

# POLIS

---

M É X I C O

---

*Enero-Junio, 2021 • volumen 17 • número 1*

---



# UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Departamento de Sociología

## *Rector General*

Dr. Eduardo Abel Peñalosa Castro

## *Secretario General*

Dr. José Antonio de los Reyes Heredia

## **UNIDAD IZTAPALAPA**

### *Rector*

Dr. Rodrigo Díaz Cruz

### *Secretario*

Dr. Andrés Francisco Estrada Alexanders

### *Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades*

Dr. Juan Manuel Herrera Caballero

### *Jefe del Departamento de Sociología*

Dr. Javier Rodríguez Lagunas

Portada: Patricia Reyes

Imagen de portada: ©Adobe Stock

*Índices y Bases de datos donde aparece la revista:* Latindex, Clase (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades-UNAM), Dialnet, Biblat (Bibliografía Latinoamericana), Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y El Caribe, España y Portugal), Scielo (Scientific Electronic Library).

POLIS. vol. 17, núm. 1, enero-junio de 2021, es una publicación semestral editada por la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Iztapalapa, División Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología. Prolongación Canal de Miramontes 3855, Col. Ex-Hacienda San Juan de Dios, Delegación Tlalpan, C.P. 14387, Ciudad de México, y Av. San Rafael Atlixco 186, edificio H, cubículo 101, Col. Vicentina, Delegación Iztapalapa, C.P. 09340, Ciudad de México; teléfono 5804-4600, ext. 4788. Página electrónica de la revista: [polismexico.izt.uam.mx](http://polismexico.izt.uam.mx). Correo electrónico: [<polis\\_iztapalapa@yahoo.com.mx>](mailto:<polis_iztapalapa@yahoo.com.mx>). Editor responsable: Dr. Mario Federico Bassols Ricárdez. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo de Título No. 04-2011-061717205300-102, ISSN 1870-2333. Certificado de Licitud de Título número 13177 y Certificado de Licitud de Contenido número 10750, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Editada por Ediciones del Lirio: Azucenas, Número 10, Col. San Juan Xalpa, Delegación Iztapalapa, C.P. 09850, Ciudad de México. Este número se terminó de editar en la Ciudad de México en julio de 2019, con un tiraje de 500 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.



Integrante del Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica y Tecnológica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

# POLIS

M É X I C O

Enero-Junio, 2021 • volumen 17 • número 1

## ARTÍCULOS

- ¿Régimen urbano o gobernanza empresarial?  
Nuevo León en el siglo XXI 7  
*María del Socorro Arzaluz Solano*
- Agenda política hacia el bienestar y la cohesión social  
en el Gobierno de la Cuarta Transformación en México 43  
*Miguel Rodrigo González Ibarra, Freddy Hernández Bazán*
- El discurso identitario del México posrevolucionario  
como política cultural homogeneizadora 75  
*Angélica Bautista López*
- Percepción de la compra del voto y desconfianza del votante mexicano 107  
*Ricardo Román Gómez Vilchis*
- Urbanización popular y participación ciudadana en la Ciudad de México.  
El caso del Valle de Cuauhtepc, 1960-2010 129  
*Cuaubtémoc Ochoa Tinoco*
- El *Jueves de Corpus*: la masacre estudiantil de 1971  
en México narrada a 50 años 169  
*Jorge Mendoza García*

RESEÑAS

Mónica Contró González y Issa Luna Pla (2016)  
Los derechos de los niños y niñas en México frente al  
ambiente obesogénico, México, UNAM, 123 pp.

213

*José Alberto Vázquez Arellano*

Marisol Pérez Ramos (Coord.) (2019) Planeación, desarrollo  
y una experiencia de investigación – intervención psicosocial  
con familias en comunidad, México, UAM-I, 327 pp.

*Alejandro Lara Figueroa*

## **ARTÍCULOS**



# ¿RÉGIMEN URBANO O GOBERNANZA EMPRESARIAL? NUEVO LEÓN EN EL SIGLO XXI

URBAN REGIME OR CORPORATE GOVERNANCE?  
NUEVO LEON IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY

María del Socorro Arzaluz Solano\*

## RESUMEN

El artículo analizó los vínculos Estado-empresa-sociedad a través del estudio de caso de Nuevo León en años recientes. Se partió de la pregunta de si esta forma de alianza se puede considerar un «régimen urbano» de acuerdo con el enfoque de Clarence Stone. El documento examinó la crisis de seguridad en el estado y el surgimiento de dos instrumentos de alianza estado-empresa-sociedad: la creación de la Policía Fuerza Civil (2011) y el Consejo Nuevo León (2014). Se concluye que este caso se acerca más a una gobernanza empresarial que a un «régimen urbano» de acuerdo con el enfoque utilizado.

**Palabras clave:** Régimen urbano, gobernanza, violencia, Nuevo León.

## ABSTRACT

The article analyzes the state-company links through the case study of Nuevo León in recent years. It starts from the question whether this form of alliance can be considered an urban regime according to Clarence Stone's approach. The document examines the security crisis in the state and the emergence of two instruments of state-company alliance: the creation of the Civil Force Police (2011) and the Nuevo León Council (2014). It is concluded that this case is closer to a corporate governance than to an urban regime according to the approach used.

**Keywords:** Urban regime, governance, violence, Nuevo León.

Recibido 27 de septiembre de 2020  
y aceptado 19 de marzo de 2021

---

\* Profesora-Investigadora de El Colef, adscrito al Departamento de Estudios de Administración Pública <sarzaluz@colef.mx>.

## INTRODUCCIÓN

A inicios del siglo XXI un equipo de investigadores<sup>1</sup> emprendimos un análisis para tratar de aplicar el enfoque de la teoría del «régimen urbano» al caso de Nuevo León, particularmente a los municipios de Monterrey, San Pedro Garza García, Apodaca y García. Las preguntas en ese momento tenían que ver con los siguientes temas: (a) las formas de gobierno ejercidas en el espacio metropolitano, (b) la compleja articulación entre gobiernos municipales y gobierno estatal en las políticas urbanas, (c) los modos de cooperación entre sector público y privado en la gestión local, y (d) los componentes centrales de las coaliciones o grupos de poder en los gobiernos metropolitanos.

El estado de Nuevo León se ubica en la zona noreste de México; de acuerdo con el Inegi, tenía en 2020 alrededor de 5 millones 341 habitantes, casi todos viviendo en la Zona Metropolitana.

En los últimos años, la entidad ha enfrentado la inseguridad de manera creciente. Es notorio cómo los homicidios se han incrementado a partir del 2010, con el pico más alto en 2012. Fue en Monterrey donde se registró uno de los atentados de mayor resonancia nacional, que fue la masacre del Casino Royal en agosto de 2011.

¿Cómo enfrenta el gobierno estatal la tarea de gobernar en una entidad fuertemente urbanizada? ¿Esta forma de gobierno se aproxima a un «régimen urbano»?

Estas son las preguntas centrales de este trabajo que se responderán a través del análisis de dos casos: (1) la conformación de la Policía Fuerza Civil en 2011, y (2) la creación del Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica en 2014.

En estas acciones, el actor privado ha estado presente desde la concepción, ejecución y seguimiento de los proyectos. El documento tratará de responder cómo se han relacionado gobierno, empresa privada y sociedad civil en decisiones trascendentales de la vida política de la entidad.

Este artículo sigue la siguiente estructura: en la primera parte se hace una breve discusión del concepto «régimen urbano». En seguida se describe

---

<sup>1</sup>Mario Bassols, Roberto García, Socorro Arzaluz y Rosalía Chávez.



brevemente el papel del empresariado en la historia económica de la entidad. En la segunda parte se describe el proyecto denominado «Monterrey Ciudad Internacional del Conocimiento», como etapa precedente de la crisis de seguridad en el estado. Asimismo, se relatan los principales hechos de violencia entre 2006-2019. Además, se analizan los dos ejemplos de la alianza estado-empresa-sociedad: la Policía Fuerza Civil en 2011 y el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica en 2014. En ambos casos, el papel jugado por el grupo empresarial ha sido clave. En las conclusiones se discute la posibilidad del surgimiento de una forma de gobernanza empresarial como producto de estas alianzas.

El método seguido para la elaboración de este documento fue principalmente a través de fuentes secundarias (documentos académicos y notas de prensa). Otra fuente de información fueron las páginas de internet de ambas instituciones. Cabe aclarar que se han buscado otra clase documentos oficiales; no obstante, hay escaso material oficial disponible. La información anterior se complementa con la revisión de algunas leyes y reglamentos generados en torno a los temas tratados (seguridad y planeación). La elección de los dos estudios de caso (Fuerza Civil y Consejo Nuevo León) fue debido a que en ambas figuras se hizo pública la presencia del actor empresarial en su conformación.

## RÉGIMEN URBANO Y PODER

Entre los años 2002 y 2004 un equipo de investigadores de El Colegio de la Frontera Norte en la sede Monterrey analizó el modelo de «régimen urbano» en esta metrópoli. En esos años era escaso el conocimiento en México en torno a este enfoque teórico. El equipo seleccionó cuatro estudios de caso de los entonces nueve gobiernos locales metropolitanos (2002): Monterrey, Apodaca, San Pedro Garza García y García. Las razones de la elección de estos casos fueron: Monterrey, por ser el municipio más poblado y sede del gobierno estatal. San Pedro Garza García, por sus altos indicadores de nivel de vida y por ser considerado un ejemplo de transparencia y participación ciudadana. Apodaca, por resultar un caso extremo a Monterrey y San Pedro tanto en infraestructura como en calidad de vida. García se había incorpo-

rado hacía poco tiempo a la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) y era un municipio en proceso de crecimiento. Otra variable considerada fue la presencia de diferentes partidos políticos en esas gestiones de gobierno: Monterrey y San Pedro, PAN; Apodaca, PRI, y García, PRD.

De acuerdo con las propuestas de la teoría del «régimen urbano», los autores consideraron los siguientes componentes:

- 1) Frontera territorial de la agenda (escala local, metropolitana o regional).
- 2) Duración de la agenda (periodos de gobierno en que esta se mantiene).
- 3) Tipo de agenda distintiva (empresarial, conservadora, progresista).
- 4) Componentes sociales de las agendas locales (tipo de actores, presencia de élites políticas y formas de participación).
- 5) Movilización de recursos externos (estatales, federales).
- 6) Existencia de liderazgos (fuertes, débiles o inexistentes).
- 7) Nivel de presencia de asociaciones público-privadas (nula, débil o creciente) (Bassols, 2005: 9).

En las conclusiones se señala que solo San Pedro Garza García se podía considerar en una etapa de transición al modelo de «régimen urbano», dado el comportamiento de los actores observados. En contraste, García era «la antítesis del régimen urbano» por las carencias y dificultades que enfrentaba.

Con base en dicho estudio, pasados algunos años surge la inquietud de reflexionar si la Teoría del «Régimen Urbano» (TRU) tiene alguna utilidad en la explicación de los procesos sociales y cambios experimentados en los últimos años en la entidad. El ensayo que presentamos no da continuidad al hecho hace algunos años; se trata de un trabajo diferente situado a nivel estatal y tomando como punto de partida la crisis de seguridad en Nuevo León que se vivió en años recientes.

## ¿GOBERNANZA URBANA O «RÉGIMEN URBANO»?

El concepto de «régimen urbano» surgió a principios de los años ochenta con el trabajo clásico de Clarence Stone sobre el caso de Atlanta. Su objetivo era analizar las condiciones bajo las cuales surgían coaliciones políticas duraderas. Stone, al igual que Gerry Stroker, analizan el tema del poder en las ciudades norteamericanas considerando la forma en que gobierno se alía con otros actores. El postulado de este enfoque es que «los gobernantes están obligados a cooperar con aquellos que poseen recursos esenciales para lograr una serie de objetivos políticos, es decir, los titulares de poder sistémico» (Stroker, 1998: 123).

De acuerdo con ambos autores, un «régimen urbano» puede ser definido como un grupo informal y relativamente estable con acceso a recursos institucionales que le permiten tener un papel sostenido en la toma de decisiones de gobierno. Es probable que los participantes tengan una base institucional, es decir, es probable que tengan un dominio del poder de mando. No obstante, «el régimen, se forma como una base informal para la coordinación y la creación de una estructura de mando que abarca todo» (Stroker, 1998: 123).

El trabajo de Stone ha tenido grandes repercusiones en la tradición americana y él mismo ha dado continuidad a su proyecto a través de los años. No obstante, el enfoque se ha utilizado poco en México y en América Latina.

Entre los trabajos pioneros en México encontramos el de Mario Bassols (2006), quien hace un exhaustivo análisis de la producción norteamericana sobre el poder urbano y sobre las bases del «régimen urbano». Para Bassols, «el trabajo de Stone enfatiza las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales en las coaliciones políticas, y cómo estructuran un peculiar juego de valores para obtener y ejercer el poder político». La importancia de este enfoque radica en que se sitúa en una época de la transición del capitalismo dirigida a la privatización de diversas funciones del Estado (Bassols, 2006: 28). Por lo anterior, se analizó el caso de la zMLm como un ejemplo paradigmático de este tipo de alianzas formales e informales entre los actores que detentan el poder político y aquellos que poseen el poder económico.

Además del ya citado trabajo de Bassols, Enrique Cabrero (2005) sitúa el análisis económico de la ciudad como base para el surgimiento del «Régimen

Urbano». En su texto sobre acción pública y desarrollo local (2005), citando a Peter Peterson afirma que el crecimiento económico de la ciudad constituye el interés dominante para el conjunto de actores e instituciones locales. De este planteamiento se derivan dos corrientes que estudian las formas de relación entre mercado, estado central, autoridades locales, grupos sociales y grupos de interés (Le Gales, citado por Cabrero, 2005). Las dos corrientes son: (1) el modelo de las coaliciones urbanas para el crecimiento (*urban growth coalition*), y (2) la teoría del «régimen urbano» (TRU) (*urban regime*) (Cabrero, 2005: 50). Respecto a esta última, la pregunta central que trata de responder este enfoque es quién se beneficia con el desarrollo urbano.

Para Enrique Cabrero, la TRU aporta un marco conceptual útil para interpretar la acción pública urbana en el contexto mexicano y es sobre esta última a la que dedica el análisis de los estudios de caso de Toluca, San Luis Potosí, León y Aguascalientes en el libro citado.

En síntesis, en México el trabajo de Bassols se aboca al estudio de la TRE a nivel municipal en la ZMM entre los años 2002-2004, mientras que Cabrero toma esta como un componente de la Acción Pública, enfoque en que basa el estudio de cuatro entidades entre 1988-1999.

En una revisión más reciente del tema, Mario Bassols (2019) indica que se requieren algunas condiciones en el proceso de interacciones entre los aparatos público y privado en el régimen urbano: (a) un marco institucional que soporte tales decisiones, (b) cooperación entre los diversos participantes (mediante incentivos selectivos) y, (c) una agenda comprometida para llevar a cabo proyectos sustantivos.

Una conclusión de Bassols es que los gobiernos locales no cuentan con la capacidad suficiente para gobernar; por esa razón recurren a coaliciones políticas dentro de las cuales existen grupos privados dominantes que proporcionan soporte al equipo de gobierno; esta coalición se constituye como un «régimen».

Con el paso del tiempo, el enfoque de Stone fue perdiendo fuerza, además de que tuvo poca trascendencia fuera del ámbito anglosajón. No obstante, estableció las bases para el análisis de los mecanismos de poder y las alianzas locales en las ciudades.

