de organización que adoptó una población específica en el ecosistema. Las actividades productivas agropecuarias son “los procesos productivos primarios basados en recursos naturales renovables: agricultura, ganadería (incluye caza), silvicultura y acuicultura (incluye pesca)” (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2001: 1).

Esto origina que la secuencia de ideas o caminos viables para lograr el equilibrio del ambiente con el ser humano, como el desarrollo sustentable, no depende únicamente de nuestra capacidad como “sociedad



para producir tecnología y valorar económicamente los componentes de la biodiversidad y el daño ambiental” (Durán, 2006: 13); esto es, la sustentabilidad implica en sí misma generar nuevas formas de vida en la sociedad que se encuentren en corresponsabilidad con la naturaleza.

El ambiente es un recurso natural indispensable para los seres humanos. Es una necesidad básica que todo ser vivo debe tener, por lo que resulta interesante la forma en que se gestan las diferentes actividades productivas entre los distintos actores por la disputa de los recursos naturales. A partir de esta lucha por el poder del recurso natural se dan innumerables condicionantes económicas y sociales entre los miembros de un grupo poblacional. Hoy en día se comprende que la “intervención humana en los ecosistemas produce beneficios y genera costos” (Fundación Vida Silvestre-INTA, 2007: 15).

Actualmente se vive una crisis ecológica a la par de una social, debido a las maneras de intercambio productivo de la sociedad con el entorno, que amenaza la vida en el planeta a pasos agigantados. El hombre moldea a la naturaleza, pero lo mismo ocurre con la sociedad, que se encuentra condicionada por factores biofísicos y ambientales. Los actores sociales tienen la posibilidad de replantear los cambios que deseen lograr en el ambiente. Se necesita de un nuevo paradigma que redescubra las pautas lógicas para las relaciones del hombre en sociedad con el ambiente. Es necesario reconciliar sociedad y ambiente, hombre-naturaleza y hombre-actividad.

A inicios de 1980, el deterioro ambiental generado por la contaminación, la deforestación, el cambio climático, el efecto invernadero, la pérdida de la biodiversidad y la erosión de los suelos se agudizó debido a las diversas acciones industriales, productivas, de extracción y de diversión del hombre sobre los recursos naturales, propiciando la devastación de cuantiosas regiones en entornos tanto urbanos como rurales (Delgadillo, 2007: 4).

A partir de ello, se ha requerido de una serie de estrategias que persiguen el manejo, restauración, preservación y conservación de los ecosistemas (Conabio, 2012: 16). Se refleja un primer acercamiento hacia la visión que tiene el hombre de sus relaciones con el entorno natural, considerando las actividades productivas que realiza, en donde es necesario moldear, transformar o mutar el estado del ambiente, para con ello poder

satisfacer sus necesidades más básicas como el alimento, la vivienda y el vestido. Esta primera aproximación tiene como objeto principal la identificación de la forma en que el hombre, a través de su cultura, determina cómo son sus mecanismos de producción; y a partir de ellos manifiesta la manera en que se moldea la naturaleza y muestra cómo las políticas públicas ambientales no han resultado suficientes en este tenor.

### *Las prácticas de los productores agropecuarios y pesqueros*

Las regiones naturales están presentes en todo el entorno, “no tenemos más que mirar a nuestro alrededor para recoger ejemplos de divisiones naturales” (Viqueira, 2001: 26). De la misma manera, es posible encontrar un sinnúmero de prácticas culturales y sociales como resultado de los diversos contextos, tan variables como lo son los seres vivos. La cultura moldea en parte las condiciones del ambiente. Sin embargo, es posible denotar que no hay “dos culturas que sean exactamente iguales” (Viqueira, 2001: 105) ni acciones productivas del hombre que se den de forma similar.

En esta perspectiva “entendemos el medio ambiente como una categoría plural, un concepto que abarca a los sistemas naturales y humanos, y que conecta la diversidad y la historia natural con la cultural” (Páez, 2003: 11), lo que ocasiona que ambiente y cultura se estrechen continuamente hacia la búsqueda de nuevos planteamientos, con el propósito de lograr el equilibrio humano y natural.

### *Políticas públicas de sustentabilidad ambiental y participación ciudadana*

La política pública ambiental en México data de la década de 1940, pero es en década de 1980, con la crisis ambiental, que se consideró con mayor rigor y evolucionó paulatinamente en la década de 1990, como parte de la construcción del mercado ambiental, regido por el paradigma de la sustentabilidad y emanado por la naciente globalización. Las políticas públicas son el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativo coordinados, en principio, al-

rededor de objetivos explícitos” (Muller y Surel, citados por Roth 2006: 26).

Es aquí donde las instituciones encargadas de implementar y operar los programas derivados de las políticas públicas ambientales tendrían que establecer cierta congruencia entre sus objetivos como organismos y los programas que ponen en marcha. Con ello, la sociedad presenta un gran desafío: enfrentar el diseño e implementación de las políticas públicas basadas en el paradigma de la sustentabilidad, además del desarrollo social, económico y ambiental a partir de este precepto. La visión de la sustentabilidad (paradigma de fin del siglo xx) se concreta en las crisis ambientales en espacios definidos. Ahora, los actores sociales también se movilizan en torno a las crisis ambientales regionales, y se definen así nuevas particularidades de las regiones; es decir, se crea una nueva geografía nacional determinada por la acción con respecto al mercado ambiental (Alfie *et al.*, 1998, citado por Micheli, 2002: 131).

En las naciones democráticas el quehacer ciudadano es indispensable para transitar hacia un Estado soberano y autónomo, “que al transformarse en organización múltiple e institucional, posibilita nuevos equilibrios a partir de concepciones ampliadas de organización y acción públicas” (León, 2003: 83), existiendo una corresponsabilidad del gobierno con el ciudadano.

Los diversos países han adoptado el esquema de la sustentabilidad, lo que implica tener como referente el esquema de ciudadano ligado con las condiciones del planeta. En México, esta participación ciudadana se ve reflejada en los espacios electorales más comúnmente, pero cada vez son más los ciudadanos que reclaman por formar parte de las decisiones en el diseño de políticas públicas que inciden directa o indirectamente sobre sus condiciones de vida y el uso de sus recursos naturales. La participación ciudadana “se reconoce como un mecanismo para la construcción y el perfeccionamiento de las democracias” (INAPC, 2010: 10).

Las reglamentaciones u ordenamientos se consideran mecanismos de participación consistentes en consejos consultivos y comités, que no tienen claramente establecidas las metodologías y técnicas a utilizar. Por su parte la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semar-

nat, 2008) elaboró un documento denominado Estrategias Nacionales para la Participación Ciudadana en Sector Ambiental (ENAPCI), en donde se plasma la importancia de agilizar los mecanismos de participación de la población, pero sin concretar metodologías idóneas para ello.

## **Metodología**

### *Descripción del lugar de estudio*

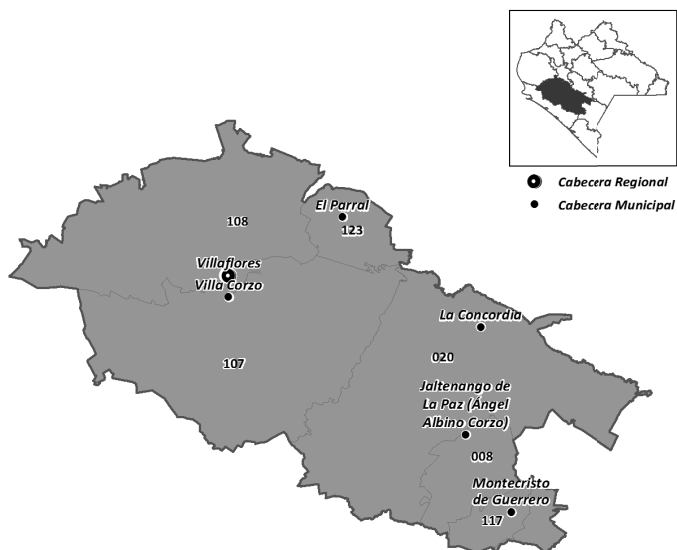
Chiapas está conformada por nueve regiones geográficas, dentro de las cuales se encuentra la Región VI Frailesca, localizada entre la llanura costera del Pacífico y la depresión central de Chiapas. Se caracteriza por su importante actividad agrícola, en especial por su alta producción de maíz y es considerada como el granero del estado. La región denominada VI Frailesca es la que se ha definido como objeto de investigación, ya que presenta severos daños en sus regiones naturales, derivados de las actividades productivas agropecuarias. Está formada por los municipios de Villaflores, Villacorzo, La Concordia, Ángel Albino Corzo, Montecristo de Guerrero y el Parral, ubicados al sur de la entidad.

En la actualidad la Frailesca sigue siendo una pieza importante de la economía del estado, por tener como principal actividad la agrícola de temporal, pastizal cultivado y de riego, producción de maíz y, en un porcentaje menor, al café, pero sobre todo es rica en costumbres y tradiciones, con un lenguaje peculiar y con gran apego a sus tierras (véase Imagen 1).

Posee, de acuerdo con datos proporcionados por el Centro Estatal de Información Estadística y Geográfica, las características consignadas en la Tabla 1.

Esta región está asentada en 8,311 km<sup>2</sup> aproximadamente, que equivalen a 10.70% de la superficie estatal en donde predominan las localidades rurales, ubicadas a lo largo de la Sierra Madre de Chiapas. Su población es de 250,705 habitantes, de los cuales 49.49% son hombres y 50.40% son mujeres. Esta cifra representa 2.72% del total estatal. Los municipios de Villaflores y Villacorzo son los más

Imagen 1. Territorio de la Región vi Frailesca



Fuente: Gobierno del estado de Chiapas. Carta Geográfica de Chiapas 2012. Inegi. Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 1. Características de la región frailesca (2012)

No. municipios	Superficie (km <sup>2</sup> )	Total de localidades	Localidades urbanas	Localidades rurales	Total de habitantes (2010)	Densidad de población (hab por km <sup>2</sup> )
6	8,311.42	2,949	21	2,928	250,705	31.33

Fuentes: Gobierno del estado de Chiapas. Carta Geográfica de Chiapas 2012. Inegi. Censo de Población y Vivienda 2010.

poblados, ambos concentran 69.04% de la población regional (véase Tabla 2). El número de hogares registrados es de 54,948, de los cuales 83.7% son de jefatura masculina. Es decir, en esta región se siguen presentando los hogares “tradicionales”, donde el hombre continúa siendo el jefe del hogar.

### *Tipo de estudio*

El método de investigación es de tipo mixto, considerando que incorpora tanto datos de variables cuantitativas como cualitativas, al incorporar una encuesta semiestructurada y etnografía en los productores. El resultado de esta investigación constituirá el primer acercamiento a una realidad local y regional, ya que fue motivada por las necesidades de los actores involucrados en el estudio. El modelo de estudio es el esquema de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) denominado Marco Presión-Estado-Respuesta (PER) que incorpora indicadores de sustentabilidad.

### *Variables adaptadas al marco PER*

De acuerdo con lo establecido en la Tabla 3, es necesario mencionar la pertinencia de las variables y cada una de sus características en las etapas del marco PER que se analizan.

Tabla 2. Población por municipio

<i>Municipio</i>	<i>Población total</i>
Ángel Albino Corzo	26,628
La Concordia	44,082
Villacorzo	74,477
Villaflores	98,618
Montecristo de Guerrero	6,900
Región Frailesca	250,705

Fuente: Inegi, Censo de Población y Vivienda 2010. Se excluyen datos del municipio de El Parral de forma separada por formar parte en ese entonces del municipio de Villacorzo.

Tabla 3. Unidades de análisis según variables adaptadas al Marco PER

Dimensión presión	Variable	Actividad productiva agropecuaria		
	Categorías	Sistema de producción	Uso de insumos	Señales del mercado
	Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Intensificación/ extensificación</li> <li>-Especialización/ diversificación</li> <li>-Marginalización</li> <li>-Sobrepastoreo</li> <li>-Prácticas inadecuadas: del cultivo, del fuego y del agua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Uso de fertilizantes</li> <li>-Uso de pesticidas</li> <li>-Uso de antibióticos</li> <li>-Uso de agua residual y de riego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Precios de producción</li> <li>-Producción bruta e ingresos</li> <li>-Costos de producción: mano de obra e insumos</li> <li>-Comercialización</li> </ul>
Dimensión estado	Variables	Daño al ambiente		Condición del ambiente
	Categorías	Contaminación	Recursos naturales	Uso de la tierra
	Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Emisiones de amoníaco y metano a la atmósfera</li> <li>-Contaminación de suelo con pesticidas y fertilizantes</li> <li>-Principales problemas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Terrenos erosionados</li> <li>- Calidad del agua</li> <li>-Calidad de los recursos vegetales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambio en el uso del suelo</li> </ul>
Dimensión respuesta	Variables	Diseño de la política		Aspecto social
	Categorías	Niveles de buenas prácticas y diagnóstico		Experiencia del productor
	Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Niveles regionales de buenas prácticas productivas ambientales</li> <li>- Acceso a programas</li> <li>- Asistencia técnica</li> <li>- Pertenencia a asociaciones</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel de formación</li> <li>- Superficie predio</li> <li>- Adopción de sistemas alternativos</li> </ul>

- ↪ Variables y características de presión. Informan sobre la presión que se está ejerciendo en algún aspecto del sistema de sostenibilidad de las actividades agropecuarias.
- ↪ Variables y características de estado. Informan sobre la situación actual de algún aspecto del sistema de sustentabilidad de la actividad. Ofrecen información sobre el punto en que se halla el sistema en el momento en que es observado.
- ↪ Variables y características de respuesta. Informan sobre las medidas que los responsables de las decisiones y de la ordenación están adoptando en respuesta a las señales que reciben sobre la situación del sistema de sostenibilidad de la actividad agropecuaria o de la pesca o, en muchos casos, en respuesta a presiones de interesados.

### *Población de estudio*

La población de estudio es de 19,646 productores (Sagarpa, 2014), la cobertura geográfica que abarca la investigación es de seis municipios e incorpora el 100% de las unidades territoriales o localidades (Inegi, 2010).

### *Muestra*

Los criterios de muestreo tienen alta rigidez metodológica para asegurar una confiabilidad de 95% como nivel de significancia estadística que permita hacer inferencia sobre las variables e indicadores incorporados al estudio.

- ↪ Clase de muestreo: probabilístico
- ↪ Tipo de muestreo: polietápico
  1. Primera etapa: conglomerado
  2. Segunda etapa: estratificado
  3. Tercera etapa: cuotas proporcionales
  4. Cuarta etapa: aleatorio simple



*Método de muestreo*

Para el cálculo de la muestra se determinó un nivel de confianza de 95%, un error de 5%, con una probabilidad de éxito de 95% (véase Tabla 4).

*Diseño del muestreo*

Fue de clase probabilístico y de tipo polietápico aleatorio; se realizó en cuatro etapas:

*Primera etapa:* del muestreo a productores agrícolas, ganaderos y pesqueros: el número de productores corresponde, de acuerdo con lo establecido por el programa Procampo 2014, Progan y al Programa Nacional de Inspección y Vigilancia Pesquera, a 19,634 (Sagarpa, 2014), obteniéndose una muestra de 280 productores (véase Tabla 5), utilizando un intervalo de confianza de 95 por ciento.

*Segunda etapa:* el muestreo se realizó con la técnica por estratificación, donde serán distribuidos de manera proporcional en los seis

Tabla 4. Criterios técnicos

N =	Población total
Z =	Valor en tablas de la distribución normal estándar; nivel de confianza (95%) P = 0.95
a =	Error (5%) EE (0.05)
p =	Probabilidad de ocurrencia (éxito)
q =	Probabilidad de no ocurrencia (fracaso)
n =	Tamaño de la muestra
n' =	Corrección de la muestra (ajuste)

Fuente: elaboración propia.

$$n = \frac{(Z^2)(N)pq}{(a^2)(N - 1) + Z^2pq}$$

Tabla 5. Tamaño de la muestra

Cálculo una	
Confianza del 95.00%	
N =	19,634
Z =	1.96
a =	0.05
p =	0.75
q =	0.25
n =	284
n' =	280

Fuente: elaboración propia.

municipios, considerando el número de productores por municipio, como se muestra en la Tabla 6.

*Tercera etapa:* cuotas proporcionales. Se calculó el número de productores por municipio y por actividad productiva.

*Cuarta etapa:* selección aleatoria de los 280 productores a los cuales se les aplicó la encuesta.

#### *Recolección de información*

Se aplicó una encuesta semiestructurada a una muestra representativa de productores agrícolas, ganaderos y de pesca residentes en las comunidades que forman parte de los municipios integrantes de la Región VI Frailesca. El levantamiento de la información se realizó de noviembre de 2014 a marzo de 2015. La encuesta estuvo diseñada de tal forma que duró un mes la etapa preoperatoria y dos meses la etapa operatoria. Además se realizó un estudio etnográfico con los mismos productores.

Tabla 6. Tamaño de muestra-cuotas proporcionales (por municipio, según actividad productiva)

<i>Municipio</i>	<i>Agrícola</i>	<i>Pecuaría</i>	<i>Pesquera</i>	<i>Total</i>
Villacorzo	50	41	14	105
Villaflores	47	53	1	101
Ángel Albino Corzo	18	1	---	19
La Concordia	15	25	12	52
Montecristo de Guerrero	2	1	---	3
Total	132	121	27	280

Fuente: elaboración propia con base en los cálculos de la muestra.

### **Análisis de resultados por actividad productiva con las dimensiones del Marco Presión-Estado-Respuesta**

#### *Agricultura*

Los 132 productores agrícolas encuestados se encuentran inscritos en el padrón del programa de Procampo de la región. El 89.4% de ellos son hombres con una edad promedio de 58 años, de los cuales 46.2% tiene estudios de nivel primaria. El 10% de los productores forma parte de programas institucionales como Sistema Producto Tomate de Chiapas y asociaciones civiles como Campesinos Ecológicos de la Sierra Madre de Chiapas (CESMACH), Laderas de Cerro Brujo, Monte Verde y Asociación Mexicana de Exportadores de Café (AMSA), que les proporcionan en un 71.4% beneficios económicos para el desarrollo de su actividad agrícola. En promedio los productores utilizan 4.4 hectáreas para sus cultivos de las 7.41 hectáreas que poseen, que se ubican principalmente en vega de río, planadas y laderas. De acuerdo con las dimensiones del Marco PER, la actividad agrícola (véase Imagen 2) establece los siguientes puntos:

*a) Dimensión presión.* Las actividades que ejercen presiones sobre el ambiente, son principalmente el uso de insumos químicos (93.1%

de los productores), derivadas del sistema de producción utilizado (el 99% de los productores utilizan un sistema extensivo). Por otra parte, las señales en el mercado establecen una relación beneficio/costo de 1.36 en la producción de maíz, considerando los costos, lo que indica que esta actividad productiva es rentable para 82.4% de los productores que realizan el proceso de fertilización dos veces al año, con el fin de obtener altos rendimientos en su producción. Además, se toma en cuenta que la tonelada de maíz es vendida a un precio de \$3,227.43 y que los productores obtienen un rendimiento de 2.32 t/ha.

*b) Dimensión estado.* La presión ejercida por las actividades de los productores agrícolas propicia que el estado de las condiciones del suelo sea el más afectado de los recursos naturales, al encontrarse con características de erosión e infertilidad debido a la prevalencia del monocultivo del maíz, como lo manifiesta 92.2% de los productores. Mientras que dentro de los principales problemas encontrados destacan también: pérdida de biodiversidad, expresada por 35.95%, deforestación de especies vegetales, lo que ha ocasionado superficies extensas deforestadas, manifestado por 71.2% de los productores y contaminación de agua y suelo, derivada de la basura y escurrantía de sustancias químicas.

*c) Dimensión respuesta.* Como parte de esto, la respuesta de las instituciones en la implementación de programas en materia de conservación y restauración de ecosistemas utilizados en las actividades agrícolas ha dado como resultado la escasa participación de los productores en otros programas y proyectos existentes que coadyuven al mejoramiento ambiental, ya que 74.2% no participa, como es el caso de Programas de Servicio Ambiental, Proárbol, Captura de carbono, entre otros, que únicamente llegan a algunos productores. Además, de que 90.9% dice nunca haber recibido ningún tipo de asistencia técnica.

Es visible que los términos de ambiente y conservación de los ecosistemas no son temas primordiales en la agenda nacional, priorizando más los aspectos de subsidios económicos, en donde al productor se le ofrecen insumos a cambio de mayor producción, como es el caso del programa Procampo, el cual tiene destinado cerca de 80% del total de los recursos económicos para apoyo de la labor agrícola (Imagen 2).

Imagen 2. Marco PER para la actividad agrícola



Fuente: elaboración propia.

La actividad agrícola, presenta en general:

1. El cultivo del maíz es rentable, aunque la variación de los rendimientos y la disminución de la producción están relacionados con tierras que presentan poca fertilidad y el uso de agroquímicos, ocasionando un desgaste del poco o escaso capital con que cuenta el productor.
2. Hay carencia de la diversificación de cultivos y no existe un adecuado servicio de asistencia técnica.
3. Existen escasos canales de comercialización y falta de financiamiento.

### *Pecuaria*

Los 122 productores pecuarios están formados en un 95% por hombres, con una edad promedio de 55 años. El 88.4% de los productores forma parte, principalmente, de las diferentes asociaciones ganaderas locales de la región y el resto de los productores pertenecen a orga-

nizaciones cuyo objeto es producir diferentes tipos de lácteos como Liconsa, Pradel y Lacteos Villa Hidalgo, obteniendo beneficios para gestión administrativa en un 42.1% y de asesoría en un 19.8%. Los principales elementos del Marco PER identificados fueron:

a) *Dimensión presión.* Las actividades que causan presión sobre el ambiente son el tipo de pastoreo, que manifiestan 74.4% de los productores pecuarios, y el uso excesivo de fertilizantes, usado por 63.6%, propiciando la contaminación de los cuerpos de agua y la degradación de los pastizales, sin existir algún tipo de acción por parte de las instituciones para mitigar estos efectos.

Este sistema está apoyado en la cría de ganado bovino con un método rotativo de pastoreo que es un trabajo que combina el pastoreo en una porción de área determinada durante un periodo relativamente corto (no mayor a un mes), antes de ser cambiados los animales a otra área. Mediante este sistema, el ganado bovino pasta en los campos libremente y pisotea el suelo provocando su compactación.

Esta degradación se debe, sobre todo, a la falta de correspondencia entre la densidad del ganado y la capacidad del pastizal para recuperarse del pastoreo. Con relación a esto último, es importante mencionar que el tamaño del hato es en promedio de 52 cabezas por productor, realizándose la actividad en una superficie media de 21.34 hectáreas, lo que da una carga animal de 2.4 U.A./ha.

Dicha superficie generalmente se divide entre cuatro y cinco potreros de cuatro hectáreas cada uno, donde pastorean sus animales por periodos establecidos de acuerdo con la época del año, siendo de dos a tres meses en la temporada de lluvias (esto es debido a que es la temporada donde se recupera más rápidamente el pastizal) y de un mes a mes y medio en época seca (en esta temporada se le suministra alimento a los animales en canoas).

La producción de ganado con este sistema de pastoreo es ineficiente y una amenaza importante para la biodiversidad, ya que se lleva a cabo en espacios pequeños (potreros), dando como resultado que la carga animal sea de 13 animales por hectárea, donde lo recomendable es de tres a cuatro animales en esta región y bajo este sistema de explotación extensivo.

Además, 85% de los productores cuenta con la siguiente infraestructura dentro de sus potreros: corrales techados, mangas de manejo, bebederos, comederos y canoas donde se suministra a los animales sales minerales, granos y alimento concentrado comercial, sobre todo en la época de seca. Las características económicas emitidas por las señales del mercado muestran que la relación beneficio/costo es de 1.77, mostrándose a esta actividad como rentable de acuerdo con los costos de producción

*b) Dimensión estado.* El tamaño de las unidades productivas evaluadas tiene un promedio de 21.34 ha. Los sistemas extensivos hacen uso de diversas razas de ganado y recursos vegetales, pero su productividad podría incrementar la presión para invadir los ecosistemas naturales y propiciar el deterioro del estado de los mismos.

Los principales problemas que presenta 66.7% de los productores son la deforestación y la contaminación del agua. El uso de agroquímicos nitrogenados con su consecuente producción de óxidos nitrosos y amoníaco hace que éstos puedan ser transportados por el viento, afectando los ecosistemas y contribuir al efecto invernadero.

Las altas dosis de estiércol producen una acumulación excesiva de nutrientes en el suelo, metales pesados, patógenos y residuos de medicamentos, lo que puede ser una amenaza para la fertilidad del suelo debido al desequilibrio de nutrientes. Los principales factores que han contribuido al estado en el que se encuentran los recursos naturales son: la remoción de la vegetación natural por el pastoreo, las emisiones causadas por la producción de forrajes, vinculadas con la aplicación de fertilizantes químicos, la pérdida de materia orgánica del suelo y la explotación excesiva de gran cantidad de ganado en pequeñas porciones de tierras.

*c) Dimensión respuesta.* El 63.9% de los productores pecuarios realizan prácticas de reforestación de especies maderables como el roble y cedro, el piñón utilizado en los cercos vivos, el ocote y el encino. Aprovechan los recursos naturales, sobre todo los árboles y los animales, pero no existe la adopción de sistemas alternativos de pastoreo para el ganado.

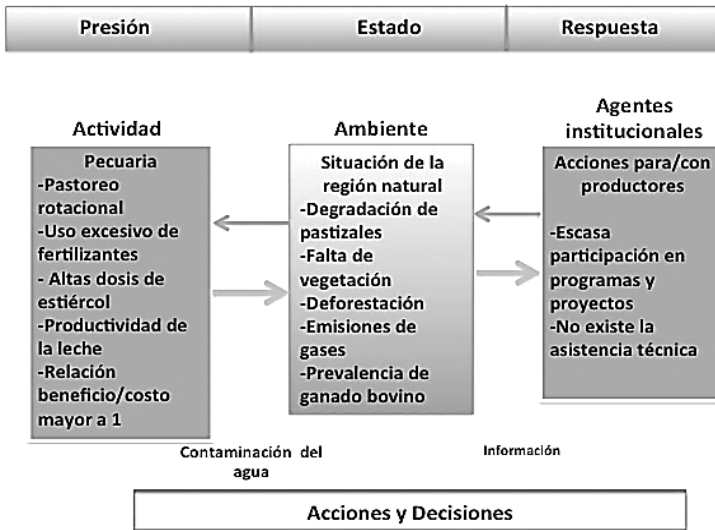
El 88.4% de los productores pertenece a asociaciones ganaderas, pese a ello, no tienen acceso a programas y proyectos instituciona-

les del gobierno municipal ni estatal. Además, no reciben asistencia técnica para el manejo y cuidado de los pastizales ni sobre temas específicos para la producción pecuaria. Así, la participación social se limita únicamente a la asistencia a asambleas con el fin de promover proyectos, pero sin influir en la toma de decisiones por parte de los productores. Es decir, éstos no tienen una participación directa en dichas asambleas, debido a que no existen evidencias que demuestren lo contrario (véase Imagen 3).

La información obtenida por parte de los productores permite identificar algunas problemáticas como son:

1. Falta de un manejo sanitario eficiente.
2. Falta de pastura y/o alimento en épocas de sequía.
3. Falta de alternativas para la diversificación de la actividad pecuaria.
4. Existe un manejo del sistema de pastoreo inadecuado.

Imagen 3. Marco PER para la actividad pecuaria



Fuente: adaptación propia.

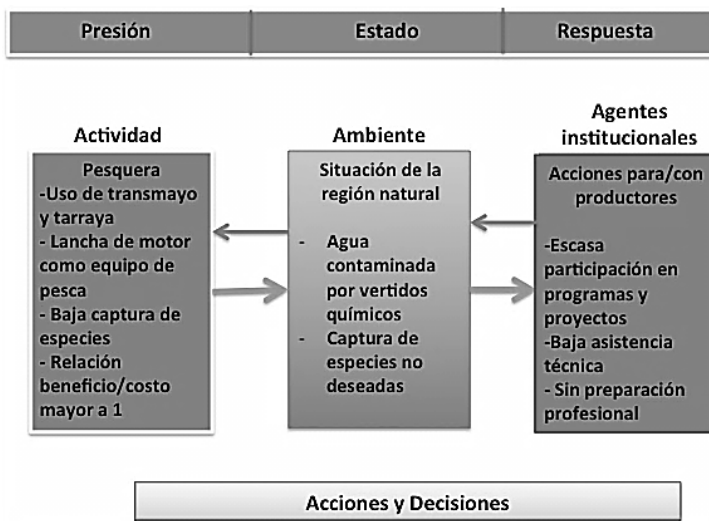


## Pesca

Los productores pesqueros son el 100% del sexo masculino, con una edad promedio de 45 años. El tipo de pesca que realizan es artesanal, ya que es a baja escala, sin exceder las 10 toneladas de registro bruto anual, generalmente destinada para el autoconsumo y comercio, utilizando técnicas tradicionales sin desarrollo tecnológico. El pescador artesanal de la Región Frailesca es un trabajador que realiza sus faenas pesqueras con predominio del trabajo manual, con el empleo de embarcaciones pequeñas.

La pesca que se practica es continental en lagos y ríos, se captura mojarra y tilapia, principalmente, además de otras especies como el bagre. Esta actividad posee un importante potencial de recursos marinos que no son utilizados en su totalidad, por la ausencia de técnicas que permitan un uso racional de recursos. Se encuentra limitada a las zonas centro y sur de la región, cercanas a los cuerpos de agua, como la Presa La Angostura. El esquema del Marco PER (véase Imagen 4) muestra cuáles son las primordiales presiones que sufre el ambiente acuático, la situación del mismo y cómo han operado los diversos agentes institucionales.

Imagen 4. Marco PER para la actividad pesquera



Fuente: adaptación propia.

a) *Dimensión presión.* Los impactos que genera la actividad pesquera se deben a la falta de selectividad de las artes de pesca que afectan a especies que coexisten con las especies objeto de captura, debido al uso de transmallos (65.4%) y atarrallas (26.9%) de los pescadores: no permiten identificar las especies requeridas, además de ser redes de arrastre que producen la captura incidental de especies que tienen escaso o ningún uso para el productor; incorporan redes no adecuadas para la pesca sostenible. Esto produce cambios en la productividad como en los ecosistemas marinos.

El equipo de pesca también puede modificar el ambiente donde habitan las especies que constituyen el recurso pesquero en la presa, al usar lanchas de motor que utilizan combustible, dejando rastros de compuestos químicos pesados, al ser embarcaciones en mal estado y con muchos años de uso. Existe también una marcada tendencia de los pescadores hacia una pesca mono específica al dedicarse a la extracción de una sola especie como la tilapia.

Los ingresos de la actividad pesquera le alcanzan al productor para subsistir, aunque existen bajos precios por parte de los intermediarios (\$25 en promedio/kg). Sin embargo, esta actividad presenta una relación beneficio/costo de 1.8, observándose con alta rentabilidad. Además, del total de kilogramos pescado, 23.1% es destinado para el autoconsumo y 76.9% para su venta, considerándose así dos diferentes tipos de pesca: pesca de autoconsumo y pesca comercial a pequeña escala. La pesca comercial a pequeña escala la realizan los pescadores organizados en cooperativas y son pescadores libres de tiempo completo durante todos los días del año.

b) *Dimensión estado.* La contaminación del agua es el mayor problema con el que se encuentran los productores pesqueros, ocasionando la pérdida de especies objeto de captura, como la tilapia, y de la cantidad de peces disponibles para ser capturados. Se propicia también una alteración ecológica en las redes alimentarias marinas, con la muerte de diversos organismos por el agua contaminada, que provoca malos olores, contaminando la atmósfera en pequeña escala.

c) *Dimensión respuesta.* Dentro de las limitaciones de los pescadores se encuentra la falta de formación profesional, de programas de capacitación permanentes y transferencia tecnológica, lo que no per-

mite al pescador tener mejores perspectivas para realizar su labor de pesca y elevar su calidad de vida. Pertenecen a asociaciones cooperativas que proporcionan beneficios económicos al 34.6% de los productores, además de asesoría y gestión al 38.4% de ellos (véase Imagen 4).

Los factores limitantes de la actividad pesquera son:

1. Carencia de equipo de pesca actualizado.
2. Sobrepesca de especies no deseadas.
3. Insuficiente servicio de asistencia técnica y programas de capacitación dirigidos a productores.

Los 280 productores agropecuarios y pesqueros que forman las unidades de análisis tienen una experiencia promedio en la actividad de 30 años. Poseen una edad promedio de 53 años. El análisis por sexo indica que 94.8% son hombres, observándose como una actividad predominantemente masculina. En el caso del 5.2% que son mujeres, se notó que éstas son dueñas de los terrenos dedicados a estas labores, pero para trabajarlas pagan mano de obra.

Los productores agrícolas y pecuarios tienen en promedio 14.37 ha de superficie dedicadas a sus actividades. Su nivel de escolaridad es de 23.13% sin ningún estudio, 38.5% con primaria concluida, 22.43% con secundaria y 7.8% con bachillerato. Se examinó que sólo 14% de los productores pecuarios tiene una licenciatura terminada, así como 3.8% de los agricultores.

Algunas características que destacan de los productores agropecuarios y pesqueros son:

1. La principal fuente de ingresos depende de la actividad productiva agropecuaria y pesquera, que son fundamental para su subsistencia.
2. El conjunto de actividades de su sistema de producción agropecuario, pesquero, administrativo y comercial se realiza primordialmente con la mano de obra familiar y con mano de obra contratada para ciertos procesos, como es el caso de la fertilización y la aplicación de pesticidas, por lo que existe alta intensidad de mano de obra y baja densidad de capital.

3. Personalmente el productor es el que toma todas las decisiones concernientes a las actividades agropecuarias y pesqueras.
4. Tienen una baja o nula capacidad de contratar servicios profesionales para sus actividades agroproductivas.
5. Su sistema de producción se caracteriza por estar poco o nada relacionado con información que le permita planificar su actividad productiva.
6. La función principal del productor agropecuario y pesquero es la de maximizar los recursos productivos que tiene a su disposición, como es el caso de los naturales.
7. Los productores agrícolas y pesqueros tienen poca capacidad financiera para introducir procesos que conserven el ambiente.
8. El productor agropecuario y pesquero está relacionado y sujeto estrechamente al mercado, no existen canales de comercialización que le permitan la venta óptima de sus productos.
9. Tienen un restringido acceso a recursos financieros provenientes de programas y proyectos como Procampo que apoyen su actividad productiva, pero no hay acceso a programas que favorezcan la conservación de los recursos naturales antes, durante y después de su proceso productivo de manera sustentable.
10. Tienen gran potencial para organizarse; sin embargo, sus asociaciones presentan grandes debilidades administrativas, financieras y para la venta de sus productos.
11. Los productores agropecuarios y pesqueros “no son escuchados” por las instituciones y mucho menos forman parte de la toma de decisiones en los programas gubernamentales que afectan a su actividad.

El Marco PER ofrece, en este sentido, analizar la lógica de causalidad que plantean las presiones de las actividades agropecuarias sobre el ambiente y cómo éstas cambian la calidad y cantidad de los recursos naturales. Derivado de ello, se revisa cada una de las actividades agropecuarias, especificando las tres dimensiones del marco señalado para, de esta manera, proporcionar una visión integrada del ambiente y sus aspectos interconectados.

*La sustentabilidad ambiental de las actividades productivas agropecuarias y pesqueras*

La utilización de indicadores de sustentabilidad bajo el Marco PER ha permitido conocer el impacto que las prácticas de los productores agropecuarios y pesqueros generan en los ecosistemas de la Región Frailesca, no sólo al nivel del predio, sino también a escala regional y de esta manera identificar cuáles son las limitantes de la sustentabilidad (véase Tabla 7). La actual intensificación de los procesos productivos ha impactado al medio, al sufrir fuertes carencias en la economía familiar.

Tabla 7. Limitantes de la sustentabilidad de las actividades productivas agropecuarias y pesqueras

<i>Limitantes de la sustentabilidad</i>	<i>Actividad productiva</i>		
	<i>Agricultura</i>	<i>Pecuaría</i>	<i>Pesquera</i>
Ambiental	Sistema extensivo que degrada los recursos naturales, tanto suelos, agua, vegetación y animales. Cambios en los ciclos hidrobiológicos, en la textura y estructura del suelo.	Sistema rotatorio que es empleado en pequeños espacios ocasionando pérdida de la vegetación. Aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero.	Uso de trasmallo y lanchas de motor que capturan especies no deseadas y contaminan con sustancias químicas en bajas proporciones.

Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a los productores agropecuarios.

La evaluación de las actividades productivas para conocer el impacto ambiental de éstas en la región muestra que los métodos de producción distan de ser sustentables ambientalmente, debido a sus sistemas de producción convencionales, pues no se enfatiza la conservación de los recursos naturales, la preservación de la biodiversidad, el uso de insumos de origen orgánico para la fertilización, el control de plagas y enfermedades, existiendo una interacción hombre-naturaleza que se encuentra mediada por la agroproductividad y no por el respeto de los ciclos biológicos, ritmos y tiempos de la naturaleza para configurar un paisaje biodiverso.

Es posible establecer que el acompañamiento del proceso de “modernización” a la producción agropecuaria, especialmente con el uso de plaguicidas y fertilizantes químicos, ha visto disminuida la capacidad de carga de los ecosistemas, lo que afecta seriamente a su sustentabilidad ambiental. Paralelamente, se ha registrado un progresivo incremento de contaminación por estos agrotóxicos, tanto en las aguas como en la población vinculada con estas actividades. Al mismo tiempo, se ha originado una descomposición social y ambiental de los productores que, imposibilitados para mejorar su nivel de vida, sometidos a políticas crediticias y a una relación de precios desfavorables, se han visto obligados al uso de los mismos sistemas de producción que favorecen el deterioro de las regiones naturales.

El sistema de producción pecuario y el pesquero son actividades productivas sustentables económicamente, al generar ingresos superiores a los productores, lo que les permite mejorar su nivel de vida, en comparación con los productores agrícolas, que presentan una menor rentabilidad.

La actividad agropecuaria y pesquera actual en la Región Frailesca ha traído consigo una serie de desventajas, al generar problemas ambientales de tal magnitud que de no tomarse las medidas necesarias en el diseño de políticas públicas, serían capaces de causar incertidumbres para asegurar la alimentación de las futuras generaciones. Estas desventajas incluyen:

1. Pérdida de la capacidad productiva de los suelos debido a los procesos de erosión, degradación y desertificación de los mismos.

2. Disminución continua del nivel de los acuíferos por el mal uso.
3. Falta de conocimiento de la capacidad de los recursos naturales y el funcionamiento de los agroecosistemas.
4. Pérdida de la variabilidad de especies cultivadas.

Mantener y aumentar la productividad de los sistemas agropecuarios y pesqueros, junto con la conservación de los recursos naturales, es uno de los grandes desafíos a los que tendrá que enfrentarse la región. Estas actividades, para ser sustentables, deberían ser suficientemente productivas y, al mismo tiempo, económicamente rentables, para conservar la base de los recursos naturales y la integridad del ambiente, desde lo local, regional, hasta lo estatal y nacional.

#### *Pensando en las políticas públicas de sustentabilidad ambiental*

Pese que a partir de la década de 1980 se empezó a incorporar el aspecto ambiental en la política nacional, aún no se han encontrado los mecanismos idóneos para detener el desgaste del ambiente. No se ha promovido la atención ciudadana y la participación social de manera obligada en la agenda ambiental del cual se deriven los mecanismos necesarios para superarlo. No existe un acuerdo común con relación a la participación ciudadana y de qué, quiénes y cómo deben participar, además de establecer los espacios y mecanismos de participación.

Así, la visión de la sustentabilidad se determina a partir del accionar entre los actores sociales que interactúan ante las crisis ambientales, por lo que su participación es fundamental en la toma de decisiones. En México el alcance de las políticas públicas a una población y el reconocimiento de las instituciones por la nueva esfera pública —conceptualizada por Habermas, citado en Thompson (2011: 23), como las familias y las comunidades—, no siempre está perfectamente delimitada con fronteras claras.

En México, como cita Greenpeace, durante los sexenios 2006-2012 y 2012-2018 se diseñaron una serie de programas sustentables y ambientales no concluidos que mostraron algunos resultados dudosos y recursos económicos mal empleados; además, se dio un mayor desgase-

te en los recursos naturales, que lejos de favorecerlos propiciaron su deterioro y agotamiento. En el sexenio 2006-2012 se impulsaron por ejemplo las políticas forestales que incluían programas como Proárbol, cuyos recursos se utilizaron en gran medida para la reforestación y en una mínima parte para el manejo forestal comunitario y el escaso cumplimiento de las leyes ambientales. En 2009 se aprobó el Programa Especial de Cambio Climático (PECC); sin embargo, hasta la fecha no se observa la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Los instrumentos económicos de la gestión ambiental no han tenido el éxito esperado en el aprovechamiento sustentable de las regiones naturales, en cambio sí han demostrado efectividad en la destrucción de los valiosos recursos renovables como el suelo en el caso de las actividades productivas agrícolas, cuyos programas, como Procampo, alientan la devastación de miles de hectáreas de bosques, teniendo como objetivo transferir subsidios a productores por cada hectárea de superficie elegible (Sagarpa, 2013: 3).

Es necesario, así, generar políticas públicas ambientales que no sólo respondan a las condiciones de vida externas de los individuos y medidas a través de la aplicación de indicadores sociales y económicos, sino también a la preservación de los ecosistemas y sus diversos elementos naturales en su forma multidimensional, y que representen un pacto entre los actores institucionales y sociales en armonía con el ambiente. Algunas sugerencias que se precisan son las siguientes:

1. La creación de un nuevo orden y la generación de políticas públicas de sustentabilidad ambiental en donde permee la participación más activa del capital privado y de los actores sociales, educativos y económicos directa o indirectamente involucrados.
2. Detonación de potencialidades productivas regionales, que coadyuven al desarrollo educativo ambiental, de manera que se disminuyan los contrastes sociales y las asimetrías territoriales.



3. Implementación de reformas y programas con orientaciones psico y ecopedagógicas que coadyuven a la concientización y conservación ambiental.
4. Difusión extensa de las políticas públicas de sustentabilidad ambiental en la diversidad de sectores y territorios que consideren la multiplicidad de contextos.
5. Elaboración de una propuesta de modelo o método para el diseño de las políticas públicas ambientales que contemple etapas como:
  - a) Propuesta preliminar: que incluya lineamientos, objetivos y estrategias, obtenida a partir del trabajo conjunto de expertos e investigadores en el tema.
  - b) Consulta a los actores clave participantes: tomando como base los diagnósticos participativos, talleres y encuentros de público en general, expertos, docentes, investigadores, funcionarios de distintos niveles y ámbitos académicos.
  - c) Formulación de las políticas públicas: resultado final de las etapas anteriores.

Así, para garantizar la sustentabilidad ambiental de los entornos naturales deteriorados por las pautas de producción y actividades de las personas, se requiere instrumentar políticas públicas encaminadas a paliar los daños en el medio ambiente y mejorar la gestión en los ecosistemas, así como asegurar desde la educación prácticas sostenibles. De esta manera, la política pública en esta materia podría ser redefinida a partir del conjunto de prácticas institucionales orientadas a asegurar la sustentabilidad ambiental en tiempo y espacio del capital natural, donde sus objetivos particulares deberán ser formulados como respuesta al diagnóstico ambiental de las prácticas, en el cual se identifiquen, prioricen y analicen las problemáticas de cada región.

### **Comentarios finales**

La identificación de los elementos del Marco PER permitió caracterizar las actividades productivas agropecuarias y pesqueras a escala regio-

nal para conocer el impacto ambiental sobre los ecosistemas frailes-canos. El diagnóstico indica que las actividades productivas generan problemas que afectan los recursos naturales de la región Frailesca. Dentro de los principales elementos que resaltan se encuentran: el sistema de producción agrícola, pecuario y pesquero, que incentiva el uso de insumos químicos, además de la prevalencia del monocultivo de maíz, el método de pastoreo y la captura de especies no deseadas en la pesca; en la región se evidencia también que el estado del ambiente es de desgaste y deterioro, principalmente del recurso suelo, que se encuentra con mayor grado de erosión e infertilidad y el agua contaminada por la escurrantía de los vertidos químicos.

Se encontró una profunda brecha entre el productor, el conocimiento y la participación en los diversos programas y proyectos institucionales en materia de protección ambiental, lo que propició un efecto negativo en el uso de los recursos naturales de la región. Aunque el territorio que ocupa la Región Frailesca tiene el potencial productivo, pudiendo satisfacer la demanda de maíz en el estado, el sistema de producción está fuera de la relación de sustentabilidad (social-económica-ambiental), ya que ésta implica, entre otras cosas, conservación de los sistemas naturales a largo plazo, producción óptima con reducidos costos de producción, adecuado nivel de ingreso y beneficio por unidad de producción, satisfacción de las necesidades alimentarias básicas, suficiente abastecimiento para cubrir las demandas y necesidades de las familias de productores.

En este sentido, se destaca que las políticas públicas de sustentabilidad ambiental, aunque se han manifestado como un criterio rector en los planes de desarrollo de los tres últimos sexenios, no han sido implementadas con el objeto de evitar la destrucción y el deterioro del medio natural; por el contrario, han permitido que se gesten, de la forma en la que hoy se viven, problemas severos de deterioro ambiental.

## **Referencias bibliográficas**

Conabio (2006). *Capital natural y bienestar social*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México.

- Delgadillo, J. L. (2007). El desarrollo sustentable en México (1980-2007). *Revista Digital Universitaria*, 9(13).
- Durán, L. (2006). *La relación ambiente-cultura en antropología: recuentos y perspectivas*. En [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/61/cnt/cnt9.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/61/cnt/cnt9.pdf) (consulta: 21 de julio de 2013).
- Feito, M. C. (2009). El enfoque antropológico para las políticas ambientales locales. *Revista Electrónica Ambiente Total, Ecología, Geografía, Urbanismo y Paisaje*, 1. Santiago: Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje, Universidad Central de Chile.
- Fundación Vida Silvestre-INTA (2007). *Producción agropecuaria y medio ambiente: propuestas compartidas para su sustentabilidad*. Buenos Aires.
- Gobierno del Estado de Chiapas (2007). Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012. Tuxtla Gutiérrez.
- Gobierno del Estado de Chiapas (2012). Programa Regional de Desarrollo.
- González, A. P. (2000). Parte III: Amenazas a la biodiversidad. En *Manejo de los recursos naturales*, México.
- Inegi (2011). Principales resultados del censo de población y vivienda 2010. En [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/censos7poblacion/2010/principi\\_result/cpv2010](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/censos7poblacion/2010/principi_result/cpv2010)
- Inegi (2010). Censo Nacional de Población y Vivienda. México.
- Inegi-Semarnat (2000). Indicadores de Desarrollo Sustentable en México. México.
- León R., J. (2003). Espacios públicos, políticas públicas y participación ciudadana. En F. B. Venezuela, *Ciencia política, desarrollo regional y derecho* (pp. 281-290). México: Porrúa/Colegio de Veracruz.
- Ley General de Desarrollo Rural Sustentable (2001). México.
- Micheli, Jordy (2002). Política ambiental en México y su dimensión regional. *Región y Sociedad*, 14(23), 129-170. En [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252002000100005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252002000100005&lng=es&tlng=es) (consulta: 20 de septiembre de 2019).
- OCDE (2002). Indicadores ambientales: rumbo a un desenvolvimiento sustentable. *Cuadernos de Referencia Ambiental*, 9, 209.

- Pamplona, Francisco (2000). Sustentabilidad y políticas públicas *Gaceta Ecológica*, 56, 46-53. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Roth, A. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sagarpa (2014). Reglas de operación del programa de apoyos directos al campo denominado Procampo, p. 11.
- Sagarpa (2013). Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Consultado en página oficial web.
- Semarnat (2008). Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (ENAPCI). México.
- Servicio Geológico Mexicano (2008). Atlas de peligros del Estado de Chiapas. México: SGM.
- Thompson, John B. (2011). Los límites cambiantes de la vida pública y la privada. *Comunicación y sociedad*, 15, 11-42. En [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-252X2011000100002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-252X2011000100002&lng=es&tlng=es) (consulta: 7 de octubre de 2019).
- Velasco Paez, F. J. (2003). La articulación cultura-ambiente: claves para una visión alternativa del desarrollo. *Cuadernos del CENDES*, 20 (52), 39-52.
- Viqueira, C. (2001). *El enfoque regional en Antropología*. México: Universidad Iberoamericana.

# La participación ciudadana en la gestión urbana metropolitana

*Alejandro Navarro-Arredondo\**

*Resumen:* En fechas recientes se han elaborado varias iniciativas para formular una Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México. Dichas propuestas buscan establecer canales de comunicación que permitan a la ciudadanía participar en la toma de decisiones relacionadas con la planeación urbana. Por lo anterior, en este documento se analizan diversos mecanismos de participación ciudadana en los procesos de gestión urbana metropolitana. Para ello, primero se describen algunos elementos de las relaciones Estado-sociedad y de los mecanismos de participación. Posteriormente, se examinan varios casos específicos de incidencia ciudadana en actividades de gestión urbana metropolitana. Por último, se presentan las conclusiones de este análisis.

*Palabras clave:* gestión metropolitana, participación ciudadana, planeación, desarrollo urbano, gobiernos locales, políticas públicas.

## **Citizen participation in metropolitan urban management**

*Abstract:* Recently, various initiatives have been presented to formulate a Mexico City's Development Planning Law. These proposals seek to establish communication channels that allow citizens to participate in decision-making related to urban planning. Therefore, this document analyzes various mechanisms for citizen participation in urban metropolitan management processes. To do this, first some elements

\* Alejandro Navarro-Arredondo. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Profesor titular C del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. Correo electrónico: [anavarroa@correo.xoc.uam.mx](mailto:anavarroa@correo.xoc.uam.mx)

of the State-society relations and participation mechanisms are described. Subsequently, some specific cases of citizen incidence in metropolitan urban management activities are examined. Finally, the conclusions of this analysis are presented.

*Keywords:* metropolitan management, citizen participation, planning, urban development, local governments, public policy.

## **Introducción**

Una de las características más destacadas de algunos países es su alto grado de urbanización, el cual se acompaña del surgimiento de un gran número de ciudades con rasgos de áreas metropolitanas. La mayor parte de estas aglomeraciones ocupan territorios que superan el ámbito jurisdiccional de una autoridad local, con mercados de trabajo y servicios que cubren varios municipios. Por ejemplo, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se extiende sobre el territorio de municipios ubicados en dos entidades de la república mexicana, además de las alcaldías de la Ciudad de México.

En ese sentido, el rápido crecimiento de las metrópolis mexicanas, como la ZMVM, se dio dentro de una configuración político-institucional y socioeconómica caracterizada por un esquema centralizador muy fuerte; es decir, los procesos de industrialización y desarrollo urbano se implementaron desde el gobierno central y con una escasa, o nula, participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil. Asimismo, la transición rural-urbana ocurrió relativamente rápido, lo que provocó intensas contradicciones sociales y ambientales.

Así, en vista de la importancia económica de las metrópolis y de los graves problemas ambientales y sociales que se generaron durante su rápido crecimiento, se ha comenzado a experimentar con nuevas formas de gestión metropolitana. En ellas, la sociedad está solicitando participar más activamente en las tareas de desarrollo urbano. Un ejemplo local son las recientes iniciativas para formular la Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, presentadas en mayo de 2019.

Se trata de dos propuestas: 1) la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad

de México, presentada por Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de gobierno de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* del 7 mayo de 2019; y 2) la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Planeación del Desarrollo Sustentable de la Ciudad de México, presentada por los diputados Federico Döring Casar y Víctor Hugo Lobo, integrantes de los grupos parlamentarios del PAN y del PRD, respectivamente, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* del 30 de mayo de 2019. Ambas iniciativas están siendo analizadas por las Comisiones Unidas de Planeación del Desarrollo y Administración Pública Local del Congreso de la Ciudad de México. A estas dos propuestas principales se suman otras dos iniciativas para formular la Ley Orgánica para el Instituto de Planeación del Desarrollo, presentada una por los diputados Víctor Hugo Lobo y Federico Döring y otra por la diputada Guadalupe Chavira de la Rosa (Morena).

En conjunto, estas iniciativas contemplan la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, que se encargará de definir los lineamientos del desarrollo urbano y asentamientos territoriales en la Ciudad de México. También señalan que dicho instituto definirá, junto con la ciudadanía, los programas de ordenamiento territorial. Además, se plantea un Sistema de Planeación Metropolitana como facilitador y garante de la participación ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y control de los instrumentos de planeación urbana. Asimismo, estas iniciativas señalan que la planeación para el desarrollo es un mandato constitucional, por lo que se asume como una política de Estado, la cual se fortalecerá a través de una amplia participación ciudadana.

En ese sentido, la iniciativa presentada por la doctora Claudia Sheinbaum establece las siguientes directrices:

- Establecer una visión innovadora que permita la cohesión de esfuerzos interinstitucionales para regular y transformar el territorio y las acciones económicas y sociales.
- La planeación del desarrollo de la ciudad es una tarea del gobierno y de la sociedad para la transformación estructural de las instituciones locales y una nueva dimensión del ejercicio de ciudadanía; planeación que deberá llevarse a cabo bajo los

principios de la democracia, transparencia, sustentabilidad y el reconocimiento de los derechos humanos.

- Establecer las atribuciones de las autoridades responsables de la planeación; las reglas para la creación y funcionamiento del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, así como del proceso integral de planeación y los fundamentos para articular el Sistema de Planeación con el Sistema Integral de Derechos Humanos.
- El Instituto contará con una oficina especializada para la consulta pública y la participación social, encargada de las funciones relacionadas con la participación ciudadana en las distintas etapas del proceso de planeación. La integración, funcionamiento y operación de esta unidad se establecerá en la Ley Orgánica.
- La propuesta considera al Sistema de Planeación como facilitador y garante de la participación ciudadana en la formulación, actualización o modificación, ejecución y seguimiento, evaluación y control democrático de los instrumentos de planeación (GCDMX, 2019a).

Por su parte, los diputados Víctor Hugo Lobo Román y Federico Döring Casar, basan su propuesta en las siguientes directrices:

- La creación de órganos, sistemas y mecanismos que ayudarán a conformar un andamiaje jurídico e institucional acorde a los derechos otorgados por la Constitución de la Ciudad de México. En este escenario surge el Sistema de Planeación y Evaluación para crear y supervisar instrumentos programáticos que ayuden a la planeación integral de la Ciudad y de esta manera se garanticen los derechos de las personas que habitan o transitan en la capital.
- La ejecución del Sistema de Planeación requerirá de la coordinación entre la acción gubernamental y la participación ciudadana, a través de los instrumentos de planeación, bajo un esquema de corresponsabilidad y solidaridad.



- El Sistema de Planeación estará articulado al Sistema Integral de Derechos Humanos, mediante el diseño y elaboración de principios, bases, criterios, indicadores medidas de nivelación, inclusión, acciones afirmativas y metodologías que orienten la formulación, presupuestación, ejecución y evaluación de los instrumentos de planeación.
- Los programas de ordenamiento territorial de las alcaldías serán formulados por éstas, a través de la participación ciudadana y con base en los lineamientos que establezca el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. Serán aprobados por el Congreso previo dictamen vinculante del Instituto.
- La planeación del desarrollo sustentable tiene por objeto impactar favorablemente en la calidad de vida de las personas que ahora habitan la ciudad, y quienes lo harán en el futuro. Particularmente, busca influir en la acción pública gubernamental en las materias relativas a: medio ambiente; gestión sustentable del agua; regulación del suelo; desarrollo rural y la agricultura urbana; vivienda; infraestructura física y tecnológica; espacio público y convivencia social; movilidad y accesibilidad; y vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación de riesgos.

Por lo anterior y con la finalidad de comparar las propuestas de estas iniciativas de la Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México<sup>1</sup> con otros instrumentos normativos e institucionales, este artículo analizará las experiencias de gestión metropolitana de otros contextos y cómo éstas presentan apertura a procesos de participa-

<sup>1</sup> El Congreso de la Ciudad de México ha propuesto en varias ocasiones el dictamen y la votación de las iniciativas de la Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, así como de las iniciativas de la Ley Orgánica para el Instituto de Planeación del Desarrollo. Lo anterior debido a la falta de acuerdos entre los distintos grupos parlamentarios. La última fecha prevista fue el lunes 2 de diciembre de 2019, pero las comisiones unidas de Planeación del Desarrollo y de Administración Pública Local declararon un receso para discutir con mayor profundidad el contenido de los dictámenes. Al respecto, diversas organizaciones de la sociedad civil han señalado la importancia de continuar y concluir con la discusión de estos dictámenes para que el gobierno de la ciudad esté en condiciones de actualizar los planes y programas de gestión urbana conforme a los principios y lineamientos previstos en el marco normativo.

ción ciudadana. Para ello, primero se describen brevemente algunos elementos teóricos de las relaciones Estado-sociedad y de los mecanismos de participación ciudadana. Posteriormente, se examinan algunos casos específicos de incidencia de la sociedad civil en actividades de gestión urbana metropolitana. Por último, se presentan las conclusiones de este análisis.

### **Las relaciones Estado-sociedad en procesos de desarrollo urbano**

Algunos académicos, expertos y promotores sociales coinciden en sostener que no se pueden concebir procesos de desarrollo urbano sin una legítima participación de la ciudadanía (Pacione, 2019). El establecimiento de procesos colaborativos, participativos e incluyentes, en donde actores diferentes puedan contribuir (de acuerdo con sus conocimientos, capacidades, valores, intereses) a la construcción de la ciudad, representa un requisito indispensable en la creación de condiciones favorables para el desarrollo sostenible y duradero de una metrópoli (Cohen y Wiek, 2017).

Dicho de otra manera, el establecimiento de procesos participativos permite que las personas que habitan un espacio sometido a una gestión urbana metropolitana, además de ser beneficiarias de dicha gestión, tengan la oportunidad de desarrollar un papel de actores “proponentes”, de tomadores de decisiones, de fiscalizadores de los procesos de desarrollo urbano, y de tal manera garantizar su sostenibilidad. Evidentemente, la forma en que se generan las relaciones Estado-sociedad en procesos de desarrollo urbano puede impulsar grados diversos de participación ciudadana, los cuales tendrán efectos distintos en la forma en que se planea una ciudad.

Por ejemplo, en 1964, Díaz (2017) señala que en Estados Unidos se estableció la formación obligatoria de comités ciudadanos para fortalecer los procesos de planeación urbana. En especial, se consideró que los ciudadanos no organizados y sin recursos deberían ser los motores de su propio desarrollo y, en consecuencia, debían tener voz y contribuir al diseño de políticas públicas. La participación ciudadana en la gestión urbana se presentó como un medio para identificar solu-

ciones a los problemas de exclusión social y a mejorar los procesos de desarrollo urbano. De acuerdo con Díaz (2017), esta nueva normativa aplicaba a todos los centros urbanos en Estados Unidos.

Esos fueron los comienzos de la apertura gubernamental a los procesos participativos. De entonces a la fecha se han acumulado un gran número de experiencias de participación en el ámbito de las intervenciones urbanas. El Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) han destacado en varios documentos cómo la participación ciudadana representa un elemento primordial del desarrollo urbano sostenible (Wang, Salat y Painter, 2018).

Asimismo, la mayor implementación de enfoques participativos se debe a que las autoridades tienen limitaciones para resolver problemas cada vez más complicados, con recursos siempre escasos y en un entorno de crecientes interdependencias que requieren soluciones necesariamente asociativas. También juega a favor que los gobiernos necesitan legitimar sus acciones frente a una ciudadanía que demanda mayor transparencia y rendición de cuentas (Thomson y Perry, 2006).

En este contexto, la incorporación de la sociedad a los procesos de gestión urbana responde a la vez a una demanda y a una necesidad; para ser legítimas, las políticas y acciones de gobierno deben estar cada vez más ancladas en las necesidades de los ciudadanos; y para cubrir sus déficits de gestión e información, los gobiernos requieren de la colaboración de actores no gubernamentales. Así, los esfuerzos para incorporar a la ciudadanía en las actividades de gestión urbana se multiplican día con día. Un análisis de los instrumentos de participación ciudadana sugiere que la colaboración entre el gobierno y la sociedad es cada vez mayor en estos asuntos. A continuación, se presenta una breve descripción de algunos de esos mecanismos.

### *Mecanismos consultivos*

De acuerdo con Font (2004), en el primer grupo de mecanismos de participación encontramos aquellos cuya finalidad es establecer un diálogo formalizado con ciudadanos que gustan de participar en cuerpos colegiados. El formato más común en este grupo —aunque con organización y funcionamiento muy distinto según el país y el caso

concreto— es el de un consejo o comisión ciudadana que cuenta con representación gubernamental y de la sociedad civil.

Según Font (2004), estos consejos pretenden tener un carácter estable, pero su composición y atribuciones son muy cambiantes según los casos, pudiendo oscilar desde consejos muy poco formalizados que sólo tienen tareas consultivas hasta aquellos que realizan el seguimiento y evaluación de políticas concretas. Se distinguen según las comunidades a representar, sean éstas territoriales o sectoriales. Es decir, que vengan definidas por el hecho de compartir residencia en un determinado territorio, o por el hecho de pertenecer a un colectivo (jóvenes, mujeres) o a su interés por determinada temática (transporte, medio ambiente).

La mayoría de los países ha desarrollado algún tipo de consejos ciudadanos. Existen en Europa, América, Asia y África. Pero más allá de unos pocos rasgos comunes, estos consejos presentan grandes divergencias en su composición, funcionamiento y objetivos. Así, en Alemania existen en las ciudades y sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos. En Francia se crearon con una composición mixta de concejales y ciudadanos, mientras que en Suecia sus miembros son designados por los partidos, en proporción a su peso electoral en el municipio (Herrero, 2011).

En otros países coexisten dos tipos de realidades: 1) consejos formados desde la sociedad civil, pero que han terminado asumiendo funciones de interlocución con el gobierno local; 2) consejos formados por iniciativa municipal, cuyos miembros han sido elegidos mediante diversas fórmulas (designación municipal, elección directa, representación de asociaciones, asamblea) (Stelzle y Jörg, 2019).

En ese sentido, la realidad mundial es extremadamente plural. Podemos encontrar desde consejos cuyos miembros han sido elegidos directamente por los ciudadanos, hasta composiciones mixtas con funcionarios de gobierno y miembros de la sociedad civil. La diversidad se traslada también al ámbito de la competencia y de los recursos disponibles. Más allá de las funciones consultivas, existen casos en que dichos consejos participan decisivamente en la atribución de fondos y realizan un seguimiento detallado del funcionamiento de los servicios urbanos (Herrero, 2011).

Cabe señalar que el consejo ciudadano es uno de los instrumentos preferidos para las actividades de planeación urbana, de hecho, dentro de las iniciativas de la Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México se observa que se ha seleccionado a la figura de consejo ciudadano como mecanismo de consulta y de apoyo a los procesos de planeación. Al respecto, el artículo 17 de una de las iniciativas señala lo siguiente:

El Consejo Ciudadano fungirá como un órgano de consulta obligatoria y diálogo público, con carácter consultivo y propositivo en materia urbana, económica, social, cultural, territorial, ambiental y las demás relacionadas con la planeación para el desarrollo. Verificará el cumplimiento progresivo de los derechos. Estará integrado por doce personas, que gocen de buena reputación y con reconocido mérito y trayectoria pública en las materias relacionadas con la planeación del desarrollo. Los miembros del Consejo Ciudadano serán designados por tres años y podrán reelegirse, hasta por un periodo igual al de su designación (GCDMX, 2019a).

### *Mecanismos deliberativos*

Para Font (2004), los mecanismos deliberativos hacen énfasis en la capacidad de reflexión y diálogo con ciudadanos comunes que no necesariamente se involucran de forma permanente en actividades consultivas. Este conjunto de instrumentos apela a la capacidad de cualquier ciudadano de intervenir en la toma de decisiones. Si el ciudadano no está lo bastante informado para decidir, estos mecanismos pretenden darle la información, el entorno y el tiempo necesario para permitir que pueda participar en la toma de decisiones (Font, Wojcieszak y Navarro, 2015).

Este grupo de instrumentos se basa en la deliberación ciudadana y en ellos se puede destacar a los círculos de estudio, los foros temáticos, visiones de comunidad y las conferencias de consenso. Los círculos de estudio tienen una larga tradición de funcionamiento en Suecia, aunque se han utilizado también en Estados Unidos. Consisten en grupos de personas que se reúnen regularmente para discutir temas concretos. Estos grupos se forman generalmente alrededor de organi-

zaciones como iglesias, sindicatos o asociaciones. Los foros temáticos, cuyo desarrollo se ha producido principalmente en Estados Unidos, tienen un funcionamiento muy similar y pretenden sobre todo contribuir a debatir los temas en profundidad, conocer mejor qué piensan los ciudadanos e incrementar la capacidad de éstos de escuchar, aprender y deliberar (Font, 2004).

Además, existen otros mecanismos, con pequeñas diferencias en sus detalles organizativos, pero que, en todos los casos, realizan un diagnóstico a un problema determinado y la posible selección de soluciones, por ejemplo, el *Future Search*, el *Community Visioning*, y el método *Open Space* son procesos de este tipo, que pueden durar uno o varios días o incluso tener encuentros intermitentes. En ellos se utilizan distintas técnicas como la tormenta de ideas, la realización de grupos mixtos con ciudadanos y políticos, y asambleas conjuntas (Font, Wojcieszak y Navarro, 2015).

Dentro de los mecanismos deliberativos también se incluye a las encuestas de opinión, los jurados y paneles ciudadanos. Las encuestas deliberativas han sido utilizadas en Estados Unidos y Gran Bretaña. Como indica su nombre, pretenden ser encuestas donde previamente se haya tenido acceso a una amplia información sobre un determinado tema. Para ello, los ciudadanos escuchan a los expertos o políticos que pueden darles la información necesaria sobre el tema, hay debates entre ellos y, al final, los ciudadanos emiten su juicio respondiendo a una encuesta (Fung y Wright, 2001).

El funcionamiento de los jurados y paneles ciudadanos es similar. La principal diferencia radica en que la participación de personas es mucho menor, lo que reduce tanto su representatividad como su costo. Asimismo, mientras que las encuestas deliberativas son instrumentos de debate público, los jurados han estado mucho más vinculados al proceso de toma de decisiones. En Alemania y Gran Bretaña se han debatido y llevado a la práctica cuestiones relacionadas con la planificación urbana y otros temas. Excepcionalmente, los jurados también han sido aplicados en Israel, Suiza, Nueva Zelanda y otros países. En síntesis, los mecanismos de democracia deliberativa suponen un intento de superar los problemas de información como componentes imprescindibles de cualquier proceso decisorio. Pero algunos de estos

mecanismos suponen bastante complejidad organizativa, por lo que todavía es muy limitado su funcionamiento (Fung y Wright, 2001).

### *Mecanismos de democracia directa*

Se trata de un grupo de instrumentos participativos cuya principal fuerza es su voluntad de extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos. Se pretende hacer posible que cualquier miembro de la comunidad participe directamente en la toma de decisiones. Los mecanismos de democracia directa pueden dividirse en dos grupos: referéndums y consultas electrónicas.

El referéndum es quizás el principal instrumento de democracia directa. En el ámbito municipal, existe un uso abundante de los mismos en Suiza y Estados Unidos. Pueden contar o no con reconocimiento legal, partir de una iniciativa gubernamental o que se produzcan por requerimiento ciudadano (iniciativa popular), ser o no vinculantes para las autoridades, y son un mecanismo propuesto para superar complejos debates. Los temas tratados son muy diversos, pero se tiende a excluir algunos temas pensando que no son apropiados para ser decididos en referéndum, por ejemplo, la fijación de impuestos (Smith, 2009).

De acuerdo con García (1989), el referéndum es un instrumento que permite a los ciudadanos votar por proposiciones originadas en el Legislativo, Ejecutivo o por iniciativa propia. Este mecanismo logra que los ciudadanos participen directamente, a través del voto universal y directo, en la adopción de decisiones vinculantes o, simplemente, permite que se consulte a los ciudadanos para que emitan su opinión en torno a un tema específico. Hacia finales del siglo xx, con la expansión de las instituciones democráticas, se produjo un auge en el uso de este mecanismo. En general, en la mayoría de los países y en las entidades federativas de nuestro país se establece la potestad a los poderes Ejecutivo o Legislativo de iniciar el referéndum.