Los principales temas que rescatar en un enfoque contemporáneo del «Régimen Urbano» son, de acuerdo con Bassols, los relativos al ejercicio

del poder en las grandes ciudades: (1) ¿cómo se construye una agenda en el corto y mediano plazo?, (2) ¿cómo entender la continuidad y el cambio en el poder urbano y el gobierno de la ciudad?, (3) ¿cómo redimensionar en las ciudades latinoamericanas el contenido de la agenda urbana en contextos de expansión metropolitana? (Bassols, 2019:25).

Otro enfoque teórico en el tema del gobierno en las ciudades es el de la gobernanza urbana, la cual establece la alianza de los diferentes actores gubernamentales, privados y sociales, en temas que conciernen a la población; no obstante, desde esta perspectiva se trata de un poder compartido, a diferencia del «régimen urbano», en el cual hay un poder que predomina sobre los otros. Si bien la gobernanza es un concepto que se ha utilizado en innumerables estudios y ha sido ampliamente discutido, no es la intención hacer un análisis exhaustivo, sino presentar algunos elementos para diferenciar del sentido del «régimen urbano».

Para Díaz Orueta, en su estudio del caso español, «la gobernanza se ha configurado como un concepto importante manejado cada vez con mayor frecuencia para referirse a la creciente complejidad de las estructuras urbanas y de los procesos de toma de decisión en las ciudades». En los últimos años, las ciudades se han convertido en mercancías para venderse al mundo con las mayores ganancias posibles, utilizando técnicas de marketing y con un enfoque abiertamente empresarial de las políticas urbanas; a esto le denomina «gobernanza empresarial» (Díaz Orueta, 2012: 57). En este modelo, la ciudadanía queda fuera de las decisiones que se imponen sin consultar. En el caso de España, de acuerdo con Díaz Orueta, este modelo empezó desde la década de los ochenta. Para él, hay una relación entre las formas de gobernanza urbana y la evolución de la estructura socioespacial de las ciudades, particularmente de las periferias (Díaz Orueta, 2012:58).

Entre algunos de los elementos que se detectan en esta forma de gobernanza se encuentran:

- 1) Las alianzas público-privadas para algunos proyectos.
- 2) El desarrollo de megaproyectos y megaeventos.
- 3) La despolitización de las políticas urbanas.
- 4) Los procesos de gentrificación que ocasionan segregación urbana (Díaz Orueta, 2012: 62-63).

El trabajo empírico lo sitúa en cuatro ciudades españolas para concluir que los modelos de ciudad que se analizan son ejemplos de la denominada «gobernanza empresarial», la cual corresponde a un modelo capitalista en el que las decisiones sobre las ciudades son tomadas por los grupos con poder económico. Se trata de urbes mercantilizadas donde la segregación social es un efecto.

Las reflexiones anteriores son la base para analizar las coaliciones o alianzas que se formaron entre grupos empresariales y gobierno estatal en Nuevo León, como consecuencia de la violencia e inseguridad experimentada en el estado en los últimos años. La hipótesis que planteamos es que, ante la incapacidad del hacer frente al problema, en un estado con una tradición empresarial muy fuerte, la iniciativa privada forma una coalición con el gobierno estatal para enfrentar este asunto. La cuestión para debatir es si a esta alianza se le puede denominar «Régimen Urbano», de acuerdo con la literatura existente, o tal vez se trata de una forma de gobernanza urbana o un modelo de gestión en la cual la empresa participa en las decisiones más importantes de gobierno.

## EMPRESA Y GOBIERNO EN NUEVO LEÓN

El tema del auge empresarial en el estado de Nuevo León ha sido estudiado por diversos autores (Vellinga, 1988; Cerutti, 2000; Cerutti, Ortega y Palacios, 2000), entre otros. Se encuentran publicaciones que abordan los antecedentes, historia y vínculos entre diferentes niveles de gobierno y empresas. Asimismo, se analizan los factores históricos y económicos que favorecieron que en la entidad se desarrollaran empresas muy poderosas a nivel internacional.

No es la intención hacer un recuento de esta historia, ya que esto sobrepasa los objetivos del trabajo; no obstante, ubicamos algunos aspectos importantes a considerar en el nexo entre empresa-gobierno que en el caso de Nuevo León es un fenómeno estudiado ya por los especialistas.

Cerutti et al. (2000) consideran varios aspectos en el auge del empresariado en la entidad, las cuales resumen en varios puntos: (1) la perdurabilidad histórica de varias familias en el mundo del capital. (2) La relación de estas

familias con la economía de Estados Unidos, en particular con Texas. (3) La dinámica regional propia del norte de México. (4) La alta capacidad de adaptación del empresariado (Cerutti et al., 2000: 102-104).

Varios autores coinciden en que el auge empresarial en el estado se observa desde la etapa porfirista (1886-1909) con el gobierno de Bernardo Reyes y con sus políticas de exención de impuestos, que se repitieron en años posteriores favoreciendo a las empresas locales.

Con la consolidación del Estado protector, se abrieron importantes oportunidades de negocio para los empresarios regiomontanos, estrechamente relacionadas con el mercado interno y los beneficios que otorgaba el gobierno, en términos de subsidios, exenciones de impuestos y crédito público. En este periodo, que se extiende entre la década de 1940 y 1960, se dio un nuevo apogeo industrial en Monterrey y su área metropolitana (Smith et al., 2008: 13).

Es en las elecciones de 1997 cuando los empresarios participan abiertamente en la política local con la postulación de Fernando Canales Clariond, quien ganó la elección de ese año y se convirtió en el primer gobernador panista de Nuevo León. Guadarrama (1987) señala que «los empresarios neoleonenses se han caracterizado por ocupar posiciones de vanguardia en el proceso de industrialización del país» (Guadarrama, 1987:145).

En Nuevo León, de acuerdo con esta autora,

desde su formación, el Partido de Acción Nacional ha sido fuertemente apoyado por grupos empresariales locales. Ello ha repercutido en una mayor experiencia de comportamiento de oposición y también de la utilización de esta como recurso político en las negociaciones con los poderes regionales y del centro (Guadarrama, 1987: 148).

No obstante, la llegada del PAN al poder no fue del todo exitosa, ya que, de acuerdo con una especialista, «el PAN en la responsabilidad de gobierno al no extender plenamente las prerrogativas democráticas para la competencia política y de derechos políticos de los ciudadanos, ahogó hacia el paso natural hacia una consolidación democrática» (Medellín, 2006: 88). Es decir,

el empresariado a través del PAN no tuvo una gestión exitosa en su primer gobierno estatal que recuperó el PRI en las siguientes elecciones.

No obstante, el papel del empresariado es tan importante en el estado que ha consolidado un discurso en los medios de comunicación como lo demuestra el trabajo de Smith (2008), sobre la ideología empresarial regiomontana, a la que se define como una clase conservadora y contraria a los procesos centralizadores del Estado Nacional. «la construcción de este modelo se reforzó gracias a la capacidad de dicho grupo de poder, capaz de construir patrones ideológicos comunes a toda la ciudad y hacer que ese discurso se legitimara en el tiempo» (Smith et al., 2008: 11).

Esta influencia se percibe en diferentes ámbitos en la entidad: en los medios de comunicación, en el plano cultural, entre otros. Como ejemplo de esta clase de enfoque, un texto de reciente publicación genera el término de «capitalismo social» en referencia al legado de los empresarios en diferentes épocas en el estado (Salinas, 2020).

En el plano de las decisiones públicas y del vínculo estado-empresa, es poco lo que se ha estudiado al respecto, por lo que este trabajo es un acercamiento a dos casos donde la presencia empresarial es muy visible.

El siguiente apartado describe una de las etapas más críticas en la entidad y cómo el actor empresarial aparece para vincularse con el gobierno en la solución de esta problemática.

Tomamos como punto de partida el gobierno de Natividad González Parás (2003-2009) donde se empieza a generar una oleada de violencia que alcanzó sus puntos más críticos durante el mandato de Rodrigo Medina (2009-2014) y que continúa, aunque con menor magnitud, con el gobernador Jaime Rodríguez Calderón. Aquí el tema es analizar la «coalición» entre empresa y gobierno en el tema de la seguridad pública.

## **DE LA «CIUDAD DEL CONOCIMIENTO» A LA CIUDAD DE «LOS TAPADOS»**

En el año 2003 asume la gubernatura del estado Natividad González Parás. Durante su gestión se hizo importante obra pública y varios proyectos culturales-urbanos. Entre la obra realizada destaca la ampliación del Sistema



de Transporte Colectivo Metrorrey, la remodelación del Parque Fundidora y la construcción del Paseo Santa Lucía. La proclama de González Parás era hacer de Monterrey una «Ciudad Internacional del Conocimiento» (MCIC), en la cual se diera una alianza entre academia y empresa. Si bien este fue un discurso que se reprodujo durante esos años, nunca hubo una definición de los alcances que se pretendían con ese proyecto. Durante 2007 y 2008, se realizaron un gran número conferencias, conciertos y foros, todos comprendidos en MCIC. Asimismo, se diseñó un Parque de Investigación e Innovación Tecnológica (PIIT) en el que se concentraron empresas e instituciones académicas.

EL PIIT se inauguró en 2009, y para 2011 se afirmaba que «el clúster de nanotecnología de Nuevo León (CNNL) se está consolidando como una nueva opción de crecimiento y competitividad para las empresas locales y promotor insignia de un nuevo modelo de desarrollo para el estado de Nuevo León» (González Hernández, 2011: 22).

A pesar de la pretensión del proyecto, la crítica principal era en el sentido de que este proyecto no se destinaba a beneficiar a la población del estado, sino a un sector muy limitado:

El clúster se inserta en la plataforma científico-tecnológica que se adaptó para orientarse al desarrollo productivo empresarial y en el marco normativo que viabilizó la privatización del conocimiento científico. El Clúster de la Tecnología de Nuevo León es un ejemplo de la vinculación de la Triple Hélice en la innovación, pero habrá que ver si dicha configuración puede generalizar el beneficio a los diferentes sectores sociales de esa región (Zayaga, 2013: 28).

Sin duda, la crítica más fuerte a este proyecto provino del sector académico. De los autores que han analizado el proyecto MCIC, el trabajo de Moreno y Contreras se centra en las obras urbanas y señala que «contempla la renovación urbana en el sentido de hacer de Monterrey una ciudad atractiva para el capital extranjero y colocarse en el ranking mundial de ciudades ligadas a la economía del conocimiento y puntos de turismo internacional» (Moreno y Contreras, 2010: 132).

Este proyecto se asemeja en mucho al caso expuesto por Díaz Orueta: con grandes obras suntuarias, festivales y la alianza público-privada, es decir, al modelo urbano de la «gobernanza empresarial».

Como parte de este plan se publicó la *Ley para el Fomento del Desarrollo Basado en el Conocimiento* (2004), para afianzar la consolidación del PIIT. No obstante, el análisis de Moreno y Contreras demuestra que nunca hubo transparencia en los objetivos ni se detalló la forma en que se vincularían las universidades y las empresas en este PIIT. Otro componente de este proyecto fue la modificación urbana de la ciudad, específicamente el Paseo Santa Lucía, la cual pretendía situar a Monterrey como una ciudad atractiva para el turismo internacional. En este sentido, se afirma que

la premura por colocar a Monterrey entre las ciudades globales o más atractivas para la inversión sigue el patrón de subordinar la política urbana a grandes eventos como el motor principal de transformación de la ciudad. A esto se le conoce como *festivalización* de la política urbana. Uno de sus resultados es la *urbanalización*, es decir, la fragmentación o tematización de paisajes desanclados de su entorno (Moreno y Contreras, 2010: 145).

Han sido de diverso tipo las críticas a este proyecto, la mayoría provenientes del sector académico y desde el ámbito periodístico.

Sobre el Paseo Santa Lucía, que es hoy uno de los sitios más emblemáticos de la ciudad, se han hecho algunos estudios; por ejemplo, un especialista en arquitectura y arte lo define así:

Las obras de arte cualifican la imagen del Paseo, contribuyen a su espectacularidad. No faltan en ellas magia y fantasía, cualidades que se expresan a través de: 1) la propia condición navegable del canal, 2) diversos modelos de lanchas, desde el convencional hasta el tipo góndola veneciana pasando por la trajinera de Xochimilco, 3) un pintoresco puente circular, 4) vestigios históricos que nos hablan de tiempos pasados [...], 5) carteles informativos con reseñas de acontecimientos históricos y legendarios que permiten evadirse en el tiempo, 6) fuentes, cascadas falsas de cemento simulando roca natural, surtidores o juegos de agua que alcanzan su cenit

en la atracción conocida como «Fuente de olas», donde es posible generar la ilusión de un mar embravecido [...]. Detrás de la idea de Santa Lucía está, indudablemente, el Riverwalk de San Antonio [...], Sócrates Rizzo, primer político en impulsar el proyecto Santa Lucía, tuvo como asesor a Alvin Groves, responsable de parte del canal de San Antonio (Prieto, 2013: 160-161).

Pero el crítico más duro es Jordi Borja, quien fue invitado por el gobierno de Nuevo León para realizar un diagnóstico sobre las posibilidades urbanas de la ciudad. En su estudio «Revolución urbana y derechos ciudadanos», dedica un apartado completo para analizar los casos de Barcelona, Bilbao y Monterrey. De esta última ciudad, se afirma que fue un «caso fallido», a diferencia de Bilbao. Los motivos los encuentra en la falta de un liderazgo político potente con un discurso integrador y con una cooperación interinstitucional efectiva (gobierno estatal y local). Borja explica la falta de liderazgo por el bajo nivel cultural de las élites y la voluntad política de estas en mantener la segregación social en la ciudad. Realiza una fuerte crítica al Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) (otro ícono de la ciudad), por su falta de formación humanística y destaca la falta de movilización ciudadana en una «sociedad dualizada» (Borja, 2012: 295).

El Fórum Universal de las Culturas se clausuró el 8 de diciembre de 2007. En el acto final, el gobernador declaró que «el evento duró 80 días, se recibieron más de 4 millones de visitantes en los más de mil eventos y 865 sesiones del capítulo de diálogos» (*La Jornada*, 2007). Ese día es recordado por los habitantes de Monterrey por el espectáculo de fuegos pirotécnicos que se apreció desde diferentes puntos de la ciudad y por la gran fiesta.

Concluida la celebración, el estado despertó a la realidad de la violencia recién instalada en Nuevo León. Esto inició el 6 de septiembre de 2006 (antes del Fórum) cuando Marcelo Garza y Garza, entonces director de la Agencia Estatal de Investigaciones de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, fue asesinado en un sitio público en San Pedro. Para entonces, se manejó que se trataba de un hecho aislado y que no habría mayores consecuencias, pero ya durante el *Quinto Informe de Gobierno* de Natividad González Parás y concluido el Fórum, los reclamos en torno a la violencia se hicieron presentes (*Proceso*, 2008).

De ahí en adelante, durante el último año de la gestión de González Parás y en todo el sexenio de Rodrigo Medina, la violencia acompaña a la próspera ciudad de Monterrey y al estado de Nuevo León. El cuadro 1 resume los principales hechos en el estado en las últimas gestiones de gobierno.