Por último, las consultas electrónicas ofrecen posibilidades de mayor uso de mecanismos de democracia directa. De hecho, las redes aplicadas a la política están dando lugar a avances significativos en diversos campos, por ejemplo, hacer la administración más accesible

al ciudadano, como en Ámsterdam o Berlín, o favorecer la toma de decisiones en planeación urbana, como en Estados Unidos (Janowski, Estevez y Baguma, 2018).

Si repasamos lo que se ha hecho en diversas ciudades en los últimos años en el terreno de las relaciones Estado-sociedad, sin duda encontraríamos muchas experiencias que no aparecen en los grupos ya descritos. Sin embargo, en buena parte de los casos se trata de variantes que con distintos nombres y pequeñas diferencias se asemejan y encajan en las lógicas de funcionamiento descritas hasta aquí. En cualquier caso, a continuación, citaremos brevemente algunas experiencias de participación ciudadana en actividades de gestión urbana metropolitana.

### **Participación ciudadana en actividades de gestión urbana metropolitana**

Antes de abordar en concreto las experiencias de participación ciudadana en actividades de gestión urbana metropolitana, es necesario definir lo que se entenderá aquí por área metropolitana. De ninguna manera resulta fácil definirla. En la literatura especializada se mencionan conceptos tan diversos como áreas metropolitanas, metrópolis e, inclusive, ciudad-región (Hamilton *et al.*, 2004).

Según los criterios iniciales usados en Estados Unidos hacia la mitad del siglo xx, la definición de áreas metropolitanas era de naturaleza claramente demográfica. Se trataba de uno o más municipios que se aglomeraban en una región urbana con por lo menos una población de 50 mil habitantes. Posteriormente, se intentó una precisión del concepto que incluía otros elementos que daban cuenta del carácter metropolitano de los municipios que integraban el área: la existencia de 75% de población activa no agrícola, así como una densidad de 50 habitantes por km<sup>2</sup> (Brenner, 2002).

En Europa también se usaba una combinación de elementos demográficos y socioeconómicos para delimitar las áreas metropolitanas, por ejemplo, los criterios ingleses se basaban, además del número de habitantes, en interdependencias en el mercado laboral, según lo cual



los municipios que tenían más de 75% de su población activa viviendo y trabajando en su propio territorio eran considerados autosuficientes. Si no alcanzaban ese porcentaje, se consideraba que formaban parte de una aglomeración urbana de carácter metropolitano, pues los viajes cotidianos por trabajo eran frecuentes e intensos (Rodríguez y Oviedo, 2001).

En nuestro país se ha propuesto la siguiente definición de zona metropolitana:

El conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica (Sedesol, Conapo e Inegi, 2004: 17).

Como se puede observar, las definiciones de áreas metropolitanas variarán dependiendo de la perspectiva o uso particular que se haga de ellas. No obstante, lo que aquí interesa rescatar no es la idea general de una ciudad de gran tamaño, sino de cómo algunas aglomeraciones urbanas (conformadas por distintas unidades territoriales) que sobrepasan los límites administrativos de una ciudad constituyen una unidad (compleja) de conurbaciones administrativamente fragmentadas.

Esta fragmentación tiene repercusiones institucionales, políticas y económicas, pues el número de gobiernos locales involucrados en la gestión metropolitana crece como simple producto de la expansión de la mancha urbana; además se crean problemas de coordinación y/o de superposición de competencias, y en ese sentido se tiende a pensar que alguna instancia de gestión supra o intermunicipal debe coordinar todo el conglomerado urbano. Sin embargo, esa respuesta, que parece obvia, no es tan simple. La creación de una instancia de gestión urbana metropolitana es compleja y conflictiva (Heinelt y Kübler, 2004).

En primer lugar, implica generar una nueva instancia de poder entre el ámbito local y el ámbito nacional. No se trata sólo de hacer un plan intermunicipal, tampoco de una simple coordinación de ac-

tividades destinada a orientar el desarrollo de esa zona, sino de una reestructuración del poder. En segundo lugar, es compleja porque tal alternativa —una visión comprehensiva de la ciudad metropolitana— no forma parte del sentido común ni de las autoridades, ni del ciudadano. La racionalidad predominante reconoce los problemas por sectores (vivienda, agua, electricidad, caminos), pero no en una dimensión territorial extensa. Así, el problema no es únicamente de orden técnico o administrativo, sino sociológico y político. Demanda no sólo el uso de incentivos que orienten las conductas públicas y privadas, sino conocer cómo se construyen instancias de poder (Heinelt y Kübler, 2004).

Dado lo anterior, y por los fines que persigue este artículo, las definiciones de áreas metropolitanas sobre la base de variables administrativas o demográficas son insuficientes. Se defenderá, en cambio, la idea de que las áreas metropolitanas se caracterizan por la compleja naturaleza de las interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas que se dan en ellas. De este modo, y según Feiock (2009), las zonas metropolitanas se caracterizan por tener intensas interdependencias y por el conjunto de características funcionales, socioeconómicas, políticas e históricas que les otorgan una identidad colectiva.

La definición anterior implica que la gestión urbana metropolitana y las relaciones Estado-sociedad están directamente vinculadas con la participación de las múltiples partes interesadas. Ahora bien, la organización política y administrativa de las áreas metropolitanas es variada (Matkin y Frederickson, 2009). Al respecto, Savitch y Vogel (2000) sostienen que los gobiernos locales organizan su gestión metropolitana de acuerdo a alguno de los siguientes cuatro modelos de arreglos institucionales.

### *Supramunicipales:*<sup>2</sup>

1. El gobierno metropolitano consolidado, donde los pequeños municipios son desplazados por un gobierno de mayor alcan-

<sup>2</sup> Los arreglos supramunicipales consideran la creación de un nuevo ámbito gubernamental, independiente de las unidades de gobierno locales existentes.

ce territorial. Una instancia gubernamental administra toda el área metropolitana;

2. El gobierno multinivel, donde una instancia de gobierno se inserta como un nuevo ámbito por encima de los municipios, pero sin eliminarlos. Esta nueva organización intenta hacer frente a los problemas metropolitanos usando diversas facultades jurisdiccionales;

### *Intermunicipales*<sup>3</sup>

3. El enfoque de redes, donde los municipios establecen una asociación regional para colaborar y coordinar sus actividades de planificación metropolitana.
4. El modelo de acción conjunta, en el que los municipios eligen que algunos de sus servicios públicos, como el transporte o la recolección de residuos, sea gestionado por una agencia metropolitana;

Estos tipos de gestión urbana metropolitana corresponden a principios y modalidades muy diferentes respecto a su apertura a la participación ciudadana. Por ello, vale la pena ejemplificar con algunos casos las particularidades de cada uno de ellos. Por la variedad de formas en que ha incidido la participación ciudadana en los modelos supramunicipales se tomarán cuatro ejemplos que representan esta diversidad: dos casos del gobierno metropolitano consolidado (*The Greater London Authority* y la Comunidad Autónoma de Madrid) y dos casos del gobierno multinivel (el *Verband Region Stuttgart* y el Distrito Metropolitano de Portland).

*The Greater London Authority (GLA)*. La GLA fue creada en 2000. Es la primera autoridad metropolitana de Londres tras la abolición del *Greater London Council (GLC)*. La GLA está presidida por un alcalde elegido de forma directa, cuyas actividades son supervisadas por la Asamblea de Londres, integrada por 25 representantes de la población londinen-

<sup>3</sup> Los arreglos intermunicipales implican la creación de una institución que no es un nuevo nivel del gobierno por derecho propio y que depende de las unidades de gobierno existentes para su funcionamiento.

se, 11 de ellos votados libre y directamente, y los 14 restantes elegidos por sectores representativos. Como consecuencia, el verdadero líder de la GLA es el alcalde, que goza de una fuerte legitimidad política. Por debajo de la GLA se encuentran 32 condados y la City Corporation of London. La Autoridad Metropolitana de Londres es asistida por cuatro organismos sectoriales (Transporte, Desarrollo Económico, Policía, y Bomberos y Emergencias) bajo el control, más o menos directo, del alcalde. Sus funciones son de naturaleza principalmente estratégica (desarrollo económico, planificación, medio ambiente o salud). El control del gobierno nacional sobre las actividades de la GLA es muy fuerte, lo que limita seriamente la autonomía de ésta (Travers, 2003).

Antes de la instauración de la GLA, se crearon las Agencias Regionales de Desarrollo (RDAS) encargadas del desarrollo económico y la regeneración urbana. Las RDA's eran supervisadas por asambleas regionales compuestas por representantes de las autoridades locales, organizaciones voluntarias y de negocios de la zona, que también estaban involucradas en la formulación de planes regionales. No obstante, la participación ciudadana en Londres ocurrió mayoritariamente entre los empresarios y el gobierno, eran iniciativas público-privadas que de alguna manera sirvieron más para llenar ese vacío institucional de incidencia ciudadana en la gestión metropolitana, pero no se abrieron a la participación de otros sectores de la sociedad diferente al empresarial (Newman y Thornley, 2005).

Más adelante se incluyeron nuevos requerimientos a las autoridades locales para involucrar a actores de la sociedad civil en la ejecución de programas y políticas de urbanismo. Las autoridades locales debían incluir un "Statement of Community Involvement (SCI)"; este documento pretendía ser una declaración pública para saber cómo y cuándo los ciudadanos participarían en la preparación de los documentos de desarrollo local y cómo iban a ser consultados en la planeación. El uso de software interactivo y de las tecnologías de la información y comunicación (e-planning) se convirtió en la estrategia principal para ampliar la participación ciudadana. Las medidas para empoderar a la ciudadanía continuaron, el último antecedente fue la aprobación a mediados de 2011 del "Localism Act", que consolidaba los esfuerzos por otorgar mayor poder a los concejos locales, las comunidades y vecinos (Bailey, 2012).

*La Comunidad Autónoma de Madrid (CAM).* La CAM fue creada en 1983, su territorio cubre aproximadamente el área funcional de la metrópoli de Madrid, con una superficie de unos 8 mil km<sup>2</sup> y una población de alrededor de 5.2 millones de personas. La municipalidad de Madrid concentra 55% de los habitantes de la región. Dentro del perímetro de la CAM existen 179 municipios. El área metropolitana es administrada por un consejo regional cuyos integrantes son elegidos de forma directa por la población. Luego, dicho consejo elige de entre sus miembros un presidente. Con las recientes transferencias de funciones, la CAM es responsable de sectores como transporte e infraestructura, educación, salud, planificación, desarrollo económico, medio ambiente, cultura e investigación, siendo muchos de ellos de su competencia exclusiva. Para llevar a cabo estas funciones, cuenta con un presupuesto y una dotación de personal muy significativos. Dicho presupuesto deriva de distintas fuentes: recursos propios en particular (impuestos regionales), una participación en el impuesto nacional sobre la renta y transferencias del gobierno central (Valenzuela, 2010).

La participación ciudadana en el ámbito metropolitano de la CAM se desarrolla en tres aspectos: sectorial, territorial y estratégica.<sup>4</sup> La participación sectorial se desarrolla a través de los consejos sectoriales y tiene como objetivo analizar, valorar, proponer y evaluar las políticas sectoriales. Por otro lado, la participación territorial se da a través de los barrios y tiene como objetivo analizar, valorar, proponer y evaluar los diferentes proyectos, programas e incidentes que tengan lugar en el barrio, favoreciendo la participación de los vecinos en estos procesos. Finalmente, la participación estratégica se desarrolla a través del Foro Ciudad y tiene como objetivo analizar, valorar y evaluar los proyectos estratégicos en cada sector (Gibert y Teorell, 2006).

*The Verband Region Stuttgart (VRS).* La Asociación Regional de Stuttgart fue creada por el estado de Baden-Württemberg en 1994. Su territorio abarca 179 municipalidades en más de 3 mil km<sup>2</sup>. Cubre aproximadamente el espacio funcional del área metropolitana. Stuttgart, la principal ciudad, concentra 23% de la población regional. La

<sup>4</sup> Otros mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa de la CAM son las Asambleas de Ciudadanos, Comisiones Vecinales, Memorias Participativas, el Sistema de Sugerencias y Reclamaciones, Consulta Popular y Concejalías de Barrio.

VRS es administrada por una asamblea de 90 miembros elegidos libremente y de forma directa por un periodo de cinco años. La mayoría de los municipios de la región se oponían a la creación de la VRS impuesta por el Estado. Como resultado, la Asociación Regional de Stuttgart se ha establecido como una corporación muy débil, con muy pocas responsabilidades. Su principal tarea es el transporte público, con lo que se convierte en la máxima autoridad de esta área en el ámbito metropolitano, aunque también se ocupa de otras funciones, como el turismo y la planificación regional. Como consecuencia de sus responsabilidades limitadas, su presupuesto es pequeño, al igual que la dotación de personal. La VRS no tiene autoridad impositiva y su presupuesto depende completamente de los subsidios del gobierno central y estatal (Jouve, 2002).

Como mecanismo de participación ciudadana, en la VRS se estableció una Conferencia Metropolitana integrada por los alcaldes del área y algunos representantes de las comunidades vecinales. Esta Conferencia ha estado a cargo del análisis de distintas cuestiones, como el transporte público o los proyectos de infraestructura metropolitanos. La Conferencia es un lugar para el debate y la negociación. Su primer objetivo es identificar los puntos de acuerdo y establecer instrumentos de cooperación en la región de Stuttgart. Sin embargo, este mecanismo de participación ha planteado serios problemas de gobernabilidad, en especial los relacionados con la participación de la comunidad en las decisiones que le afectan. La expansión del área metropolitana hacia territorios que se encuentran bajo la jurisdicción de muchas autoridades locales ha conducido a un creciente desajuste entre los intereses metropolitanos y los intereses de los habitantes afectados por las decisiones de inversión y prestación de servicios (Jouve, 2002).

*El Distrito Metropolitano de Portland.* Fue creado en 1979 y abarca 24 municipalidades. Es un arreglo metropolitano con una estructura de gobierno elegida directamente por los votantes (un Consejo Metropolitano). Su directorio está integrado por siete miembros, cada uno con un periodo de actuación de cuatro años. Tiene bajo su responsabilidad la coordinación de la gestión urbana y la planificación del transporte. Suministra el servicio urbano de recolección de basura y gestiona el zoológico metropolitano. Obtiene sus ingresos de una va-

riedad de recursos, como son los cargos por recolección de residuos o un impuesto inmobiliario para financiar el zoológico. De acuerdo con Abbott (2001), el Distrito Metropolitano de Portland evolucionó desde un claro ordenamiento intermunicipal hacia una estructura “supramunicipal” elegida directamente por los ciudadanos.

En este Distrito se creó la Comisión Asesora para la Gestión del Crecimiento Urbano, encargada de supervisar y de proponer proyectos para su adopción por el Consejo. La Comisión está integrada por representantes de la administración local, organizaciones ecologistas, así como ciudadanos. Empezó a actuar a mediados de 1989, y a finales de 1991 adoptó los Objetivos Regionales de Crecimiento Urbano. De esos objetivos regionales se derivó el proyecto Región 2040. La primera acción del proyecto fue especificar las condiciones básicas, las aspiraciones colectivas y los deseos de los ciudadanos. Tras ello, la información sobre las condiciones básicas y las aspiraciones colectivas sirvió para proponer tres variantes posibles de estrategia urbanística para la región, con miras a elegir la más adecuada.

A tal fin hubo un gran número de reuniones públicas y de trabajo, se difundió el proyecto a través de la televisión por cable y los medios de comunicación, se remitieron por correo boletines informativos a las familias y se celebraron cientos de actos de explicación en la sede de ayuntamientos y organizaciones cívicas. Asimismo, a todos los hogares de la región se enviaron informes que destacaban las virtudes y los defectos de cada una de las variantes posibles de gestión del crecimiento. El Consejo pidió a los ciudadanos que expresaran su opinión sobre cuatro modalidades de crecimiento. La fórmula de crecimiento que se adoptó fue objeto de un amplio examen público con las mismas técnicas ya mencionadas. Finalmente, se preparó y facilitó al público un video gratuito que presentaba la variante escogida y su impacto en la región (Abbott, 2001).

*Los modelos intermunicipales:* con este esquema no se crea una nueva institución, sino que se constituye un ordenamiento basado en la cooperación voluntaria u obligatoria entre los municipios del área metropolitana. Al igual que en los modelos supramunicipales, los intermunicipales están muy diversificados, y esta pluralidad se mostrará también con algunos casos. A continuación, se presentan dos ejemplos del enfoque de redes (las *communautés d'agglomération*

francesas y la Región ABC en São Paulo) y dos del modelo de acción conjunta (la Communauté Métropolitaine de Montreal y la Agencia de Desarrollo del Norte de Milán).

Las *communautés d'agglomération* francesas. En 2003, la mayor parte de las 150 áreas urbanas francesas, definidas en términos funcionales por el Instituto Nacional de Estadística (Insee), estaban administradas por las *communautés d'agglomération* (comunidades de aglomeración), las cuales cubren áreas funcionales que trascienden la jurisdicción territorial de un municipio. Estas organizaciones realizan, con carácter obligatorio, varias funciones significativas importantes de ámbito local, tales como el transporte público, el medio ambiente, la vivienda social, la planificación, el desarrollo económico, la cultura, el alcantarillado, la recolección de basura, etc. Para cumplir con estas responsabilidades, las *communautés* disfrutaban de un impuesto específico (sobre los negocios instalados en su territorio). Además, reciben donaciones de sus municipios miembros (Heinelt y Kübler, 2004).

En estas comunidades de aglomeración, la participación está casi monopolizada por el sector empresarial, que está muy presente por el simple hecho de que administra numerosos servicios públicos bajo el sistema de concesión (abastecimiento de agua, tratamiento de residuos, transportes públicos). Igualmente participa en numerosas sociedades de economía mixta, en cooperación con los gobiernos locales. En cambio, otros interlocutores sociales son poco visibles en la elaboración de las políticas urbanas. Las organizaciones no gubernamentales (ONGS), sindicatos, asociaciones de vecinos, son invitados (algunas por obligación legal) a la elaboración de documentos (planes directores, planes de desplazamientos urbanos), pero su participación es modesta en los procedimientos que son ampliamente controlados por las autoridades públicas (Heinelt y Kübler, 2004).

Por su parte, las empresas mantienen relaciones con los poderes públicos para hacer oír su voz. Estas relaciones pasan por canales más discretos, más informales, pero probablemente también más eficaces. A veces el gobierno o las empresas desean dar a estas relaciones una forma más institucionalizada, más visible. Por ello, las cámaras de comercio y de industria han constituido durante mucho tiempo la estructura por la cual el sector privado participa en los debates públicos



y pueden dar su opinión sobre proyectos urbanos. En el otro extremo, los demás grupos de la sociedad civil siguen siendo un actor discreto de las políticas urbanas (Heinelt y Kübler, 2004).

*La Región ABC en São Paulo.* En 1990, siete municipalidades del área metropolitana de São Paulo crearon el consorcio intermunicipal de la región Gran ABC (municipios de Santo André, San Bento y San Caetano). La Región ABC reúne a cerca de 2 millones de personas (mientras que el área metropolitana abarca 39 municipalidades y 18 millones de habitantes). Las responsabilidades del consorcio intermunicipal son de naturaleza estratégica, destacándose en particular la coordinación de políticas referentes a la planificación y el desarrollo económico. Paralelamente a la metropolización y como fruto de la lucha por la redemocratización del país y de la movilización social contra el deterioro de la calidad de vida, ganó terreno la idea de la participación ciudadana en la gestión pública, principalmente a nivel municipal (De Mattos, 2010).

Esta nueva vertiente de la política brasileña ejerce una fuerza centrífuga sobre la gestión del territorio, muy centrada en las reivindicaciones por la situación de las viviendas. La ciudad de São Paulo es el ejemplo más evidente de la participación en regiones y barrios que se manifiestan en un proceso de movilización y organización popular. Para lograrlo, se hizo necesario organizar una especie de subfederalismo, dividiendo a São Paulo en regiones dotadas de estructuras de poder y de administración intermedias. De esa forma, la Prefectura funciona como el poder central de la ciudad, y las Subprefecturas como poderes locales. En tanto, los Consejos de Representantes están diseñados en la ley para cumplir con ese papel a nivel local. En esta idea de descentralización operativa y de desconcentración del poder descansa la creación de las Subprefecturas y de los Consejos de Representantes (De Mattos, 2010).

Ambas instituciones, Consejos de Representantes y Subprefecturas, han dotado a la ciudad de São Paulo de la capacidad de experimentar una nueva forma de gestión pública en un contexto metropolitano. A través de ellas participan los individuos integrantes de diversas entidades asociativas (sindicatos, asociaciones de barrio, cooperativas, clubes, etc.) y de movimientos reivindicativos (en ma-

teria de vivienda, seguridad, salud, etc.); lo hacen muchas veces con el objetivo particular de conseguir un beneficio para su calle o barrio (De Mattos, 2010).

*La Communauté Métropolitaine de Montreal (CMM)*. La CMM fue creada en 2001 y abarca 64 municipalidades. Está dirigida por un concejo integrado por el alcalde de la ciudad de Montreal y 13 representantes, que pueden ser miembros del cabildo de la ciudad, alcaldes y representantes ciudadanos. La CMM es responsable del desarrollo económico, la planificación estratégica y la infraestructura metropolitana. La CMM no cuenta con recursos directos propios que le permitan llevar a cabo estas funciones. La mayoría de ellos provienen de las municipalidades (73%) y de la Provincia de Quebec (27%) (Leveillé, 1998).

Montreal carece de una estructura de gobernanza urbana unificada. Hay, sin embargo, algunos indicios de que las estrategias de incidencia ciudadana en la gestión urbana son convergentes y por ello se están formando coaliciones. Por lo que respecta al desarrollo económico, las agrupaciones industriales más fuertes en Montreal (biofarmacéutica aeronáutica, TICs, cine, etc.) inciden en la política urbana a través de la CMM. Por ejemplo, del lado de la industria del cine, la elección estratégica de la cultura como una orientación importante en el desarrollo metropolitano ha incidido en la transformación urbana de Montreal. El poder de estas coaliciones se manifiesta en prestigiosos proyectos como el “Barrio de los Espectáculos”, la designación de Montreal por parte de la UNESCO como la ciudad del diseño, así como las iniciativas de inclusión social en barrios desfavorecidos, como Thohu en la ciudad de Saint-Michel, estimulado por el Cirque du Soleil (Leveillé, 1998).

Pese a que muchas organizaciones de la comunidad de negocios inciden en la gestión urbana de Montreal, sólo el Board of Trade of Metropolitan Montreal (Cámara de Comercio del Área Metropolitana de Montreal) tiene un mandato para negociar con las autoridades proyectos urbanos en toda el área metropolitana. Esta cámara sirve como mecanismo para la participación de los empresarios. Para proyectos específicos, la cámara colabora con el Chantier d'économie sociale. Esta organización es un grupo paraguas encargado de representar a los actores de la economía social en distintos foros gubernamentales (Leveillé, 1998).

*La Agencia de Desarrollo del Norte de Milán (ASNМ).* Esta asociación fue creada en 1996 para llevar a cabo la transformación económica y social del norte de Milán. Creada de forma voluntaria, la ASNМ abarca cuatro municipalidades, con 300 mil habitantes. La ASNМ está dirigida por un concejo integrado por los representantes de los cuatro municipios, la Provincia de Milán y la Cámara de Comercio. Es presidida por el alcalde de la localidad más importante. En sus comienzos, la ASNМ tenía sólo pocas funciones, destacando la regeneración urbana. Desde entonces, adquirió de forma gradual nuevas responsabilidades, como la planificación estratégica. La ASNМ no tiene recursos propios y su financiamiento proviene principalmente de las cuatro municipalidades y de los subsidios de la provincia, la región, el gobierno nacional y la Unión Europea (Jouve, 2002).

Al igual que sucede en Montreal y Francia, la Agencia de Desarrollo del Norte de Milán contempla la participación mayoritaria de asociaciones empresariales en la gestión urbana y en las agencias públicas encargadas de promover la actividad económica o de crear infraestructuras productivas. Esta participación también se genera a través de las cámaras de comercio y asociaciones empresariales. Las ventajas principales de este modelo se derivan del mayor conocimiento y experiencia que tiene el sector privado en materia de marketing, venta y orientación al cliente, con respecto al sector público. La participación de líderes corporativos en el proceso de atracción y localización de empresas en un territorio puede ser crítica, dado el conocimiento de que disponen. Pero entre los inconvenientes debe destacarse la posible pérdida de control por parte del sector público sobre la gestión urbana. En otras palabras, pueden terminar prevaleciendo los intereses privados sobre los de la comunidad, algo que puede ser muy preocupante (Jouve, 2002).

## **Conclusiones**

Las experiencias antes descritas demuestran claramente que no existe una vía única de participación ciudadana en actividades de gestión urbana metropolitana. De hecho, si existe una lección que puede extraerse del análisis precedente es que la búsqueda de una buena

governabilidad urbana admite más de una respuesta y depende, finalmente, de la forma en que las partes directamente interesadas, como los gobiernos locales, grupos de presión y los ciudadanos, pueden comprometerse en la búsqueda de modelos más eficientes, efectivos y equitativos de gestión urbana metropolitana.

La reflexión anterior es importante, pues en la coyuntura actual, de plena discusión de las iniciativas de la Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, no se ha especificado con claridad cuáles serán los instrumentos concretos con los que se permitirá a la ciudadanía participar en los asuntos metropolitanos (salvo el caso del Consejo Ciudadano). Al respecto, dichas iniciativas señalan que

[...] en el proceso integral de planeación se garantizará la participación ciudadana en la formulación, actualización o modificación, ejecución y evaluación de los instrumentos de planeación a que se refiere esta Ley, de conformidad con los mecanismos de participación social y corresponsabilidad ciudadana previstos por la Constitución, la Ley de Democracia Participativa y otros ordenamientos legales (GCDMX, 2019a).

Por otro lado, las iniciativas también señalan que “las autoridades de la Ciudad colaborarán con los organismos correspondientes, en los términos de la legislación federal aplicable, para mejorar las condiciones de habitabilidad, movilidad, desarrollo sustentable y calidad de vida en materia de asuntos metropolitanos” (GCDMX, 2019a). Sin embargo, tampoco se define con claridad qué tipo de arreglos institucionales (supramunicipales o intermunicipales) deberá impulsar la Ciudad de México para coordinarse con las entidades, municipios y alcaldías de la Zona Metropolitana del Valle de México y de la Región Centro del país.

En ese sentido, hemos visto que la aplicación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión urbana metropolitana puede diferir en contextos de extrema fragmentación y descentralización (como en los casos de Francia o São Paulo) o de mayor integración y consolidación (Londres o Stuttgart). En el supuesto de mayor integración puede ser razonable tener un mecanismo de participación ciudadana de tipo consultivo (como el Consejo o una Comisión) que aproveche las

estructuras existentes, sin menoscabar los procesos de participación de otros actores, como las ONGs y las asociaciones vecinales.

En el caso de una gran fragmentación en la gestión pública, parece inevitable la construcción de la gobernabilidad metropolitana a partir de fórmulas de cooperación intermunicipal y de una mayor representatividad de mecanismos de democracia directa, en las que predomine la participación ciudadana en la toma de decisiones y desde las que se avance progresivamente hacia estructuras metropolitanas más consolidadas (o supramunicipales).

Un segundo elemento de interés de la participación ciudadana en la gestión urbana metropolitana se vincula con su potencial para estimular la cooperación entre jurisdicciones locales con autonomía. Los ejemplos de São Paulo y la Comunidad Autónoma de Madrid son evidencia de las ventajas de la participación ciudadana en la profundización de procesos democráticos locales. En ambos casos, la participación ciudadana a nivel de barrio ha mejorado la calidad y eficacia de la provisión de servicios, aumentando así la calidad de las políticas públicas. Este elemento, sin duda también debería considerarse en la discusión de las iniciativas de Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México.

Asimismo, en los casos de Portland, Madrid, São Paulo y Londres existe una creciente percepción de la participación ciudadana como un instrumento articulador en un entorno de múltiples agentes interesados; en contraposición con enfoques como los de Milán, Montreal y Francia que contemplan una gestión metropolitana más proclive a la participación exclusiva de los intereses empresariales.

En otras palabras, algunas de las experiencias revisadas se apegan más a esquemas de gobernanza múltiple, a través de los cuales un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales se organiza para la formulación de políticas públicas urbanas. Mientras que otros se cobijan al amparo de planes maestros, elaborados, a menudo, sin mucha participación de toda la sociedad o hacia planes estratégicos orientados hacia una zona geográfica específica, como el caso de Milán y Montreal.

Los casos de gestión urbana metropolitana más apegados a enfoques de gobernanza, como el modelo de Portland, promueven la partici-

pación ciudadana y la rendición de cuentas, pues los ciudadanos saben que las principales decisiones acerca del uso del suelo y la infraestructura las toman los concejales, todos elegidos de forma directa. Por consiguiente, en la zona de Portland existe una participación ciudadana mucho mejor informada sobre cuestiones de planificación regional que en cualquier otra región en los Estados Unidos. Y todo ello también ha impactado en la calidad de los servicios provistos, pues además de las cuestiones del uso del suelo y transporte, Portland ofrece servicios de recolección de residuos y lleva a cabo un programa regional de desarrollo del turismo.

Otra de las lecciones principales que pueden extraerse de los casos de Stuttgart, Montreal, Francia y Milán son los serios inconvenientes con los que se encontró la gestión urbana metropolitana, generados en justificaciones técnico-funcionales y modelos impuestos por los gobiernos centrales, que carecían de la participación de las partes interesadas. Estas estructuras urbanas sólo pudieron ser creadas y mantenidas gracias a la presión del gobierno central, que hacía frente a la fuerte resistencia de las partes implicadas.

Además, las estructuras de gobernabilidad metropolitana en las ciudades de Stuttgart, Montreal y Milán son posibles sólo gracias a su legitimidad funcional. La *VRS* tiene por objetivo tratar los problemas de transporte que la ciudad de Stuttgart se negaba a atender por sí sola. Las *communautés* de Francia se crearon para impulsar el desarrollo económico y ofrecer servicios públicos. Pero, en general, en estos casos deben cuestionarse los procesos de creación de gobierno metropolitano, ya que dejaron poco espacio para la incidencia real de la ciudadanía en los asuntos metropolitanos.

Por el contrario, las experiencias exitosas en el terreno de la gobernabilidad metropolitana (Londres, Portland, Madrid y São Paulo) sugieren que la presencia de redes territoriales, con actores públicos y privados, es decisiva para la creación de mecanismos colectivos de toma de decisiones.

Estos casos demostraron claramente que se puede generar una variedad de ordenamientos destinados a la gobernabilidad urbana (consorcios intermunicipales, organismos de propósito especial, agencias de desarrollo regionales) que reflejan mecanismos eficientes de

coordinación que facilitan la accesibilidad, la rendición de cuentas y la transparencia.

## **Bibliografía**

- Abbott, Carl (2001). *Historical Development of the Metropolitan Service District Greater Portland*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Bailey, Nick (2010). Understanding community empowerment in urban regeneration and planning in England: putting policy and practice in context. *Planning, Practice & Research*, 25(3), 317-332.
- Brenner, Neil (2002). Decoding the newest “metropolitan regionalism” in the USA: A critical overview. *Cities*, 19(1), 3-21.
- Cohen, Matthew y Arnim Wiek (2017). Identifying Misalignments between Public Participation Process and Context in Urban Development, *Challenges in Sustainability*, 5(2), 11-22.
- De Mattos, Carlos (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: de la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, 47, 81-104.
- Díaz, Ana (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas, *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379.
- Feiock, Richard (2009). Metropolitan governance and institutional collective action. *Urban Affairs Review*, 44(3), 356-377.
- Font, Joan (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Alicia Ziccardi (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: IIS-UNAM/M.A. Porrúa.
- Font, Joan, Magdalena Wojcieszak y Clemente Navarro (2015). Participation, representation and expertise: Citizen preferences for political decision-making processes. *Political Studies*, 63, 153-172.
- Fung, Archon y Erik Wright (2001). Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics and Society*, 29(1), 5-42.
- García, Manuel (1989). *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Revista de Occidente.

- Gibert, José y Jan Teorell (2006). La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada. *Revista de Estudios Políticos*, 132, 7-41.
- Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) (2019a). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México. En <https://www.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/Inic.-Ley-Planeación-2.pdf>, (consulta: 15 de octubre de 2019).
- Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) (2019b). Iniciativa por el que se expide la Ley de Planeación del Desarrollo Sustentable de la Ciudad de México. En <https://www.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/Inic.-Ley-de-Planeación-del-Desarrollo-Sustentable-de-la-Ciudad-de-México-2-1.pdf> (consulta: 15 de octubre de 2019).
- Hamilton, David (2000). Organizing government structure and governance functions in metropolitan areas in response to growth and change: A critical overview. *Journal of Urban Affairs*, 22(1), 65-84.
- Hamilton, David, David Miller y Jerry Paytas (2004). Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions. *Urban Affairs Review*, 40(2), 147-182.
- Heinelt, Hubert y Daniel Kübler (2004). *Metropolitan governance in the 21st century: Capacity, democracy and the dynamics of place*. Nueva York: Routledge.
- Herrero, Gorka (2011). La descentralización y la participación ciudadana a debate: un escenario de futuro complejo. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5, 11-40.
- Janowski, Tomasz, Elsa Estevez y Rehema Baguma (2018). Platform governance for sustainable development: Reshaping citizen-administration relationships in the digital age. *Government Information Quarterly*, 35(4), s1-s16.
- Jouve, Bernard (2002). Gobernanza metropolitana en Europa: un ensayo de tipología. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 24, 171-176.
- Leveillé, Jacques (1998). Elements to analyse Montreal's metropolitan government. *Revue de géographie de Lyon*, 73(2), 135-142.
- Matkin, David y George Frederickson (2009). Metropolitan governance: Institutional roles and interjurisdictional cooperation. *Journal of Urban Affairs*, 31(1), 45-66.



- Newman, Peter y Andy Thornley (2011). *Planning world cities: globalization and urban politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Pacione, Michael (2019). The rhetoric and reality of public participation in planning. *Urban Development Issues*, 63(1), 5-15.
- Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- Savitch, Hank y Ronald Vogel (2000). Introduction: Paths to new regionalism. *State & Local Government Review*, 32(3), 158-168.
- Sharpe, Laurence (1995). *The government of world cities: the future of the metro model*. Nueva York: Wiley.
- Smith, Graham (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stelzle, Benjamin y Jörg Rainer (2019). A method for the assessment of public participation in urban development. *Urban Development Issues*, 61(1), 33-40.
- Stephens, Ross y Nelson Wikstrom (2000). *Metropolitan government and governance: Theoretical perspectives, empirical analysis, and the future*. Nueva York: Oxford University Press.
- Stewart, John (1996). Innovation in democratic practice in local government. *Policy & Politics*, 24(1), 29-41.
- Thomson, Anne-Marie y James Perry (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, número especial, 20-32.
- Travers, Tony (2003). *The politics of London: governing an ungovernable city*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Valenzuela, Manuel (2010). La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47(2), 95-129.
- Wang, Xueman, Serge Salat y David Painter (2018). *Urban Sustainability Framework*. Washington, DC: Banco Mundial.



# Intersticios geopolíticos: condicionantes de riesgo social

*Gabriel Justo Saucedo-Arteaga\**

*Resumen:* El intersticio es un espacio en donde convergen tres o más estados (o municipios), con poca accesibilidad, poco desarrollo y escasos recursos naturales; con conflictos sociales e inestabilidad. Pueden identificarse intersticios con conflictos limítrofes, agrarios, socioambientales; y, entre otros, con grupos armados, narcotráfico y en regiones indígenas. Este concepto ha sido construido con base en estudios macroetnográficos (observación participante) en regiones del Estado de México y la sierra Tarahumara, por investigaciones previas y noticias de conflictos locales. Utiliza la cartografía oficial sobre rezago social, pobreza, marginación, población indígena, desarrollo humano y criminalidad.

Los intersticios tienen condicionantes económicos y geográficos, pero la voluntad y responsabilidad políticas son ineludibles. Parecen ser “tierra de nadie” o espacios vacíos de poder debido a que no representan un interés económico ni político para el Estado; por el contrario, sí facilitan el desarrollo de capitales y grupos de poder fácticos que evaden/corrompen las leyes o normas y ponen en riesgo a la población.

*Palabras clave:* territorio, etnografía, conflictos, socioambiental, regiones indígenas.

\* Gabriel Justo Saucedo-Arteaga. Es doctor en antropología por la ENAH, México. Está adscrito al Departamento de Nutrición Aplicada y Educación Nutricional, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición, Salvador Zubirán. Correo electrónico: gabriel.saucedo@incmnsz.mx

### **Geopolitical interstices: Conditioners of social risk**

*Abstract:* The interstice is a space where three or more states, or municipalities, converge, with low: accessibility, development and natural resources; social conflicts and instability. Interstices with conflicts can be identified: bordering, agrarian, socio-environmental; armed groups, drug trafficking and in indigenous regions, among others.

This concept has been constructed based on macro ethnographic studies (participant observation) in regions of the Estado de Mexico and la sierra Tarahumara; previous investigations and news of local conflicts. It uses the official cartography, about: social backwardness, poverty, marginalization, indigenous population, human development and criminality.

The interstices have economic and geographical conditions, but the political will and responsibility is unavoidable. They seem to be “no man’s land” or empty spaces of power, because they do not represent an economic or political interest for the State; on the contrary, they do facilitate the development of capital and factual power groups that evade / corrupt laws or regulations and put the population at risk.

*Keywords:* Territory, ethnography, conflicts, socio/environmental, indigenous regions.

## **Introducción**

Para las ciencias sociales, el medio natural o espacio geográfico está constituido por la orografía, los recursos naturales y los ecosistemas; elementos que en su unidad se encuentran en alguna medida bajo la influencia de la capacidad y el interés humanos. La totalidad material, como el territorio, es el conjunto de recursos, ecosistemas y medios naturales que las sociedades habitan, ocupan, se disputan, utilizan, se apropian, administran y simbolizan en una determinada demarcación. Por ello, el campo de estudio general de la geografía no es el espacio material, sino el de las relaciones que los grupos humanos establecen ahí (León, 2016: 73).

El espacio geopolítico es un hecho social, histórico y material empíricamente comprobable que puede ser usado, ocupado y transformado por las sociedades humanas. Este espacio es un proceso histórico-dialéctico debido a las relaciones de los grupos humanos. En este estudio

haremos referencia al espacio geopolítico y sus unidades de análisis y observación, como son el territorio nacional, la entidad federativa y el municipio. En cada unidad hay diferentes respuestas institucionales, responsabilidades sociales, económicas o políticas; están reguladas por la constitución político-administrativa correspondiente y bajo el control del Estado.

El estudio de los condicionantes/determinantes de los riesgos sociales y para la salud plantea inicialmente conocer la prevalencia y distribución de la enfermedad o riesgo en un espacio-tiempo determinados. Este enfoque se basa en un principio epidemiológico fundamental: los riesgos y las enfermedades no están distribuidos al azar, más bien, hay condiciones y determinantes que aumentan o reducen esos riesgos. Esas condiciones pueden ser sociales, económicas-ambientales, entre muchas más. Así como los riesgos para la salud no se distribuyen de modo fortuito, tampoco ocurren al azar otros fenómenos sociales, como conflictos, desastres ecológicos, levantamientos armados, entre otros.

El riesgo —desde la perspectiva de las ciencias sociales—, es una construcción estrechamente relacionada con la vulnerabilidad<sup>1</sup> y la desigualdad (García, 2005). Está condicionado en buena medida por prácticas humanas, degradación ambiental, procesos de urbanización, dinámicas demográficas y desigualdades socioeconómicas. Los riesgos y daños son procesos multidimensionales y multifactoriales que se van gestando en el tiempo (Oliver, 2002). En este trabajo consideramos el riesgo social como el proceso de recreación de condiciones sociales de vulnerabilidad/desigualdad acumulada y diferencial —contextos frágiles y susceptibles— que incrementan los efectos negativos del aislamiento, conflictos, explotación, enfermedades, mala alimentación, violencia, pobreza, condiciones ambientales y geográficas adversas.

<sup>1</sup> Capacidad disminuida de una persona o un grupo para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos. Casi siempre se asocia con la pobreza, pero también son vulnerables las personas que viven en aislamiento, inseguridad e indefensión ante riesgos, traumas o presiones (Rivera, 2012).

En este trabajo tenemos como objetivo elaborar el concepto de *intersticio geopolítico* y trataremos de probar la hipótesis de que es probable que existan los intersticios geopolíticos en cualquier entidad federativa.

## **Antecedentes**

El estudio de los problemas sociales en relación con los espacios, las regiones políticas y económicas tiene una gran tradición en México; los trabajos de Manuel Orozco y Berra, *Apuntes para la historia de la geografía en México e ideas de las divisiones territoriales de México* (1881), así como *Historia de las divisiones territoriales de México* (1985) de Edmundo O’Gorman, son suficientes para tener un panorama del tema sobre la división territorial y el proceso histórico de las entidades.

En la investigación científica hubo intentos por analizar las características de la población desde un determinismo geográfico,<sup>2</sup> que culminó en una ecología humana positivista (Barth, 2004). En México, la referencia más frecuente ha sido el uso del concepto de *región* desde Manuel Gamio (Comas, 1975). Con este antecedente, Gonzalo Aguirre Beltrán elaboró posteriormente el concepto de las regiones de refugio. También han discutido de forma amplia el concepto de región Carmen Viqueira y Guillermo de la Peña, entre otros. En la medicina, en la epidemiología y en la salud pública, la geografía médica es un recurso clásico y fundamental. Por otro lado, en la economía hay toda una escuela iniciada por los trabajos de Ángel Bassols (1979) y sus regiones económicas de México. A partir de estos trabajos se ha conformado un grupo de expertos en torno a la geografía, el desarrollo rural y regional. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) utiliza el concepto de *región indígena*, que esencialmente es sociopolítica, y su propósito es una acción política (INI, 1993; Viqueira, 2001: 163). Si bien la regionalización supone que en ese espacio se compar-

<sup>2</sup> Esta perspectiva no ha sido abandonada, de hecho, hay importantes analistas/periodistas, como el norteamericano Robert D. Kaplan y el británico Tim Marshall, que consideran determinantes los factores geográficos.

ten características históricas, económicas, lingüísticas, culturales y que hay continuidad geográfica, esto no significa que el espacio esté cerrado y sin cambios. Es importante elaborar nuevos conceptos para el análisis espacial de los problemas sociales, que contribuyan también en la toma de decisiones.

### **Planteamiento del problema**

En la geografía mexicana, los procesos socioeconómicos y políticos que condicionan la salud y el bienestar de la población tienen una cierta regularidad entre las entidades federativas, regiones, municipios y localidades. Por ejemplo, el sistema de salud tiene una estructura, organización y un funcionamiento que permiten dar servicios preventivos, de medicina familiar o de alta especialidad en cualquier entidad federativa; aun cuando cada una tenga distintos tipos de población, condiciones y problemas. De hecho, esta regularidad de los servicios y el control del territorio son un medio de legitimación del Estado. A pesar de ello, es posible que existan espacios (intersticios geopolíticos) en donde las relaciones entre las personas y los grupos sociales estén expuestas a una dinámica de mayor riesgo de inestabilidad social. La existencia de los intersticios puede ser de alto riesgo social, por lo que plantea algunas situaciones de responsabilidad y compromiso. ¿Qué características tienen los intersticios? ¿Qué es lo que condiciona o determina la existencia de los intersticios? ¿Esos espacios siempre han existido o cómo es que se desarrollan? ¿Qué instituciones y actores políticos pueden contribuir a desarrollar o a eliminar esos espacios? ¿Cuáles son los riesgos sociales que pueden ocurrir en esos espacios?

Las condiciones y los accidentes geográficos pueden estar señalados como obstáculos en la distribución de los recursos, bienes o servicios debido a la poca accesibilidad y pocos medios de comunicación en ciertas regiones. Sin embargo, los riesgos no pueden ser atribuidos a un determinismo geográfico, ni siquiera en casos de desastre. Por el contrario, desde otra perspectiva, consideramos de mayor importancia la historia social (experiencia) de las comunidades y sus relaciones

verticales-horizontales con las estructuras políticas, sociales y económicas (De la Peña, 1997). Lo anterior, bajo el supuesto de que el Estado y sus instituciones deben atender las necesidades y los intereses de los grupos que dicen representar.

## **Metodología**

### *La recolección de la información y el análisis*

Para demostrar la dinámica y los cambios de los límites del territorio, se utilizó la cartografía histórica del territorio nacional. Los dos grandes momentos que se toman de referencia son el México independiente y el México actual, aunque se hace referencia a las Actas Constitutivas de la Federación de 1824, 1857 y 1917. El estudio de campo fue de tipo etnográfico para describir y analizar los casos, con base en la observación participante y recorridos *in situ*. Con los datos obtenidos en la etnografía se seleccionaron las variables para la definición operativa de los intersticios. Los antecedentes de conflictos sociales fueron obtenidos de fuentes escritas: investigaciones, revistas y periódicos; conflictos limítrofes: socioambientales, agrarios en regiones indígenas; armados: narcotráfico y criminalidad. Para probar la hipótesis de que existen intersticios geopolíticos en una entidad federativa fueron utilizadas las cartografías sobre la distribución del rezago social, la pobreza alimentaria, el desarrollo humano, la ubicación de la población indígena, el grado de marginación y la criminalidad urbana; con base en datos oficiales, pero en cartografías publicadas y a escalas disponibles.

El estudio no es comparativo, es más bien complementario y clasificatorio. El análisis es cualitativo y tiene como elemento central la etnografía, y como elementos complementarios la cartografía, los conflictos y riesgos sociales, considerando las variables de la definición operativa sobre los intersticios. Una limitación<sup>3</sup> es que la cartografía

<sup>3</sup> Otra limitación es no haber considerado al ejido, que es de gran importancia en México, y el cual se encuentra conformado por un conjunto de bienes y derechos denominados propiedad ejidal.



con datos municipales o de localidades es mínima y la definición de los espacios de conflictos no es muy precisa.

### *El lugar del estudio*

El territorio de los Estados Unidos Mexicanos (1.9 millones de km<sup>2</sup>) tiene frontera (4.3 mil km) con tres países y costas (9.9 mil km) hacia los océanos Pacífico, Atlántico y el Caribe; es montañoso debido a dos cordilleras: en dirección norte-sur y al eje volcánico este-oeste; de gran altura (más de 3 mil metros) y profundas cañadas. Tiene altiplanos en el norte y centro, así como importantes valles, además de una meseta calcárea al sureste denominada península de Yucatán.

Políticamente es una república representativa, federal presidencial; democrática y laica, conformada por 31 entidades federativas y la Ciudad de México (con 16 alcaldías). A su vez, están divididas en 2,463 municipios que son libres, soberanos y autónomos en su régimen interno; con facultades legislativas y ejecutivas propias y que tienen la obligación de proveer todos los servicios públicos básicos requeridos por la población.

En el país hay 119 millones de habitantes (densidad media: 61 hab/km<sup>2</sup>); el 49% vive en zonas urbanas (de 50,000 y más hab), 22% en zonas semirurales (de 2,500 a 50,000 hab) y 29% en zonas rurales (menores a 2,500 hab). Es una nación pluriétnica y multicultural, con más de 60 idiomas indígenas y sus variantes (6.6% hablantes); con grupos indígenas originarios (10.1%) y afrodescendientes/afromexicanos (1.3%) que habitan principalmente en zonas rurales aisladas y una mayoría de población denominada mestizos o no indígena hablantes del idioma español.

La economía mexicana es capitalista de libre mercado, integrada a las organizaciones mundiales. El comercio está regulado por acuerdos económicos con otros países. Una de las principales fuentes de divisas proviene del dinero que envían los emigrantes a sus familias. El sector de servicios aporta más de 70% del PIB; la industria 26%; y la agricultura 4%. Esta última ocupa 18% de la fuerza laboral; la industria 24%; y los servicios 58%. Algunos sectores que destacan son el turismo, la industria automotriz, el petróleo y la energía. Los últimos

20 años ha acaparado la atención el cultivo y trasiego de drogas, con un fuerte impacto en la estructura, la organización sociopolítica y en la economía del país (Inegi, 2017; INPI, 2017).

### *Condicionantes históricos*

Una condición fundamental a considerar es que la geopolítica del país es dinámica, es decir, la construcción de los límites y el espacio territorial bajo el control del Estado están en proceso continuo de cambio y transformación. Por ejemplo, en el Acta Constitutiva de 1824 hay 19 estados y cuatro territorios. En la Constitución de 1857 hay 23 estados y un territorio. En la Constitución de 1917 hay 29 estados, dos territorios y el Distrito Federal. En prácticamente cien años, México pierde la mitad del territorio; se reducen los territorios del Estado de México y Puebla; se dividen la Baja California, Sonora y Sinaloa, Nuevo León, Coahuila, Yucatán; y surgen los estados de Guerrero, Morelos, Hidalgo, Campeche y Quintana Roo. Véanse los detalles en los mapas de la Figura 1.

Figura 1. Dinámica y cambios en la distribución territorial, nacional y estatal de México



Fuente: (O’Gorman, 1994: 72, 137 y 161). Historia de las divisiones territoriales de México.

El municipio es actualmente la unidad de organización territorial; cada uno es una institución libre, administrativa, política y de gobierno. Tiene su posible origen en los *calpullis* mesoamericanos, convertidos después en cabildos, ayuntamientos durante la Conquista y la Nueva España; y finalmente en el municipio, en el México independiente. Han sido clasificados en municipios metropolitanos, urbanos, semiurbanos o rurales. Algunos estados tienen cinco municipios, mientras que otros, como Oaxaca, tienen más de 500. La extensión territorial municipal varía de 4.5 km<sup>2</sup> a más de 50 km<sup>2</sup>; algunos están densamente poblados como Iztapalapa, en la Ciudad de México, con 1.8 millones de habitantes, mientras que los pequeños pueden tener menos de 40 mil. Por ejemplo, en el estado de Oaxaca hay 30 municipios con menos de 500 habitantes.

Lo importante de ambos antecedentes (sobre el estado y el municipio) es demostrar que hay una dinámica en la conformación del espacio y que la tendencia ha sido a la reducción de los estados y, sobre todo, a la división municipal. Esto significa que los límites son dinámicos, pueden avanzar, retroceder o incluso dejar algunos espacios sin estar claramente adscritos a uno u otro municipio o estado. Así, por ejemplo, la reducción de los estados de México y Puebla dio lugar al surgimiento de los estados de Guerrero, Hidalgo y Morelos; la división del territorio de Yucatán dio lugar a los estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo. Para la creación de un nuevo municipio, en el Estado de México en 1996 era requisito: (a) tener más de cuarenta mil habitantes; (b) que compartan un pasado histórico y cultural; o que (c) tengan una demarcación territorial que conforme una unidad geográfica continua. Sin embargo, es posible que cada estado pueda tener algunos requisitos distintos para la conformación de nuevos municipios.

## **Observación participante**

### *El valle de Solís*

Este caso se describirá y analizará de forma más amplia, ya que fue el que puso al descubierto lo que posteriormente llamamos *intersticio*.

Durante más de tres años realizamos una serie de investigaciones de campo en esta región (Martínez y Saucedo, 1991; Martínez *et al.*, 1993; Saucedo, Chávez, Ríos y Martínez, 1996; Saucedo, Chávez y Villa, 2002). En el altiplano central mexicano hay una región rural, marginal, con agricultura de subsistencia. La población es considerada mestiza y algunas comunidades indígenas son de las etnias mazahua y otomí. Los problemas más notorios son la pobreza, la mortalidad infantil, la desnutrición, el alcoholismo, la migración, la baja escolaridad y el acceso limitado a servicios públicos.

Trabajamos en un grupo de 12 comunidades rurales en un valle que durante al menos dos siglos y hasta 1936 fue una zona de haciendas, cuyos terrenos fueron expropiados y distribuidos entre los campesinos del valle y de comunidades vecinas. Durante nuestras entrevistas la gente recordaba que cuando estaba la hacienda, y aún mucho tiempo después, esa región era un paso de ganado, que robaban durante la tarde o la noche en los estados cercanos (Querétaro, Michoacán y Guanajuato), para, en la mañana siguiente, venderlo en los rastros de la Ciudad de México. En 1960 todavía había comunidades y rancherías que no pagaban impuestos debido a su indecisión de pertenecer a uno u otro de los estados colindantes. Con bastante claridad, las personas también describían el deterioro ecológico a partir de la década de 1970: el río bordeado de árboles donde la gente iba a nadar o pescar. En 1990 estaba contaminado con aguas negras y no quedaba árbol alguno.

Los campesinos ejidatarios y de pequeña propiedad habían fragmentado sus tierras, al heredarlas a las siguientes generaciones, al grado de que algunos sólo tenían un cuarto, media o una hectárea; y muy pocos tenían terrenos más grandes. Por ello la mayor parte de la tierra estaba dedicada a la producción de maíz para el consumo familiar o al trueque, y gran parte terminaba con los acaparadores locales. Buena parte del año los campesinos emigraban hacia los centros urbanos de Toluca, Querétaro o la Ciudad de México; los menos se iban a los estados del norte (Sinaloa, Sonora y Chihuahua) o hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

Los pocos hombres que permanecían en las comunidades o regresaban al valle los fines de semana temían ser detenidos o extorsiona-

dos por alguna autoridad. Las mujeres describían cómo sus esposos, acusados de cualquier delito, eran sacados de sus casas y retenidos en patrullas policiacas o en cárceles cercanas para que sus familiares pagaran las “fianzas”. El costo iba subiendo, dependiendo del lugar en donde se entregara el dinero, y nadie quería llegar a la cárcel en la ciudad de Toluca, pues significaba más dinero y, sobre todo, que pasarían días o semanas encarcelados.

En 1992 un grupo de mujeres decidió gestionar el acceso a un programa de leche para sus comunidades, en la cabecera municipal de Temascalcingo; los encargados del programa les advirtieron que la leche la podían llevar a cualquier comunidad, menos a Santa Rosa. Las mujeres de esa comunidad se molestaron y exigieron una explicación. La respuesta fue que “esa comunidad es la última del municipio y si se lleva la leche ahí, los pobladores de las comunidades del estado de Querétaro, que está junto, serán los que aprovecharán la leche”. Ellas volvieron a reclamar, ya que las casas vecinas del lado de Querétaro estaban habitadas por sus primos, hermanos, tíos, entre otros. Debido a la presión, los empleados municipales tuvieron que llevar la leche a esa comunidad.

Al volver a Santa Rosa y caminar por donde pasan los límites del estado, para sorpresa nuestra, encontramos que los postes que sostienen los cables del servicio eléctrico sólo estaban del lado del Estado de México, por lo que las casas vecinas tampoco tenían el servicio. En este caso, la explicación fue que en un estado la Comisión Federal de Electricidad daba ese servicio, mientras que en el otro era la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.<sup>4</sup>

La comunidad mencionada está ubicada al oriente, en la ladera del cerro, por lo que desde ahí puede apreciarse todo el valle de Solís, llamado así por la antigua hacienda que lleva ese nombre. El valle es atravesado por el río Lerma, contaminado por las descargas residuales. Al poniente del valle hay otro gran cerro, que pertenece en su mayor parte al estado de Michoacán; siguiendo la carretera hacia el norte está la ciudad de Amealco, del estado de Querétaro. Así, nos dimos cuenta de que el valle quedaba en los límites de tres estados.

<sup>4</sup> Las dos eran compañías del Estado, pero con distinta administración.

Al recorrer las comunidades colindantes de Michoacán con el Estado de México, fuimos testigos de una disputa entre la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad.<sup>5</sup> Ambas instituciones buscaban dar sus servicios a la misma comunidad. Cada una realizó por su lado reuniones con los habitantes para convencerlos de aceptar sus servicios. ¿Por qué? La razón fue que esa comunidad era la más accesible y cercana a sus respectivas unidades médicas. La institución que no fuera elegida por la comunidad tendría que buscar otras comunidades. Cuatro años después (1994), el IMSS-Solidaridad construyó la nueva Unidad Rural en una región con familias y comunidades dispersas, alejadas y de difícil acceso.

### *La sierra Tarahumara*

Está ubicada al noroeste de México, en la región suroeste del estado de Chihuahua: colinda con los estados de Sonora, Sinaloa y Durango. En esta región de 64,000 km<sup>2</sup> habitan cuatro grupos indígenas dispersos (tarahumaras, tepehuanes, pimas y guarijíos). Ahí no sólo es notoria la devastación de los recursos naturales y la pobreza de sus habitantes, sino también la constante actividad del narcotráfico (Saucedo y Aguilar, 2016; Saucedo, Gardea, Sánchez, Mojica y Ramírez, 2012).

La gente recuerda que el terrateniente Terrazas declaraba que “el estado de Chihuahua estaba en su rancho, no su rancho en Chihuahua”, ya que poseía 1.5 millones de hectáreas (ha). El cacicazgo Ibarra y Vega controlaba otro millón, ubicado entre los estados de Sonora-Chihuahua. Entre 1960 y 1966 había propiedades de 100 ha de un solo dueño, dedicadas a la ganadería; unos 300 latifundistas tenían cada uno 20,000 ha en promedio. Por el contrario, 100,000 ejidatarios poseían 4.5 millones de ha, con parcelas de 45 ha cada una y 50,000 campesinos no tenían tierra. Durante el siglo xx, varios caciques ocuparon, despojaron y expulsaron de las tierras a las poblaciones indígenas, por cualquier medio, engaño o violencia. Los defensores de los rancheros, como Anselmo Enríquez, Luis Mendoza y Francisco Luján, entre otros, fueron asesinados por los empresarios serranos. Hay

<sup>5</sup> Ambas son instituciones de salud, para la atención primaria en zonas rurales y marginales.

demandas por la tierra que tienen muchos años, sobre todo desde la formación de los ejidos en 1930 o 1940, y hasta el presente algunas personas están en posición ilegal de terrenos de los indígenas, a quienes siguen violentando.<sup>6</sup> Muchos de los abusos de los caciques/empresarios han ocurrido bajo el apoyo/omisión de las autoridades locales, estatales y federales. En especial se recuerda al gobierno de Miguel Alemán, quien hizo la concesión de un millón de hectáreas a la compañía Bosques de Chihuahua, que por un lado obtenía beneficios y por otro negaba los derechos de posición de los campesinos. Años después, ya como expresidente, Alemán compró el rancho Babícora en esa misma región, para venderlo unos meses después.

Cada año, en la sierra Tarahumara, lanzan la voz de alarma por la posible situación de hambre de los indígenas. En 1986 fallecieron todos los habitantes de la comunidad de Mocorichi de Abajo (Urique) debido a una “extraña enfermedad”. Dicha comunidad de guarijíos se encontraba al norte y en los límites con Sonora. En ese mismo año, los indígenas tepehuanos de la localidad de Baborigame, al sur del estado, anunciaban el riesgo de padecer hambre debido a la pérdida de sus cosechas (Giner, 1987). Desde el año 2000 y a la fecha son constantes las noticias de la violencia del narcotráfico en el municipio y la ciudad de Guadalupe y Calvo, cerca de los límites con Sonora, Sinaloa y Durango; por eso muchos indígenas han emigrado a la ciudad de Chihuahua, huyendo del hambre, el despojo, la explotación y la violencia.

Los servicios de salud, aunque hacen una importante labor y esfuerzo, cada año carecen de personal suficiente para cubrir las unidades médicas debido a que estos profesionales temen por sus vidas. Así que no es poco frecuente que las unidades queden, por semanas o meses, sin servicio. Por ejemplo, en 2011 el hospital de Baborigame permanecía sin ser inaugurado por falta de equipamiento y debido a que nadie quería ir a trabajar ahí. Los tepehuanos enviaron solicitudes al presidente de la república para que lo pusiera en servicio, aludiendo a que sólo era un elefante blanco (Líder indígena, 2011).

<sup>6</sup> En dos años han ocurrido nueve homicidios de líderes indígenas, como Julián Carrillo, que protestaban contra las compañías madereras, mineras y grupos del crimen organizado en la sierra Tarahumara (*Animal político*, 29/10/2018).

La región pima de Chihuahua, colindante con el estado de Sonora, se encuentra en permanente situación de violencia, desde 2010, debido a conflictos entre grupos del narcotráfico. En esa región está la comunidad de Yepachi, municipio de Temósachic, donde es común encontrar autos y casas quemados, o rastros de balaceras en las paredes de las viviendas. Durante uno o dos años los hombres adultos debían correr hacia el monte, al ser perseguidos por grupos armados procedentes del estado de Sonora (a sólo 20 minutos), que ingresaban cada fin de semana a la comunidad. En el albergue-escuela indígena de esa comunidad, la mitad de los niños eran huérfanos y algunos sólo sabían que sus padres andaban en el monte (lo que podía significar que estaban escondidos o muertos).<sup>7</sup> Hay que agregar que esta región es un área natural protegida, sin embargo, se ha reactivado la explotación minera; además es el paso de la carretera federal entre el estado de Chihuahua y la ciudad de Hermosillo, en Sonora.

La sierra Tarahumara es un espacio que comparten varios grupos indígenas con las poblaciones mestizas, y ahí pueden localizarse diversos conflictos simultáneos; es decir, hay varios núcleos y distintas dinámicas. En el norte, a los pimas los persiguen y matan el narcotráfico y grupos de Sonora; a los guarijíos, del noreste, los abandonan las autoridades municipales y padecen hambre. En el sur, a los tepehuanes los expulsa la violencia del narcotráfico; y en el centro, a los tarahumaras, que son la mayoría de población indígena, los explotan, les quitan o invaden sus tierras, por mencionar algunos problemas.

### *Intersticios geopolíticos, definición operativa*

Con base en las dos etnografías, elaboramos una definición preliminar sobre los intersticios. Son espacios entre los límites de las entidades federativas o municipales. Los intersticios de mayor inestabilidad y riesgo se localizan en donde convergen tres o más entidades; de difícil acceso debido a los accidentes geográficos y con recursos escasos, de poco valor o de difícil explotación. Son espacios con daño o deterioro ecológico (deforestación o contaminación). Espacios rurales, princi-

<sup>7</sup> En 2011 dejamos de realizar actividades con los adultos de esa región por el riesgo que implicaba reunirlos en el albergue (Saucedo).



palmente, en donde se desarrollan poderes fácticos (caciques, narco-tráfico), abusos de poder y conflictos; con baja densidad poblacional, de grupos marginales y minorías étnicas, y con ausencia o discrecionalidad del poder administrativo y judicial. Si bien pueden tener condicionantes económicos, se ha preferido denominarlos intersticios geopolíticos por considerar de mayor importancia la responsabilidad de las autoridades políticas y administrativas.

### **Dinámica territorial**

#### *Cartografía del territorio mexicano*

Los siguientes mapas muestran la división política mexicana con la distribución de los indicadores por localidad/municipio: rezago social, pobreza alimentaria, grado de marginación según la Comisión Nacional de Evaluación (Coneval), el Consejo Nacional de Población (Conapo); índice de desarrollo humano y presencia de hablantes de lengua indígena según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

En el Mapa 1 pueden identificarse con facilidad 20 posibles intersticios en todo el territorio mexicano; es decir, espacios en donde se cumple la condición del encuentro o colindancia de tres o más entidades federativas. Por ejemplo, Chihuahua tiene tres intersticios: uno entre Sonora-Sinaloa, otro entre Sinaloa-Durango y uno más entre Durango-Coahuila. Así, sucesivamente, pueden identificarse otros.

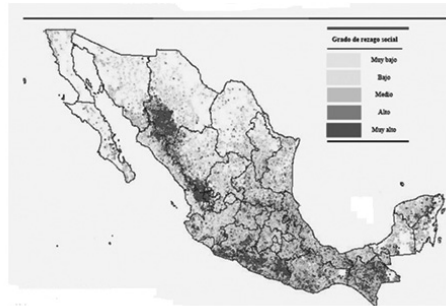
En el Mapa 2 están ubicadas las localidades, según el grado de rezago social, a nivel de localidad. Entre más oscuro es el espacio, el rezago es mayor (Coneval, 2005). En este mapa sobresalen dos regiones: la sierra Tarahumara y la región entre Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Durango y Zacatecas (los mapas originales están en colores).

En el Mapa 3 está ubicada la población en situación de pobreza alimentaria a nivel municipal para el año 2005. Los espacios más oscuros son los de mayor pobreza; vuelven a sobresalir las regiones mencionadas, además de los límites colindantes entre Veracruz, San Luis Potosí e Hidalgo; y prácticamente todo el límite de Veracruz con

Mapa 1. República Mexicana

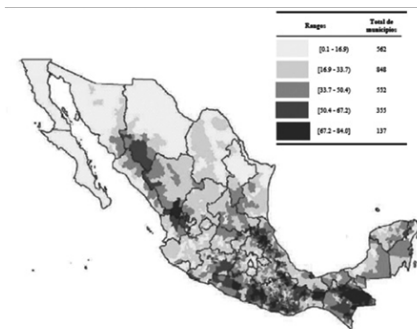


Mapa 2. Grado de rezago social a nivel localidad



Fuente: estimaciones del Coneval con base en el *II Censo de Población y Vivienda 2005* y ENIJD 2006.

Mapa 3. Porcentaje de población en pobreza alimentaria a nivel municipal, 2005



Fuente: Coneval, con base en el *Censo de Población y Vivienda 2005* y la ENIJD 2006.

Mapa 4. Índice de marginación por entidad federativa y municipio, 2010



Fuente: Conapo, base electrónica de datos México, 2011.

los otros estados. En la región del Pacífico, el mapa muestra pobreza alimentaria en los límites de Michoacán, Guerrero y el Estado de México, así como en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

En el Mapa 4 se distribuye el grado de marginación por entidad federativa y municipio para el año 2010. Las zonas más oscuras son las de mayor marginación (Conapo, 2010). El patrón de distribución de pobreza alimentaria es casi igual al de grado de marginación.

En el Mapa 5 se ubica el índice de desarrollo humano a nivel municipal (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD). Las zonas más oscuras corresponden al nivel de desarrollo más bajo.

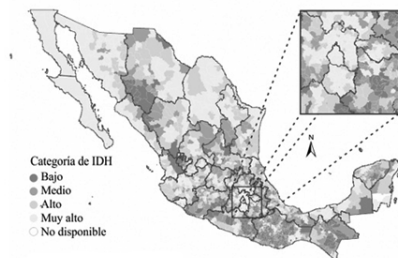
En el Mapa 6 se utilizan dos indicadores: población hablante de lengua indígena y grado de marginación (Conapo, 2010). Las comunidades de alta marginación están más oscuras.

## Intersticios geopolíticos en conflicto

### *Conflictos limítrofes*

Si bien para la creación de nuevos municipios y estados son necesarios acuerdos previos para determinar los límites territoriales, a pesar

Mapa 5. Índice de desarrollo humano municipal en México



Fuente: PNUD.

Mapa 6. Marginación y presencia de hablantes de lengua indígena



Fuente: estimaciones de Conapo, con base en el Inegi, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*.

de ellos han ocurrido importantes disputas, como el famoso caso de El Chamizal, en la frontera con Estados Unidos de Norteamérica, que duró casi cien años (1884 a 1964). Y en años más recientes se denunció que la frontera sur de México estaba 465 metros dentro del territorio de Guatemala (*Prensa libre*, 2011). Al interior del país, en el año 2013 había 11 entidades federativas involucradas en seis conflictos limítrofes territoriales, ampliamente difundidos: Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Tlaxcala, Puebla, Nayarit, Jalisco y Colima. En estos conflictos estaban en juego asuntos geográficos, sociales, culturales, económicos y electorales. La dimensión de estos espacios va desde los 400 km a los miles en disputa, como el caso de Quintana Roo, que mantiene la lucha jurídica por 4,810 km<sup>2</sup> de tierra, que Campeche argumenta le pertenecen; mientras que Yucatán reclama 5,400 km<sup>2</sup>. Oaxaca pretendía extender su territorio sobre Chiapas en unas 180 mil hectáreas (Reyes; Romero y Briseño, 2013).

### **Crónicas periodísticas de algunos casos de disputa territorial**

[...] Empantanadas las negociaciones entre los Gobiernos del Estado de México e Hidalgo sobre el conflicto limítrofe en San José Piedra Gorda, situación que provoca tensión entre los ejidatarios y los mantiene en “guardia” [...] Hay una preocupación real en el municipio de Tepeji del Río, hay temor entre los vecinos por los brotes de violencia e inseguridad... (Jiménez, 2003).

El litigio territorial de Quintana Roo contra sus dos estados vecinos inició en 1996, cuando el Congreso de Campeche creó el Municipio de Calakmul y se anexó una franja de territorio quintanarroense, medida que además convirtió a otra porción de dicha entidad en territorio de Yucatán (Machuca, 2013).