**Cuadro 1.** *Principales hechos de violencia en Nuevo León (2006-2017)*

Fecha	Hecho	Lugar	Descripción	Personas involucradas	Gobernador
6 de septiembre de 2006	Asesinato de Marcelo Garza y Garza	San Pedro Garza García	El director de la Agencia Estatal de Investigaciones es asesinado en una plaza pública	Una persona	Natividad González Parás
Febrero de 2009	Bloqueos de avenidas por los «tapados»	Monterrey, Nuevo León	Manifestantes bloquean Avenida Constitución como protesta por la presencia de operativos militares en el Estado	25 manifestantes detenidos	Rodrigo Medina
Marzo de 2010	Asesinato de dos estudiantes del Tecnológico de Monterrey	Monterrey, Nuevo León	Tras un enfrentamiento entre militares y presuntos miembros de la delincuencia organizada, los estudiantes fueron asesinados dentro del campus	2 estudiantes de maestría del Tecnológico de Monterrey	Rodrigo Medina
Mayo de 2011	Ataque al Café Iguana	Monterrey, Nuevo León	Un comando armado abrió fuego contra la fachada del Café	4 muertos: dos clientes y dos guardias de seguridad	Rodrigo Medina
Julio de 2011	Caso «El Sabino Gordo»	Monterrey, Nuevo León	Grupo de delincuentes amenazan al propietario del bar «El Sabino Gordo». Tras un desacuerdo, días después atacan a balazos el lugar	19 personas asesinadas.	Rodrigo Medina

Fecha	Hecho	Lugar	Descripción	Personas involucradas	Gobernador
Agosto de 2011	Incendio en Casino Royal	Monterrey, Nuevo León	El ataque fue presuntamente perpetrado por dos grupos de sicarios de Los Zetas, quienes incendiaron el lugar por el incumplimiento de pagos por extorsión	53 personas muertas	Rodrigo Medina
19 de febrero de 2012	Motín y fuga en el penal de Apodaca	Apodaca, Nuevo León	Fuga y motín en un penal de Nuevo León	44 muertos y 30 reos fugados	Rodrigo Medina
Mayo de 2012	49 cuerpos abandonados en carretera de Nuevo León	Cadereyta, Nuevo León	Los cuerpos de 49 personas fueron hallados en bolsas de plástico en el kilómetro 47 de la carretera Monterrey-Reynosa, el 13 de mayo. Estas acciones están relacionadas con la lucha entre el cártel de Sinaloa y Los Zetas	43 hombres y 6 mujeres.	Rodrigo Medina
Febrero de 2013	Caso Kombo Colombia	Rancho Las Estacas, Nuevo León	Una docena de hombres armados interrumpe en una fiesta secuestrando a 14 miembros y 3 ayudantes del grupo Kombo Colombia; días después se encontraron sepultados en un pozo	14 integrantes del grupo musical y 3 ayudantes	Rodrigo Medina

Fecha	Hecho	Lugar	Descripción	Personas involucradas	Gobernador
Julio de 2013	Captura del Z40	Nuevo León en los límites con Tamaulipas	Gobierno federal captura a Miguel Ángel Treviño Morales, líder del cartel de los Zetas	Miguel Ángel Treviño Morales, Abdón Federico Rodríguez y Ernesto Reyes García	Rodrigo Medina
Marzo de 2015	Captura del Z42	San Pedro Garza García, Nuevo León	A través de un operativo capturan a Omar Treviño «Z42», jefe del Cartel de los Zetas	Omar Treviño, Carlos Arturo Jiménez Encinas y cuatro personas	Rodrigo Medina
Junio de 2015	Balacera en un depósito de cerveza	García, Nuevo León	Una balacera deja siete muertos acribillados en el lugar de los hechos y tres más en el hospital	10 personas asesinadas	Rodrigo Medina
Febrero de 2016	Motín en el Penal del Topo Chico	Monterrey, Nuevo León	Ante el intento de una fuga, se desencadena un conflicto entre los carteles Zetas y del Golfo ocasionando un motín entre los reos	49 muertos, 12 heridos	Jaime Rodríguez Calderón
Enero de 2017	Fosas clandestinas	Cerro del Fraile, García, Nuevo León	La Procuraduría General de Justicia del Estado encuentra 56 cuerpos en una fosa clandestina	56 cuerpos no identificados	Jaime Rodríguez Calderón
Octubre de 2017	Motín en el Penal de Cadereyta	Cadereyta, Nuevo León	Reclusos protestan inconformes ante las nuevas reglas de seguridad ocasionando un conflicto con policías de Fuerza Civil	18 muertos	Jaime Rodríguez Calderón

*Fuente: Elaboración de Gustavo Vázquez, con base en datos de prensa.*

En Nuevo León, especialmente en la ZMM, se empezaron a vivir fuertes situaciones de violencia con hechos como la aparición de los «tapados»: jóvenes pagados por el crimen organizado que bloqueaban avenidas para intimidar a la población. Entre 2010 y 2012 apareció un gran número de «colgados» en puentes y avenidas principales, pero sin duda fueron dos hechos los que marcaron un antes y un después en esta metrópoli: el asesinato de dos estudiantes del Tecnológico de Monterrey a manos del Ejército que los trató de hacer pasar por criminales, y el atentado y posterior incendio del Casino Royal, en el cual murieron más de 50 personas (la mayoría mujeres). Un hecho que no ha sido esclarecido y que incluso atrajo una recomendación de la CNDH fue el asesinato y exhibición de 49 torsos humanos en el municipio de Cadereyta en mayo de 2012. Estos cuerpos no han sido identificados en su totalidad, pero algunas referencias señalan que al menos diez de estas personas eran migrantes hondureños (López y Arzaluz, 2018: 114). Otros hechos delictivos de gran magnitud fueron el atentado al bar Sabino Gordo y el asesinato de los miembros del grupo musical Kombo Colombia.

En esos años también se da una ola de desapariciones de personas, lo que conlleva a la formación de colectivos como FUNDENL (Fuerzas Unidas de Nuestros Desaparecidos en Nuevo León), organización que hasta la fecha (2021) trabaja para esclarecer casos que no han sido resueltos por las autoridades estatales. Este grupo incluso ha publicado varios informes sobre su labor.

Para algunos autores (González Ramírez, 2015; Villarreal, 2016a, 2016b), estos momentos álgidos en un estado que se había caracterizado por bajos índices de violencia y por la pujanza de la actividad económica tuvieron como uno de sus resultados el surgimiento de una sociedad civil organizada que no había figurado en años anteriores. González Ramírez llama a esta etapa «La Primavera Regia» mientras que Ana Villarreal se refiere a la «Transparencia de la víspera»; estas son las nuevas formas de participación social que se generaron a raíz de la violencia.

Jesús González Ramírez (2015) hace un recuento exhaustivo de las acciones colectivas realizadas a raíz del fenómeno de la violencia; aunque no se trata de un trabajo académico, sino el punto de vista del activista, constituye una referencia sobre los hechos en Nuevo León y principalmente en Monterrey. Destaca la observación de lo que él denomina «el chip regio», que

define como una especie de construcción cultural impulsada por los grupos empresariales para crear una identidad de orgullo regional y conformismo a las disposiciones que venían desde arriba (González Ramírez, 2015: 175).

Por otra parte, el trabajo de Ana Villarreal es uno de los análisis más exhaustivos sobre la violencia en Monterrey en los años más peligrosos; ella realizó un sólido documento sobre los efectos de la violencia en diferentes sectores sociales.<sup>1</sup> Uno de los nuevos reclamos fue por el derecho de disfrutar del espacio público;

en respuesta al temor de estar en la calle, surgieron nuevos actores preocupados por mejorar la movilidad, la cultura vial, la calidad de la infraestructura urbana, entre otros temas relacionados. Desde distintos frentes, estos actores articulan y construyen su derecho a vivir en una ciudad más inclusiva y humana (Villarreal, 2016a: 114).

Villarreal analiza el surgimiento de colectivos como +Más allá de la marcha (movimiento que reclamaba justicia en el caso del Casino Royal), FUNDENL, así como de otros grupos organizados para la búsqueda de espacios públicos como Pueblo Bicicletero, Movimiento de Activación Ciudadana y La Banqueta se Respeta.

En años recientes, los penales son motivo de alerta para las autoridades en Nuevo León, ya que en estos se concentran personas de diferentes grupos delictivos que al tener disputas han ocasionado hechos con pérdidas importantes de vidas (Penal de Topo Chico, febrero 2016, 49 muertos; Penal de Cadereyta, octubre 2017, 18 muertos).

El cuadro 2 resume este incremento de la violencia con el número de homicidios dolosos cometidos en el estado. Se observa cómo de 116 hechos en 2004 se alcanza el punto más alto en 2011 con más de 2000. Las cifras más altas se observan entre 2010 y 2013, y aunque en los últimos años han disminuido estos delitos no se ha llegado a los niveles del inicio del siglo XXI.

---

<sup>1</sup> La tesis para obtener el grado de Doctora en Sociología por la Universidad de Berkeley de Ana Villarreal, titulada «Drug Violence, Fear of Crime and the Transformation of Everyday Life in the Mexican Metropolis», es quizá el documento académico más serio sobre la violencia en Monterrey entre 2011-2013, realizado con base en trabajo etnográfico en un contexto adverso; lamentablemente no ha sido traducido al español.



**Cuadro 2.** *Homicidios dolosos en Nuevo León, tres sexenios (2003-2018)*

<b>Año</b>	<b>Total nacional</b>	<b>Total Nuevo León</b>	<b>% Respecto al total nacional</b>	<b>Gobernador</b>
2003	10 087	147	1.46	Natividad González Parás
2004	9329	116	1.24	
2005	9921	150	1.51	
2006	10 452	168	1.61	
2007	8867	279	3.15	
2008	14 006	241	1.72	
2009	19 803	343	1.73	Rodrigo Medina de la Cruz
2010	25 757	951	3.69	
2011	27 213	2,174	7.99	
2012	25 967	1,832	7.06	
2013	23 063	926	4.02	
2014	20 010	574	2.87	
2015	20 762	473	2.28	Jaime Rodríguez Calderón
2016	24 559	627	2.55	
2017	32 079	664	2.07	
2018	35 964	852	2.37	

*Fuente: Inegi, Estadísticas de Mortalidad, 2018.*

Si bien no se trata de analizar el tema de la violencia derivada del narcotráfico, es necesario señalar esta situación en la entidad como el tema que originó una política centrada en atacar este fenómeno con la alianza entre gobierno, empresa y sociedad.

Las noticias a nivel nacional entre 2010 y 2012 divulgaban la imagen de un estado devastado por la violencia y se publicaron algunos textos que desde el periodismo destacaban estos hechos (Osorno, 2012). Es en este contexto en que surgen las acciones que relataremos en la siguiente sección con la pregunta: ¿las alianzas empresa-gobierno en Nuevo León apuntan a un tipo de «régimen urbano»?

## ¿«RÉGIMEN URBANO» O GOBERNANZA EMPRESARIAL?

### *EL SURGIMIENTO DE FUERZA CIVIL*

Cuando aparece la crisis de seguridad en Nuevo León, muchas personas con alto poder adquisitivo decidieron emigrar a Estados Unidos, principalmente a las ciudades de Austin y San Antonio en Texas (Durin, 2018). En una entidad donde los movimientos sociales no son bien recibidos, y ante la carencia de liderazgos fuertes, fue el sector empresarial el que colaboró en la manera de enfrentar una situación que sin duda afectaba en el plano económico por la mala imagen que se estaba dando en el exterior. En un principio, en forma de reclamo y después en alianza con el gobierno, se fue dando forma a esta coalición que se detalla enseguida.

Del surgimiento de Fuerza Civil se ubicaron dos trabajos publicados; uno denomina a esta alianza como una forma de «gobernanza para la gobernabilidad» (Mendoza y Montero, 2015), y el otro como un mecanismo innovador para enfrentar la inseguridad en la entidad (Montero, 2017). Ambos documentos analizan el surgimiento de Fuerza Civil. De esas fuentes extraemos la información sobre los actores involucrados.

De acuerdo con Mendoza y Montero (2015), la situación de violencia obligó al gobierno a reconocer la magnitud del problema y cambiar la estrategia planteada durante el sexenio de Rodrigo Medina. El inicio de este cambio fue el surgimiento de la denominada Alianza por la Seguridad, donde se integró la participación de empresarios, universidades y representantes de la sociedad civil (Mendoza y Montero, 2015: 115).

El primer acercamiento entre la iniciativa privada y el gobierno federal se dio en octubre del 2010, en una reunión del Grupo de Coordinación Operativa (GCO), donde participaron las autoridades estatales y federales responsables de la seguridad. También fueron invitados los representantes de las grandes empresas de Nuevo León (Mendoza y Montero 2015: 116).

La constitución del programa *Alianza por la Seguridad* fue anunciada por el gobernador Rodrigo Medina el 13 de septiembre de 2010. Se señaló entonces que «la estrategia se basa en dos ejes fundamentales: acciones estrictamente policíacas y acciones sociales de corte preventivo, que tendrán

un costo de 653.6 y 140 millones de pesos, respectivamente» (*La Jornada*, 2010: 42).

Parte del trabajo de la Alianza fue la elaboración de un diagnóstico en el cual se detectó la mala percepción de la policía y la necesidad de crear otro cuerpo, y así es como se decide la creación de Fuerza Civil.<sup>2</sup>

En las etapas preparatorias para este nuevo cuerpo de policía, de acuerdo con las fuentes revisadas, participaron empresarios, gobierno y academia:

Se crearon mesas de trabajo según las necesidades que se debían atender, siendo estas las de comunicación y marketing; reclutamiento y selección; coordinación y logística; plataforma tecnológica; procesos y estructura y formación. La iniciativa privada se coordinaba con las respectivas áreas de gobierno, entre ellas estaba la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) que llevaba las tareas de exámenes y documentación, el Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León (SESPENL), que llevaba las tareas de coordinación y marketing y la Universidad de las Ciencias de la Seguridad (UCS), que llevaba las tareas de adiestramiento (Mendoza y Montero, 2015: 118).

El artículo consultado indica que para esta tarea se unieron empresas, gobierno y sociedad civil; no obstante, solo se menciona a las empresas participantes, quedando pendiente el tema de las instituciones académicas que colaboraron y, sobre todo, no se indica qué tipo de sociedad civil participó en el proceso de creación de esta nueva fuerza policial. Por otra parte, el *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2012-2015* en este tema señala que

a partir de 2011, mediante la colaboración entre Gobierno, iniciativa privada y universidades se ha conformado un grupo de apoyo para el reclutamiento de elementos para Fuerza Civil denominado 'Alianza para la Seguridad', logrando un significativo avance en cuanto a la inscripción, selección y contratación de personal (PSSPNL, 2012:6).

---

<sup>2</sup> Este diagnóstico se ha buscado en fuentes gubernamentales y bibliotecas locales sin éxito.

Este Programa no indica expresamente qué instituciones académicas participaron, ni las empresas o empresarios que colaboraron en el proceso.

La nueva policía quedó formalizada con la expedición del Reglamento de la *Ley de la Institución Policial Estatal Fuerza Civil*. En 2014 se reporta que esta policía se integra con 2993 elementos hombres y 449 mujeres (Arzaluz, 2014: 74).

Después de la campaña de reclutamiento que se dio a nivel nacional y el proceso de profesionalización que se implementa con la creación de la Universidad de Ciencias de la Seguridad, los resultados se empiezan a observar y se vuelven cotidianos los patrullajes de este cuerpo. Al mismo tiempo, los homicidios empezaron a disminuir, como se observa en el cuadro 2.

Dado que la Alianza para la Seguridad fue un acuerdo entre actores gubernamentales y no gubernamentales, no hay documentos oficiales que indiquen los montos y el tipo de participación de los empresarios, así como el momento en que dejaron de apoyar este esquema. Por otra parte, los ensayos revisados aluden constantemente a la presencia de sociedad civil, pero en ninguna parte se hace referencia a qué grupos o colectivos se invitó para el diseño de esta nueva fuerza policiaca.<sup>3</sup> Con base en las fuentes consultadas, no es posible saber qué tan importante fue la presencia de la sociedad organizada en el surgimiento de Fuerza Civil, ya que ni los documentos académicos ni las notas de prensa revisadas mencionan nombres o datos específicos; por ejemplo, el carácter de las reuniones realizadas, el actor predominante en las fuentes disponibles ha sido la empresa.

El cuadro 4 resume a los actores que participaron en el proceso de creación de Fuerza Civil.

---

<sup>3</sup> Por sociedad civil se define a: «las organizaciones civiles son referidas como aquellas formas de organización ciudadana que no se encuentran ligada a organismos de carácter internacional, son de carácter no lucrativo, pero, pueden comercializar bienes y servicios, y a pesar de su carácter ciudadano, no buscan conquistar poder político ni escalar puestos dentro del sector gubernamental, sino que más bien están enfocadas (aunque no exclusivamente) en la promoción y defensoría de los derechos civiles y los beneficios sociales» (Bravo-Salazar y De la Cruz Orozco, 2018).

**Cuadro 3.** *Actores participantes en la creación de Fuerza Civil (2012)*

Gobierno estatal	Instituciones académicas	Empresas	Sociedad civil
Secretaría de Seguridad Pública	Se indica expresamente solo a la UANL en temas de capacitación	No se menciona qué empresas, se hace referencia al «grupo de los 10»	No se menciona ningún grupo o colectivo
Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública			
Universidad de Ciencias de la Seguridad			

*Fuente: Mendoza y Montero (2015); Montero (2017); PSSPNL 2012-2015.*

El otro caso donde se observa esta coalición empresa-gobierno es con la creación de un nuevo organismo a nivel estatal que estaría detrás de las principales decisiones de planeación en el gobierno.

### ***EL CONSEJO NUEVO LEÓN***

En octubre de 2013 una declaración de prensa alertó que se preparaba una nueva *Ley de Planeación Estratégica de Nuevo León*, que

pretende mediante consultas públicas y estudios técnicos determinar el *Plan de Desarrollo del Estado* con metas claras y alcanzables. Esta ley impulsada a principios de año por el sector privado será aplicada por el Consejo Nuevo León (CNL) para la Planeación Estratégica que encabezará el ejecutivo y tendrá un presidente a propuesta del gobernador» (Charles, 2013: 6).

Se menciona un Consejo Nuevo León, el cual tendría la facultad de colaborar en la planeación del desarrollo estatal, y se destaca que fue el sector privado el que impulsó esta iniciativa que se plasmó posteriormente en la legislación.

El 17 de enero del 2014 se publica la *Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León*, el fundamento legal de esta nueva figura, ya que el artículo 7 establece que

El Consejo será un órgano consultivo y propositivo del Ejecutivo del Estado en materia de planeación estratégica y su evaluación, estará integrado por:

- 1) El Presidente del Consejo, que será el Titular del Poder Ejecutivo del Estado;
- 2) El Presidente Ejecutivo, designado a propuesta del Titular del Ejecutivo, de entre los miembros ciudadanos del Consejo;
- 3) Seis consejeros ciudadanos de amplio reconocimiento público y conocimiento de la realidad económica y social del Estado, quienes a su vez serán los presidentes de las Comisiones a que se refiere el artículo II de esta *Ley*.

El artículo 9 señala las facultades de este Consejo y el resto de la ley aborda los pormenores del Plan Estratégico, así como de los mecanismos de seguimiento y evaluación. Se crea así una nueva figura inédita en el estado, con el objetivo de garantizar un esquema de planeación a largo plazo y que este no quede sujeto a las variables sexenales.

El primer CNL quedó instalado el 29 de septiembre de 2014. Uno de los consejeros, encargado de la Comisión de Transparencia, aseguró: «Vamos a asesorar, a dar seguimiento y opinar y proponer algunas medidas para encauzar los esfuerzos de los diferentes planes que tenga el gobierno del estado» (González, 2014: 2). En otra nota se aseguraba que este Consejo «sería financiado a mitades con fondos públicos y privados, aunque todavía no se tiene un cálculo exacto de su costo de operación» (Ramos, 2014: 2).

En su página oficial ([www.conl.mx](http://www.conl.mx)) el CNL se define como «un órgano transexenal, apartidista, consultivo y propositivo del estado en materia de planeación estratégica y su elaboración».

Su misión es

promover el desarrollo sostenible del estado de Nuevo León bajo una visión a largo plazo, a través de:

- 1) Una planeación integral que atienda los ejes económico, social y ambiental.
- 2) Mecanismos de planeación, elaboración de resultados, comunicación y rendición de cuentas.
- 3) Una constitución autónoma con recursos mixtos, de origen público y privado, que privilegie la transparencia.

El primer trabajo de este CNL fue la elaboración del *Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030*. La metodología para este instrumento, detallada en el mismo Plan, consistió en las siguientes etapas: «1) definición de la aspiración y ejes de diagnóstico, 2) análisis de la situación actual, 3) priorización de áreas de oportunidad, y 4) presentación de líneas estratégicas e iniciativas» (CNL, 2016: 14).

El CNL reporta la promoción de la participación ciudadana durante el proceso de consulta del Plan:

durante 11 meses, a través de casi 250 eventos y reuniones, convocando a más de 600 especialistas, más de 100 consultas especializadas con organismos intermedios, 40 000 horas de trabajo, participación de 15 mil ciudadanos» (CNL, 2016: 16). El resultado final es el plan que rigió entre 2015 y 2020 al estado.

Este Consejo ya hizo dos evaluaciones a este Plan: 2016-2017 y 2017-2018. En la segunda (2019) se señala que «reprobó» al gobierno de Jaime Rodríguez Calderón *El Bronco* por los pocos avances en materia de movilidad, medio ambiente y seguridad y justicia (*Nómada*, 2019).

Este organismo ha promovido diversas iniciativas como la Red del Conocimiento, que implica a académicos de diferentes instituciones en el estado, y ha encargado la realización de diagnósticos en materia de cultura y participación ciudadana. El más reciente ejercicio de este Consejo fue la elaboración del *Plan Estratégico 2030*, realizado en varias etapas: una consulta pública a través de internet, organización de varias mesas de trabajo, así como un

espacio para comentar el documento preliminar; finalmente, se consideraron las posiciones institucionales ante varios de los temas presentados.

Este organismo ya tiene varios años de experiencia y ha elaborado dos Planes Estratégicos para el estado; el segundo ejercicio recientemente realizado ciertamente tuvo una amplia difusión y fue un evento en el que se convocó tanto a funcionarios gubernamentales como al sector académico y a la sociedad civil organizada en diferentes grupos.<sup>4</sup>

Lo notorio de este organismo es la fuerte presencia de miembros de diversas empresas en el rol de consejeros principales. La ley indica que

Los miembros ciudadanos del Consejo serán convocados y designados por el Presidente del Consejo tomando en cuenta su reputación y amplio prestigio social, escuchando al efecto las opiniones de organizaciones y sociedades profesionales, económicas o sociales; su participación será a título de colaboración ciudadana y su desempeño tendrá carácter honorífico, rigiéndose por principios de buena fe y propósitos de interés general (artículo 9, LPENL). Aquí se alude a «reputación» o «prestigio social», lo cual resulta muy ambiguo, pero además se indica la consulta a organizaciones de diverso tipo para esta clase de nombramiento.

A través de la página oficial no es posible conocer el mecanismo de estas consultas, sí es que se han realizado; tampoco el número de Organizaciones de la Sociedad Civil que participan en las subcomisiones que conforman este órgano y cómo se han formado estas. Se carece también de datos en torno a las sesiones (actas, asistentes) y los resultados de estas, a excepción de algunas notas que se hacen públicas.

En el cuadro 4 se resume la forma en que se organiza este Consejo, según la información obtenida en fuentes oficiales:

---

<sup>4</sup>Tal fue el caso de la mesa sobre el tema de migración en febrero del 2020 en la que participaron académicos especialistas, el director general de Gobierno y otros funcionarios de migración, así como organizaciones de la sociedad civil como Casa Monarca ABP.



**Cuadro 4.** *Composición del Consejo Nuevo León (2021)*

Gobierno	Instituciones académicas	Sociedad civil	Poderes del estado
Jaime Rodríguez Calderón, gobernador del estado de Nuevo León	Juan Pablo Murra Lascuráin, rector profesional y de posgrado del Tecnológico de Monterrey	Eduardo Garza T. Fernández, presidente ejecutivo del Consejo	Dip. María Guadalupe Rodríguez Martínez, Congreso del Estado
Enrique Torres Elizondo, secretario general de Gobierno	Rogelio Garza Rivera, rector de la UANL	Martha Patricia Herrera González, Comisión de Desarrollo Humano	
Carlos Alberto Garza Ibarra, Finanzas y Tesorería General	Mario Páez González, rector de la Universidad de Monterrey	Eugenio Garza Herrera, Gobierno Eficaz y Transparencia	
Jesús Hernández Martínez, Oficina Ejecutiva del Gobernador		Francisco Garza Zambrano, Comisión de Desarrollo Económico	
Francisco Javier Mendoza Torres, Tribunal Superior de Justicia		Óscar Eduardo Rocha Dabrowski, Comisión de Seguridad y Justicia	
		César Augusto Montemayor Zambrano, Comisión de Finanzas Públicas	

*Fuente:* <www.conl.mx> (febrero, 2021).

Cabe destacar que los representantes ciudadanos son todos miembros de las empresas más importantes del estado, aunque su participación es a título personal y no en calidad de representación de las empresas donde laboran (Anexo 1). De nuevo, al igual que en el caso de Fuerza Civil, destaca la ausencia de colectivos o miembros de grupos organizados de la sociedad civil en las esferas más altas de este Consejo.

En Nuevo León, bajo este Consejo se toman las decisiones más importantes de la economía, el desarrollo social y la seguridad del estado. En la entidad todos los días es noticia alguna declaración o acción de este organismo, y aunque han aparecido algunas críticas aisladas sobre su operación, no hay hasta el momento un análisis sobre esta forma de alianza entre actores empresariales y gobierno. Un tema en el que se deberá poner atención es si este esquema de alianza público-privada cumple de mejor forma con los objetivos de búsqueda de una mejora a las condiciones de vida de la población y, sobre todo, en la disminución de la violencia en el estado.

Las preguntas que quedan pendientes son: ¿qué se considera como sociedad civil?, ¿es válido que la sociedad civil aporte económicamente para la planeación?, ¿qué papel juega el gobierno en estos esquemas?, ¿estos modelos han funcionado en otros contextos?, son algunas preguntas que quedan para plantear en futuros trabajos de investigación.

## REFLEXIONES FINALES

El estado de Nuevo León ha sido históricamente una entidad con una clase empresarial muy fuerte. Esto ha sido estudiado por varios autores y es un tema de investigación relevante en la entidad; no obstante, la mayoría de los trabajos escritos analizan este tema desde la historia. Son pocos los análisis contemporáneos sobre el papel del empresariado en la vida política y en la agenda pública actual.

En este trabajo se intenta hacer un acercamiento desde la Teoría del Régimen Urbano al papel del actor empresarial en dos momentos clave de la historia contemporánea de la entidad; también se analiza la propuesta de «Monterrey Ciudad Internacional del Conocimiento» como proyecto de gobierno antes que la violencia estallara en la entidad. Cuando esto sucede, entre 2009-2012 surgen nuevos actores colectivos en una entidad donde la sociedad civil organizada ha tenido poca presencia.

Al inicio del documento planteamos la hipótesis de que ante la incapacidad de enfrentar el problema de la violencia, en un estado con una tradición empresarial muy fuerte, la iniciativa privada forma una coalición con el gobierno estatal para enfrentar este asunto.

Como ejemplo de lo que sería un intento de «régimen urbano», se analiza el surgimiento de dos instituciones: Fuerza Civil y el Consejo Nuevo León. En el primero se percibe una fuerte presencia del empresariado en sus inicios; no obstante, se trató de algo coyuntural y hoy este órgano de seguridad es solo un tema de gobierno. Este caso no sería entonces un «régimen urbano», ya que este indica la existencia de «coaliciones duraderas».

En el segundo caso, se trata de una forma de planeación respaldada por la ley y aunque esta es clara en torno a la forma de integración del CNL, este se encuentra claramente sesgado hacia un sector. No es posible determinar desde las fuentes utilizadas la presencia de otras asociaciones civiles. Esta forma de alianza podría convertirse en un «régimen urbano» si se consolida en el tiempo. Pero también hay la posibilidad de que la sociedad civil se posicione y se logre una forma de «gobernanza urbana». Aún es prematuro para denominar de alguna forma a este modelo.

En Nuevo León, los dos casos analizados dan cuenta cómo ante coyunturas específicas –en este caso la violencia y la planeación a largo plazo– el sector empresarial aparece y juega un rol importante en la agenda pública en alianza con el gobierno. No obstante, esto no llega a integrar todavía una forma de «régimen urbano».

Resulta un trabajo complicado descifrar e indagar la manera en que los acuerdos se fueron gestando en materia de seguridad en el primer ejemplo y en temas de planeación en el segundo; las fuentes utilizadas para este documento son limitadas, hay pocos datos disponibles de manera pública y queda pendiente hacer entrevistas con los actores participantes en estos acuerdos.

Entre «régimen urbano» y «gobernanza empresarial» hay una línea fácil de traspasar entre uno y otro esquema, pero ante una ciudadanía poco movilizada y una clase empresarial que se diluye con la clase política, el caso de Nuevo León se asemeja más a una gobernanza empresarial que a un «régimen urbano» como se plantea en la teoría.

## REFERENCIAS

- Aeropuertos del Sureste (s.f.). *Francisco Garza Zambrano*. <<http://www.asur.com.mx/es/inversionistas/gobierno-corporativo/consejo-de-administracion/francisco-garza-zambrano.html>>.
- Arzaluz, S. (coord., 2014). *Programa de Igualdad de Género de la Secretaría de Seguridad Pública*. México: IEMNL, El Colef.
- AS/COA (s.f.). *Antonio Elosúa*. <<https://www.as-coa.org/speakers/antonio-elosua>>.
- Bassols, M. (2019). Gobernar las ciudades: Clarence Stone y el Régimen Urbano. *Seminario Régimen Urbano y Panorámica del Poder en Ciudades Mexicanas*. Universidad de Guadalajara.
- Bassols, M. (coord., 2005). *Explorando el régimen urbano en México. Un análisis metropolitano*. México: UAMI, Plaza y Valdés.
- Borja, J. (2012). Revolución urbana y derechos ciudadanos. Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual (Tesis doctoral). <[http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/42013/7/01.JBS\\_ide2.pdf](http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/42013/7/01.JBS_ide2.pdf)>.
- Bravo-Salazar, R. & De la Cruz Orozco, I. (2018). Organizaciones civiles y alternancia partidista en Oaxaca. En Frago Lugo, P. O. & Bravo Salazar, R. (Coords.). *Capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México 2000-2014*. México: UNICACH, CESMECA, AMECIP, IAPAS, 139-166.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo social*. México: FCE.
- Cerutti, M. (2000). *Propietarios, empresarios y empresas en el norte de México*. México: Siglo XXI.
- Cerutti, M., Ortega, I. y Palacios, L. (2000). Empresarios y empresas en el norte de México, Monterrey: del estado oligárquico a la globalización. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (69), 3-27. <<https://www.jstor.org/stable/25675887?seq=1>>.
- Charles, Á. (22 de octubre 2013). Avanza la Ley de Planeación. *El Norte*. <<https://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/Documento/Impresa.aspx?id=5004325|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.elnorte.com/20131022/interactiva/NLOC20131022-006.JPG&text=charles+angel+consejo+nuevo+leon>>.