Desde 2006 y hasta 2012

[...] conflicto limítrofe: Autoridades de Uriangato y Moroleón (Guanajuato) defienden acuerdos con el gobernador y protagonizan un enfrentamiento verbal. [...] Se encienden conflictos territoriales entre Moroleón y Urian-

gato. [...] En el primer municipio, miembros del ayuntamiento se quejan de afectaciones al mobiliario urbano, como letreros que le dan identidad a las calles, por parte de pobladores uriangatenses y en este último, por su parte, crearán un organismo colegiado para asuntos territoriales en el cabildo (Olvera, 2014).

### *Conflictos agrarios*

Las “organizaciones campesinas aseguran que existen cerca de cinco mil conflictos agrarios, los mismos que son un verdadero polvorín en 31 estados del país, incluido el Distrito Federal. Sólo uno se salva: Aguascalientes” (Méndez, 2013).

El abandono del campo, donde viven 6 de cada 10 mexicanos pobres, favorece la violencia por conflictos agrarios, que en algunos casos llevan más de 40 años. La invasión de terrenos, la falta de definición de límites territoriales y la nula certeza jurídica en la tenencia de la tierra son algunos de los asuntos pendientes que generan inestabilidad social.

Según la Memoria Documental del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (Cosomer), de 2006 a 2012 se resolvieron 949 casos en beneficio de 107,436 campesinos. Las hectáreas en litigio eran 322,662 en 27 estados de la república, que representó el pago de 3,794 millones 991,973 pesos en contraprestaciones. En otros casos, el gobierno ha pagado los terrenos y los problemas de litigio continúan (Méndez, 2013). Han ocurrido también situaciones, como en el estado de Durango, donde los ejidatarios del municipio de Topia, a petición de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), donaron 2,687 hectáreas al ejido vecino de “Sal si puedes” en 2016, para terminar un conflicto de más de 40 años; a cambio la Sedatu se comprometió a entregarles 18 millones de pesos, pero eso nunca ocurrió (Maldonado, 2018).

En el conflicto entre Chiapas y Oaxaca, debido a los intereses de funcionarios chiapanecos sobre el territorio zoque-chimalapa, se han escuchado expresiones como: “En nuestros territorios ancestrales pertenecientes a los pueblos indígenas zapoteca, mixe y chinanteco, ni ahora ni nunca han sido limítrofes con dicha entidad”. Asimismo,

coinciden, la tradición oral y la documentación básica sólo registran nuestra pertenencia al Virreinato de la Nueva España y al estado de Oaxaca, “nunca a la capitanía de Guatemala ni al estado de Chiapas”. A nombre de sus gobernados y ayuntamientos, los presidentes municipales anunciaron la decisión de emprender la defensa de su territorio ante “la desmedida pretensión del Gobierno de Chiapas de querer variar los límites históricos que física y materialmente hemos tenido desde la época virreinal” (Reyes, Romero y Briseño, 2013).

### *Conflictos socioambientales*

En México hay al menos 420 conflictos socioambientales, la mayoría relacionados con minería, energía y agua, que atentan contra el equilibrio ecológico y el tejido social, según Víctor Toledo, investigador de la UNAM.<sup>8</sup> Sólo en año y medio ese número creció drásticamente, pues habían documentado 280 conflictos y la cifra se elevó. Las comunidades indígenas son las afectadas, principalmente. En los casos que se presentan en Oaxaca y Chihuahua, la resistencia ha pasado de ser local a regional (Enciso y Muñoz, 2003). De los años 2009 al 2011 fueron identificados 95 conflictos socioambientales en 22 estados, pero principalmente en la zona centro occidente y sur del país, en los estados de Oaxaca, Morelos, Estado de México y Jalisco. Las causas fueron el agua, las tierras de cultivo, las áreas naturales protegidas, los bosques, cerros y humedales. Las afectaciones más frecuentes fueron la destrucción, la contaminación y el despojo. Las principales razones de estos conflictos son económicas y políticas. Las primeras vinculadas a procesos de desarrollo y expansión del capital, privatización; las segundas relacionadas a la imposición, corrupción, al cambio de rol del Estado y a luchas locales por el poder (Paz, 2014; Paz, 2012). En el caso de estos conflictos, debido a que no hay una cartografía de ellos que pudiera definir de manera precisa la relación del territorio en conflicto y el intersticio, sólo podemos señalar en el sentido de nuestra hipótesis: que es más alto el riesgo de que ocurran los conflictos socioambientales en los intersticios. Para probarlo sería necesario hacer la cartografía y una descripción de los actores sociales, económicos y

<sup>8</sup> Universidad Nacional Autónoma de México.

políticos. Esto se podrá mostrar en los casos que presentamos más adelante.

Devastada la Huasteca Potosina: de la original no queda ni la décima parte, en los últimos veinte años desaparecieron cerca de 270,000 hectáreas de bosques, selvas y hasta reservas ecológicas. El 94% de las selvas fue devastado para crear una zona agrícola que no rindió lo esperado. La gran obra hidráulica que abastecería el distrito de riego se encuentra paralizada e inconclusa. Pujal Coy fue el proyecto de desarrollo agrícola irrigado más ambicioso de América Latina (Ochoa, 2003).

El proyecto comprendía una extensión de 720 mil hectáreas: parte del oriente de San Luis Potosí, el sur de Tamaulipas y el norte de Veracruz.<sup>9</sup>

Detienen obras en la zona de conflicto limítrofe. El alcalde de Cihuatlán Colima se comprometió a parar obras hidráulicas que se efectuaban en el ejido [...] Crece tensión entre Jalisco y Colima por conflicto limítrofe. Guadalajara, Jalisco, 29 de junio. Unas seis patrullas de las Policías de Manzanillo y del estado de Colima ingresaron al municipio de Cihuatlán, Jalisco, e instalaron un retén en El Rebalse (comunidad que se disputan ambas entidades), denunció el alcalde de esa localidad, Enrique González Gómez. Esta incursión incrementó la tensión entre ambos estados debido a un conflicto de límites (González y Partida, 2007).

### *Conflictos agrarios y regiones indígenas*

No podemos afirmar que todos los conflictos agrarios ocurran en los intersticios, la hipótesis es que hay mayor riesgo de que ocurran en esos espacios. El caso de las poblaciones indígenas resulta particularmente claro, debido a que su ubicación ha estado de manera constante delimitada y supervisada por instituciones federales, en especial por la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Asimismo, la ubicación de sus regiones es constantemente cartogra-

<sup>9</sup> Una obra de 40 años. En <http://pulsoslp.com.mx/2015/07/18/pujal-coy-una-obra-de-40-anos/>

fiada. Entonces la ubicación de los conflictos agrarios en las regiones, con relación a los intersticios, resultará más o menos evidente con la comparación de los mapas. Algunas posibles razones de los conflictos son la relación con otros grupos, caciques, narcotráfico, por sus diversas formas de tenencia de la tierra, entre otros. Hay que agregar que la población indígena se localiza en 22 estados; que son más de 60 grupos con un idioma distinto o con diferencias aún al interior del mismo grupo, y que las regiones indígenas no se limitan a un municipio o un estado, lo más probable es que se superpongan a ellos.

Para tener una dimensión de los conflictos, veamos algunos datos. El Partido Revolucionario Institucional habla de 30 mil conflictos (Pérez, 2002) de organizaciones campesinas independientes, la Coordinadora Nacional “Plan de Ayala” (CNPA) considera 500 (Enciso, 2016). El gobierno federal reconoce 422, a 14 de ellos los considera focos rojos porque tienen más de 20 años de duración y porque han ocasionado enfrentamientos, heridos y muertos. Estos últimos representan alrededor de 3.1% del total de conflictos reconocidos (López, 2005).

No se descartan enfrentamientos violentos en los límites entre Zacatecas y Durango, por lo que solicitó al Gobierno federal que resuelva el conflicto por la vía legal, ya que “no queremos otro Acteal”. Este lunes se cumple un año de la ocupación que mantienen indígenas tepehuanos, procedentes de Durango, en los ejidos zacatecanos de Bernalejo de la Sierra y Pajaritos, municipio de Valparaíso. La disputa es por 5,400 hectáreas de bosques (Valadéz, 2002)

El conflicto que inició hace un año entre pobladores de Durango y Zacatecas por el ejido de Bernalejo tiene a los indígenas aguantando hambre, y los niños enfrentan problemas de desnutrición. Los ejidatarios están dispuestos a sembrar en la tierra “prohibida” aunque se enfrenten a los tepehuanos. También denuncian que el poco ganado que les quedaba ha sido robado, lo que empeora la situación de los indígenas (Maldonado, 2005).

De acuerdo con la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas (CDPIN):



[...] los 335 conflictos que involucran pueblos y comunidades indígenas, se han podido documentar gracias al proceso de registro que comienza con una revisión exhaustiva en los medios de comunicación impresos y los contenidos de diferentes páginas web de difusión de noticias [...] los principales desacuerdos son por proyectos mineros y de la tenencia de la tierra; Chiapas encabeza la lista con 63, y Aguascalientes, Tamaulipas y NL están exentos. El conflicto más antiguo se remonta a 1928 [...] Indígenas tohono o'odham<sup>10</sup> de Sonora, ubicados en los municipios de Caborca, Sáric, Altar y Plutarco Elías Calles, demandan el reconocimiento y titulación del territorio que les pertenece, y se oponen a la construcción de un muro fronterizo con Estados Unidos, al señalar que dividiría las tierras ancestrales de esta etnia binacional que tiene de ambos lados sitios significativos de su identidad cultural, además de afectar el ecosistema de la zona (Becerril, 2018).

### *Conflictos armados*

En estos casos tampoco es fácil afirmar que los conflictos armados de gran importancia hayan ocurrido en esos intersticios geopolíticos; habría que someter a prueba cada uno de ellos, dentro de sus propios contextos. Estos son unos ejemplos, pero que no vamos a analizarlos. Nuevamente podemos señalar, en el sentido de la hipótesis, que hay más riesgo del surgimiento de conflictos armados en los intersticios.

En 1965 un grupo de maestros, campesinos y estudiantes atacó el cuartel militar de Ciudad Madera, Chihuahua; esto marcó el inicio de las guerrillas mexicanas modernas (Liga Comunista 23 de Septiembre). Este conflicto fue la respuesta contra los caciques Ibarra y Vega, entre otros, que desde 1943 convirtieron la sierra de Chihuahua en una tierra sin ley, sembrada de terror, desolación, miseria, abandono, explotación y todo tipo de abusos; pero también en un monopolio comercial, de exportación ganadera y forestal con el apoyo de gobiernos locales, estatales y federales (López, 2009; Cedena, 2016: 1). La periodista Dora Villanueva denuncia que este municipio prácticamente está gobernado por los cárteles de la droga; hay denuncias por la

<sup>10</sup> También conocidos como pueblo pápago.

devastación de las minas, la violencia, las extorsiones y los secuestros (Coria, 2015).

En el estado de Guerrero, por la década de 1970, surgió la guerrilla de los profesores Lucio Cabañas y Genaro Vázquez, junto con la Asociación Nacional Cívica Revolucionaria y el Partido de los Pobres (en Atoyac de Álvarez).<sup>11</sup> El Ejército Popular Revolucionario surgió en el año de 1996 y desde entonces opera en las regiones de Costa Grande, Centro, Montaña y Costa Chica de Guerrero, así como en la región Loxicha y Valles Centrales de Oaxaca. Algunas de sus células se desplazan hacia el valle de México y la región Huasteca, en la zona limítrofe de los estados de Hidalgo, Veracruz y Puebla (Coria, 2015).

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional de 1994 tiene antecedentes en Monterrey, Nuevo León, con la organización de Fuerzas de Liberación Nacional de 1969. Que a su vez era considerado parte de movimientos subversivos y que tenían influencia en los estados de Nuevo León, Puebla, Veracruz, Tabasco y Chiapas. En este último estado actualmente se reconoce su presencia y control en los municipios de Las Margaritas y Ocosingo, en el estado de Chiapas, cerca de la frontera con Guatemala (Coria, 2015).

### *Grupos de narcotráfico o cárteles*

De los grupos predominantes, algunos cubren áreas muy extensas. Los que particularmente llaman la atención son el cártel del Golfo, en los estados de Tamaulipas y Veracruz; y en el Pacífico, en el estado de Sonora; el grupo de Sinaloa y los grupos ubicados en Jalisco, Michoacán y Guerrero, por mencionar algunos. Un caso que es ampliamente conocido es el llamado “triángulo dorado”, que corresponde al espacio en donde colindan los estados de Chihuahua, Sinaloa y Durango. En estas grandes áreas también hay ciertas condiciones, aunque de ellas hablaremos más adelante.

Al sur del Estado de México, en las demarcaciones colindantes con los estados de Guerrero y Michoacán, Tlatlaya, Amatepec, San Simón

<sup>11</sup> Y recientemente la desaparición de los estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa y las ejecuciones de Tlatlaya, en los límites entre los estados de Guerrero y el Estado de México (Coria, 2015).

de Guerrero, Luvianos, Otzoloapan y Valle de Bravo, hay 80 plazas vacantes de médicos y enfermeras que no han sido cubiertas desde hace meses, e incluso años. Nadie quiere ir a trabajar allá debido a la inseguridad en la zona; la razón principal es el riesgo de exponerse a ser obligados, por grupos armados, a salir para atender heridos en los enfrentamientos entre grupos delictivos (Dávila, 2018).

### **Otros probables intersticios**

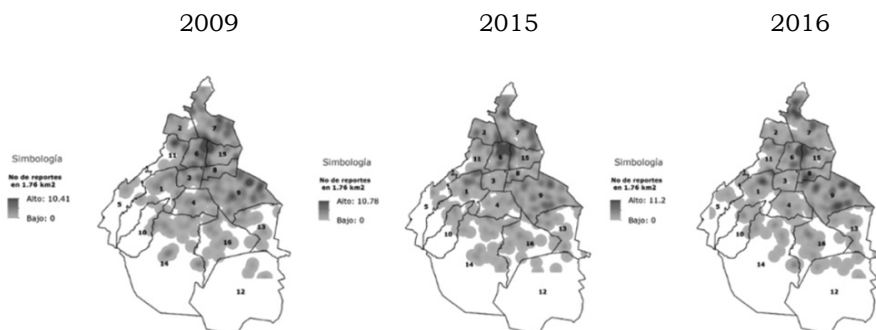
Otros dos casos que deben ser considerados como posibles intersticios geopolíticos son la Sierra Norte de Puebla y el Valle del Mezquital, en Hidalgo. Uno se encuentra cerca de los límites de los estados de Hidalgo-Veracruz, y el otro hacia el estado de Querétaro-Estado de México. Uno es un semidesierto, y el otro es un bosque con alta precipitación pluvial; uno cuenta con alta densidad de población y el otro la tiene muy baja. Ambos plantean importantes crisis en sus relaciones entre indígenas y mestizos, explotación, marginación, migración y conflictos ecológicos.

En las regiones de frontera hay varios espacios de gran complejidad, pero sólo los señalaremos de manera general: la región de Tijuana en Baja California, la frontera de Coahuila-Nuevo León-Tamaulipas; en el Pacífico todo el estado de Colima, y en el sureste la compleja e histórica zona de Chetumal-Belice, que hasta finales de la década de 1980 fue la entrada a la mercancía (fayuca) con la que se surtía el barrio de Tepito, en la Ciudad de México.

¿Pueden desarrollarse o existir intersticios en las ciudades, entre calles, avenidas o barrios en donde colinden las alcaldías? En esos espacios los problemas urbanos deberían ser notorios:<sup>12</sup> la falta de vigilancia, de semáforos, mantenimiento y servicios de bacheo, recolección de basura, mayor incidencia de comercio informal, violencia callejera o venta de drogas, entre otras. Una evaluación sobre criminalidad en la Ciudad de México publicó su distribución en tres momentos (Imagen 2).

<sup>12</sup> Y habría que identificar las variables más adecuadas.

Imagen 2. Densidad de reportes por homicidio en la CDMX



Fuente: México evalúa. Centro de análisis de políticas públicas, 2018.

Las líneas corresponden a la división política y la intensidad del color representa una mayor o menor densidad de reportes. Es evidente que hay una región en donde se concentra la más alta densidad, en los tres momentos; y coincide en un espacio de colindancia entre tres y cuatro alcaldías. Es probable que esa región también tenga mayor densidad poblacional. Habría que destacar que en la Ciudad de México existe una policía unificada por un mando único, por lo cual no debería haber dificultades de coordinación entre las distintas alcaldías. Sin embargo, resulta interesante la coincidencia con lo planteado sobre la colindancia de tres o más unidades administrativas y políticas.

## Conclusiones

Existe un conjunto de regiones sumamente vulnerables a los conflictos sociales y que se originan por límites estatales. Como muestra están los conflictos entre Zacatecas, Durango y Nayarit, también es conocido el problema entre Quintana Roo y Campeche. Sin embargo, es el estado de Veracruz el que pudiera tener mayor índice de conflictos, debido a su colindancia con siete entidades federativas. Es decir, que la condición de ese estado facilita el surgimiento y desarrollo de grupos de poder fáctico, como el del narcotráfico u otros. De esta manera se hace posible la prevención en todo el país, considerando

a las regiones en donde los conflictos sociales y los riesgos para la salud pueden acentuarse debido a su condición sociohistórica. También es cierto que la orografía de ciertas regiones puede contribuir en los riesgos sociales de las poblaciones asentadas, en la sierra madre occidental-oriental y del sur.

La situación de las comunidades indígenas es un aspecto que queremos subrayar y que consideramos de mayor importancia, ya que su ubicación se corresponde en buena medida con los intersticios localizados, con las regiones de poca accesibilidad, en especial con las zonas de montaña y con los indicadores sociales de riesgo. Destacan las regiones tarahumara, huichol, las huastecas de Veracruz, Hidalgo y San Luis Potosí; las mixtecas de Guerrero y Oaxaca, los altos de Chiapas y la región maya.

Para el examen de los riesgos e intersticios es necesaria una mayor desagregación de los datos, así como en las unidades de observación y análisis. Si se usa la unidad de entidad federativa, los valores se diluyen en territorios tan grandes como el estado de Chihuahua; por otro lado, el municipio es una mejor unidad y podría considerarse también el ejido, las áreas geoestadísticas básicas (AGEB) urbana o rural, y la localidad. En las ciudades no es suficiente la delegación o comisarias, también podrían funcionar los barrios. Debido a la cada vez mayor cantidad y calidad de información será posible realizar análisis más precisos.

En este trabajo se planteó en primer lugar que los límites entre los estados y los municipios son dinámicos, lo cual ha quedado demostrado. La hipótesis de que pueden existir los intersticios geopolíticos en cualquier entidad federativa nos parece plausible y pensamos que también, en alguna medida, se ha demostrado. Consideramos que los accidentes geográficos y los condicionantes económicos tienen importancia, pero seguimos pensando que la voluntad y la responsabilidad política son ineludibles.

Ante este complejo geopolítico en donde suponemos que todo se encuentra bajo procesos y relaciones, regulados o establecidos, coordinados y estructurados social, económica y políticamente, encontramos que es posible identificar en la geografía nacional intersticios geopolíticos entre las comunidades, municipios y estados, en donde las relacio-

nes entre las personas y los grupos sociales tienen una mayor dinámica y se encuentran bajo una mayor inestabilidad social, económica y política. Esto se manifiesta en un mayor riesgo de conflictos, rezago social, marginación, pobreza alimentaria, falta de desarrollo humano.

Los supuestos que consideramos como condiciones en la definición preliminar para el surgimiento y desarrollo de estos intersticios nos parecen acertados. Los intersticios surgen y se desarrollan por: a) la dinámica y los cambios en el territorio; b) poco o difícil acceso hacia esas regiones; c) falta, deterioro o agotamiento de sus recursos naturales o que no representan beneficio económico y de desarrollo; que su explotación no es costeable para el comercio o la industria formal bajo las normas municipales o estatales; d) la falta de coordinación entre las instituciones; e) inequidad (intencional o no) en la distribución de los recursos, bienes y servicios; f) falta de voluntad y responsabilidad políticas para atender los conflictos intermunicipales o estatales; g) a la presencia de grupos sociales marginados, vulnerables; h) al paulatino deterioro y desastre ecológico; i) a un vacío de poder y control; j) hay hechos históricos y sociales que demuestran la inestabilidad de ese espacio. Los indicadores de inestabilidad serán los antecedentes de disputas de límites estatales y municipales, conflictos sociales en torno a ciertos recursos naturales, entre otros; k) Los intersticios de mayores niveles de riesgo están ubicados principalmente en los límites estatales y municipales, sobre todo en aquellos intersticios que se encuentren entre tres o más municipios o estados.

Si bien los intersticios geopolíticos parecen ser “tierra de nadie” o espacios vacíos de poder debido a que no representan un interés económico ni político para el Estado, por el contrario, sí pueden ser espacios propicios para el desarrollo de poderes locales, caciques, narcotráfico y capitales. En otras palabras, puede suponerse que los intersticios facilitan el desarrollo de capitales y grupos que evaden y corrompen las leyes o normas municipales, estatales o incluso federales. La hipótesis puede reformularse: al parecer, estos espacios son históricamente necesarios para la expansión del capital (y grupos de poder), si esto es cierto, se puede predecir que estos espacios ocurren en cualquier país, e incluso entre países.

Por último, trataremos de formalizar el concepto, agregando que los intersticios pueden ser clasificados en intersticios de frontera, estatales, municipales o mixtos. No es un concepto métrico, ya que no pretendemos medir el espacio o el tiempo, sin embargo, puede suponerse que a mayor número de unidades involucradas (estados o municipios) será mayor su complejidad. Podría ser útil clasificar los intersticios en agrarios, armados, ecológicos, étnicos u otros. Por su naturaleza, los intersticios no están bien delimitados, más bien, esta es una condición de ellos; pero lo que sí podemos suponer es que algunos están desarrollándose y otros se van extinguiendo.

Así, la conclusión general es que estos espacios surgen y se desarrollan debido a la falta de voluntad, responsabilidad y coordinación políticas al interior del municipio y entre los municipios; al interior del estado y entre los estados. Una pregunta que faltaría responder es: ¿Por qué hay intersticios sin conflictos? Por supuesto que la mejor manera es analizar cada uno, y asegurarse de que en realidad no hay conflictos. De manera general, podríamos suponer que en ese intersticio no hay vacío de poder, tienen infraestructura para la comunicación, hay coordinación interestatal, la orografía no dificulta la comunicación ni facilita el aislamiento, y que el municipio o el estado tienen control suficiente. Dos casos que llaman la atención son Aguascalientes, sin conflicto alguno, y San Luis Potosí, ya que a pesar de que colinda con nueve estados, al parecer sólo tiene problemas con Tamaulipas y Veracruz. Un caso aparte es el Estado de México.

### Referencias bibliográficas

- Barth, F. (2004). Ecologic Relationships of Ethnic Groups in Swat, North Pakistan. *American Anthropologist*. En <https://doi.org/10.1525/aa.1956.58.6.02a00080>
- Becerril, A. (7 de enero de 2018). 335 disputas indígenas; viven conflictos en 29 estados. *Excelsior* (en línea). Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2018/01/07/1212041>
- Cedena (2016). *Centro de Documentación de los Movimientos Armados*. Ciudad de México. Recuperado de <http://www.cedema.org/index.php?ver=mostrar&pais=9&nombrepais=Mexico>

- Comas, J. (1975). *Manuel Gamio. Antología*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Conapo (2010). *Índice de marginación*. México. Recuperado de [http://www.conapo.gob.mx/ES/CONAPO/Indice\\_de\\_Marginacion\\_por\\_Localidad\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/ES/CONAPO/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010).
- Coneval (2005). *Índice de rezago social*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice-de-rezago-social-2005.aspx>
- Coria, C. (24 de septiembre de 2015). Ciudad Madera, atrapada en la lucha de los carteles. *Excélsior* (en línea). Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/09/24/1047465>
- Dávila, I. (24 de noviembre de 2018). Grupos de criminales, dejan sin médicos al sur del estado de México”. *La Jornada* (en línea). Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2018/11/24/estados/027n2est>
- De la Peña, G. (1997). Los estudios regionales y la antropología social en México. En P. Pérez-Herrero (ed.), *Región e historia en México (1700-1850). Métodos de análisis regional* (pp. 123-162). México: Instituto Mora/UAM.
- Enciso, Angélica y P. Muñoz (19 de febrero de 2003). Grupos campesinos advierten el riesgo de que estallen focos rojos en el campo. *La Jornada* (en línea). Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2003/02/19/008n1pol.php?origen=index.html>
- Enciso, A. (10 de febrero de 2016). Hay en México 420 conflictos socioambientales: investigador. *La Jornada* (en línea). Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2016/02/10/sociedad/038n1soc>
- García-Acosta, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desacatos: Revista de Ciencias Sociales*. En <https://doi.org/10.29340/19.1042>
- Giner, A. (18 de septiembre de 1987). La tragedia de Mocerichi, municipio de Uruachi. *El Heraldo de Chihuahua*.
- González, Verónica y J. Partida (7 de noviembre de 2007). Tensión entre Colima y Jalisco por supuesta violación de acuerdo. *La Jornada* (en línea). Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2007/11/07/index.php?section=estados&article=039n1est>



- Inegi (2017). *Anuario estadístico y geográfico de los estados unidos mexicanos*. Aguascalientes. Retrieved from [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/AEGEUM\\_2017/702825097912.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/AEGEUM_2017/702825097912.pdf)
- INI (1993). *Regiones indígenas de México, propuesta del Instituto Nacional Indigenista*. México.
- INPI (2017). *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*. México. Recuperado de <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128>
- Jiménez, V. (7 de noviembre de 2003). Sigue el conflicto limítrofe entre Hidalgo y Estado de México. *Milenio Diario*, p. 12. Recuperado de <http://www.pa.gob.mx/noticias/2003/noviembre/110703.htm#HIDALGO>
- León-Hernández, E. (2016). *Geografía crítica. Espacio, teoría social y geopolítica*. México: Ítaca/UNAM.
- Líder indígena (2011). No hay médicos. Baborigame, Guadalupe y Calvo, Chihuahua, México.
- López-Bárceñas, F. (2005). Territorios indígenas y conflictos agrarios en México. *Estudios Agrarios* (pp. 85-118). México: Procuraduría Agraria. Recuperado de [http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_32/lopez.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_32/lopez.pdf)
- López-Limón, A. (2009). *Los mártires de Madera, rebeldía en el Estado de Chihuahua, México 1965*. Chihuahua. Recuperado de <http://laconvencionsinaloa.blogspot.com/2009/09/los-martires-de-madera-rebeldia-en-el.html>
- Machuca-Martínez, G. (7 de noviembre de 2013). SCJN, resolvió a favor de Campeche controversia constitucional de límites territoriales. *Maya Sin Fronteras* (en línea). Recuperado de <http://www.maya-sinfronteras.org/2013/11/scjn-resolvio-a-favor-de-campeche-controversia-constitucional-de-limites-territoriales/>
- Maldonado, S. (17 de mayo de 2005). Se reinician conflictos agrarios entre campesinos de Durango y Zacatecas. *La Jornada* (en línea).
- Maldonado, S. (24 de noviembre de 2018). Ejidatarios de Durango exigen a Sedatu el pago de \$18 millones. *La Jornada* (en línea). Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2018/11/25/estados/027n2est>

- Martínez, Homero y G. Saucedo (1991). Mothers' Perceptions about childhood diarrhoea in rural Mexico. *J Diarrhoea Dis Res*, 9(3), 235-243.
- Martínez-Salgado, Homero, Gloria Oliva Martínez-Andrade, Justina Contreras-Pérez, Gabriel Saucedo-Arteaga, Justina Huerta-Pérez, Rosa Isela Ramos, Jesús Ramírez-Centeno, Luz María Meneses-Díaz, A. Chávez-Villasana (1993). Experiencias en participación comunitaria para promover la educación en nutrición. *Salud Pública de México*, 6(35), 673-681.
- Méndez, E. (10 de marzo de 2013). Conflictos agrarios pegan a 31 entidades de la República. *Excélsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/2013/03/10/888233>
- Oliver-Smith, A. (2002). Theorizing Disasters: Nature, Culture, Power. En *Culture and Catastrophe: The Anthropology of Disaster*.
- Olvera, C. (31 de agosto de 2014). Límites territoriales provocan desacuerdo. *Periódico Correo* (en línea).
- Paz-Salinas, M. F. (2014). Los conflictos socioambientales en México. Aportaciones desde la antropología social. En María Fernanda Paz-Salinas y Nicholas Risdell (coords.), *Conflictos socioambientales en México, ¿Qué está en disputa?*. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM/Porrúa. Recuperado de <https://horizontescomunitarios.files.wordpress.com/2016/09/conflictos-socioambientales.pdf>
- Paz-Salinas, M. F. (2012). Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil. En D. Tetreault, H. Ochoa-García y E. Hernández-González (coords.), *Conflictos ambientales*. Guadalajara: ITESO. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11117/425>
- Tetreault, D., H. Ochoa-García y E. Hernández-González (coords.) (2012) *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil*. Guadalajara: ITESO.
- Pérez-Urbina, M. (11 de junio de 2002). Existen 30 mil conflictos agrarios en el país, advierte la CNC. *La Jornada* (en línea). Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2002/06/11/013n1pol.php?origen=politica.html>
- Prensa libre (24 de octubre de 2011). Guatemala sostiene que México movió su límite territorial sin consulta. *Prensa Libre*. Recuperado de <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/>

- guatemala-sostiene-que-mexico-movio-su-limite-territorial-sin-consulta.
- Reyes, Juan-Pablo, Gaspar Romero y P. Briseño (7 de abril de 2013). En pugna por la tierra 11 estados disputan linderos. *Excélsior* (en línea). Recuperado de [www.excelsior.com.mx/nacional/2013/04/07/892633](http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/04/07/892633)
- Rivera-Duiz, N. (2012). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigaciones Geográficas*.
- Saucedo-Arteaga, Gabriel y C. Aguilar-Salinas (2016). Maíz/ frijol/ korma en los rarámuri. En M. del R. Jáquez Rosas (coord.), *Patrimonio gastronómico de Chihuahua* (pp. 181-200). Chihuahua: Gobierno del Estado de Chihuahua.
- Saucedo-Arteaga, Gabriel, Adolfo Chávez- Villanueva, Enrique Rios-Espinosa y H. Martínez-Salgado (1996). *Antropología, epidemiología y Nutrición*. México: Instituto Nacional de Nutrición “Salvador Zubirán”.
- Saucedo-Arteaga, Gabriel, Adolfo Chávez-Villasana y A. Villa-Romero (2002). Programa de detección-atención de la desnutrición en una población rural del altiplano mexicano. *Antropofomas*, 6, 45-53.
- Saucedo-Arteaga, Gabriel, Nicolasa Gardea, Rocío Sánchez, Alondra Mojica y A. Ramírez (2012). Hambre presente en la memoria y cultura de los indígenas de la sierra tarahumara. *Revista Alter, Enfoques Críticos*, 6, 71-85. Recuperado de <https://static1.squarespace.com/static/552c00efe4b0cdec4ea42d9f/t/55785d56e4b0884eaa70036d/1433951574141/ALTER6+-+07.pdf>
- Valadéz-Rodríguez, A. (24 de febrero de 2002). Comuneros de Durango expulsan comuneros de 2 poblados zacatecanos 200 ejidatarios. *La Jornada* (en línea). Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2002/02/24/035n1est.php?origen=estados.html>
- Viqueira, C. (2001). *El enfoque regional en antropología* (C. Viqueira, ed.) (Colección). México: Universidad Iberoamericana.



# La relación entre la judicialización de la política y el federalismo en México

*Erick Alejandro Rafael Aguilar-Obregón\**

*Resumen:* El propósito del presente texto es delinear un estado de la cuestión relativo a la judicialización de la política en México. En un primer momento se exponen las particularidades de la acción legal y posteriormente se presenta el desarrollo de la judicialización de la política en México. Tras una breve contextualización de lo que implica la judicialización de la política para la lógica del Estado federal, se identifican los puntos esenciales de la relación entre uno y otro.

El texto termina con una reflexión sobre el papel de la judicialización de la política para efectos del buen desarrollo del pacto federal.

*Palabras clave:* judicialización de la política, federalismo, rendición de cuentas social, México, movilización legal, Estado.

## **The relationship between judicialization of politics and federalism in Mexico**

*Abstract:* The purpose of this text is to delineate the state of the art of the judicialization of politics in Mexico. First, the particularities of the legal action will be explained. Secondly we will expose the development of the judicialization of politics in Mexico. After a brief contextualization of what the judicialization of the policy implies for the logic of the Federal State, the essential points of the relationship between one and the other will be identified.

\* Erick Alejandro Rafael Aguilar-Obregón. Candidato a doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. Correo electrónico: erik.aguilar@estudiante-flacso.mx / gamm.directo@gmail.com

The text ends with a reflection on the role of judicialization of politics for the purposes of the good development of the federal pact.

*Keywords:* judicialization of the policy, federalism, social accountability, legal mobilization, State.

## **Introducción**

El propósito del presente texto es delinear un estado del arte con respecto a la judicialización de la política en México. Se propone exponer las dos vertientes que supone la judicialización de la política: i) la rendición de cuentas social, y ii) la rendición de cuentas horizontal para al final exponer lo que se considera la relación dialéctica entre federalismo y la segunda vertiente de la judicialización de la política —la rendición de cuentas horizontal.

En un primer momento el texto está orientado a exponer las particularidades de la movilización legal, no para equipararla con la judicialización de la política —lo cual sería un *craso* error— sino para contextualizar el tránsito experimentado por las instituciones judiciales que las dotó cada vez más de un papel central en la vida de los estados democráticos.

Una vez contextualizado el tema, se presenta lo referente al proceso que se desarrolló en México y que ha provocado la actual judicialización de la política que se manifiesta en movimientos de protesta social, pero también en las interrelaciones propias de los diversos organismos públicos a través de lo que consideramos federalismo.

Para la primera parte del texto se abreviará de la escuela anglosajona, con autores como McCann, Marshall y Zemans, entre otros, que marcan los ejes a seguir en dicho apartado. Para la segunda parte, aquella referida a nuestro país, el eje será trazado por Domingo en lo que se refiere específicamente a exponer el papel político del poder judicial, y en lo que se refiere a los contenidos bajo los que el Estado asimila tal papel del poder judicial se exponen las ideas de autores como Rives y Matute, entre otros.