- Cierra Fórum universal de las culturas Monterrey 2007 de manera espectacular. (10 de diciembre 2007). *La Jornada*. <<https://www.jornada.com.mx/2007/12/10/index.php?section=politica&article=021n1pol>>.
- Congreso del Estado de Nuevo León (2013). Ley de Planeación Estratégica de Nuevo León.
- Congreso del Estado de Nuevo León (2014). Reglamento de la Ley de Planeación Estratégica de Nuevo León.
- Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica. (2016). Plan Estratégico para el estado de Nuevo León.
- Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica (2021). Plan Estratégico para el estado de Nuevo León.
- Díaz Orueta, F. (2012). Periferias urbanas y reconfiguración de las políticas urbanas. *España en Gestión y política pública*, volumen temático 2012, 41-81.
- Durin, S. (2018). Sálvese quien pueda. Migración forzada, frontera internacional e interrupción de la circularidad en el noreste. En Arzaluz y Sandoval (coords.). *Cruces y retornos en la región del noreste mexicano en el alba del Siglo XXI*. México: El Colegio de la Frontera Norte, 135-172.
- Gobierno del estado de Nuevo León (2012). Programa Sectorial de Seguridad Pública 2012-2015. <[https://www.nl.gob.mx/sites/default/files/ps\\_seguridad\\_publica\\_20102015\\_2\\_1.pdf](https://www.nl.gob.mx/sites/default/files/ps_seguridad_publica_20102015_2_1.pdf)>.
- González Hernández, J. (2011). El clúster de nanotecnología en Nuevo León: estrategia y operación. *Mundo Nano*, 4(1), 18-22.
- González Ramírez, J. (2015). Primavera regia pospuesta. Multiforo cultural El Puente, Monterrey.
- González, A. (30 de septiembre 2004). Daremos transparencia a Nuevo León. *El Norte*. <<https://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/BusquedasComs.aspx>>.
- Guadarrama, G. (1987). Empresarios y política. Sonora y Nuevo León, 1985. *Revista Estudios Sociológicos* (13), 139-168. <<https://www.jstor.org/stable/40419916?seq=1>>.
- Herrera, G.M. (s.f.). *Cibecom*. España Madrid. <<https://miami2017.cibecom.lat/ponentes/martha-patricia-herrera-gonzalez>>.

- Inegi (2020). Censo General de Población y Vivienda, 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <<https://censo2020.mx/>>.
- Informe de González Parás ensombrecido por deficiencias. (2008, octubre 15). *Proceso*. <<https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2008/10/15/informe-de-gonzalez-paras-ensombrecido-por-deficiencias-28607.html>>.
- Ing. Eduardo Garza T. (s.f.). <<http://www.comunidar.org/pdf/cv%20%20Eduardo%20Garza%20T.pdf>>.
- Jesús Viejo González. (s.f.). <[http://www.hcnl.gob.mx/pdf/sea/II.-JESUS%20VIEJO%20GZZ.\\_Censurado.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/pdf/sea/II.-JESUS%20VIEJO%20GZZ._Censurado.pdf)>.
- Líderes Mexicanos. (s.f.). *Los 300: empresarios*. <<https://lideresmexicanos.com/300/eugenio-garza-herrera-juan-ignacio-garza-herrera-los-300/>>.
- López V. y Socorro A. (2018). Migración y violencia: hondureños en tránsito por el noreste de México. En Arzaluz y Sandoval (coords.). *Cruces y retornos en la región del noreste mexicano en el alba del Siglo XXI*. México: El Colegio de la Frontera Norte, 101-134.
- MarketScreener (s.f.). *Business Leaders: Francisco Javier Garza Zambrano*. <<https://www.marketscreener.com/business-leaders/Francisco-Javier-Garza-Zambrano-06xLOX-E/biography/>>.
- MarketScreener (s.f.). *Business Leaders: Jesús Viejo González*. <<https://www.marketscreener.com/business-leaders/Jess-Viejo-Gonzalez-09wSPZ-E/biography/>>.
- Medellín Mendoza, L. (2006). La travesía de la liberalización política en Nuevo León. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 7(35), 65-99. <<http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v12n35/v12n35a3.pdf>>.
- Mendoza Márquez, H, y Montero, J.C. (2015), Gobernanza para la gobernabilidad. La construcción de «Fuerza Civil» la nueva policía de Nuevo León. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(1), 103-128.
- Miranda, K. (18 de enero de 2019). Nombran a Carlos Salazar Lomelí nuevo presidente del CCE. *Debate*. <<https://www.debate.com.mx/politica/Nombran-a-Carlos-Salazar-Lomeli-nuevo-presidente-del-CCE-20190118-0046.html>>.

- Montero, J C. (2017). Innovación pública para la seguridad: el caso Nuevo León, México. *Revista de Gestión Pública*, 4(1), III-144.
- Moreno, R. y Contreras, C. (2010). La ciudad del conocimiento: entre slogans y realidades. En Palacios, L. (ed.). *Cuando México enfrenta la globalización. Permanencias y cambios en el área metropolitana de Monterrey*. México: UANL, El Colef, CIESAS, 131-152.
- Nemak: Innovative Lightweighting (s.f.). *Relación con Inversionistas: Eduardo Garza T. Fernández*. <<https://investors.nemak.com/es/board-member/eduardo-garza-t-fernandez>>.
- Nómada. (2019, junio 29). Consejo Nuevo León reprueba Gobierno del Bronco. <<https://www.nomada.news/local/consejo-nuevo-leon-reprueba-a-gobierno-del-bronco/>>.
- Osorno, D.E. (2012), *La guerra de los Zetas*. México: Grijalbo.
- Presenta Nuevo León el programa Alianza por la Seguridad (2010). *La Jornada*. <<https://www.jornada.com.mx/2010/09/14/sociedad/042n2soc>>.
- Prieto, J.M. (2013). La dimensión espectacular de la calle en la ciudad posmoderna: el paseo Santa Lucía (Monterrey, Nuevo León). *Revista Digital*, 25(4), 144-172.
- ¿Quién es Calos Salazar Lomelí, ex director de FEMSA, líder en superexplotación? (18 de enero de 2019). *La Izquierda Diario*. <<http://www.laizquierdadiario.mx/Quien-es-Carlos-Salazar-Lomeli-ex-director-de-FEMSA-lider-en-superexplotacion>>.
- Ramos, M. (30 de septiembre 2014). Financiarán al Consejo NL estado e iniciativa privada. *El Norte, Diario Independiente*. <<https://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/BusquedasComs.aspx>>.
- Salazar, H. (21 de marzo de 2016). Fuerza Civil: un milagro irrepitable. *Milenio*. <<https://www.milenio.com/opinion/horacio-salazar/el-pais-de-las-maravillas/fuerza-civil-un-milagro-irrepitable>>.
- Salinas, Márquez, C. (2020). *Capitalismo social. Legado empresarial en Monterrey*. Monterrey: Centro de Estudios Eugenio Garza Sada.
- Smith, C., García, N. y Pérez, J. (2008). Análisis de la ideología empresarial regiomontana. Un acercamiento a partir del periódico *El Norte*. *Revista Confines*, 4(7), 11-25.

- Stone, C. (1989). *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*. University Press of Kansas: Lawrence Kansas.
- Stroker, G. (1998). Theory and Urban Politics, *International Politic Science Review. New Trend in Municipal Government*, 19(2), 119-129.
- Vellinga, M. (1988). *Desigualdad, poder y cambio social en Monterrey*. México: Siglo XXI.
- Villarreal, A, Drug, V. (2016). Fear of Crime and the Transformation of Everyday Life in the Mexican Metropolis (Tesis doctoral). <<https://escholarship.org/uc/item/6rc3w8pr>>.
- Villarreal, A. (2016a). La transparencia de la víspera: violencia y participación social en el Área Metropolitana de Monterrey. En Arzaluz y Zárata (coords.). *Frontera norte y ciudadanía ante la encrucijada de la inseguridad*. México: El Colegio de la Frontera Norte, 111-132.
- Villarreal, A. (2016b). Hacerle frente a la violencia en FUNDEN, La presencia de la ausencia. *Historias de personas desaparecidas y reflexiones en torno a la desaparición en México*. Monterrey: UANL.
- Wikipedia (s.f.). <[https://es.wikipedia.org/wiki/Carlos\\_Salazar\\_Lomelín](https://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_Salazar_Lomelín)>.
- Zayaga, L.E. (2013). Clúster nanotecnológico en Nuevo León, México. Reflexiones de pertinencia social. <[http://rimd.reduaz.mx/coleccion\\_desarrollo\\_migracion/desarrollo\\_perdido/15.pdf](http://rimd.reduaz.mx/coleccion_desarrollo_migracion/desarrollo_perdido/15.pdf)>.



## ANEXO I

1. *Carlos Salazar Lomelí, primer presidente ejecutivo del CNL*: fue director general de la Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma y director general de la refresquera Coca Cola FEMSA, en enero de 2019 fue nombrado presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE).
2. *Eduardo Garza T. Fernández, presidente ejecutivo del CNL a partir de marzo de 2019*: Fundó FRISA en 1971 como un pequeño taller de forja para abastecer partes industriales a la Industria Regiomontana. El ingeniero Eduardo Garza T. ha sido presidente del Centro de Productividad de Monterrey, la Organización de Presidentes Jóvenes (YPO), el Instituto de Capacitación y Educación Técnica del Estado de Nuevo León, y la Cámara de la Industria de Transformación de Nuevo León (CAINTRA), creó la Fundación FRISA.
3. *Jesús Viejo González, secretario técnico*: presidente de Safari Club Internacional Capítulo Monterrey, presidente y vicepresidente ejecutivo en Centro Convex, presidente ejecutivo en Trefilia Capital Investments. También está en el consejo de otras 10 compañías.
4. *Martha Patricia Herrera González, Desarrollo Humano*: Forma parte del equipo de CEMEX desde hace 21 años. Se desempeña como directora corporativa de Responsabilidad Social de CEMEX y como directora del Centro ceLmex-Tec para el Desarrollo Sostenible.
5. *Eugenio Garza Herrera, Gobierno Eficaz y Transparencia*: Durante más de dos décadas ha estado al frente de Xignux, S. A. de C. V., en donde ha ocupado los puestos de presidente del Consejo de Administración y de director general. Actualmente, funge como presidente del Consejo de Administración de Xignux y Pak2Go. Forma parte de los Consejos de Administración de Citibanamex, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Arcelor Mittal México, Nemark, Cydsa, Endeavor, Corporación EG, Akaan, el Consejo Regional del Banco de

México, el Centro de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Monterrey.

6. *Antonio Elosúa González, Desarrollo Sustentable*: Es el CEO y socio de Ucalli, desarrolladora inmobiliaria de Monterrey con presencia en cinco estados de la República, desarrollan casas, lotes y edificios comerciales turísticos y de oficinas.
7. *Francisco Garza Zambrano, Desarrollo Económico*: Es director regional del Banco de México y miembro del directorio de otras 19 compañías. Ocupó el cargo de presidente de Cementos Mexicanos, S. A. de C. V., director de la Cámara Nacional de la Industria del Cemento, presidente de CEMEX, Inc., presidente de Cemex Panamá, presidente de Cemento Bayano, S. A., presidente de Cemex Venezuela Cementos y patrono de la Universidad Regiomontana.
8. *Óscar Rocha Dabrowski, Seguridad y Justicia*: Su antecedente es haber sido miembro del Consejo Técnico de Seguridad Empresarial en el municipio de San Pedro. Sustituyó en marzo del 2019 a Pedro Rubén Torres Estada, académico del ITESM.

# AGENDA POLÍTICA HACIA EL BIENESTAR Y LA COHESIÓN SOCIAL EN EL GOBIERNO DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN EN MÉXICO

POLITICAL AGENDA TOWARDS WELL-BEING AND SOCIAL COHESION IN THE GOVERNMENT OF THE FOURTH TRANSFORMATION IN MEXICO

Miguel Rodrigo González Ibarra\*

Freddy Hernández Bazán\*\*

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo fue analizar cuál es la importancia de las políticas públicas hacia la cohesión social y su planteamiento en el Gobierno de la Cuarta Transformación en México. Utilizando el enfoque de la agenda política se examina el contenido de la política hacia el bienestar mediante la revisión del *Plan Nacional de Desarrollo* y otros documentos de política. Además, se analiza la relevancia de la cohesión social en la configuración de las políticas sociales mediante un análisis de la asociación entre algunas dimensiones relativas a este concepto y el nivel de pobreza por estados.

**Palabras clave:** Agenda política, cohesión social, Cuarta Transformación, política social, medidas subjetivas, pobreza.

## ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the importance of public policies towards social cohesion and its conception in the Government of the 4th Transformation in Mexico. Using a policy agenda approach we examine social welfare policies content through the revision of the National Development Plan and other policy documents. Besides, we analyze social cohesion relevance inside social policies configuration through analyzing by states the association between some social cohesion dimensions and poverty levels.

**Key Words:** Policy agenda, social cohesion, Fourth Transformation, social policy, subjective measures, poverty.

Recibido 29 de junio de 2020  
y aceptado 19 de enero de 2021

---

\* Profesor-Investigador en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. <ibarraooo@yahoo.com>

\*\* Candidato a Doctor en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador. <fhernandezfl@flacso.edu.ec>.

*La civilización es al mismo tiempo un ideal social y un ideal de vida personal.  
Imagina la sociedad ideal como la relación entre dos hombres de un barco bien ordenado:  
una estructura jerárquica donde los de abajo deben obediencia a los de arriba, y  
la totalidad constituye un organismo perfecto.  
Conrad, J. (Bell, 1977: 19)*

## I. PRESENTACIÓN

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2016), en la actualidad en América Latina y el Caribe los conceptos de desarrollo y cohesión social constituyen nociones fundamentales para comprender y encarar los problemas derivados de los índices de pobreza, desigualdad, discriminación, exclusión social y fragmentación del capital social y el desarrollo comunitario.<sup>1</sup> Si bien en las últimas décadas existe cierto consenso respecto a la importancia que tiene el Estado en la construcción de una política social integral, la actual política de bienestar que promueve el gobierno denominado de la Cuarta Transformación en México,<sup>2</sup> específicamente en el *Plan Nacional de Desarrollo, Eje 2. Construir un país con bienestar*, advierte una reflexión puntual para comprender la relevancia de las políticas públicas que atiendan desde un enfoque holístico los principales problemas que afectan el desarrollo y la cohesión social basada en valores éticos y que contribuya a la gobernabilidad democrática.

El objetivo de este artículo es analizar cuál es la importancia y cómo se plantean las políticas públicas hacia la cohesión social en el Gobierno de la

---

<sup>1</sup>Véase a este respecto el informe que presentó el BID en 2016, donde señala que América Latina es la región menos igualitaria del mundo y se advierten problemas esenciales para mantener la gobernabilidad y construir perspectivas para el desarrollo social. *Cfr.*, Banco Interamericano de Desarrollo, *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*, 2016. <[www.iadb.org](http://www.iadb.org)>.

<sup>2</sup>El denominado Gobierno de la Cuarta Transformación en México alude a la propuesta política de construcción de una nueva etapa de transformación del país y que supone dar continuidad a las que se presentaron en México durante la Independencia (1810-1821), la Reforma (1858-1861) y la Revolución (1910-1917).

Cuarta Transformación en México y de qué manera la cohesión social resulta un elemento importante en la configuración de las políticas de desarrollo social. Como hipótesis de trabajo, se considera que las políticas públicas hacia el bienestar que promueve el gobierno de Andrés Manuel López Obrador plantea un cambio importante en el manejo de la política social y la atención a la cohesión social por medio de programas y proyectos para generar empleo en lugares y regiones del país donde se requiere inversión hacia el capital social; no obstante, estas acciones –al menos en lo que va del primer año de gobierno– se consideran aún limitadas y es posible que las reglas de operación de los programas se vayan ajustando a las necesidades presupuestales para su aplicación en el contexto de lograr una política social integral y que ciertamente coadyuve al cambio social. En este trabajo, y desde una perspectiva metodológica de análisis asociativo de indicadores agregados a nivel estatal en México, se aportan elementos para analizar la asociación entre la cohesión social y la pobreza como una interrelación definitiva en el contenido y forma de las políticas sociales y la agenda política.