## **Lucha por derechos, movimientos sociales y movilización legal**

El estudio de la movilización legal tuvo sus inicios en Estados Unidos, considerado un país cuya historia de movilizaciones civiles en favor de derechos y de reformas legales que expandieran tales derechos es rica y enormemente fecunda. Así, la conformación de conciencia legal —*legal consciousness*— (McCann, 1994) o de una conciencia de *derechos* —*rights consciousness*— (Epp, 1950) tuvieron como génesis las luchas y movilizaciones de la década de 1930, es decir, las luchas obreras por derechos laborales y el movimiento por los derechos civiles, que a su vez dieron pie a más movilizaciones en favor de los derechos de otros grupos sociales menos favorecidos (McCann, 1994).

Lo anterior va muy de la mano con lo que en su momento se pensó como uno de los tres componentes fundamentales en la construcción de ciudadanía, según Marshall: el componente civil, íntimamente ligado con la consecución de los derechos necesarios para la vida plena del individuo:

The civil element is composed of the rights necessary for individual freedom —liberty of the person, freedom of speech thought and faith, the right to own property and to conclude valid contracts, and the right to justice. The last is of a different order from the others, because it is the right to defend and assert all one's rights on terms of equality with others and by due process of law (Marshall, 1965: 78).

La lucha por los derechos tiene la particularidad de movilizar ciudadanos previamente *activados* en grupos que a ciudadanos aislados: “...legal rights advocacy is less likely to bring together isolated individuals than to transform, activate, and unite citizens already integrated into some form of common group activity or allegiance” (Oberschall, 1973; McAdam, 1982, citado por McCann, 1984: 111).

Así, la constante lucha que conjuntos muy específicos de la sociedad emprendieron para gozar de determinados derechos conllevó principalmente a la activación de grupos, organizaciones, etc., que realizaron lo que Tilly entiende como *movimientos sociales*:

[...] a sustained series of interactions between powerholders and persons successfully claiming to speak on behalf of a constituency lacking formal representation, in the course of which those persons make publicly visible demands for changes in the distribution or exercise of power, and back those demands with public demonstrations of support (Tilly, 1984, citado por McCann, 2006: 23).

Dentro de los medios y *repertorios de acción* de dichos grupos se desarrolló lo que en palabras de Zemans sería la movilización legal y permite que la ley sea movilizada cuando una aspiración es convertida en una reivindicación de un derecho o en una reclamación legítima (Zemans, 1983).

La *movilización legal*, como marco analítico, permite transportar conceptos propios del análisis de *movimientos sociales* como: i) movilización de recursos, ii) oportunidades políticas, y iii) *Framing* y adecuarlos respectivamente en: i) estructura de apoyo, ii) oportunidad de apoyo, y iii) hacer del Derecho un *master frame*. Dentro del campo de la movilización legal, la *ley* tiene diferentes funciones, que acompañadas con el conocimiento legal (*legal knowledge*) puede operar como medios y fines, como principios normativos o como recurso estratégico:

[...] law is also understood to be a resource that citizens utilize to structure relations with others, to advance goals in social life, to formulate rightful claims, and to negotiate disputes where interests wants, or principles collide. Legal knowledges thus can matter as both ends and means of action; law provides both normative principles and strategic resources for the conduct of social struggle (McCann, 2006: 21)

Como se mencionó líneas arriba, la movilización legal es el paso previo a la conciencia de derechos (véase Imagen 1), aunque es importante señalar que, dentro de la movilización legal, las estrategias legales subyacentes no pueden ni deben ser consideradas como recursos o restricciones, sino más bien como hechos cuya efectividad es variable, condicionada a otros aspectos y volátil a lo largo del tiempo (McCann, 1994).



Imagen 1. Contexto social de la movilización legal



Fuente: Tomado de McCann (1994: 136).

Para efectos del análisis de la ley y los movimientos sociales, el concepto de conciencia de derechos (*right consciousness*) permite entender las relaciones sociales en términos de derechos. Es de tal manera que dichas relaciones forman parte del preámbulo de la judicialización de la protesta (McCann, 2006).

### **Estado y el ¿Poder? Judicial**

El *Estado* es un concepto que va más allá de la clásica triada de población, territorio y gobierno. El Estado puede ser entendido como la representación jurídica de un pueblo (Jellinek, 1958), o bien como una serie agregada de distintas facetas: “Bajo la óptica jurídica de la Teoría del Estado, Kelsen afirma que el Estado tiene distintas facetas, pues aparece como voluntad supraindividual, orden de poder, autoridad, orden jurídico, orden coactivo...” (Rives, 2013: 11).

Por lo que si bien el Estado tiene diferentes facetas, en todos sus ámbitos alinea dichas facetas para cumplir con sus fines. Por una parte, por fines del Estado se entienden los principios básicos de seguridad y justicia (Rives, 2013). Por otra, autores como Matute establecen

que los fines del Estado son dinámicos e incluso subjetivos: “...el fin del Estado sería el análisis que realiza un grupo determinado de individuos, históricamente ubicados, pertenecientes al gobierno o vinculados con éste, para definir la organización estatal, lo que ésta debe hacer, por qué y para qué lo hace” (2011: 146).

Se puede decir que los *finés del Estado*, ante todo, representan la creación de un orden y un sistema de poder que le dan *corpus* al Estado (Rives, 2013). Para alcanzar dichos fines el Estado realiza ciertas funciones que deben estar enmarcadas por ciertas atribuciones, como lo son:

- a) atribuciones de mando, de policía o de coacción, incluyendo todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público. Éstas eran las actividades típicas del siglo XIX.
- b) atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) atribuciones para crear servicios públicos.
- d) atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, social, cultural y asistencial del país, las que se fueron incorporando a la agenda de actividades del Estado en la medida que la evolución social y económica así lo fue requiriendo (Rives, 2013: 15).

Y como todo aquello que es eminentemente social —como lo es la construcción de un sistema de poder y orden—, las atribuciones cambian en número y extensión para alcanzar los fines subjetivos del Estado en un momento y lugar particular (Rives, 2013).

Las *atribuciones del Estado* son producidas y a la vez son generadoras del tipo y amplitud de relaciones que guardan el Estado y la Nación en una especie de proceso dialógico:

Referirse a las atribuciones del Estado significa, en primer lugar, referirse al tipo y amplitud de las relaciones que en un momento dado guarden el Estado y la Nación, ya que las necesidades individuales de la colectividad se satisfacen por la acción conjunta del Estado y de los particulares, de manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno

se traduce en reducción de la esfera de acción de los otros y viceversa... (Rives, 2013: 16).

Con respecto a las *funciones del Estado*, que se sustentan en las *atribuciones del Estado*, se puede mencionar que: “La atribución abarca la actividad del Estado; la función, el medio de realizarla, es la forma de la actividad del Estado; la forma en que se ejercen las atribuciones, siendo éstas, hoy en día legislativa, ejecutiva y judicial” (Rives, 2013: 16).

Matute completa la definición de función agregando el adjetivo *gubernativa*, que refiere a:

Este posicionamiento del presente respecto al futuro debe tomar en cuenta que el Estado nacional se ubica en un mundo globalizado en el que debe competir con instituciones supranacionales, regionales e incluso internas que le disputan el antes incuestionado monopolio de decisión dentro de un territorio; debe hacer consideraciones de las capacidades de organización a su disposición y tener claro el objetivo a alcanzar en el largo plazo. Esto, en síntesis, es lo que se conoce como función gubernativa o política (Matute, 2011: 146).

Por lo que se entiende que el Estado posee cinco instrumentos: i) racionalidad burocrática; ii) políticas públicas; iii) servicio de personas profesionalizadas; iv) aprendizaje social, y v) el marketing público, que posibilitan la realización de la función gubernativa (Matute, 2011).

En síntesis, los fines del Estado son el porqué y el para qué de la actividad pública y la respuesta a esas preguntas se obtiene a través de la llamada función gubernativa, función política o de gobierno. El logro de lo deseable depende de que se desarrolle un esfuerzo sistemático acorde con la organización de que se dispone... (Matute, 2011: 149).

Así, se puede concluir que el principal *fin del Estado* es prevalecer en el tiempo y que entre la Nación y el Estado se disputan atribuciones. Dichas *atribuciones del Estado* remiten a la ejecución de la *función gubernativa* como medio para perseguir los fines del Estado.

Como resultado de dicha disputa de atribuciones, el Estado expropia algunas que se enmarcan como el monopolio de funciones tan vitales y necesarias para su supervivencia, como las funciones legislativa, ejecutiva y judicial (Rives, 2013).

Ahora bien, apelando a las tres funciones mencionadas líneas arriba, tradicionalmente en el Estado se dan cita tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial —según la teoría de la separación de poderes de Montesquieu (1748/2002). Incluso se asegura que las instituciones judiciales caen dentro de la división propuesta por Montesquieu; sin embargo, Althusser (1979) refiere, a través de un texto del jurista Eisenmann, la *no* existencia de la teoría de la separación de los poderes:

La primera audacia de Eisenmann consistió en demostrar que esta famosa teoría no existía, simplemente en Montesquieu basta con leer atentamente sus textos para descubrir, en efecto:

1. Que el ejecutivo se injiere en el legislativo, puesto que el rey dispone del derecho de veto.
2. Que el legislativo puede, en cierta medida, ejercer un derecho de inspección sobre el ejecutivo, puesto que controla la aplicación de las leyes que ha votado; y también, sin que sea cuestión de “responsabilidad ministerial” ante el Parlamento, puede pedir cuentas a los ministros.
3. Que el legislativo se injiere seriamente sobre el judicial, puesto que, en tres circunstancias especiales, se erige en tribunal: los nombres, en todas materias, serán juzgados por sus pares de la cámara alta, pues hay que preservar la dignidad de todo contacto con los prejuicios de los magistrados populares; en materia de amnistía; y en materia de procesos políticos, que serán juzgados por el tribunal de la cámara alta, tras la acusación de la cámara baja. No se comprende muy bien cómo pueden conciliarse semejantes interferencias, tan importantes, de los poderes, con la pureza de su separación (Althusser, 1979: 120).

Por lo que si bien se trata de tres potestades (*puissance*), el judicial no se encuentra incluido en ellas:

El punto esencial de esta demostración consiste en comprender perfectamente *que el poder judicial no es un poder en sentido propio*. [...] Nos encontramos, pues, enfrente de dos poderes, pero tres potencias (*puissances*) [...] el rey, la cámara alta y la cámara baja. Es decir, el rey, la nobleza y el “pueblo”. Y es aquí donde Eisenmann demuestra de forma convincente que el verdadero objeto de Montesquieu es precisamente la combinación, el enlace de esas tres potencias. Y que se trata ante todo de un problema político de relación de fuerzas, en vez de un problema jurídico que concierne a la definición de la legalidad y sus esferas (Eisenmann, 1933, citado por Althusser, 1979: 122).

El genio de Montesquieu fue capaz de idear un Estado que bajo el sistema de pesos y contrapesos fuese capaz de estar enlazado independientemente de: i) la no afinidad de sus elementos, ii) de la oposición de sus intereses, y iii) por el bien de la diversidad de sus lógicas de acción: “La segunda audacia de Eisenmann ha consistido en mostrar que en realidad no se trataba, en Montesquieu, de *separación*, sino de *combinación*, de fusión y de enlace de los poderes” (Althusser, 1979: 121).

Por lo que se puede entender al Estado como un constructo de agentes cuyo actuar y lógica tiende a la *moderación mutua* —concepto nodal para la conclusión del presente— lo que implícitamente remite al sistema de pesos y contrapesos que no buscan disociarse entre sí, sino enlazarse cada vez más fuertemente:

La moderación es algo enteramente distinto: no es el simple respeto de la legalidad, sino el equilibrio de los poderes, es decir, el reparto de poderes entre las potencias, y la limitación o moderación de las pretensiones de una potencia por el poder de las otras. La famosa separación de poderes es sólo el reparto ponderado del poder entre potencias determinadas: el rey, la nobleza, el “pueblo” (Althusser, 1979: 123).

### **La judicialización de la política: una mirada ciudadana**

Teniendo como telón de fondo el apartado anterior y para efectos de claridad expositiva, las instituciones judiciales seguirán siendo refe-

ridas como parte del poder judicial, sin embargo, la discusión althusseriana será referida en la parte final del presente texto, por lo que conviene tenerla presente.

La judicialización de la política es un proceso que recientemente ha ocupado el quehacer de los científicos sociales, aunque cabe mencionar que dicha judicialización, al estar vinculada con los derechos, apela a uno de los tres elementos constitutivos —el elemento civil— de Marshall (1965), mencionado líneas arriba. Marshall, en la década de 1960, mencionó que la institución más vinculada con este elemento serían los tribunales de justicia, justamente como hoy sucede, por lo que el fenómeno de la judicialización de la política está íntimamente relacionado, por lo menos en sus orígenes, con la ciudadanía.

En términos generales, la judicialización de la política atañe a la aceptación, por parte del Estado, de los fallos de las cortes. Domingo (2011) agrega que incluso la ya mencionada judicialización es susceptible de ser considerada como estrategia legitimadora en tiempos en que el Estado se encuentra en crisis.

En términos generales la judicialización de la política implica los siguientes puntos, según Domingo (2011):

- i) Mayor presencia de procesos judiciales y fallos de tribunales en la vida de una sociedad.
- ii) Manifestación de que el conflicto entre Estado y sociedad se resuelve cada vez más en tribunales.
- iii) Los actores políticos y sociales ven cada vez más ventajas de recurrir a las estrategias legales y a la mediación de los jueces para promover sus intereses.
- iv) La tendencia a que la legitimidad de un Estado depende de la capacidad que éste tenga para cumplir con: las promesas del Estado de Derecho, el debido proceso y la rendición de cuentas (*accountability*).
- v) La movilización jurídica desde abajo es un elemento fundamental de la misma.

Es importante mencionar que la judicialización de la política pone en marcha dos procesos muy importantes (véase Imagen 2):

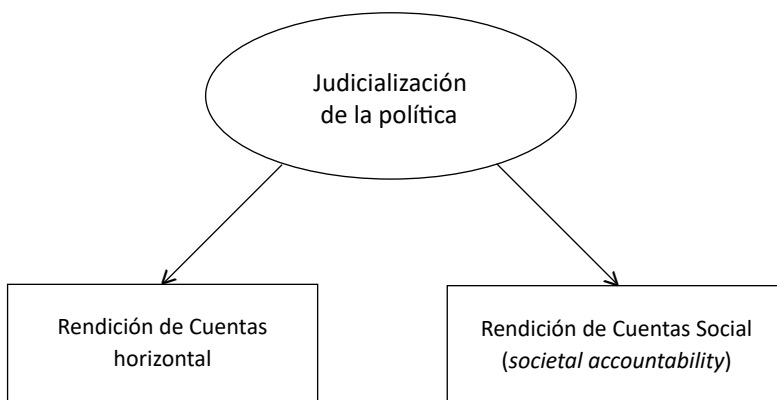
i) la rendición de cuentas horizontal, que implica:

[...] una interacción legalmente fundada y activada entre agencias del Estado en vista de acciones u omisiones presuntamente ilegales (abuso o corrupción) (O'Donnell, citado por Domingo, 2011: 42).

ii) la rendición de cuentas social (*societal accountability*), entendido como:

[...] una forma de control vertical y no electoral que incluye estrategias de movilización legal y puede contribuir a elevar el perfil público y político de los jueces, para bien o para mal. [...] los procesos de “rendición de cuentas social” pueden generar costos, en términos de reputación, que los jueces y los gobernantes se guardan de ignorar fácilmente y que, con el tiempo, quizá creen incentivos para un cumplimiento más cuidadoso de la función judicial por parte de los jueces (Domingo, 2011: 42).

Imagen 2. Los dos procesos que la judicialización de la política pone en marcha



Fuente: elaborado a partir de Domingo (2011).

Por una parte, del lado de la rendición de cuentas social, la conciencia legal (*legal consciousness*) en los grupos de defensa de los derechos (*rights advocacy*) provocó que a la larga se desarrollara una relación dialógica entre la acción gubernamental —*government action*— y dichos grupos (McCann, 1994). Por otra parte, y en el terreno de la rendición de cuentas horizontales, interesa dar cuenta de la relación dialógica existente entre el federalismo y la judicialización de la política.

La rendición de cuentas horizontal resalta por el hecho de que implica, como ya se citó, *la interacción legalmente fundada y activada entre agencias*, pero ¿qué pasa si se lleva dicho principio más allá de agencias y se incluyen órganos y hasta órdenes de gobierno? Tenemos entonces que la rendición de cuentas horizontal se apoyaría en un conjunto de instituciones con responsabilidad directa para con la sociedad y que operan en coordinación directa sin una relación jerárquica de mando entre ellas, sino de autónoma corresponsabilidad. Lo anterior teniendo como sustento los *finés del Estado* operacionalizados vía la *función gubernativa* —referidos líneas arriba.

Se enfatiza la importancia de hablar en términos de órdenes y no de niveles de gobierno debido a que esto abre la puerta para pensar en una rendición de cuentas horizontal, vía federalismo. Esto se desarrollará en el siguiente apartado.

## **Federalismo y el caso mexicano de judicialización de la política**

El artículo 40 constitucional establece que México se constituye como:

[...] una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (CPEUM, 2017).

Por lo que el término *federal/federalismo* es de importancia neurálgica para entender el caso mexicano. Se entiende que el Estado federal es la constitución de un Estado a partir de varios estados que



se unen voluntariamente, a lo que en adelante se conocerá como Federación. Usualmente se aplica ante la necesidad de organizar política y administrativamente territorios muy extensos (Rives, 2013). Por su parte, Watts menciona que el federalismo es:

El término de Federalismo no es descriptivo sino normativo y significa la defensa de un gobierno múltiple, con elementos de gobierno común y de autogobierno regional. El valor que pretende alcanzar es mantener la unidad y la diversidad aceptando, preservando y fomentando las diferentes identidades dentro de una unión política más amplia (Watts, 2001: 18, citado por Gadsden, 2003: 2).

La palabra “federación” proviene del latín *foederatio*, que significa alianza o liga (RAE: 2016), por lo que un Estado federal remite a una serie de instituciones de común acuerdo y respecto que “ligan” a entidades —provincias, regiones, etc.— que poseen un pasado y cultura generalmente comunes y que administran sus recursos propios de manera autónoma (Rives, 2013).

En cuanto a su estructura jurídica, el Estado federal tiene como principales características:

- Su creación se debe al Congreso Constituyente, existencia de dos niveles gubernamentales, el federal y el local, cada uno con su respectivo ordenamiento jurídico, pero con la primacía del derecho federal sobre el local.
- Organización gubernamental en dos planos: por un lado, el federal bajo el principio de división del ejercicio del poder, en legislativo, ejecutivo y judicial; el otro plano son las bases de organización para las entidades federativas, incluido el principio de distribución de competencias entre las autoridades federales y de los estados.
- Capacidad de autogobierno de los estados miembros que garanticen su autonomía constitucional.
- Representación de los estados miembros en el poder legislativo nacional, en una de las dos cámaras.

- Intervención de los estados en la formulación del derecho federal.
- La existencia de una *suprema corte de justicia* que al interpretar la constitución política dirima los conflictos suscitados entre las partes de la federación, entre el gobierno federal y el de los estados o el de ellos entre sí; en ocasiones en ello también llega a intervenir la Cámara de Senadores.
- El *reparto de competencias* y el régimen fiscal hacendario, tributario.
- Señalamiento del lugar de residencia de los poderes federales, casos de cambio de residencia y sus posibles implicaciones.
- Establecer un mecanismo, que generalmente asume el poder legislativo, para la creación de nuevos estados y admitirlos en la federación.
- La garantía federal, que implica la obligación de la federación de proteger a los estados (Rives, 2013: 25).

Existen dos elementos de fundamental importancia en los Estados federales: la Constitución Política y la soberanía. Por una parte, la Constitución Política de un Estado federal es de vital importancia puesto que ahí se establecen las atribuciones —recordemos la *función gubernativa*—, injerencias, campos y materias de acción de las entidades que conforman la federación a fin de salvaguardar el orden y la eficacia del Estado. Por otra parte, la soberanía, en una federación, implica que los miembros, al estar juntos son soberanos o cosoberanos y al estar separados, están sometidos a ciertas obligaciones:

La soberanía es el elemento fundamental para la instauración del sistema federal, principalmente si se considera que son las entidades (estados o provincias) quienes *pactan* formar un sistema político global (federalista), para lo cual ceden parte de su soberanía y aceptan regirse bajo un orden común, creando un órgano superior que los conduzca. En cuanto a los Estados miembros o federados, para Jellinek son aquellos que en conjunto son soberanos, o cosoberanos, en tanto que, tomados particularmente, por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones (Rives, 2013: 26).

El Estado federal exige colaboración y un amplio sentido de cooperación intergubernamental, puesto que en sí mismo subyace “...una forma específica de relaciones intergubernamentales” (Gadsden, 2003: 2). Lo que nos lleva a la rendición de cuentas horizontal. Lo anterior debido a que por medio de la judicialización de la política, cristalizadas en la ya mencionada rendición de cuentas horizontal, no sólo se cede poder por parte de los gobernantes (Domingo, 2011) sino que también se generan mayores niveles de complejidad —en aras de la colaboración, cooperación y supervisión inherentes a tal proceso:

En lo que respecta a la función judicial, Cappelletti argumenta que el desarrollo del Estado moderno genera múltiples niveles de funciones de supervisión —incluida la supervisión judicial— como resultado inevitable de los mayores niveles de complejidad del gobierno y de la administración pública (Domingo, 2011: 45).

En lo que atañe al federalismo, es necesario decir que si bien el federalismo no es un nivel de supervisión, en todo caso es el pacto explícito de concurrencia de distintos órdenes de gobierno soberanos donde prima —o debería de primar— no la relación vertical sino de concurrencia, de cooperación en las que subyacen relaciones intergubernamentales complejas justo como menciona Cappelletti.

Más aún, Domingo (2011) menciona que:

La judicialización de la política y de las relaciones entre Estado y sociedad puede ser una característica de los Estados modernos, y su forma particular es el resultado de la interacción entre estrategias y cálculos políticos de corto plazo, y *procesos estructurales de construcción institucional* y estatal de largo plazo, de la constelación y el desarrollo específicos de las fuerzas sociales y de la dinámica internacional y global (Domingo, 2011: 46).

Por lo que, al entender al federalismo como un proceso no estático de construcción institucional, surge la conclusión de que la judicialización de la política tiene una relación de mutua retroalimentación con el ya mencionado federalismo.

Empíricamente, en el caso mexicano ha sucedido que:

Mediante el mecanismo de las controversias constitucionales, por el cual la Suprema Corte se ha encargado de fallar disputas polémicas entre diferentes niveles del gobierno municipal, estatal y federal, el sistema judicial ha contribuido a definir las fronteras legales del federalismo mexicano (Domingo, 2011: 52).

Se observa la manera en que la judicialización de la protesta vía la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha servido para orientar el federalismo mexicano no sólo en el ámbito estatal sino también municipal: “Otro desarrollo importante fue el proceso de afirmación de las autoridades municipales frente al gobierno estatal y federal. La Corte desempeñó un papel importante en este proceso” (Domingo, 2011: 53).

Aquí se retoma lo mencionado líneas arriba respecto a la conveniencia de dejar de hablar de *niveles de gobierno* en favor de sustentar la relación institucional y para nada vertical enmarcada en los órdenes de gobierno. La afirmación de autoridades municipales se da cuando dejan de asumir una relación de subalternos del gobernador o incluso del presidente de la república. Dicha afirmación ha tenido como principal promotor las acciones legales emprendidas en la SCJN, lo que hace evidente el actual nexo entre federalismo y judicialización de la política, o en palabras de Domingo:

[...] el dramático aumento del número de controversias constitucionales que se presentaron en la década de 1990 llevó a que la Suprema Corte se convirtiera en un actor clave en la compleja redefinición del federalismo que forma parte de la transición política de México hacia un régimen democrático. En los fallos no hay una clara dirección de esta redefinición del “pacto federal” distinta de la de establecer más claramente las fronteras legales de las relaciones y competencias de los diferentes niveles de gobierno (Domingo, 2011: 52)

## Palabras finales

Si bien los *finés del Estado* son de difícil transformación, los medios para acceder a ellos —*atribuciones del Estado*— se encuentran siendo redefinidos por dichas cambiantes relaciones sociales definidas en términos de derechos. Uno de los mejores ejemplos para observar el cambio que se opera en la *función gubernativa o política* de los Estados democráticos lo da la judicialización de la política en tanto que el conjunto de instituciones jurídicas que en su momento sólo se limitaba a aplicar la leyes emanadas del legislativo —recordemos la discusión de Althusser—, actualmente tiene la posibilidad no sólo de acotar funciones y acciones de los demás órganos y actores del Estado, sino también de legislar e imponer criterios unilaterales. La discusión sobre la conveniencia, los alcances y las mejores formas de aprovechar la judicialización de la política en las democracias occidentales apenas comienza.

Finalmente, y aludiendo al contexto nacional, con respecto al quinto elemento que se identificó como distintivo en lo que atañe a la judicialización de la política y que se refería a la movilización legal desde abajo, se puede decir que el caso mexicano ha sido menos susceptible a los procesos de movilización legal de abajo hacia arriba; las estrategias legales aún no han sido lo suficientemente interiorizadas por parte de los ciudadanos para su uso. Aunque en lo que se refiere a las responsabilidades horizontales se puede decir que: “...la judicialización de la política ha llevado a una importante reconfiguración de las relaciones entre los poderes del Estado, y al inicio de mecanismos más efectivos de responsabilidad horizontal...” (Domingo, 2011: 50).

Como ya se mostró líneas arriba, tales mecanismos que remiten a una rendición de cuentas horizontal apelan a la compresión y aplicación de un federalismo más eficaz y por ende real.

Por último, los dos elementos que se consideran en el inicio del presente texto: la judicialización de la política, en clave de Domingo, y el federalismo, son claves para la revalorización del papel jurídico-administrativo de los distintos órdenes de gobierno. Órganos como la Conferencia Nacional de Municipios (Conago), la Federación Nacional

de Municipios de México (FENAM), la Asociación de Municipios de México (AMMAC), entre otros, son claros referentes empíricos de la transición —incluso evolución— que a los hechos ha tenido en su vertiente jurídico-política el pacto federal. La existencia de asociaciones que aglutinan a actores de un mismo orden de gobierno y que continuamente buscan ceñir sus acciones —o disensiones— desde mecanismos jurídicos legales nos habla de una nueva forma de entender —e implementar— el federalismo en nuestro país. Será el tiempo el que determine el grado de impacto que dichos organismos tendrán ante la tradicional hegemonía del ejecutivo federal.

## **Bibliografía**

- Althusser, Louis (1979). *Montesquieu: la política y la historia*. España: Ariel.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2017).  
En: <http://www.diputados.gob.mx> (consulta: 24 de julio de 2017).
- Domingo, Pilar (2011). Judicialización de la política: el cambio de papel político del Poder Judicial en México, en R. Sieder y L. Schjolden (coords.). *La judicialización de la política en América Latina* (pp. 39-66). México: CIESAS.
- Epp, Charles (1990). Connecting litigation levels and legal mobilization: Explaining interstate variations in employment civil right litigation. *Law and Society Review*, 24(1), 145-164.
- Gadsden, Carlos (2003). Federalismo y descentralización: retos y aprendizajes en México. *Forum of Federations*. Disponible en: <http://www.forumfed.org/libdocs/BrazilIGR03/106-MIGR0309-Carlos-Gadsden-s.pdf> (consulta: 20 de julio de 2017).
- Jellinek, Georg (1958). *Teoría general del Estado*. México: Continental.
- Marshall, T. (1965). *Class, citizenship and social development*. Nueva York: Anchor Books.
- Matute, Carlos y Sergio Valls (2011). *Nuevo derecho administrativo*. México: Porrúa.
- McCann, Michael (1994). *Rights at work. Pay equity reform and the politics of legal mobilization*. Estados Unidos: The University of Chicago Press.

- McCann, Michael (2006). Law and Social Movements: Contemporary Perspectives. *Annual Review of Law and Social Science*, 2, 17-38.
- Montesquieu (1748/2002). *El espíritu de las Leyes*, España: Istmo.
- Real Académica Española (RAE) (2016). *Diccionario de la Lengua Española*. En: <http://dle.rae.es/?id=hih2PAO> (consulta: 20 de julio de 2017).
- Rives, Roberto (2013). *Génesis y evolución del federalismo en México*. México: INAP.
- Zemans, Frances (1983). Legal Mobilization: The neglected role of law in the political System. *American Political Science Review*, 77(3), 690-703.





# El meme político, la nueva caricatura política al alcance de todos

*Roberto González-Núñez\**

*Resumen:* Este texto expone las características comunes que posibilitan una comparativa entre el meme político y la caricatura política, extrayendo aquellas diferencias que les dan capacidades dispares a ambos fenómenos, colocando al meme como un relevo generacional de la caricatura en la misma tarea comunicativa.

*Palabras clave:* comunicación, meme, periodismo, política, caricatura, internet, democracia.

## **The political meme, the new political cartoon available to everyone**

*Abstract:* The text sets out the common characteristics that enable a comparison between political meme and political cartoon, extracting those differences that give disparate capacities to both phenomena placing the meme as a generational relay of the caricature in the same communicative task.

*Keywords:* communication, meme, periodism, politic, comic, internet, democracy.

\* Roberto González-Núñez. Doctorando en Humanidades con especialización en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX). Correo electrónico: robertogndr@gmail.com

## Introducción

La caricatura periodística en México y el resto del mundo ha sido una herramienta de crítica social y política desde sus inicios (Portillo, 2002), llegando a generar no sólo el apaciguamiento del enojo, la reflexión o el divertimento (Fernández, 2015) de la población que podía acceder a ella, primero a través de los medios impresos, principalmente diarios o semanarios y ahora también sumando a los usuarios que tienen la posibilidad de consultar las versiones digitales de dichas publicaciones, los cuales reportan un aumento constante.<sup>1</sup>

Y es precisamente a través de estos medios de comunicación digitales, específicamente aquellos que basan su funcionamiento en el acceso al contenido web, que han creado nuevas formas de interacción entre sus usuarios y con ello también nuevos formatos gráficos de crítica social y política que buscan, al igual que la caricatura política, crear conciencia a través del humor en imágenes y los textos breves.

Los llamados memes, que en un inicio sólo eran utilizados para mostrar de manera gráfica el estado emocional de un usuario (Contie, 2016), han evolucionado hasta convertirse en un lenguaje que puede transmitir ideas sobre cualquier temática y es, específicamente cuando se refieren a la política, donde se da una conexión con la caricatura periodística o política, pues comparten las mismas intenciones críticas y las mismas herramientas comunicativas, utilizando ambas el humor y la imagen, pero tienen diferencias de origen y distribución que resultan interesantes al ser expuestas y analizadas.

Este texto pretende mostrar dichas características de ambas herramientas comunicativas, haciendo una comparativa que resulte por lo menos un primer acercamiento tanto a la caricatura política como a los memes políticos en México que, cabe señalar, si el primero es considerado como poco estudiado (Fernández, 2015), el segundo, de creación más reciente, padece de la misma circunstancia (Castaño,

<sup>1</sup> La Asociación Nacional de Diarios en Estados Unidos considera un incremento de 20% en el número de lectores de las versiones digitales de los diarios estadounidenses (*Central interactiva*, 29 de julio de 2017). En México el lugar 12 de los sitios más visitados en internet lo ocupa la versión digital del periódico *El Universal* (*El Financiero*, 2 de mayo de 2016).

2013), a pesar de su gran evolución y rápida distribución en años recientes. Pudiéndose afirmar con base en este análisis, que la caricatura y el meme político comparten fines y formas que vuelven a estos últimos, herederos de una función crítica cuyos medios evolucionan con el avance tecnológico.

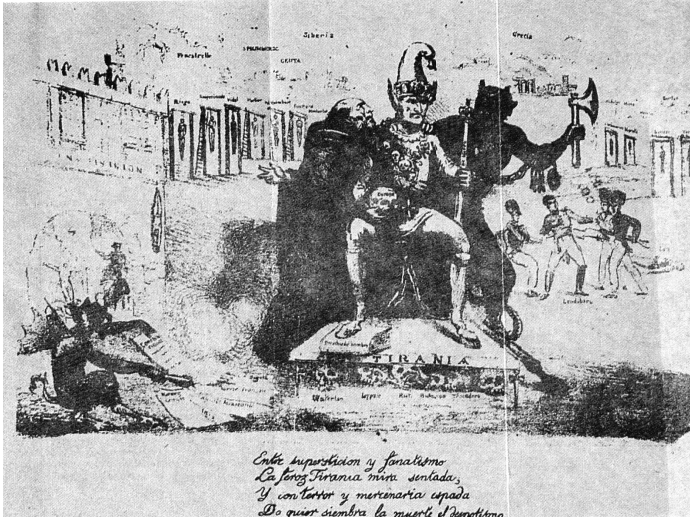
### **La caricatura política**

La caricatura política en esencia es una forma de expresión que debe su éxito a la facilidad de interpretación que otorga la propia imagen que, acompañada de breves textos, nos transmiten una idea la cual puede llegar incluso a ser tan compleja como la descripción de una situación real que afecta a una población específica de la que puede formar parte el propio lector (Sánchez, 2011), y es esta posibilidad de compenetración con su público una de las razones por las que una caricatura política puede ser exitosa, ya que es en la mayoría de las ocasiones una representación gráfica y cómica de la opinión del lector respecto de algún asunto. Esto debido a que la caricatura política por lo general responde también a la línea editorial de la publicación en la que se exhibe y que es compartida, en teoría, por el consumidor final, que decide abrir sus páginas y contar con una visión de las cosas que, de antemano sabe, tendrán un ángulo de visión similar al que él tiene. Es por ello por lo que el lector de un diario determinado podría o no estar de acuerdo con el humor que se maneja por parte de los caricaturistas de otro diario con una línea editorial distinta al de su diario preferido.

### **La caricatura política en México**

La caricatura política en México cuenta con una gran tradición que ha recorrido prácticamente toda la historia del país, incluso desde su propio origen como nación. Así, identificamos como la primera caricatura política la publicada en 1826 en el periódico *Iris*, elaborada por Claudio Linati, en la que realizaba una crítica a la tiranía (Ayala, 2010) (Imagen 1).

## Imagen 1



Fuente: Claudio Linati. Sin título (La Tiranía), 1826.

El inicio de estos también llamados “cartones” políticos en México puede ser identificado en el siglo XIX, caracterizado por ser crítico, y más tarde en 1847 alcanzaría su mayor profesionalización con la publicación del periódico *El Calavera*, el cual contaba con una tendencia antiimperialista y cuyo responsable de su publicación era anónimo (Martínez, 2014).

Durante la dictadura de Antonio López de Santa Anna se registró una casi nula libertad de imprenta, motivo por el cual la caricatura política de esa época, aunque existente, carecía de autores y registros confiables debido a que los caricaturistas de aquella época no firmaban sus trabajos. Dicha situación cambiaría en el gobierno encabezado por Benito Juárez, ya que se permitió una mayor libertad de expresión en los medios impresos, propiciándose la aparición de periódicos y revistas como *La Orquesta* (1861-1877), que dio cabida a los trabajos de Constantino Escalante, Santiago Hernández, Alejandro Casarín, Jesús T. Alamilla y José María Villasana, quienes sí firmaron sus dibujos, por lo cual son considerados como los “padres de la caricatura mexicana” (*La gráfica inteligente*, 21 de noviembre de 2008).

La caricatura política se ha presentado también en el formato de historieta o tiras cómicas para lograr su objetivo informativo y humorístico. En México las primeras historietas de este tipo aparecen en la revista *El Ahuizote*, que se publica de 1874 a 1876 (Aurrecochea, 1988). Se habla incluso de que sería por parte del mexicano Eduardo del Río, “*Rius*”, la creación del libro-historieta, que contiene no sólo historietas políticas, sino el desarrollo de temas diversos por medio de caricaturas (Falcón, 2017).

A lo largo de la historia de México, luego de la aparición de la imprenta, la caricatura periodística ha sido un permanente elemento que acompaña a la noticia o el artículo de opinión, con mayor o menor influencia y producción, pero siempre presente.

El porfiriato fue una época en que la caricatura política continuó a pesar de la censura que existía por parte del gobierno. Dicha censura llevó a la desaparición de revistas de humor político como *El Ahuizote*; sin embargo, estas medidas represivas, si bien no impulsaron el crecimiento que en años anteriores había tenido, no terminaron con la caricatura política. Existieron diversos “moneros” que tenían su propia visión de los acontecimientos: destacamos a José Guadalupe Posada, quien además de caricaturista era grabador y muchos de sus trabajos son piezas culturales reconocidas.

Diego Rivera (1930) señala lo siguiente sobre Guadalupe Posada:

[...] analizando la labor de Posada puede realizarse el análisis completo de la vida social del pueblo de México. Su buril agudo no dio cuartel ni a ricos ni a pobres; a unos les señaló sus debilidades con simpatía y a los otros, con cada grabado, les arrojó a la cara el vitriolo que corroyó el metal en que Posada creó su obra.

En esta época también se crearon las primeras revistas dedicadas al humor y la crítica de la situación política y social, algunas de ellas fueron: *El Hijo del Ahuizote*, *Mefistófeles*, *Don Quijote* o *El Ahuizote Jacobino* (Mireles, 2013).

Pero las críticas no eran sólo para el gobierno de Díaz sino también para opositores a éste. Las burlas a Francisco I. Madero son de las más recordadas entre los estudiosos de la caricatura política y los

caricaturistas más destacados en ello fueron el propio José Guadalupe Posada, Atenedoro Pérez y Soto, Canta, Santiago R. de la Vega, Clemente Islas Allende, El Vale Panchito y las hojas volantes de Vanegas Arroyo, y Ernesto García Cabral desde *El Ahuizote* y *Multicolor* (Saborit, 2013) (Imagen 2).

En 1924, con Plutarco Elías Calles como presidente, reinició la censura, pero como siempre, algunos caricaturistas lograron sortearla para continuar con su trabajo, ejemplo de ello fue el caricaturista Juan Arthenack, quien ejerció la crítica desde las páginas de *Tu-Tan-Kamen* y José Clemente Orozco, quien lo hizo en *El Machete* (*La gráfica inteligente*, 21 de noviembre de 2008).

Más adelante, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, se toleraría la crítica y los caricaturistas podrían trabajar sin complicaciones mayores; sin embargo, durante el gobierno de Ávila Camacho, a partir de 1940, se crearía la empresa Productora e Importadora de Papel, S.A.

Imagen 2



Fuente: “Nupcial”, Santiago R. de la Vega, *Multicolor* [Leyenda: “¡Al fin solos!”] Instituto Nacional de Antropología e Historia, Biblioteca Orozco y Berra, Departamento de Investigaciones Históricas.

(PIPSA), de control gubernamental y que daría al ejecutivo federal un mayor control sobre los medios impresos, debilitando las revistas de humor político y provocando la migración de los caricaturistas a las revistas y periódicos (*La gráfica inteligente*, 21 de noviembre de 2008).

En 1956, Abel Quezada marcaría una época ya que, además de crear personajes como “*el Tapado*” que serían críticos con el régimen priista, realizaría dibujos tan sencillos que, como él mismo dice, no podría ser considerado como caricaturista, con lo que recalca la idea de que el mensaje sería más importante que la forma y que cualquier buena idea puede ser un cartón político sin importar la calidad de los trazos (Lino, 2014).

Se marcaría de este modo el inicio de una tradición de humor político en México que llega hasta nuestros días de la mano de diversos caricaturistas muy conocidos y que han creado estilos de trazo propios, unos más elaborados que otros, pero siempre buscando ir más allá de la simple burla a las características físicas del personaje al que aluden.

Después de varios años de que no existiera una revista de humor político que tuviera cierta trascendencia, surge en 1968 la revista *La Garrapata*, bajo la dirección colectiva de cuatro caricaturistas: AB, Helio Flores, Naranjo y *Rius* (Mireles, 2013), considerada la primera revista de humor político del México posrevolucionario.

La situación con la caricatura política no ha variado mucho a partir de los gobiernos de Miguel de la Madrid hasta nuestros días, sobre todo con la participación estable y constante de caricaturistas en diversos periódicos y revistas y, de manera mucho menos numerosa, la creación y término de diversas revistas dedicadas exclusivamente al humor político como *El Bisnieto del Ahuizote*, *La Pistola*, *El Chahuistle* o *El Chamuco*. Podemos mencionar a diversos caricaturistas destacados en estos últimos lustros, algunos de ellos: *Rius*, Beltrán, David Carrillo, “*el Nene*”, Castrux, Juan Ramírez, Héctor Valdés, Berber, Sergio Aragonés, W. Martínez, Carlos Dzib, Helioflores, Heras, AB, Naranjo, Vic, Matz, Ruizte, Rossas, Vázquez Lira, Iracheta, Magù, Marino, Borja y Ram, *El Fisgón*, Hernández, Helguera, entre otros.

La trascendencia de la caricatura política en México ha sido de tal magnitud que el 19 de marzo de 1987 se funda el Primer Museo de la Caricatura Mexicana, ubicado en la calle de Donceles, en el ex Colegio

de Cristo, donde se alojan obras de la mayoría de los caricaturistas mexicanos actuales, réplicas de caricaturas y de dibujantes de principios del siglo xx, así como ejemplares de revistas como *El Ahuizote*, *El Colmillo*, *La Orquesta*, entre otras (Mireles, 2013).

## **El meme**

En cuanto al meme, es importante también revisar su origen y desarrollo, el cual es evidentemente más reciente que el de la caricatura política y se basa en la utilización de las nuevas tecnologías de información y comunicación no sólo para su creación, sino para su distribución, marcando así diferencias con la caricatura desde su origen.

El desarrollo del meme en general se da a partir de la masificación de las redes sociales a través, primero, de las computadoras y después con la llegada de los teléfonos inteligentes. Una primera y muy sencilla definición del mismo sería que son “Piezas verbo-visuales surgidas en la cultura digital y que pretenden la risa de sus receptores” (Ballesteros, 2016: 24).

La propia palabra *meme* encierra una evolución del término “memética”, mezcla de las palabras “memoria” y “mímesis” (imitación). La memética tiene su origen en la teoría darwiniana de la evolución y el término es mencionado por primera vez por el biólogo evolutivo y divulgador científico Richard Dawkins en su libro *El gen egoísta* (1976), para referirse a las unidades culturales perdurables que son transmitidas de generación en generación en grupos humanos. El meme para Dawkins sería entonces cualquier elemento dentro de una cultura que se replica en el interior de esta misma unidad cultural. Por ejemplo, podríamos hablar de una forma de bailar: los pasos que se siguen cuando se baila la “Macarena”, muy conocida por todos, o los refranes (Martínez R., 2014).

A pesar de su contemporáneo génesis, el meme que reconocemos en las redes sociales no cuenta con el suficiente estudio. Para Shifman (2013): “la atención prestada al análisis de memes ha sido escasa, a pesar de que éstos se han convertido en un código de comunicación continuo, cotidiano y universal”. Sin embargo, todo indica que sus



antecedentes serían los “emoticones” o “smileys”, que son “caritas” representando diferentes emociones como felicidad, tristeza, sorpresa, entre otras, muy utilizadas en mensajes de texto, al ser un complemento que da mayor sentido o complementa lo que se busca transmitir en dicho mensaje.

Con la posibilidad de enviar archivos de imagen dentro de los mensajes de texto, los usuarios, con ayuda de editores de imágenes, comenzarían a crear y enviar sus propios emoticones. Cuando uno de estos emoticones tiene aceptación entre los usuarios de la red social, éste puede ser reenviado en innumerables ocasiones, volviéndose cada vez más popular. Podemos decir que este éxito es muestra de que dicha imagen es una unidad cultural que tiene sentido y que por ello es replicada dentro de un grupo social, tal cual sucede con el meme de la teoría darwiniana.

El meme en internet, imagen a la que se sobrepone un texto, aparece entre 2000 y 2002, cuando surge “ya de manera identificable, plenamente reconocida, esta unidad cultural con este formato, que ya es replicada” (Martínez, 2014). Esto acompañado de la posibilidad de que cualquier usuario pueda acceder no sólo a editores de imágenes muy sencillos que le permiten personalizar los memes ya conocidos, sino incluso crear sus propios memes, llegando a existir aplicaciones cuya única función es la creación de éstos.<sup>2</sup>

Pero el meme no sólo tiene la finalidad de causar risa, sino que pueden ser utilizados con finalidades diversas como felicitar a alguien, buenos deseos, frases o datos interesantes. Sin embargo, su vertiente humorística es la de mayor éxito y por ende la más reconocida, tanto que al decir “meme” de inmediato se le relaciona con frases y/o imágenes cómicas. Se dice incluso que: “se perciben como píldoras de bienestar, en tanto son breves estímulos cómicos que pretenden provocar la risa o, al menos, una sonrisa. Acciones ambas placenteras y sanadoras” (Urroz, 2005, p. 11), y dentro de esta vertiente humorística encontramos de cualquier temática: deportes, espectáculos, sociedad,

<sup>2</sup> De acuerdo con E. Ballesteros (2016), existen Apps que permiten crear memes en segundos, a través de un banco de imágenes pre-determinado, entre las más usadas se encuentran: ‘Memedroid’, ‘Diseño de Memes’, ‘Meme Producer’, ‘Meme Factory’, ‘Meme Generator’ y ‘GATM’.

política, entre otros; sobre todo sucesos de actualidad pueden ser utilizados como base para su creación.

Definimos entonces de manera más precisa al meme como: una composición verbal o verbo-visual, de naturaleza digital que se transmite por la red, siendo susceptible de evolucionar a medida que viaja y es compartida virtualmente.

Cabe señalar que se pueden distinguir dos tipos de meme de acuerdo con su presentación: el estático y el dinámico, señalando a los primeros como aquellos que utilizan la imagen fija, y los segundos como aquellos que se valen de pequeñas animaciones o videos que pueden o no incluir audio. Sin embargo, para los fines de esta investigación, nos referimos únicamente a los estáticos, los cuales, debido a sus escasos requerimientos de producción y distribución, son los más populares.

### **El meme político**

Curiosamente, a pesar de tener una vigencia y alcances territoriales muchas veces limitados, el meme político resulta ser de lo más exitoso, sobre todo en momentos en que la política pareciera importar a todos los habitantes de una localidad o nación, ya sea porque surge algún “escándalo político”<sup>3</sup> o porque son vísperas de comicios. Destaca que durante las pasadas campañas presidenciales su manifestación fue “intensísima”, particularmente en contra del entonces candidato Enrique Peña Nieto, de los cuales hay colecciones completas (Martínez, 2014) (imágenes 3 y 4).

Del meme político se señala que no sólo es el tipo más popular, sino que incluso y debido a ello está siendo parte de la estrategia en momentos de campaña electoral (Molina, 2016) por parte de los equipos de uno u otro candidato o partido político y no sólo para atacar de manera burlesca al contrincante, sino incluso para aumentar las menciones del propio candidato en las redes sociales al convertirse en el tema central de un meme popular (Villalobos, 2017).

<sup>3</sup> J. B. Thompson se refiere al escándalo como: “acciones o acontecimientos que implican ciertos tipos de transgresión que son puestos en conocimiento de terceros y que resultan lo suficientemente serios para provocar una respuesta pública” (2001: 32).

Imágenes 3 y 4



El atractivo del meme político radica no sólo en su rápida distribución y el prácticamente nulo costo del mismo, sino al alcance que, potencializado con el acceso de gran parte de la población mexicana a un gadget con conexión a redes sociales como puede ser un teléfono inteligente, computadora, laptop, tablet o incluso las smart tv, han logrado que éste sea más popular que un chiste político y que uno de cada tres mexicanos haya visto un meme de contenido político en las últimas horas.<sup>4</sup>

A este fenómeno de rápida distribución del meme se le ha llamado viralidad<sup>5</sup> y es utilizado para cualquier información transmitida a través de internet y en específico de redes sociales. Entre más viral es un meme, más reenvíos tiene y su distribución crece exponencialmente. Además, el hecho de que el meme tenga un autor anónimo que puede ser cualquier ciudadano común, le otorga una gran credibilidad al mensaje de éste (Villalobos, 2017). Sobra decir entonces que la viralidad y credibilidad es algo muy atractivo en el campo electoral político donde la popularidad o descrédito de sus participantes suele definir el resultado de la elección.

<sup>4</sup> La encuestadora Consulta Mitofsky señala que el chiste político común tiene un alcance del 32% de la población, mientras que el meme político llega a 33.10% (Albarrán, 2016).

<sup>5</sup> Aunque es un término no reconocido por la RAE, en las redes sociales “viralidad se refiere a aquel contenido que, difundido a través de internet, alcanza una alta cantidad de visitas en un corto espacio de tiempo” (Romero, 2017).

## **El meme y la caricatura**

Tanto la caricatura como el meme políticos comparten las características de lo que Rosenkranz (1853) llama caricatura personal o sátira personal, tendientes ante todo a ridiculizar al contrario, aquel que representa las ideas antagónicas a la postura del creador. Todo esto, según el mismo autor, en demérito de las cualidades artísticas que serían sólo las suficientes para plasmar el mensaje que se busca difundir. Esto último, en el caso del meme político, sería aún más acentuado debido a la nula o casi nula exigencia que el medio hace al creador del mismo respecto de sus habilidades artísticas.

Podemos notar entonces ciertas características similares y diferencias entre la caricatura política y el meme político. En la Tabla 1, en la que se enlistan cada una de estas características, se pueden clarificar y comparar.

Podemos ver que meme político y caricatura política tienen diferencias en lo técnico, pero no en su finalidad. Persiguen el mismo objetivo, pero mientras la caricatura lo hace con las herramientas que tenía en el momento de su origen, el meme lo hace adaptado ya a las nuevas tecnologías, con las ventajas y características que ello conlleva.

Esta diferencia nos permite señalar que, aunque ambos conceptos podrían encerrarse en la teoría de la comunicación de masas, existen diferencias que colocarían al meme en una nueva categoría comunicacional propuesta por Miquel Rodrigo Alsina (2001), la “comunicación mediada” y que marca una separación de la clásica teoría de comunicación de masas pero partiendo de ella. El autor señala las siguientes características como propias de la comunicación mediada:

- Intervención tecnológica. El sujeto enunciador presenta siempre múltiples rostros.
- La producción del mensaje es estandarizada y obedece a sus propias reglas, a menudo independientes de los otros elementos del proceso comunicativo.
- El medio crea sus propios tiempos y espacios.
- Hay una clara separación entre los sistemas de producción y los sistemas de recepción; el primero de ellos se halla vinculado

Tabla 1

<i>Característica</i>	<i>Caricatura política</i>	<i>Meme político</i>
Factura o elaboración	Es elaborada por caricaturistas profesionales que laboran para uno o varios medios impresos como periódicos o revistas.	Puede ser elaborado por cualquier persona que tenga acceso a internet <sup>1</sup> por medio de cualquier medio electrónico de uso personal como una computadora o un Smartphone. <sup>2</sup>
Intención o línea editorial	A pesar de su espíritu libre, la caricatura debe adecuarse a ciertos lineamientos de la propia publicación <sup>3</sup> o puede ser censurada como ha sucedido en no pocas ocasiones.	Difícilmente el meme puede ser censurado o manipulado debido a que existen multiplicidad de foros, páginas o redes sociales donde puede ser difundido con el único filtro de su propio creador. <sup>4</sup>
Elementos básicos	Imagen compuesta o caricatura y puede contener texto.	Texto, fondo y puede contener alguna imagen predeterminada u original. <sup>5</sup>
Medios de distribución	Medios de comunicación impresos como periódicos, libros y revistas e internet a través de las versiones digitales con que cuentan algunas de estas publicaciones.	Medios de comunicación basados en internet cuyo funcionamiento se basa en la participación de los usuarios <sup>6</sup> como son foros, redes sociales y grupos de mensajería instantánea. <sup>7</sup>
Alcances	Lectores de diarios y revistas, usuarios de versiones digitales de periódicos. El 55% de los mexicanos lee periódicos, el 38% revistas y el 16.6% historietas. <sup>8</sup>	Usuarios de internet que visitan foros de humor y/o política, redes sociales y grupos de mensajería instantánea. El 57% de los mexicanos son usuarios de internet, de los cuales 79% usa redes sociales y 61% usa además mensajería instantánea. El 42% de los usuarios de redes sociales dice compartir memes. <sup>9</sup>
Persistencia o vigencia	En medios impresos su vigencia puede ser de algunos días dado que los periódicos tienen una publicación y distribución diaria. En revistas pueden perdurar una semana, pero su vigencia dependerá de la propia vigencia de la situación a la que alude. Algunos cartones considerados históricos o artísticos son incluso piezas de museo.	Es variable debido al impacto o aceptación (reenvíos) que el mismo puede tener entre los usuarios. Su vigencia también puede verse afectada debido a la vigencia del asunto al que alude, aunque debido a que éste puede ser reutilizado de manera libre por los usuarios, suele haber casos en los que reaparezca para ser utilizado en un contexto diferente. <sup>10</sup>
Producción	El número de caricaturas publicadas en el mejor de los casos es un cartón diario por caricaturista en activo en la prensa nacional.	Cualquier persona puede publicar el número que guste de memes. Se publican tantos memes diariamente que es imposible llevar un registro actualizado. <sup>11</sup>

Aspecto técnico y artístico	Requiere de un dibujante profesional o persona que conozca por lo menos los aspectos básicos para la creación de imágenes o dibujos. Puede llegar a tener valor artístico.	Cualquier persona sin importar su preparación puede realizar un meme siempre y cuando tenga acceso a un gadget o computadora y conocimiento básicos en su manejo. <sup>12</sup>
-----------------------------	--	---

Notas: <sup>1</sup> “La posibilidad de realizar un nuevo meme o de transformar uno existente con un texto propio son de una facilidad pasmosa” (Martínez, 2014).

<sup>2</sup> O. Islas afirma que: “La aparición del término ‘prosumidor’ implica asumir que cualquier usuario de las nuevas tecnologías puede, simultáneamente, desempeñar un doble rol: productor de contenidos y consumidor” (2008: 35-36).

<sup>3</sup> Fernández (2015), asevera que: “Caricaturista y periódico le imprimen una visión e intención al suceso tratado en cuestión y lo adecuan también al público asiduo de la publicación”.

<sup>4</sup> Villalobos (2017) opina que: “En términos de credibilidad el anonimato es más efectivo, ya que no es lo mismo que lo publique una empresa, pues eso le resta un valor social”.

<sup>5</sup> Ballesteros (2016) dice que: “...su composición combina una imagen —fotografía o dibujo—, sobre la que se inserta un texto, aunque de forma menos frecuente se pueden también encontrar memes exclusivamente textuales o visuales”.

<sup>6</sup> Por su parte García (2014) comenta que: “Gracias a la capacidad de internet de transmitir información de forma casi instantánea y precisa, estos memes pueden difundirse masivamente, principalmente por páginas de redes sociales y para compartir archivos como Facebook, 9gag, Tumblr, Youtube, etc.”.

<sup>7</sup> Martínez, R. (2014) declaró que: “La información en el meme es mucho más compacta. Son paquetes que contienen sentir y significado, y pueden ser replicados de manera muy sencilla. En redes sociales es muy fácil hacerlo, basta darle donde dice compartir”.

<sup>8</sup> Encuesta Nacional de Lectura y Escritura 2015.

<sup>9</sup> Estudio de consumo de medios y dispositivos entre internautas mexicanos 2016.

<sup>10</sup> García (2014), comenta que: “Muchas veces las frases o lemas que contienen y las caracterizan, son adoptadas por algunos usuarios de internet, quienes empiezan a utilizarlas de forma regular en sus conversaciones en la Red”.

<sup>11</sup> Ballesteros (2016) agrega al respecto: “Efectivamente, el acceso a las tecnologías móviles y el acceso a sus múltiples aplicaciones facilitarían ‘presuntamente’ una democratización en la producción y distribución de ocurrencias satíricas, resonancias informativas, etc.”.

<sup>12</sup> Ballesteros (2016) “...se identifican piezas diseñadas desde aplicaciones gratuitas y disponibles on-line. Apps que permiten crear un meme en segundos haciendo uso de un banco de imágenes predeterminado (generalmente fotografías de famosos), al que se inserta un texto”.

Fuente: cuadro comparativo, elaboración propia.

a las industrias culturales, mientras el segundo conforma las prácticas comunicativas cotidianas en una sociedad.

Mientras que la teoría de la comunicación de masas introduce los medios de la comunicación masiva a las teorías comunicativas, señalando que un mismo mensaje ahora puede ser enviado a una gran cantidad de receptores de manera simultánea e indiscriminada, la teoría de la comunicación mediada da un paso adelante en la misma dirección, la de la posibilidad de diversos emisores, muy cercana al anonimato que permiten las nuevas tecnologías, la producción estandarizada de mensajes que se ha llevado a niveles muy altos con las redes sociales que presentan reglas de publicación de mensajes tendientes precisamente a estandarizarlos, o las propias aplicaciones para crear memes que presentan plantillas o diseños preestablecidos y la característica de que la recepción de los mensajes se vuelve una práctica comunicativa cotidiana en la sociedad, lo cual es innegable con la llegada de las tecnologías de la comunicación derivadas del uso del internet.

### **Meme político, relevo de la caricatura política**

Retomando la anterior tabla, se puede afirmar que tanto el meme como la caricatura revitalizan la política, acercando a la ciudadanía en mayor o menor grado al debate público y político, volviendo divertido algo que muchas veces se considera aburrido y de poco interés,<sup>6</sup> aunque será responsabilidad del usuario o el lector que los mensajes recibidos a través de estos medios se queden en la trivialización de fenómenos políticos trascendentes o sean el punto de partida para un análisis más profundo del tema político que trata.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Para el 60.7% de los jóvenes mexicanos la política es poco o nada importante y para el 100% de los encuestados la política está en el último rubro de sus intereses (Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012, 2012).

<sup>7</sup> Sobre la caricatura política Rogelio Naranjo señala: “Es, sobre todo, una búsqueda de la verdad. Sería muy poco humilde si creyera que todo lo que hago le está abriendo los ojos a mucha gente” (Argüelles, 2016).

El meme presenta características que le otorgan una mayor fuerza de impacto y credibilidad que la caricatura política.<sup>8</sup> Características comunes a la información distribuida a través de las redes sociales como son la viralidad, inmediatez y posibilidad de cierto anonimato para sus autores, son propias del meme y son tres grandes avances con relación a la caricatura política.

El génesis del meme será la gran diferencia con la caricatura política, pues no se necesita ser un profesional para su creación y menos aún para su distribución,<sup>9</sup> además de que no se requiere de tener acceso a grandes editoriales con los costos que ello acarrea. Es, en el sentido amplio de la expresión, un medio de comunicación al alcance de cualquier usuario de las NTIC's que no hace ninguna distinción por género, edad, clase social, religión e ideología política, reflejando de manera natural una pluralidad de ideas<sup>10</sup> y lo que se puede incluso llamar una democratización real de la información:<sup>11</sup> "...las personas son ahora capaces de cambiar de un consumo pasivo de la cultura a una producción cultural activa. No es la industria de la cultura de masas la que crea los memes de internet, sino los usuarios (García, 2014: 4).

El anonimato posibilitado en la creación y distribución de los memes proporciona niveles de libertad de expresión mayores que los otorgados a la prensa en periódicos y revistas que tanta censura han sufrido en todas sus secciones, en especial la que toca temas políticos, siendo parte de ésta la caricatura.

<sup>8</sup> Al respecto de la pertinencia del meme, Villalobos (2017) afirma que: "El Meme no tiene límite, es una evolución de la comedia política. Si el mensaje es ambiguo no funciona y tiene que darse en el momento correcto. Podrían torcer al electorado".

<sup>9</sup> El monero Alarcón dice que "Los memes son la gran competencia que tenemos los moneros; creo que vamos a terminar compitiendo con éstos. Tardamos un día en hacer una caricatura y cuando se publica al siguiente día ya se hicieron veinte memes sobre el tema que abordamos" (véase en Martínez, 2014).

<sup>10</sup> Por medio del meme "todo mundo puede caricaturizar la vida y la política de manera compartida y colectiva, como de hecho se hace haciendo gala de creatividad, dinamismo y también expresión emocional y crítica social" (Fernández, 2015: 11).

<sup>11</sup> Ballesteros (2016) señala "...ahora el humor gráfico propuesto dejaría de ser un patrimonio exclusivo de aquellos profesionales. Efectivamente, el acceso a las tecnologías móviles y el acceso a sus múltiples aplicaciones facilitarían 'presuntamente' una democratización en la producción y distribución de ocurrencias satíricas, resonancias informativas, etcétera".



En el caso del meme político resulta muy difícil identificar el origen de un meme además de que sería inútil tratar de detener su distribución atacando su fuente original, debido a que cuando éste ya ha sido enviado a las redes sociales, su reenvío haría crecer exponencialmente el número de fuentes secundarias, creando una red de distribución casi imposible de detener.

Es así como el anonimato sumado a la viralidad serán las características que otorguen ventaja significativa al meme sobre la caricatura política tradicional. Este tipo de distribución masiva le dará al meme no sólo un gran alcance en el número de usuarios a los que llevará su mensaje sino, además, la posibilidad de que, según sea la pertinencia del tema, éste pueda perdurar por tiempo indefinido, es decir, retomado en cualquier momento que el panorama noticioso lo amerite. Por el contrario, la caricatura política tradicional estará supeditada a su pérdida en la mayoría de las publicaciones cuando aparezca la nueva edición, lo cual puede ser de un día a otro en el caso de los diarios.

En este sentido hay que señalar también que si las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, no sólo internet, sino la radio y la televisión, han mermado el consumo de los medios escritos, la caricatura política ubicada dentro de diarios y revistas ha sufrido también una debacle.<sup>12</sup> Por otro lado, el meme no sólo no combate sino que se origina a partir del uso de internet, contando como ya se mencionó, con todas las ventajas que éste tiene y sin encontrar de momento un contendiente de humor político que cuente con sus mismas o superiores características tecnológicas.

## **Conclusiones**

A pesar de los avances tecnológicos, la caricatura política cuenta con un respaldo histórico que le da prestigio y que la convierte no solamente en un medio de comunicación vigente,<sup>13</sup> sino en referente de

<sup>12</sup> Sánchez hace la observación de que "...la caricatura es un instrumento que provoca risa y reflexión, aunque ha dejado de ocupar el papel preponderante en el ideario colectivo a partir de la presencia de la radio y la televisión" (2011: 3).

<sup>13</sup> Fernández menciona al respecto: "Lo importante y curioso es que sobrevive y mantiene dinamismo y fuerza pese a que otros medios de comunicación, más allá de

sucesos del pasado formando prácticamente una crónica del quehacer político y social de toda sociedad que cuente o haya contado con una industria de diarios, lo cual es común en todas las ciudades de México y del mundo, llegando a poder ser revisados no sólo en museos sino en centros académicos y culturales a través de las hemerotecas.

El valor de la caricatura política y sus creadores radica precisamente en las desventajas ya mencionadas ante el meme, puesto que la censura, la persecución, las dificultades técnicas y el dominio del dibujo a niveles de arte pictórico impregnan a este medio de expresión de un halo de valentía y rebeldía muchas veces señalada como actos de heroicidad, llevando a sus producciones a ser consideradas parte de la cultura popular y política y que sólo el tiempo dirá si llegará el momento en que sólo sean piezas de museo.<sup>14</sup>

El meme político representa un pase de estafeta claro de la caricatura política llevada a las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC's) en las que cualquier persona que acceda a dichos medios puede convertirse no sólo en consumidor de los mismos sino en productor de contenido, diferencia clara entre los antiguos lectores de los diarios y los nuevos usuarios de las NTIC's. Meme y caricatura política coinciden en su intención, pero el meme va más allá en su alcance, acceso, distribución y vigencia e incluso avanza en lo que ya desde el siglo XIX Rosenkranz (1853) delimitaba como características propias de lo que denominó caricatura personal, señalando que además del tono áspero, estridente y prosaico, se repiten trucos para exponer al adversario al ridículo y reducen al extremo el valor estético de este tipo de trabajos. Evidentemente el autor no conocía los aún inexistentes memes políticos, pero resulta obvio que lo que describía encaja con las características de éste.

Podemos concluir que la tecnología beneficia la creación y distribución de los memes, sin embargo, luego de haber revisado la evolución de la caricatura política, nos preguntamos si acaso podemos

---

la prensa escrita, parecen haber cobrado auge y ser más populares, desde la televisión pasando por el internet" (2015: 11).

<sup>14</sup> Alarcón observa que: "El meme maneja un humor inmediato, pero carece del contenido, que es la carnita de la caricatura. También carece del contexto con que los caricaturistas estamos comprometidos. Hay muchas diferencias: no hay memes dibujados. El día que sean dibujados ya nos fregaron" (en Martínez, 2014).

colocarlos en una competencia frente a frente, o debemos verlos como nuevos aliados en el mismo objetivo crítico de lo social y lo político.

Prevedemos que la caricatura seguirá abriéndose paso ante los nuevos retos como lo ha hecho históricamente con su carácter mítico casi heroico y su valor técnico incluso artístico, mientras que el meme continuará creciendo cuantitativamente utilizando la tecnología a su favor y dando la oportunidad a cualquier persona de convertirse en un crítico de la realidad política, social o cultural.

## **Bibliografía**

Albarrán, E. (5 agosto 2016). Vio un meme político 1 de cada 3 mexicanos. *La Razón de México*. En <https://www.razon.com.mx/vio-un-meme-politico-1-de-cada-3-mexicanos/>

Argüelles, J. (2016, 25 de noviembre). La caricatura y la búsqueda de la verdad. *La Jornada Semanal*. Recuperado de <http://semanal.jornada.com.mx/2016/11/25/la-caricatura-y-la-busqueda-de-la-verdad-7274.html>

Aurrecochea, J.M. y A. Bartra (1988). *Puros cuentos. La historia de la historieta en México 1874-1934*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Museo Nacional de Culturas Populares/Grijalbo.

Ayala, F. (2010). La caricatura política en el Porfiriato. *Estudios Políticos*, 9(21), septiembre-diciembre, 63-82. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ballesteros, E. (2016). Circulación de memes en WhatsApp: ambivalencias del humor desde la perspectiva de género. *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, 35, septiembre-diciembre, 21-45.

Castañó, C. M. (2013). Defining and characterizing the concept of Internet Meme. *CES Psicología*, 6(2), julio-diciembre, Colombia: Universidad CES. Medellín.