El desarrollo del trabajo se presenta en tres momentos. Por un lado, se realiza un análisis teórico-conceptual sobre categorías clave acerca de la relación entre bienestar, cohesión social y medidas subjetivas. Por otra parte, en un segundo momento, se realiza un estudio sobre el contenido de la política hacia el bienestar en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2040*, y se presenta una revisión sobre el *Primer Informe de Gobierno 2019*, en especial sobre los programas sociales, donde se destacan los avances y limitaciones que se desprenden de la agenda de la política social. Finalmente, se presenta un análisis sobre la asociación entre algunas dimensiones relativas al concepto de cohesión social y los niveles de pobreza por estados de la República con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2014, módulos de condiciones socioeconómicas y de bienestar autorreportado (ENIGH, MCS, BIARE, 2014) para brindar evidencias respecto a esta asociación en el marco de la revaloración de la cohesión social en la agenda de las políticas sociales.

## 2. AGENDA POLÍTICA, COHESIÓN SOCIAL Y MEDIDAS SUBJETIVAS

Un elemento central para el análisis de las políticas públicas es la estructuración de la agenda política. Por *agenda* suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción. De hecho, este es el punto esencial de la definición; que una demanda o asunto llegue a ser considerado en la agenda advierte un proceso analítico de decisiones. Aguilar (2001: 29-30; 2002) subraya que la integración de estas decisiones puede ser cronológicamente sucesiva, interdependiente y necesaria para llegar a una solución y decidir hacer algo. El gobierno decide actuar sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención, y lo hace con base en la construcción de determinaciones sobre las causas del problema, definir su naturaleza y las opciones políticas a seguir.

Cobb y Elder (1983: 126) establecen que la agenda está conformada por demandas que los formuladores de las políticas han seleccionado respecto a las cuales se sienten obligados a actuar. La agenda es un proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria y formal de las autoridades. La formación de la agenda alude a la definición del problema donde el análisis de las opciones a seguir son determinantes para alcanzar su carácter de agenda política. En este tenor, la capacidad de los gobiernos no solo se plantea como limitada, sino que con frecuencia los temas se anteponen como asuntos de interés público con una fuerte creencia y valoración social de que el gobierno debe intervenir en su resolución. Esto supone que los problemas de política pública pueden verse como construcciones sociales donde intervienen diferentes actores con múltiples y encontradas concepciones de la realidad sociopolítica.

En esta línea, Cobb, Ross, Ross y Elder (1976) distinguen dos tipos de agendas:

la primera la denominan sistémica, pública o constitucional; y la segunda, institucional, formal o política. La *agenda pública* está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perci-

ben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad de gobierno. La *agenda institucional* es definida como: el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones [...] cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional (Cobb, Ross, Ross, 1976: 127).

En esta propuesta analítica muchos asuntos pueden haber alcanzado atención, visibilidad o interés por la comunidad política, pero no haber sido considerados por la mayoría de los ciudadanos como asuntos públicos o que merecen la atención de gobierno por caer en el ámbito de las obligaciones constitucionales del Estado. Asimismo, no todos los problemas sociales son objeto de atención seria y activa por el gobierno, sino que, por el contrario, muchos asuntos no logran la visibilidad requerida y la difusión de los medios de comunicación y opinión para acceder a los círculos de definición política o administrativa.

El planteamiento anterior advierte que la naturaleza y dinámica de las dos agendas es diversa y desigual. Cobb y Elder destacan que

la agenda sistémica siempre será más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada [...] las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales [...] pueden existir discrepancias [...] entre mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político (Cobb, Ross, Ross, 1976: 127).

Asimismo, estos autores argumentan que un asunto (promovido por grupos, organizaciones o movimientos sociales) para que tenga acceso a la agenda necesita cumplir con tres características: (1) que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público; (2) que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción, y (3) que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.

La formación de la agenda indica un intenso proceso sociopolítico donde intervienen variables relacionadas con la constitución de actores, la formulación de marcos de interpretación de la realidad, las relaciones de poder y el intercambio político, así como la identificación de alianzas y estrategias políticas a seguir tanto en lo social como en lo institucional. Si bien no todos los temas pueden ser objeto de agenda; estos pueden ir ganando o perdiendo importancia en función de una coyuntura, local, nacional o internacional, que no siempre es controlada por los actores políticos. En la estructuración participan fundamentalmente actores con presencia política (local o nacional) y que tienen cierto respaldo institucional de los poderes del Estado, las agencias de gobierno, grupos económicos e incluso de los liderazgos de grupos y movimientos sociales interesados en los temas. En su conjunto, o de forma separada, todos ellos son percibidos por la opinión pública y los medios de comunicación como protagonistas con una cierta capacidad para tomar decisiones y atender los asuntos que forman la agenda pública.

Así, para estudiar la formación de la agenda hacia el ámbito de la cohesión social es necesario ubicar indicadores respecto a declaraciones oficiales, programas de gobierno, discursos, mensajes del presidente de la República, iniciativas parlamentarias, la actividad de grupos y las propuestas de los partidos políticos y asociaciones civiles, entre otros actores, que están directa (o indirectamente) involucrados en la agenda o plan de desarrollo. Pero, asimismo, es también importante ver la asociación entre temas de la agenda para denotar la relevancia y notoriedad que tienen estos a través de distintas agendas; es decir, de qué manera un tema tiene importancia en relación con el bienestar, el desarrollo y otros conceptos que son referentes dentro de los diversos tipos de agenda.

En este contexto, los conceptos de cohesión y desarrollo social toman centralidad en el análisis de las políticas públicas y de la construcción social de los problemas públicos. El concepto de cohesión social ha sido estudiado desde diferentes perspectivas sociológicas europeas y en organismos internacionales para la región de Latinoamérica, donde ciertamente existe consenso de que esta noción surge debido a la necesidad de encarar los problemas derivados de la pobreza, a la desigualdad, la discriminación, la violencia y la exclusión social que padecen diferentes formas de organización social



(Pascual & Guiteras, 2009; Fernández, *et al.*, 2016; Tassara, 2014). A este respecto, el BID expresa que la cohesión social es:

el conjunto de externalidades positivas que genera el capital social más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos aquella que considera la construcción de oportunidades para cada persona y se propone el acceso a los derechos básicos, el empleo, beneficiarse del crecimiento económico y participar de forma activa en la sociedad (BID, 2006: 20).

Otros organismos, como la Comisión Económica para América Latina (Unam, 2007), aseveran que la noción surge de la necesidad para hacer frente a los problemas del desarrollo como los altos índices de pobreza e indigencia, así como la desigualdad extrema y la discriminación como exclusión social. De aquí la importancia de generar espacios de interacción positiva basada en procesos de comunicación y cooperación desde una perspectiva democrática. En este sentido, define a la cohesión social como «la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan (Cepal, 2007: 13)».

Desde esta perspectiva, Ottone y Ana Sojo (2007: 14-15) señalan que los mecanismos de inclusión refieren el empleo, la educación, la titularidad de los derechos y las políticas relacionadas con la equidad, el bienestar y la protección social. Por otra parte, los comportamientos y valoraciones de los sujetos refieren a la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y la solidaridad, así como la aceptación de normas de convivencia y la disposición para intervenir en los espacios de discusión colectiva. La percepción que se tiene sobre las condiciones que determinan el bienestar advierten múltiples factores para el análisis tales como la creación de acuerdos para la convivencia como la tolerancia y el respecto a la diversidad, entre otros relacionados con otras formas de discriminación. Asimismo, se infiere que la definición de la Cepal permite relacionar diferentes dimensiones de la realidad (igualdad, inclusión social, pertenencia, reconocimiento, legitimidad y participación ciudadana), así como articular los objetivos que se proponen las políticas públicas hacia la equidad, el

valor de la solidaridad y la legitimidad política, entre otras que tienen que ver con el empoderamiento de la ciudadanía e incluso las transformaciones socioeconómicas y los cambios en la interacción social.

En este debate, el análisis de la cohesión social y su relación con los procesos de desarrollo comunitario es posible que permita conocer las valoraciones y percepciones que tiene la ciudadanía hacia los asuntos públicos y que reflejan, de alguna manera, el grado de confianza y pertenencia a un determinado sistema político.

La noción de cohesión social no hace referencia a una situación estática, sino a un proceso: a un proceso de puesta en valor y de calidad de las relaciones entre los individuos y entre estos y formas específicas de organización de la sociedad y sus instituciones (Godínez, 2013: 27).

Así, la cohesión social se puede considerar como un medio para lograr la definición de políticas públicas a través del establecimiento de agendas políticas que tengan como eje recrear y afianzar el sentido de pertenencia, así como obtener inclusión en el marco político e institucional. La cohesión social no solo subraya una visión relacional del contrato y de los deberes del Estado y sus miembros, sino reitera el papel que tienen las instituciones para promoverla y crear las condiciones políticas y jurídicas para reforzar el diálogo, la negociación y el ajuste las diferencias sociales. Posiblemente es en el ámbito local donde la complejidad y la fragmentación se torna más presente y donde se hace necesario la creación de mecanismos institucionales de inclusión para establecer el cumplimiento mínimo de las normas y hasta la sensación de bienestar y actitudes positivas para construir confianza y solidaridad.

Desde otra perspectiva, y a partir de un análisis institucional más amplio, el Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en México define la cohesión social como «la existencia de una estructura de vínculos sociales y la disposición de los individuos a mantener y renovar dichos lazos sociales, la identificación de los individuos con la colectividad y la presencia de valores compartidos» (Coneval, 2015: 117). De esta definición se derivan cuatro componentes esenciales para el análisis y que refieren a *valores compartidos* (motivaciones que orientan las actitudes y

las conductas o acciones de los individuos); *sentido de pertenencia*, o reconocimiento (valoración que tienen los individuos respecto a considerarse parte de una colectividad; *confianza* (expectativa de que el otro social, conocido o desconocido, se conducirá en su trato respetando un conjunto de valores, reglas u obligaciones), y los *vínculos sociales* (que refieren la existencia y reproducción de lazos sociales como resultado de la interacción social). Para el Coneval (2015), estos elementos resultan necesarios para la cohesión social y enfatiza en la capacidad que poseen los individuos para actuar y transformar su situación de manera no determinista, además de que se advierte que constituyen principios estructurales que orientan la acción colectiva e individual.

En esta discusión, Gomá y Godás (2009: 15) enmarcan la noción de cohesión social en el contexto de la inclusión social como paradigma de acción, y asientan que las desigualdades contemporáneas no se miden únicamente por criterios económicos, sino que es importante comprender otros factores que producen exclusión social y ocasionan el debilitamiento de las relaciones comunitarias, así como los vínculos efectivos o las fracturas entre la ciudadanía. En este sentido, la cohesión social puede no solo estar sujeta a las características observables en los individuos o en las comunidades, sino también en las experiencias o vivencias de los individuos, las que, al final, su interiorización en los individuos es en parte responsable por el grado con que las personas se sienten pertenecientes e identificados a un grupo social y pertenecientes o que tienen lazos con los miembros de una comunidad (Delhey, 2016: 163).

De tal forma que la noción de cohesión social, como un concepto referente de las políticas públicas y en las agendas de políticas, enfrenta las limitaciones de ser un concepto cuyo contenido radica extensamente en factores que no son observados directamente, sino que se encuentran en la subjetividad de los individuos; es decir, en la forma en que se perciben ellos y su comunidad. Por tal motivo, como señala Millán (2016: 297), la cohesión social resulta también un concepto cuya medición puede sostenerse en indicadores de tipo subjetivo, ya que estos reflejan dimensiones de cómo se concibe el individuo y su sociedad, cómo interactúa con esta y qué tipo de relaciones tiene con otros miembros desde la autovaloración que hace la persona y su percepción sobre esto.

Autores como Chapple (2011) demuestran cómo tomar en cuenta indicadores de tipo subjetivo resulta en incorporar otras dimensiones más allá de las tradicionales para evaluar el tipo de vida y experiencia que llevan a cabo las personas. Tradicionalmente, algunos conceptos como el bienestar, la pobreza o la desigualdad, son medidos a partir de la presunción o imputación que realizan terceros a partir del comportamiento observado en los individuos (Rojas, 2015: 317). Sin embargo, algunas de estas mediciones se refieren a dimensiones que solo conocen los individuos y que su imputación o presunción a partir de variables observables u «objetivas» no resulta del todo adecuado, ya que en ellas la autovaloración de los individuos resulta el medio más directo para conocerlas. Desde las prescripciones de Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009), la incorporación y adaptación de medidas de tipo subjetivo en el diseño y evaluación de políticas se ha considerado como una alternativa válida para acercarse a dimensiones del bienestar, pobreza y desigualdad, más allá de las tradicionales ceñidas al consumo, ingreso e intercambio.

De tal forma que el concepto de cohesión social y su vinculación a las políticas orientadas al desarrollo social puede considerarse también a partir de su asociación con medidas que permiten observar la autovaloración de las personas respecto a sus lazos y vínculos con otros en la sociedad, la identidad y sentido de apego, el intercambio de bienes relacionales, así como la percepción sobre la seguridad. Algunos autores como Mora (2010: 11) señalan las limitaciones para obtener indicadores sobre la cohesión social basados solamente en las características observables en los patrones de consumo, ingreso y gasto de los hogares, por lo que recomiendan la utilización de medidas sobre la percepción que tienen las personas respecto a sus redes sociales. En este sentido, la aproximación a una noción sobre la cohesión social a partir de medidas subjetivas puede ser un instrumento útil para aproximarse a la interacción de esta con las políticas sociales, ya que a través de tales medidas se incorporan factores relacionados con la cultura, las instituciones y las estructuras de gobernanza más allá de los elementos tradicionales y medibles como el nivel de ingresos, el acceso a bienes y los recursos asignados institucionalmente.

### 3. POLÍTICA HACIA EL BIENESTAR EN EL PND Y BALANCE DEL PRIMER AÑO DE GOBIERNO

La política social constituye un conjunto de programas político-institucionales que desarrolla el Estado para elevar el nivel de vida de la población, especialmente en áreas como la educación, salud, vivienda, seguridad social y empleo. En este sentido, y a lo largo de poco más de 70 años, el curso de la política social en México ha transitado de una política de intervención y corporativismo, para controlar y subsanar los desajustes provocados por la economía, hacia una política de mediación selectiva del Estado donde se asume la tarea de promover el bienestar social y el combate a la pobreza en un contexto de repliegue a la globalización económica. En este sentido, se puede decir que, como producto de los cambios políticos y transformaciones económicas en el mundo, la política viró de un modelo institucional redistributivo hacia un modelo basado en el logro personal y se impulsó una política de privatización de empresas estatales, así como un manejo descentralizado y focalizado en la gestión del bienestar social.

Con la llegada del gobierno denominado de la Cuarta Transformación (4T) se advierte el retorno de una política neodesarrollista a través de una política de fortalecimiento industrial y políticas de redistribución con una centralización gubernamental en el manejo de los recursos económicos y con pretensiones universalistas. La tesis principal que se plantea es lograr la construcción de una política pública hacia el bienestar social y el desarrollo comunitario para generar la existencia de vínculos sociales, la renovación del acuerdo social y la preservación de valores compartidos.