*Central interactiva* (29 de julio de 2017). Ya se leen más periódicos digitales que impresos. Recuperado de <http://centralinteractiva.com.mx/Articulo/Ya-se-leen-mas-periodicos-digitales-que-impresos>

- Contie, A. (12 de julio de 2016). Uno de los creadores de 'Know Your Meme' nos cuenta qué es exactamente un meme. *VICE*. Recuperado de <https://www.vice.com/es/article/9b7dk8/know-your-meme-que-es-un-meme>
- El Financiero* (2 de mayo de 2016). ¿Quién es quién en digital? Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/tech/quien-es-quien-en-digital.html>
- Encuesta Nacional de Lectura y Escritura 2015. En <http://www.elfinanciero.com.mx/after-office/graficas-sobre-cuanto-y-que-lee-mos-los-mexicanos.html>
- Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012 México (IMJUVE-III, UNAM) (2012). Área de Investigación Aplicada y Opinión. Encuesta nacional en vivienda de 5,000 casos. En [https://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/ENVAJ\\_2012.pdf](https://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/ENVAJ_2012.pdf)
- Estudio de consumo de medios y dispositivos entre internautas mexicanos 2016. En <http://www.iabmexico.com/wp-content/uploads/2016/03/IABMX-ECMYD2016.pdf>
- Falcón, A. (prod.) y Casas, A. (dir.) (2017). *Rius, para principiantes* (documental). México: TV UNAM.
- Fernández, A. (2015). Caricatura política, razones y emociones. *Razón y Palabra*, 19(89), marzo-mayo. Estado de México: ITESM.
- García, D. (2014). Las imágenes macro y los memes de internet: posibilidades de estudio desde las teorías de la comunicación. *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, 4(6), marzo-agosto.
- Islas, O. (2008). El prosumidor. El actor comunicativo de la sociedad de la ubicuidad. *palabra Clave*, 11(1), 35-36.
- La gráfica inteligente* (21 noviembre 2008). La caricatura política en la historia mexicana. En [http://graficainteligente.blogspot.mx/2008/11/la-caricatura-politica-en-la-historia\\_5999.html](http://graficainteligente.blogspot.mx/2008/11/la-caricatura-politica-en-la-historia_5999.html)
- Lino, R. (19 mayo 2014). La obra de Abel Quezada: artista, pintor, dibujante y periodista. *El angelopolita*. Periodismo reflejante. México. En <http://www.elangelopolita.com/index.php/component/k2/item/39-la-obra-de-abel-quezada-artista-pintor-dibujante-y-periodista>
- Martínez, G. (25 de octubre de 2014). El cartón político: un futuro incierto. *El Universal*. Recuperado de <http://confabulario.eluniversal.com.mx/el-carton-politico-un-futuro-incierto/>

- Martínez, R. (8 de julio de 2014). El significado cultural del meme se propaga con el relajo cibernético. *La Jornada*. En <http://www.jornada.unam.mx/2014/07/08/cultura/a07n1cul>
- Mireles, S. (13 octubre 2013). La caricatura en México. *La Voz del Norte*. México. En <http://www.lavozdelnorte.com.mx/semanario/2013/10/13/la-caricatura-en-mexico/>
- Molina, D. (11 abril 2016). El meme político, lo más solicitado en las redes en las elecciones 2016. *SDPnoticias.com*. En <https://www.sdpnoticias.com/nacional/2016/04/11/el-meme-politico-lo-mas-solicitado-en-las-redes-en-las-elecciones-2016>.
- Portillo, F. (2002). *La caricatura periodística*. México: UNAM.
- Rivera, D. (1930). Introducción, Posada. *Monografía de 406 grabados de José Guadalupe Posada*, editores Frances Toor, Paul O'Higgins y Blas Venegas Arroyo. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Rodrigo, M. (2001). *Teorías de la comunicación. Ámbitos, métodos y perspectivas*. Barcelona: Aldea Global.
- Romero, D. (11 de abril 2017). *Viralidad: ¿Qué es en el marketing y cómo sacarle provecho?* Blog de Inbound Marketing. En <https://www.inboundcycle.com/blog-de-inbound-marketing/viralidad-marketing-como-sacarle-provecho>
- Rosenkranz, K. (1853/2015). *Estética de lo feo*. Trad. Miguel Salmerón. Sevilla: Athenaica.
- Saborit, A. (9 febrero 2013). Antología de caricatura política. *Letras Libres*. México. En <http://www.letraslibres.com/mexico/antologia-caricatura-politica>
- Sánchez, G. (2011). La caricatura política: sus funcionamientos retóricos. *Razón y Palabra*, 16(78), Estado de México: ITESM.
- Shifman, L. (2013). *Memes in digital Culture*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Thompson, J. B. (2001). *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Urroz, T. (2005). Cómo reírse de una misma y no morir en el intento. *Dossiers Feministes*, 8, 7-14.
- Villalobos, M. (12 de marzo de 2017). *Meme político, un arma de doble filo*. *CRhoy.com*. En <https://www.crhoy.com/nacionales/meme-politico-un-arma-de-doble-filo/>



## Reseña

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo. Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Edith Carmona-Quiroz\*

*“¿el plan es el mapa de ruta del Estado para avanzar hacia la igualdad de género o, a pesar de los esfuerzos desplegados, en la práctica se constituye en un mapa de ruta para los mecanismos para el adelanto de las mujeres del cual los distintos sectores del Estado que a pesar de tener un rol clave en el logro de los contenidos de las medidas planteadas no se sienten parte activa?” (p. 43).*

Uno de los temas públicos que está cobrando importancia debido a las recientes movilizaciones sociales es el referente a la paridad e igualdad de género que, en nuestro continente, específicamente en la región latina y

\* Maestra en Desarrollo Rural con especialidad en Estudios de Género adscrita a la Dirección de Estudios Regionales del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

del Caribe, muestra un fuerte rezago en contraste con otras latitudes. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con este trabajo se dio a la tarea de revisar y analizar los procesos de elaboración de los planes de igualdad de género en la región desde la década de 1990.

Es importante señalar que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible son ejes rectores para el diseño de planes y estrategias generales de desarrollo, los cuales no son plausibles sin antes ir de la mano con el avance de la igualdad de género en las diferentes sociedades y con sus particularidades culturales.

El presente estudio parte de la idea de que el análisis de los planes de igualdad de género permite identificar aquellos aspectos necesarios para perfeccionar el logro de los objetivos sustantivos y generar políticas eficaces e innovadoras.

El documento se presenta en cuatro partes fundamentales: la primera se refiere a la relación entre los mecanismos y los planes para la igualdad de género, en el que se evidencian diversos grados de ausencia en la transversalización de la perspectiva de género. En una segunda parte se aborda la elaboración de los planes y los procesos participativos de varios sectores de la sociedad, y la necesidad de fomentar el diálogo entre las

instituciones, la sociedad y el Estado. En el tercer segmento se analizan los contenidos de los planes, pero fundamentalmente las prioridades de cada uno de los Estados en relación con las desigualdades de género y las limitaciones en el ejercicio de la autonomía de las mujeres y finalmente las conclusiones y retos en el logro del avance de las mujeres en la equidad de género.

Un aspecto que resalta a lo largo del trabajo es que el organismo insiste en los temas que están pendientes en la lucha de las mujeres y de minorías étnicas y LGBT como la violencia hacia las mujeres, la mortalidad materna, la maternidad adolescente, la autonomía física, económica en la toma de decisiones, entre otros, que son considerados como estructurantes para el logro de la equidad de género. Finalmente, el papel de los actores estatales y su responsabilidad, así como la necesidad de establecer concordancias eficaces entre todos los actores sociales.

El primer capítulo del estudio, denominado *Los planes de igualdad en América Latina y el Caribe: el diseño de una hoja de ruta para la igualdad de género*, tiene como objeto hacer un recorrido a través de los países que conforman la región y revisar los planes que los Estados han elaborado para abordar las diferencias de género, esto último como un esfuerzo para lograr las condiciones mínimas de bienestar para toda la población. El análisis parte de entender que las condiciones de desigualdad son el resultado de condicionantes complejos que tienen un trasfondo cultural y que se expresa en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana y pública de la población.

Un concepto central para la elaboración de los planes mencionados se refiere al de la *autonomía* de las mujeres, en aspectos como la economía, la física, en la toma de decisiones y en poder ser y hacer en un contexto histórico concreto, tanto en los espacios privados como en los públicos. Lo anterior es visto como un pacto social desde la implementación del respeto a los derechos humanos, en los que existen muchos déficits en la región.

Otro aspecto que destaca el estudio es que la búsqueda de la igualdad de género se enmarca en el cuerpo jurídico de las Naciones Unidas, muy en correspondencia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estas propuestas han tratado de traducirse a través de la elaboración de planes de desarrollo, por parte de cada uno de los 23 países de la región que fueron analizados.

En el capítulo 2, titulado *La igualdad de género en la agenda de los Estados*, se destaca la participación de los colectivos pro derechos de las mujeres, y su incidencia en la elaboración de planes y programas destinados al logro de la equidad de género. Cabe destacar que el estudio hace una revisión pormenorizada de la agenda de género, detallando cómo es que cada país pone en la palestra un conjunto de temas que impactan negativamente la vida de las mujeres, poniendo como eje rector de las políticas públicas los temas más urgentes de atender en cada uno de ellos. Aquí radica la gran heterogeneidad en el diseño de políticas, planes y acciones orientados al avance de las mujeres. Pese a que la atención se enfoca a lo más urgente, el análisis muestra que existe una discordancia entre los



discursos normativos y la realidad cotidiana; evidencian asimismo la permanencia de condiciones que reproducen la desigualdad entre hombres y mujeres, ya que existen cargas culturales difíciles de transformar o erradicar en los ámbitos privados y públicos.

Un aporte importante del documento es el esfuerzo de sistematización de indicadores, con la finalidad de hacer posible comparativos entre los países de la región. Es así que se llega a la identificación de tres tipos de políticas: las referidas a la igualdad ante la ley, las de acciones positivas y las de transversalización institucional de la perspectiva de género, cada una de las cuales tiene distintos alcances y da respuesta concreta a las demandas presentadas por las mujeres de los diversos países.

El análisis muestra que una de las primeras acciones que se emprendieron a través de las políticas públicas con enfoque de género fue la de Igualdad de oportunidades, entendidas como la igualdad de acceso en educación, empleo, salud y participación política. Sin embargo, la CEPAL insiste en que estas medidas no son suficientes debido a que no inciden en la noción del papel de la mujer en la estructura de la sociedad. Así, el acceso de las mujeres a los diversos espacios depende exclusivamente de las capacidades o méritos individuales de cada mujer. Sin embargo, los factores que prevalecen en la sociedad y obstaculizan la plena igualdad de oportunidades están muy ligados a las concepciones de identidades y los roles tradicionales de género.

Para contrarrestar el fenómeno anterior, el estudio indica que, en diferentes escalas y formatos, los países

de la región optaron por la implementación de políticas de acciones positivas, las cuales no han sido del todo bien recibidas, ya que, de acuerdo con sus detractores, se genera una nueva desigualdad al favorecer a las mujeres y colocar a los hombres en desventaja, si bien es cierto que las acciones positivas resuelven “obstáculos específicos” del entorno social femenino. Al respecto, se ha observado que estas acciones tampoco son suficientes, en tanto la génesis de las desigualdades no desaparece de las relaciones de poder. El objetivo que se debiera buscar es la generación de las condiciones y contenidos ideológicos en los que sean necesarias las acciones afirmativas. Un ejemplo de ello es el ejercicio del currículum ciego, que ya se implementa en algunos países del continente europeo.

En el tercer capítulo del estudio, denominado *Los planes de igualdad de género en América Latina*, se examinan de forma pormenorizada los instrumentos técnico-políticos de la planificación para la institucionalización de la igualdad de género. En dicho análisis se consideran las áreas prioritarias para cada país, sus propias propuestas, su diseño e implementación de las políticas públicas; los resultados por supuesto son variados.

Ante tal situación, CEPAL opta por considerar la vinculación de los planes de igualdad con los mecanismos para el adelanto de las mujeres y estar en posibilidades de sistematizar los datos para hacer un comparativo entre ellos.

Otro elemento de análisis en el estudio fue la situación normativa de los planes de los Estados. En la mayoría de los países analizados los

planes de igualdad de género se han establecido por decreto presidencial, lo que ofrece un respaldo político y técnico en su ejecución y compromiso en los diferentes sectores sociales. Pese a lo anterior, se requiere analizar la incidencia de la transversalización de género en la planificación de las políticas y las acciones, para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres; para ello se requiere de procesos de evaluación de resultados y apropiación institucional pública de los mismos.

En la elaboración de los planes, la CEPAL reivindica la importancia de los procesos participativos de mujeres y feministas. También ha jugado un papel fundamental en la elaboración de los planes de la región, lo cual lo convierte en un proceso incluyente y democrático, en tanto se ven reflejadas diversas voces de la sociedad, sobre todo los grupos minoritarios de mujeres. Asimismo, este proceso permite conocer los problemas a lo largo del tiempo y su permanencia o modificación. En este punto en específico, el organismo observa que, en la región, en la mayoría de los casos no se han logrado transformaciones sustanciales. Sin embargo, el documento indica que "...una mayor participación ciudadana asegura iniciativas con mayores probabilidades de lograr objetivos y de beneficiar a las personas de manera más amplia" (p. 25).

En cuanto a la participación de las mujeres en la política y su inclusión en los espacios de poder, que es una de las demandas reiteradas de los movimientos femeninos, no sólo en la región sino en el orbe, se identificaron dos fases: la primera se refiere al aspecto normativo, es decir, la modificación o creación de leyes que

fomenten la participación de las mujeres en todas las esferas de la toma de decisiones, y la segunda, dirigida a un amplio espectro que fortalezca la ciudadanía plena de las mujeres y fortalezca la génesis de liderazgos nacionales y locales. En cuanto a la primera fase, el documento afirma que lo más generalizado al respecto es la implementación de sistemas de cuotas en procesos de elección.

Cabe mencionar al respecto que en algunas ocasiones el sistema de cuotas es manipulado para que los puestos de poder que son considerados de "segunda categoría" sean ocupados por mujeres, aunque "numéricamente" se cumpla con la normatividad.

Con respecto a los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres, 60% de los países estudiados se encuentran ubicados en altos niveles de jerarquía política, a pesar de las resistencias políticas y culturales, que en ocasiones provoca retrocesos en sus acciones y competencias. Sin embargo, esto se traduce como el compromiso de los Estados en la materia y se concreta en la asignación de recursos físicos, humanos y financieros, que en la medida de lo posible dan como resultado el fortalecimiento institucional. Al respecto, el estudio observa que hay dos retos fundamentales para la ejecución de las políticas para el adelanto de las mujeres: la necesidad de involucrar a todos los poderes del gobierno y la transversalización de dichas políticas.

Un tema considerado estructural en el avance de las mujeres de la región es el que se refiere a la creación de condiciones que permitan la autonomía; el análisis identifica varias facetas de la misma. En lo que se refiere a la autonomía física, se hace alusión

a la salud, salud sexual y la violencia contra las mujeres, situaciones todas ellas que se encuentran en permanente urgencia de ser atendidas a través de políticas públicas. En la región existe un sinnúmero de estrategias que tratan de atender principalmente la violencia contra las mujeres, que es uno de los aspectos más visibles y que vulneran los derechos humanos, con lo cual no es posible hablar de avance o equidad de género; sin embargo, es algo que prevalece y va al alza dramáticamente en la región.

Con respecto a la autonomía económica, el estudio identificó tres acciones fundamentales en los países de la región: la superación de la pobreza, la mujer y la economía, y el acceso a tiempo para la autonomía. Este último hace alusión a la creación de infraestructura y servicios para que las mujeres puedan tener tiempo libre para su capacitación en distintas áreas que le permitan tener acceso a trabajo asalariado decente. Las acciones son muy distintas en los países de la región y sus alcances igualmente.

Desafortunadamente, un aspecto que priva en la elaboración de los planes para el adelanto de las mujeres es que no existe integralidad entre sus acciones, pese a los esfuerzos de los Estados; sin embargo, un común denominador es el de la educación y la permanencia de las mujeres en los distintos sistemas educativos. Algunos países han implementado acciones afirmativas en éste sentido, pero ¿cuáles han sido los resultados de estas estrategias? Desgraciadamente no se conocen, ya que es característico de la región que en cuanto a los planes con enfoque de género no haya en ningún país algún tipo de seguimiento del impacto de estas medi-

das en la vida de las mujeres o en la sociedad.

Las acciones para el adelanto de las mujeres, apunta el estudio, tienen como fundamento la suscripción de los acuerdos de Beijing; en este sentido el tema de medio ambiente y mujeres no puede dejarse de lado. Los hallazgos del estudio indican que la mayor parte de las acciones se encuentran más vinculadas a las adecuaciones jurídicas en cuanto al uso, manejo y control de los recursos naturales, haciendo evidente la participación de las mujeres en los espacios productivos familiares, mediante acciones sustantivas, con lo cual se busca el empoderamiento de las mujeres en materia de autonomía en la toma de decisiones relativas al medio ambiente y a las condiciones de vida. Al respecto, los movimientos feministas promueven que dichas acciones no se queden en el ámbito de los espacios familiares, la huerta del traspatio y las aves de corral, fortaleciendo la economía familiar, sino que es importante que trasciendan estos espacios un tanto marginales y accedan a los espacios denominados públicos.

En toda acción gubernamental exitosa la evaluación es de suma importancia, ya que esta herramienta permite hacer los ajustes necesarios para el logro de objetivos. Para el caso del cual se ocupa el estudio, es significativo que, en todos los países observados, no existen datos que permitan ver los avances de las políticas para el adelanto de las mujeres y sus efectos en la sociedad. Por un lado, el proceso de construcción de los indicadores de medición es difícil, en tanto que los objetivos de los programas no son tan asequibles. Lo más tangible, que se puede medir y dar

algunas cifras comprobables, es el número de gestiones realizadas. Sin embargo, los efectos de dichas acciones, es decir, los efectos en la vida de las mujeres, no lo son tanto, y no hay recursos financieros suficientes que permitan dar seguimiento a procesos de vida y sus efectos en la comunidad o en las sociedades, ya que son procesos de largo aliento, por tanto, es un reto pendiente en la región.

En cuanto al tema de financiamiento de las políticas de igualdad de género, el documento encontró que el escenario regional al respecto es débil, debido principalmente a la desaceleración económica internacional, lo cual ha ocasionado que algunas acciones en lugar de tener cierta continuidad muestren retrocesos, tal es el caso de la lucha por la erradicación de la pobreza y el combate a la violencia hacia las mujeres.

Pese a los esfuerzos y demandas de las mujeres organizadas y la adhesión de los Estados a los acuerdos internacionales en la materia, la visibilidad presupuestaria de las estrategias para la igualdad de género requiere de la interacción de los diversos actores gubernamentales y sociales, además de combatir las inercias culturales e ideológicas en la administración pública y en los procesos de planificación y asignación de recursos. En algunos países es posible dar seguimiento a los recursos asignados a planes y programas de género, pero no es en todos los casos. Lo anterior tiene efectos graves casi en todos los países de la región, ya que debido a su carácter marginal no ha sido posible, por ejemplo, prevenir, sancionar y reparar el feminicidio, la violencia sexual y el acoso sexual, entre otras formas de violencia de género.

Con respecto a las conclusiones y desafíos que plantea el estudio, está en primer lugar la importancia de los planes, ya que éstos permiten las transformaciones sociales, económicas y sociales de un país; de aquí la trascendencia de instalar la igualdad de género como objetivo de las políticas públicas.

Los avances no son homogéneos en la región, por tanto, sigue vigente la lucha por el logro de las diferentes autonomías de las mujeres y la igualdad de género.

El presupuesto asignado a la equidad de género, al igual que el presupuesto general de los países de la región, tiene una lógica inercial y recurrente; por tanto, se dificulta observar los incrementos interanuales, en el caso de que existan.

El documento es sumamente recomendable para los interesados en el tema, pues de primera instancia expone la gran dificultad para un análisis de la elaboración de planes, acciones y gestiones en torno al adelanto de las mujeres en la región de América Latina y el Caribe. Asimismo, presenta sistematización de las acciones más trascendentes en la búsqueda de la equidad de género por países, el inicio de las políticas públicas con perspectiva de género y por qué y cómo han incluido a los grupos minoritarios de los respectivos países.

También representa una guía para aquellos expertos que deciden hacer propuestas más aterrizadas en el diseño de políticas públicas con enfoque de género. Sin duda un aporte valioso es el hecho de visibilizar la importancia de la transversalización del diseño de planes con perspectiva de género.

## Acerca de los autores

### **Erick Alejandro Rafael Aguilar-Obregón**

Candidato a doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. Licenciado en sociología por la UNAM y maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, del cual también es asociado. Líneas de investigación: relaciones intergubernamentales y municipalismo.

### **Rady Alejandra Campos-Saldaña**

Doctora en Estudios Regionales por la Universidad Autónoma de Chiapas. Es profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH) con perfil deseable (PRODEP) en el programa educativo de Ingeniería Agroforestal de la sede Villa Corzo, Chiapas. Pertenece al Cuerpo Académico en Consolidación “Agroforestería y Desarrollo Rural” y a la Red Temática de Agroforestería Conacyt. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 1). Línea de investigación: desarrollo rural.

### **Edith Carmona-Quiroz**

Es maestra en Desarrollo Rural con especialidad en Estudios de Género Mujer Rural por el Colegio de Posgraduados. Actualmente es asistente de investigación en la Dirección de Estudios Regionales del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en la Cámara de Di-

putados. Sus líneas de investigación son: mujeres rurales, soberanía alimentaria y desarrollo rural.

### **Elizabeth Céspedes-Ochoa**

Doctora en Ciencias Sociales y Humanísticas por el Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, y doctora por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Alicante. Maestra en Administración por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco y licenciada en Economía por la Universidad Veracruzana. Es profesora-investigadora de tiempo completo adscrita a la Escuela de Ciencias Administrativas de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH). Es líder del Cuerpo Académico Gestión y Desarrollo Regional y tiene reconocimiento como profesora con perfil deseable del Programa para Desarrollo Profesional Docente (PRODEP). Líneas de investigación: estudios de desarrollo regional, bioculturalidad, sustentabilidad, economía ecológica y economía alimentaria.

### **Wel Olvein Cruz-Macías**

Es doctor en Educación por la Universidad del Sur y maestro por la Universidad Autónoma de Yucatán en el área de Producción Animal Tropical. Pertenece al Cuerpo Académico “Agroforestería y Desarrollo Rural”. Cuenta con el reconocimiento de Perfil deseable del Programa de Mejoramiento del Profesorado de la Secretaría de Educación Pública. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de tiempo completo de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas en el programa educativo de Ingeniería Agroforestal. Línea de investigación: agroforestería sustentable.

### **Roberto González-Núñez**

Es doctorante en Humanidades con especialización en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Autónoma del Estado de México. Publicó el artículo “La campaña negativa en la elección presidencial de 2006 en México. *Márketing* político y criminología mediática unidos” en la revista *Contribuciones desde Coatepec*, de la Facultad de Humanidades en la UAEMEX. Líneas de investigación: comunicación política,

medios de comunicación, estudios sobre las audiencias de medios y la opinión pública.

### **Alejandro Navarro-Arredondo**

Es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Fue investigador visitante en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Brown (Rhode Island, Estados Unidos), así como en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Texas, en Austin. Asimismo, ha colaborado como consultor o investigador en proyectos liderados por el Banco Mundial, el CIDE, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, entre otros organismos. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y Profesor Titular C del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Líneas de investigación: educación, pobreza, política social, desarrollo local, participación ciudadana y rendición de cuentas.

### **Gabriel Justo Saucedo-Arteaga**

Doctor en Antropología por la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH). Actualmente está adscrito al Departamento de Nutrición Aplicada y Educación Nutricional del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1. Líneas de investigación: *a)* alimentación, nutrición y salud en la población rural o urbana marginal: indígena, mestiza o afromexicana; *b)* inseguridad alimentaria, desnutrición, obesidad y riesgo cardiovascular; *c)* aspectos socioculturales de la alimentación, y *d)* geografía social.

CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS, ENSAYOS Y NOTAS  
PARA PUBLICAR EN EL NÚMERO 27 DE LA REVISTA LEGISLATIVA  
DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados invita a todos los miembros de la comunidad académica a enviar artículos, ensayos y notas de investigación para su publicación en la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

La *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* es una publicación arbitrada que busca promover la producción de estudios sobre ciencias sociales y opinión pública en el ámbito legislativo, con la finalidad de que complementen el trabajo de la Cámara de Diputados. La revista es publicada tres veces al año, en abril, agosto y diciembre y acepta escritos tanto en español como en inglés.

Partiendo de los ejes temáticos que guían el trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, los artículos, ensayos y notas se relacionarán con los siguientes temas:

- Competitividad (ciencia y tecnología, desarrollo sustentable, libre competencia y pymes),
- Desarrollo regional (federalismo, infraestructura, planeación urbana y regional, comunicaciones, políticas energéticas),
- Política internacional (libre comercio, migración, política comparada, seguridad, terrorismo y acuerdos internacionales),
- Política interior (democracia, gobernabilidad, reforma del Estado, elecciones y partidos políticos,

transparencia y rendición de cuentas),

- Política social (desarrollo social, educación, grupos indígenas, seguridad social, discriminación y pobreza),
- Opinión pública (participación ciudadana, encuestas, estudios de opinión),
- Seguridad pública (derechos humanos, procuración de justicia, reforma judicial, delincuencia organizada, delitos de alto impacto y régimen penitenciario).

Los artículos y ensayos propuestos deberán ser originales e inéditos. Asimismo, no deberán estar postulados simultáneamente para su publicación en otras revistas u órganos editoriales.

Los textos participantes entrarán en un proceso de selección que responderá a estrictos criterios de revisión por pares bajo la modalidad de doble ciego.

No existen límites temporales ni geográficos, pero sí se precisa que los textos participantes sean relevantes para las ciencias sociales.

Los derechos de autor de los artículos y ensayos aceptados pasarán a ser propiedad del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Para futuras reimpresiones o publicaciones de dichos textos se requerirá la autorización del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Todos los autores deberán firmar una carta de cesión de derechos una vez aceptado el artículo.



## PROCESO DE SELECCIÓN

- Una vez que los textos hayan sido recibidos, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la cual se excluirán aquellos trabajos cuyo contenido sea ajeno a la temática de la revista, así como los que no se atengan a los lineamientos editoriales establecidos en esta convocatoria. La decisión del Comité Editorial de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* en esta primera fase de evaluación es inapelable.
- Los originales seleccionados en la primera fase se enviarán a dos evaluadores externos, que serán especialistas de reconocido prestigio en el tema, para su dictamen. Se observará el más riguroso anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. En caso de que exista divergencia entre los dictámenes de los evaluadores, que uno recomiende para su publicación y el otro no, se enviará el artículo a un tercer evaluador cuyo dictamen será considerado definitivo. Únicamente los artículos que hayan completado todas las fases del proceso podrán ser considerados como artículos aceptados.
- En caso de que las colaboraciones superen el número de artículos que son factibles de publicar en la revista, el Comité Editorial emitirá una decisión final relativa a qué artículos serán publicados en este número y, con la aceptación del autor (o autores), cuáles serán susceptibles de ser incluidos en números posteriores.

- En todos los casos la decisión del Comité podrá ser:

1. Publicación.
2. Recomendación de correcciones y realización de éstas a consideración de los revisores y del Comité Editorial.
3. No aceptación.

- En caso de que se detecte alguna anomalía, plagio o cuestión ética dentro de los artículos, el Comité Editorial actuará de acuerdo con las pautas publicadas por el *Committee on Publication Ethics* (<http://publicationethics.org/>)

## RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS

- Durante el año con miras al proceso de dictaminación y a la publicación semestral en junio y diciembre.

## CRITERIOS EDITORIALES PARA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

- El artículo o ensayo deberá ser inédito.
- El autor (o autores) deberá redactar una carta de exposición de motivos (máximo una cuartilla) con una descripción breve del artículo/ensayo y los argumentos por los cuales considera que la obra podría ser de interés legislativo, es decir, que sean trabajos que se relacionen con los temas de las Comisiones y Comités Legislativos o temas de coyuntura nacional. Las cartas de exposición de motivos se-

rán tomadas en cuenta por el Comité Editorial para determinar qué trabajos serán publicados.

- En la portada deberá aparecer el nombre completo del autor (o autores) y del artículo o ensayo, así como una breve ficha curricular que deberá contener: grado académico, institución o dependencia en donde labora, líneas de investigación, dirección postal, correo electrónico y número telefónico.
- Se considerará como artículo o ensayo los trabajos que sean resultado de investigaciones académicas de excelencia, que contengan perspectivas teóricas e interpretación de los temas de manera rigurosa y creativa. Se dará prioridad a aquellos cuyo contenido proporcione herramientas relevantes y originales de análisis para el debate público.
- Es necesario que todos los artículos cuenten con un breve resumen (máximo 150 palabras) que describa los contenidos del texto tanto en inglés como en español; así como seis palabras o frases claves tanto en inglés como en español. Además, el título del artículo tendrá que estar en español e inglés.
- La extensión del artículo o ensayo deberá contener como mínimo 6 mil palabras y como máximo 9 mil palabras y, de igual modo, tener una extensión mínima de 20 cuartillas y máxima de 30.
- Por nota se entenderá toda aquella comunicación cuya extensión no rebase las 15 cuartillas, pero que sea mayor de 10 y, de igual modo, deberá contener un mínimo de 3 mil palabras y un máximo de 4,500. Las notas son textos cuya

profundidad en el tema es menor que la de un artículo, presentan un avance de investigación y si bien exige el mismo rigor académico, tienden a ser más descriptivos. El proceso de revisión de nota será interno y los miembros del Comité Editorial podrán tomar la decisión de enviar notas con especialistas para su posible revisión y corrección.

- El artículo, ensayo o nota, deberá presentarse en tamaño carta, con letra estilo Arial de tamaño 12 y un interlineado de 1.5.
- El margen izquierdo será de 2.5 cm y el derecho de 3 cm.
- Los cuadros, mapas y gráficas deberán cumplir las siguientes características: letra estilo Arial de tamaño 10, con las figuras (barras, columnas, líneas, pasteles) de color blanco, negro y/o con tramas de líneas a puntos. Dichos elementos deberán ser entregados tanto integrados al texto como en un archivo anexo (Word, PowerPoint o Excel) y su presentación deberá ser clara, precisa e incluir, en todos los casos, su respectiva fuente.
- Para las referencias bibliográficas deberá utilizarse la pauta Harvard-APA en la que se escribe entre paréntesis el apellido del autor, el año de la publicación y la página o páginas citadas, ejemplo: (López, 2007: 8-13). Es importante presentar la información completa de las referencias, mismas que deberán ser verificadas de manera cruzada con la sección de bibliografía. De acuerdo con este método de citado la bibliografía deberá ser ordenada de manera alfabética conforme a los apellidos de los autores y seguir los siguientes cánones:

- Libros: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título en cursivas, lugar o país, editorial.
- Capítulos de libro: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre del libro en cursivas, lugar o país, editorial.
- Revistas: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre de la revista en cursivas, tomo o volumen, número, lugar o país, editorial.
- Internet: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título,

nombre del sitio Web, dirección URL completa y fecha del artículo o, en su caso, de la consulta.

Los artículos, ensayos o notas deberán enviarse a:

revista.legislativa@congreso.gob.mx  
guille.cesop@gmail.com

En todos los casos se comunicará al autor, vía correo electrónico, el resultado de la decisión del Comité.

The Center for Social and Public Opinion Studies invites all members of the academic community to submit for publication research papers, essays and research notes for the *Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies*.

*The Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies* is a peer-reviewed journal that seeks to encourage the production of studies on social sciences and public opinion in order to complement the work of the Mexican Chamber of Deputies.

The Journal is currently published twice a year, in June and December, and accepts papers in Spanish and English on the following topics:

- Competitiveness (science and Technology, sustainable development, free competence and small and medium enterprises);
- Regional Development (federalism, infrastructure, urban and regional planning, communications and energy policies);
- International Politics (comparative politics, free trade, human rights, international security, migration, terrorism and international agreements);
- Public Opinion (citizenship, surveys, opinion studies), and

- Public Security (judicial reform, organized crime and judicial system).

Papers and essays must be original and unpublished. Also, they must not be submitted simultaneously to other journals or any publication. Participant texts will enter into a process of selection that will meet strict quality criteria through a blind peer-review process.

There are neither geographic nor temporal limits, but it is necessary that the papers review a relevant topic for the Mexican Chamber of Deputies.

The publication rights of the accepted papers and essays will pass over to the Center for Social and Public Opinion Studies of the Mexican Chamber of Deputies. For further publications it will be necessary to have the permission of the Center. All authors must sign a letter of transfer of rights when the paper is accepted.

## SELECTION PROCESS

The Editorial Board shall dismiss those papers and articles whose content is not related to the legislative issues, as well as those that do not fulfill the requirements declared in this document. The decision of the Editorial Board of the Journal of Social Studies Legislative and Public Opinion in this first phase of evaluation is final.

<sup>1</sup> In case of discrepancy between the Spanish language original text and the English language translation, the Spanish text will prevail.

The selected originals will be sent to two external experts in the given topic. The strictest anonymity of both authors and reviewers will be observed. If the reviewers do not coincide in their reports, one recommends for publication and the other not, the paper will be sent to a third reviewer which report will be considered definitive. Only the papers and articles that have passed all the process will be considered as accepted articles.

In case the papers received outnumber the publication capacity, the Editorial Board shall have the last word regarding which articles are to be published and which are to be published in further numbers.

In any case, the Editorial Board decision will either be:

1. Publication.
2. Publication with corrections subject to reevaluation.
3. Rejection.

In case that an anomaly, plagiarism or other ethical issue is found in any paper the editorial committee will act according to the norms published by the Committee on Publication Ethics (<http://publicationethics.org/>)

## SUBMISSION OF PAPERS

- During the year with twice a year publication date in mind (June and December).

## EDITORIAL CRITERIA

- The author or authors must write a brief description of the paper/essay that describes how their paper is relevant for the work of the Mexican Chamber of Deputies, which means that papers are related to the topics discussed by the Commissions and Committees of the Chamber. This brief explanation shall be taken into account to determine which papers are to be published.
- The cover must show the complete name of the paper and the author/authors. As well a small curriculum containing the academic degree, working institution, investigation area, address, e-mail and phone number.
- It is considered as an article or an essay any work that results from original academic research, containing theoretical perspectives and a rigorous and creative interpretation of the subjects studied. Priority will be given to those works that provide relevant content and original tools of analysis for public debate.
- All articles must contain an abstract (150 words maximum) in English and in Spanish, and also six key words or key phrases in English and in Spanish.
- Articles and essays must be written in a minimum of 6000 words and a maximum of 9000 words.
- A research note is any paper around 10 and 15 pages, or with a minimum of 3000 words and a maximum of 4500 words. Notes are less profound on a topic than articles. They are a preliminary version of an investigation; nevertheless, academic rigor is demanded. The research notes will only be evaluated by the Editorial Board.

- Papers or essays must be unpublished.

- Any paper shall be presented in Arial 12 pt and 1.5 line spacing.
  - Left margin: 2.5 cm, and right: 3 cm.
  - Charts, maps and graphics must contain the following characteristics: Arial 10 pts, with figures (bars, columns, lines, pie) as well in color black, white and gray, or lines and dots patterns. Such elements shall be presented merged into the text and aside in an Excel file. The submission must be clear, precise and include in every case its respective source.
  - For bibliographic references, the Harvard-APA citation style should be used, between parenthesis, to write down the author's name, the year of the publication, and the page or pages referred to; for instance: (López, 2007: 8-13). It is of main importance to write down the complete reference, for it is to be verified in crossed way with the bibliography section. Such a section is should be written in the following form:
    - Books: Full name of the author, year in parenthesis, subject in italics, country, editorial and pages.
    - Book chapters: Full name of the author, year in parenthesis, title between quotation marks, name(s) of the author(s), book title in italics, place or country, editorial.
    - Magazines: Full name of the author, year in parenthesis, title within quotation marks, name of the magazine in italics, volume, number, place or country.
    - Internet: Full name of the author, year in parenthesis, title, name of the website, URL full address, date of the article and date of retrieval.
    - Bibliography must be written in alphabetical order according to the family names' of the authors.
- Please send paper submissions to:
- revista.legislativa@congreso.gob.mx  
guille.cesop@gmail.com
- In all cases, authors shall be noticed via e-mail the Committee's decision.





**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