En este sentido, y para estimar una aproximación analítica válida respecto al *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, específicamente el Eje 2. *Construir un país con bienestar*, impulsado por el denominado gobierno de la Cuarta Transformación en México, es importante revisar algunos elementos que se relacionan con el componente de: (a) *igualdad e inclusión social*, que refieren las acciones relacionadas con la justicia distributiva y la equidad, o bien la generación de igualdad de oportunidades para la ciudadanía, así como aquellas acciones dirigidas a combatir las prácticas y situaciones de exclusión social y, por el contrario, advierte la necesidad de generar protección social; (b) *pertenencia*, considera los lazos y redes sociales para fortalecer los valores y

compromisos del acuerdo social; (c) *reconocimiento*, que remite a los procesos de mediación positiva de las diferencias identitarias, religiosas, culturales, políticas, étnicas, de valores u otro tipo que distinguen a la sociedad; asimismo, se puede inferir aquellas acciones dirigidas para que los ciudadanos logren percibir que los otros les aceptan y reconocen en la esfera no solo de lo público, sino de lo político y social, y (d) *legitimidad y participación*, en donde se describen las acciones destinadas para crear confianza institucional y la participación ciudadana en los asuntos públicos y en los procesos de toma de decisión y la gestión pública.

**Tabla 1.** *Agenda política hacia el bienestar*

	2.1 Brindar atención a grupos discriminados para reducir las brechas de desigualdad sociales y territoriales.
	2.2 Garantizar el derecho a la educación laica, gratuita, en todos los tipos y niveles del Sistema Educativo Nacional.
	2.3 Promover y garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad
	2.4 Acceso universal y gratuito a los servicios de salud, asistencia social y los medicamentos
	2.5 Garantizar el derecho a un medio ambiente sano, sostenibilidad de los ecosistemas, la biodiversidad, el patrimonio y los paisajes bioculturales.
Garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en poblaciones y territorios.	2.6 Promover y garantizar el acceso al agua potable en calidad y cantidad, procurando la salud de los ecosistemas y cuencas.
	2.7 Promover y apoyar el acceso a una vivienda adecuada y accesible, en un entorno ordenado y sostenible
	2.8 Fortalecer el ordenamiento territorial y ecológico de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra, mediante el uso racional y equilibrado del territorio.
	2.9 Promover y garantizar el derecho humano de acceso a la cultura de la población respeto a la libertad creativa, lingüística, de elección o pertenencia de una identidad cultural de creencias y de participación.
	2.10 Garantizar la cultura física y la práctica del deporte como medios para el desarrollo integral de las personas.

*Fuente: Elaborado con el Plan Nacional de Desarrollo, Poder Ejecutivo Federal, 2019-2024.*

La propuesta del *Plan Nacional de Desarrollo* (PND, 2019: 34-36) sobre la *igualdad e inclusión social* enfatiza en atender diversos temas de un modo sistémico e institucional donde destacan argumentos como combate a la corrupción, la construcción de proceso de paz, seguridad y desarrollo de proyectos regionales que atienda diversos fenómenos relacionados con la exclusión social. En los rubros relacionados con la definición, análisis y puesta en marcha de programas sociales, el Plan aborda un conjunto de percepciones donde se propone crear cambios en la política pública y se considera fundamental para comprender su proceso de agenda formal y reglas de operación para la acción de gobierno en los siguientes años. En este caso, se sitúan los casos de los programas para el bienestar hacia personas adultas, programa de pensión para el bienestar a personas con discapacidad, el programa de becas para el bienestar Benito Juárez y el programa *Jóvenes Construyendo el Futuro*.

Cabe aclarar que con la igualdad e inclusión social se busca atender las demandas o necesidades vinculadas a las políticas distributivas y redistributivas donde la finalidad esencial es lograr una mayor inclusión en aquellas poblaciones con mayor posibilidad de exclusión. Para el gobierno de la Cuarta Transformación, construir un país con bienestar significa garantizar el derecho a la vida, a la integridad física y a la propiedad, los cuales serán garantizados por medio de una estrategia nacional de paz y seguridad. La tesis refiere a poner en el centro «a los pobres», en el sentido de que se prevé atender la pobreza y la marginación entre los sectores más indefensos de la población. En esta misma línea, y a nivel de la agenda institucional, es decir, de acciones más concretas y que implican el diseño de programas, se insinúa en varios de los programas la importancia de lograr que la mayor parte de la población obtenga el acceso a un sistema de protección social y a formar parte de los beneficios, producto del empleo, la salud, vivienda, educación y alimentación, entre otros, y como parte hacer realidad los principales principios que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (PND, 2019: 35).

Respecto a las menciones que plantea el *Plan Nacional de Desarrollo* sobre el tema de *pertenencia*, es decir, aquellas valoraciones que tienen los individuos y que formulan para expresar o sentirse parte de una determinada colectividad, se plantean algunas aseveraciones importantes a nivel de la agenda

sistémica nacional. Por un lado, se promueve la tesis acerca de establecer o desear un país donde las diferencias sociales se acaben y se promueva la idea de crear oportunidades para todas y con el fin de acceder a los derechos inherentes a la persona, irrenunciables y de cumplimiento obligatorio. Por el otro, se advierte la necesidad de generar una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural ni al entorno (PND, 2015: 37-38). En síntesis, se puede afirmar que el sentido de pertenencia busca lograr una cohesión social por medio del acceso a los derechos sociales y económicos que resultan indispensables para el desarrollo humano y la colectividad.

A nivel de los programas sociales, el *Plan de Desarrollo 2019-2024* propone una sinopsis general acerca de los mecanismos necesarios para impulsar el fortalecimiento local, y generar un cambio en la concepción de la política social basada en la focalización y ahora centrada en procesos de asistencia, capacitación y análisis de las condiciones económicas existentes en las diferentes regiones y ámbitos del país. En este sentido, por ejemplo en los programas *Sembrando Vida*, *Cultura de la Paz para el Bienestar* y de *Reconstrucción*, se indica, respectivamente, la importancia que tiene compartir conocimientos y experiencias con los campesinos y aprender de la sabiduría de las personas respecto a su entorno; asimismo, se dice que es necesario promover la participación de profesionistas, instituciones académicas y pequeñas empresas, entre otras, para lograr el impulso de los programas y conseguir el fortalecimiento de la economía local; y, finalmente, se afirma que a nivel de la cultura y los procesos de paz nadie debe estar excluido y se trabajará en estrecho contacto con las poblaciones para conocer de primera mano sus necesidades y aspiraciones en materia cultural.

Ahora bien, y respecto al tema de *reconocimiento*, el Plan Nacional aborda un conjunto de propuestas donde se refuerza la tesis acerca de construir un país con bienestar con la creación de una política dirigida hacia el desarrollo, participación de la sociedad y trabajar en la modernidad desde abajo, sin excluir a nadie. De alguna manera, este planteamiento advierte que uno de los propósitos generales del gobierno es potenciar los procesos de desarrollo local con base en la colaboración entre los diferentes sectores, ámbitos espaciales y grupos. En este sentido, es interesante observar que



la visión para atender los problemas sociales se enmarca desde un enfoque multidimensional de la cohesión social a través de programas que tienen como finalidad identificar y enfrentar los problemas de forma colectiva. El enfoque de reconocimiento fortalece la construcción de ciudadanía a través del autorreconocimiento de las personas como miembros de la colectividad en la cual se expresan diversas formas y percepciones de la vida social y comunitaria. Así, la construcción colectiva implica la suma de las diferentes posturas políticas, condiciones socioeconómicas, espiritualidades, culturas, regiones e idiomas, ocupaciones y oficios, entre otras, con el fin de evitar manipulación política, desinformación y la represión abierta en las decisiones nacionales (PND, 2019: 46).

De esta manera, la construcción de una política pública integral hacia el bienestar requiere del fortalecimiento de la organización social y de la vida colectiva en el cual se pretende desarrollar los programadas sociales. Como se indica en el *Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad*, es necesario buscar la vigencia de los derechos de las niñas y niños, jóvenes e indígenas con discapacidad y evitar la marginación y el racismo de las y los mexicanos. En esta misma línea, el *Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro* establece la necesidad de impulsar procesos educativos y para erradicar todo tipo de violencia y con énfasis en la atención de las mujeres indígenas y afrodescendientes. Aunque no se aclara de una forma más específica cuáles son los principales mecanismos y qué desafíos existen para su operación, las propuestas, en su conjunto, permiten aseverar que uno de los desafíos para cumplir esta labor será crear mecanismos de participación social y política para acompañar los procesos derivados de la gestión pública y aquellos que implican la construcción de ciudadanía más allá de la empatía, reconocimiento y sentido de pertenencia en las comunidades. En este tema o componente es importante destacar que también se busca, con el deporte fomentar políticas transversales para la activación física de la población en escuelas, centros de trabajo y espacios públicos.

Finalmente, y respecto a la *legitimidad* y la *participación*, el Plan señala la importancia de incentivar la intervención efectiva de los ciudadanos en el desarrollo local y en la vida pública. Un ejemplo es el *Programa Sembrando Vida*, el cual se propone impulsar la acción colectiva en sujetos agrarios mediante la creación de empleos y con la finalidad de generar autosuficien-

cia alimentaria. Como se ha dicho, la agenda sistémica señala una serie de elementos que se consideran generales y abstractos respecto a la definición político-institucional que se requiere para su correcta instrumentación a lo largo de poco más de cinco años de gobierno. No obstante, el Plan advierte que construir un país con bienestar es posible con base en la ampliación de la democracia basada en la intervención de los ciudadanos y en el fortalecimiento de la participación y la responsabilidad colectiva (PND, 2019: 40). En este sentido, es importante subrayar que si bien no hay precisión de qué forma se va a promover la acción colectiva en las comunidades más afectadas por la exclusión social y otros fenómenos, se plantea de modo general una estrategia que tiene que ver con recuperar las experiencias colectivas y el aprendizaje social para generar convivencia y confianza.

En síntesis, los contenidos esenciales de la Política hacia el Bienestar que se indican en el Eje 2, del *Plan Nacional de Desarrollo* se pueden agrupar en tres ámbitos principales de acción. Por un lado, encontramos las acciones que refieren fundamentalmente impulsar tareas destinadas hacia la lucha contra la corrupción y toda forma de exclusión social; por otro, el Plan propone una perspectiva intersectorial que se refiere a establecer los mecanismos de coordinación gubernamental que serán requeridos para trabajar en aquellas poblaciones más afectadas por el impacto de las políticas neoliberales y, por último, se infiere la importancia de la participación social en el diseño de todos los programas sociales donde se busca construir no solo relaciones de confianza, sino lograr procesos de inclusión social para hacer efectivos los derechos sociales y cumplir con los principios que se establecen a nivel constitucional.

Ahora bien, los avances que se expresan en el *Primer Informe de Gobierno 2019* (PIG, 2019) advierten que la mayor parte de los recursos se han invertido en los programas y acciones sociales federales (PND, 2019). De acuerdo con el Coneval, en 2018 había 158 programas en operación y para el 2019 se registraron 150 (Coneval, 2019). En este sentido, destacan 10 programas de suma importancia para impulsar el «nuevo paradigma» de la política social y se deriva que poco más del 80% de los recursos se utilizarán para el combate a la pobreza en general.

**Tabla 2 . Programas hacia el Bienestar (junio, 2019)**

<b>Programa</b>	<b>Eje</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Recursos ejercidos (millones)</b>
Personas adultas mayores	Vulnerabilidad e inclusión social	7 480 998	53 347 000
Pensión para personas con discapacidad permanente	Reducir la pobreza en población vulnerable	691 590	881 77
Apoyo para niños y niñas de madres trabajadoras	Bienestar social e igualdad	188 060	625. 5
Programa Nacional de Becas	Desigualdad social y territorial	7.7 millones	-
Jóvenes Construyendo el Futuro	Empleo e inclusión social laboral	188 158	-
Jóvenes Escribiendo el Futuro	Bienestar social e igualdad educativa	300 000	3398
Sembrando Vida	Bienestar de sujetos agrarios en comunidades rurales	18 192	Variable
Programa Nacional de Reconstrucción	Poblaciones vulnerables, inclusión y reconstrucción	-	Variable
Desarrollo Urbano y Vivienda	Inclusión social en vivienda	-	23.3
Tandas para el Bienestar	Inclusión laboral	99 814	598.9

*Fuente: Elaborado con datos del Primer Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, 2019.*

Como se puede apreciar en la tabla 2, el programa más importante del sexenio considera lograr la atención a las personas adultas mayores a través de una inversión de poco más de 53 millones de pesos. A junio de 2019, estas acciones lograron el registro de 7 480 998 adultos mayores, superando en 46% el padrón registrado en el año de 2018 (PIG, 2019: 127-128). Este avance, señala el programa, se traduce en un logro eventual para reducir las condiciones de vulnerabilidad a través de pensiones otorgadas. Otro de los programas importante donde se presume una inversión de recursos importante es el *Programa Nacional de Becas*; ahí se registra un padrón de cobertura a nivel nacional de poco más de 7 millones de beneficiarios. Si bien no se aclara un monto total de recursos debido a que existe una amplia categorización de

los apoyos, es posible señalar que este programa aglutina poco más del 20% del presupuesto que posee el gobierno federal y que con el presupuesto hacia el sector educativo se plantea la mayor inversión de los últimos 20 años.

Es importante señalar que el *Programa Prospera* impulsado en el gobierno de Enrique Peña Nieto facilitaba el acceso a las becas de educación básica de una forma focalizada a hogares en pobreza extrema y a través de comités de participación social, mientras que con el nuevo curso de la agenda política de Andrés Manuel López Obrador se prevé la entrega directa y sin intermediarios para evitar la corrupción. Los programas que integra esta iniciativa son: *Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar*, *Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior*, *Jóvenes Construyendo el Futuro* en su modalidad educativa *Jóvenes Escribiendo el Futuro*, *Programa Nacional de Becas de Educación Básica, Media Superior y Superior*. En su conjunto se expresa en el Informe que estas acciones tienen como finalidad revertir la desigualdad social y territorial en México, priorizando a las mujeres, a los pueblos indígenas y a los grupos históricamente discriminados.

Para el caso del *Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*, la inversión es de una beca mensual de 3600 pesos a jóvenes aprendices para que se capaciten por un periodo de 12 meses en empresas, instituciones públicas u organizaciones de la sociedad civil, y con el objetivo de que desarrollen habilidades técnicas y hábitos de trabajo para lograr su inserción al mercado laboral. Hacia junio de 2019, se registró que este programa operó con mayor énfasis en poblaciones con alto grado de marginación y que registran índices de violencia importante. El programa señala que se atendieron 188 158 jóvenes distribuidos en 92.8% de los municipios que presentan alta marginación y en 94% de los que tienen muy alta marginación. Aunque no se especifica un monto definitivo de recursos ejercidos, es posible señalar que este programa constituye una inversión importante y que junto con el *Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro* se prevé alcanzar poco más de 300 mil alumnos (PIG, 2019: 129-130).

Por otra parte, el *Programa Sembrando Vida* se propone contribuir al bienestar de las y los sujetos agrarios de las localidades rurales e impulsar su participación efectiva en el desarrollo social. De enero a junio de 2019, el programa atendió a 230 mil sembradoras y sembradoras en beneficio de 920 mil habitantes, así como canalizó recursos por 5 mil pesos mensuales a los

propietarios o poseedores de predios de 2.5 hectáreas para fines forestales, y se consideró un ahorro para el Fondo de Bienestar. Así, este programa se considera uno de los más exitosos debido a que propone trabajar en tres dimensiones: en lo social, el programa plantea generar una estrategia de formación y organización comunitaria que permita avanzar a recuperar el tejido social y promover las relaciones de cooperación y solidaridad comunitarias, así como lograr el empoderamiento de las comunidades mediante la toma de decisiones; en lo productivo, y a través de poco más de 1 millón de hectáreas del sistema agroforestal, se propone fortalecer el arraigo a la comunidad y lograr la soberanía alimentaria, mejorando el nivel de vida de las comunidades; y, finalmente, en lo financiero, lograr el impulso de la cultura del ahorro y del fondo de bienestar para crear empresas cooperativas y motivar la inclusión y soberanía financiera. Al finalizar el 2019, el programa registró poco más de 18 mil sujetos y se impulsó una producción de más de 52 millones de plantas en el país; de estas, más de 20 mil se destinaron para Chiapas, Tabasco y Veracruz.

En este marco, el *Programa Nacional de Reconstrucción* se impone en la agenda política como prioridad al plantear el apoyo a los damnificados mediante el impulso al trabajo, vivienda y servicios públicos, así como acciones destinadas para la construcción de escuelas, centros de salud, edificios públicos y templos, entre otros, que forman parte del patrimonio nacional. En este caso, existe una inversión variable en la medida de que hay diferentes diagnósticos para impulsar los apoyos por regiones, entidades y localidades y que, comúnmente, se realizan a través de fondos y programas especiales. Por ejemplo, el programa subraya que, debido a las lluvias e inundaciones presentadas en 2018, se destinaron 44.4 millones de pesos, de los cuales 21.79 millones fueron recursos del FONDEN y se impulsaron otras acciones para atender el daño a las viviendas, entre otras relacionadas con el apoyo a escuelas y patrimonio cultural (PIG, 2019: 132-140).

Por otro lado, el *Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda* autorizó 14 créditos por poco más de 23 millones de pesos para efectos de acciones relacionadas con el financiamiento, adquisición, reparación y reconstrucción de viviendas, entre otros apoyos relacionados con mejorar las condiciones de habitabilidad. Es importante aclarar que este programa hace una clasificación amplia respecto a los programas y mecanismos de coordinación

entre el gobierno federal, estatales y municipales, así como establece reglas de operación determinadas conforme a las necesidades que se detectan en cada lugar afectado, o que requiere del apoyo en este sector. Respecto al *Programa Tandas para el Bienestar*, el Informe indica que los recursos en 2019 ascendieron a poco más de 3 033.2 millones de pesos y se dispersaron 99 814 tandas por un monto de 598.9 millones de pesos; como se indicó, este programa tiene como objetivo fortalecer la actividad económica y el empleo para fomentar el desarrollo local y regional (PIG, 2019: 141-142).

Respecto a las políticas hacia la educación y la salud, el Informe señala que el gasto nacional en materia educativa pasó de 1 413 212.1 millones de pesos ejercidos en 2018 a poco más 1 453 461.3 millones (PIG, 2019: 143-172). De este número corresponde una parte a recursos de origen federal, estatal y municipal y fuentes privadas que, en su conjunto, se prevé lograr una mayor canalización de recursos al desarrollo educativo en diferentes ámbitos, ciclos escolares y niveles de operación educativa. En este rubro, y en apego a la política de austeridad presidencial, se plantea no solo optimizar el uso de los recursos, sino se advierte un recorte en el número de plazas y diversas partidas que venían ejerciendo organismos descentralizados.

En este marco, una de las inversiones más importantes de la actual administración es la constitución de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez, donde el Primer Informe señala que 100 universidades se encuentran en operación en sedes provisionales de distintas regiones pobres y marginadas del país, así como se reporta que 39 170 alumnos ya se encuentran y poco más de 6000 poseen becas y 815 docentes se encuentran contratados (PIG, 2019: 153). Respecto a la inversión en salud, se asegura que se dio prioridad a la atención primaria, así como se motivó la prevención en la comunidad, especialmente infantil. En este caso, lo montos de apoyo variaron de acuerdo con las necesidades y demandas expresadas por cada entidad, así como a la situación de desigualdad registrada en el país.

#### 4. IMPORTANCIA DE LA COHESIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS SOCIALES Y SU INTERPRETACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE LA 4T

Aunque la política hacia el bienestar en el primer año de gobierno destaca trabajar contra todo tipo de exclusión social y lograr la mayor cobertura para atender a la población que registra un mayor índice de pobreza y vulnerabilidad, es importante destacar que hay un reacomodo en las reglas de operación, así como en la gestión social para abordar sus mecanismos y procesos de trabajo. Asimismo, y de alguna manera, el cambio en la política social advierte una reconfiguración de la administración pública que es importante evaluar desde una perspectiva integral en cada programa, así como estimar los impactos registrados en el mediano y largo plazo para resarcir la pobreza y lograr la misión principal que se propone la política social del gobierno denominado de la Cuarta Transformación.

De acuerdo con Rolando Cordera (2008), en su trabajo *Política social y desarrollo en México*, en las últimas dos décadas la agenda social se ha replanteado para generar una concepción más amplia y general sobre el papel del Estado en la economía y la sociedad. En efecto, desde la década de los ochenta, el combate a la pobreza se impulsó en la agenda política institucional desvinculándose de la distribución del ingreso y del crecimiento económico. Durante la década de los noventa, en el contexto de las políticas neoliberales de ajuste económico y globalización mundial, y hasta un año antes de la llegada del gobierno denominado de la Cuarta Transformación, se puso especial énfasis en programas de transferencias directas a la población considerada en pobreza y marginación social y que, con base en un proceso de selección conforme a una clasificación minuciosa, se argumentó que se ganaría eficiencia y transparencia en la política social.

Si bien los programas *Pronasol*, *Oportunidades* y *Prospera*, principalmente, definieron una estrategia para atender el desarrollo de la salud, la educación y la alimentación donde, supuestamente, se deberían generar capacidades e impulsar el desarrollo de las personas, los resultados obtenidos para resarcir la pobreza –en sus diferentes dimensiones– señalan un avance limitado y existe la necesidad de replantear no solo las estrategias de gobierno creadas hacia el tema del bienestar, sino se advierte la definición de una nueva correlación de fuerzas hacia el paradigma del desarrollo, así como una revisión de

las estructuras económicas y las relaciones laborales, entre otros temas, para identificar los patrones de exclusión que han provocado un aumento considerable de la desigualdad económica entre la población mexicana. Desde la visión de Cordera:

la evidencia acerca de la reproducción de la pobreza y la ausencia de oportunidades constituye un argumento *prima facie* a favor de inscribir, una vez más, la discusión sobre el tema en el contexto de una reflexión sobre el desarrollo en su sentido más amplio, que combine las dimensiones económica, social y cultural [...] (Cordera, 2008: 49).

En efecto, la construcción de una política que atienda la cohesión social es imposible sin considerar el análisis del contexto económico global y la definición de una política clara hacia el crecimiento económico que, en su conjunto, permita superar la pobreza y disminuir la desigualdad registrada en las últimas décadas.

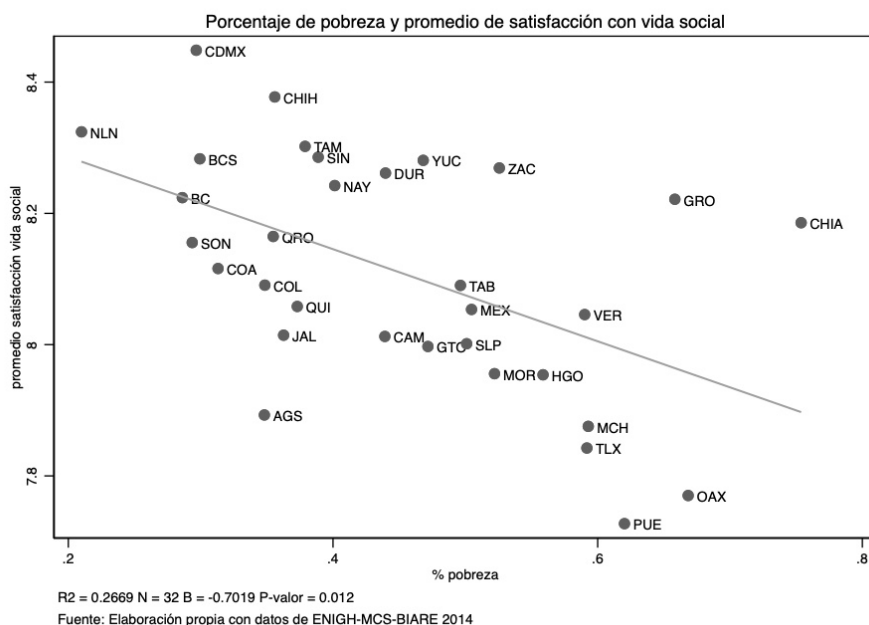
En 2004, la promulgación de la *Ley General de Desarrollo Social* significó un hito en la política social, ya que, entre otras cosas, estableció por primera vez una definición oficial de pobreza para ser adoptada por el Estado mexicano. La definición de una medida de pobreza multidimensional basada en nueve dimensiones o indicadores incluye entre estos el grado de cohesión social (artículo 36, inciso VIII). Sin embargo, la inclusión de un indicador de cohesión social en una medida integral de pobreza representaba diversos retos metodológicos para las fuentes de información disponibles. No obstante, la cohesión social representa una dimensión importante a ser considerada dentro de la evaluación sobre el nivel de bienestar de las personas; y, por tanto, resulta válido y coherente establecer que una persona puede ser pobre en tanto que no viva en una comunidad con un grado de cohesión social adecuado para satisfacer sus necesidades y desarrollo.

De tal forma que la asociación entre la cohesión social y la pobreza resulta un elemento importante en la configuración de las políticas sociales y la redefinición de estas dentro del nuevo paradigma propuesto por el gobierno federal actual. Como se mencionó en la sección 2, una manera adecuada para observar la cohesión social puede ser a través de medidas subjetivas en las que las personas reportan su nivel de satisfacción o percepción respecto a algunas



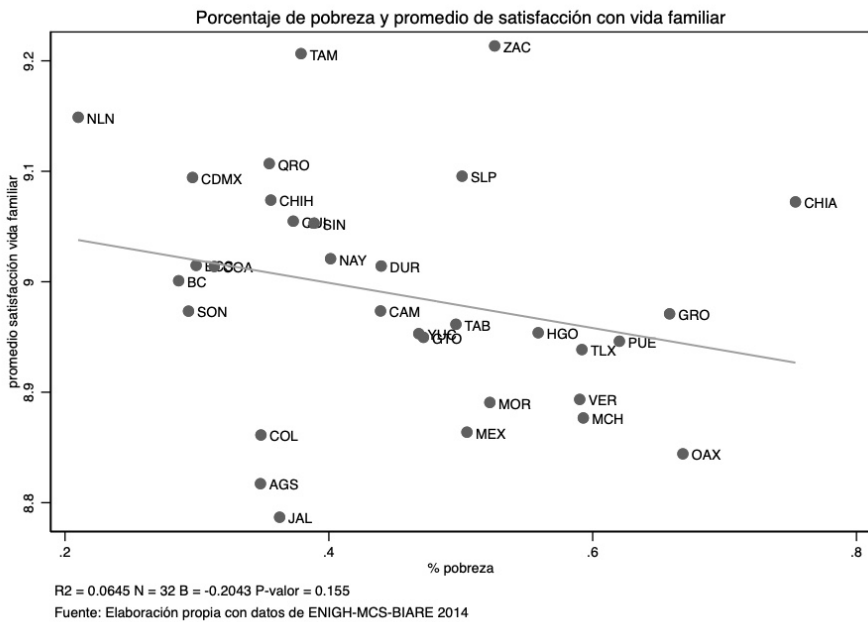
dimensiones de este concepto. Así, con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares-Bienestar Autorreportado (BIARE) 2014 (Inegi, 2014), analizamos algunos datos respecto a cuatro variables de percepción sobre factores o dimensiones relativas al grado de cohesión social y su asociación con el nivel de pobreza por entidad federativa.<sup>3</sup>

Gráfico 1



<sup>3</sup> Los análisis en esta sección corresponden a la estimación de modelos lineales mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios de la forma:  $Prom_{cs_j} = b_0 + b_1 * Porcent\_pob_j + e_j$ , donde  $Prom_{cs_j}$  es el promedio de población con satisfacción en algún dominio de vida del Estado  $j$ ,  $Porcent\_pob_j$  es el porcentaje de población identificada en condiciones de pobreza multidimensional del Estado;  $j$  y  $e_j$  es un término de error aleatorio. En cada gráfico se muestra la bondad de ajuste para cada modelo (R2), el valor del coeficiente  $b_1$  asociado al término lineal  $Porcent\_pob_j$  (B) y el p-valor de la prueba bilateral de significancia del mismo coeficiente (P-valor). En este sentido, los valores B y P-valor sirven como referencia del grado de asociación y su significancia estadística entre las variables de percepción de cohesión social y el nivel de pobreza por entidades federativas (Ritchev, 2008).

Gráfico 2



En los gráficos 1 y 2 se muestra el grado de asociación entre la satisfacción promedio con la vida social y con la vida familiar, respectivamente, y el porcentaje de población que vive en condición de pobreza multidimensional para cada uno de los estados de la República. Como se observa, la satisfacción con la vida social tiene una asociación negativa y estadísticamente significativa, lo que nos dice que en las entidades donde los niveles de pobreza son mayores se observan menores niveles de satisfacción con la manera en que las personas se relacionan con sus pares. En cuanto a la satisfacción con la vida o relaciones familiares, aunque se observa igualmente una asociación negativa, esta resulta no ser estadísticamente significativa. Los resultados del gráfico 1 nos muestran así que, considerando la satisfacción con la vida social como un indicador de cohesión social, esta última puede tener una relación significativa con el nivel de pobreza; a pesar de que la cohesión social, como se indicó, no fue considerada en la metodología elaborada por el Consejo

Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) por sus implicaciones metodológicas.

Asimismo, consideramos dos indicadores más que pueden relacionarse con el concepto de cohesión social: la satisfacción con el vecindario en el que se reside y la satisfacción con la seguridad ciudadana que se experimenta. Como señalamos en la sección 2, la cohesión social está también definida por la forma en que se desarrollan y entrelazan vínculos de amistad y relaciones interpersonales en los espacios en que viven y se desarrollan los individuos; asimismo, con el grado de seguridad que tengan estos sobre su persona y posesiones, es decir, que pueden conducir sus vidas con la seguridad de que esta no habrá de cambiar o de ponerse en riesgo por la prevalencia de actos delictivos.

### Gráfico 3

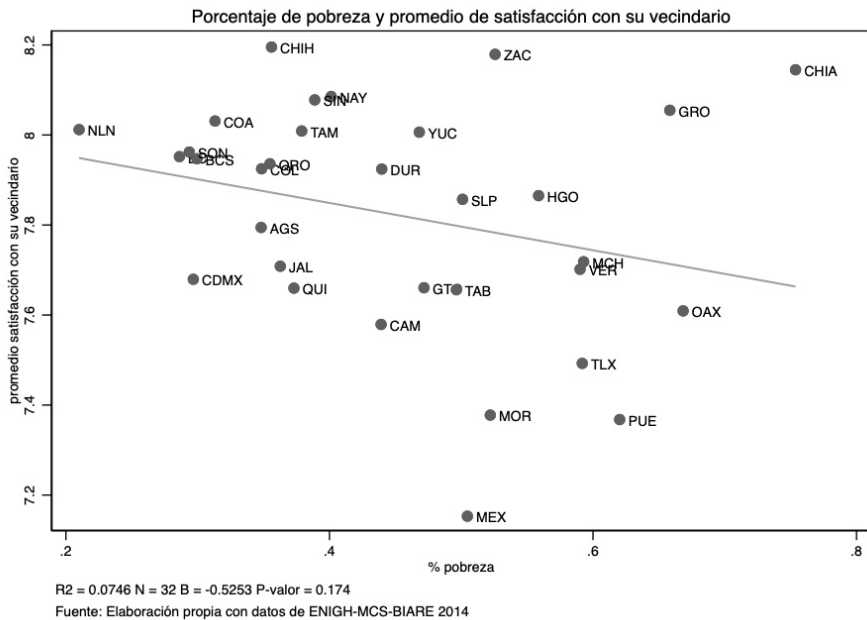
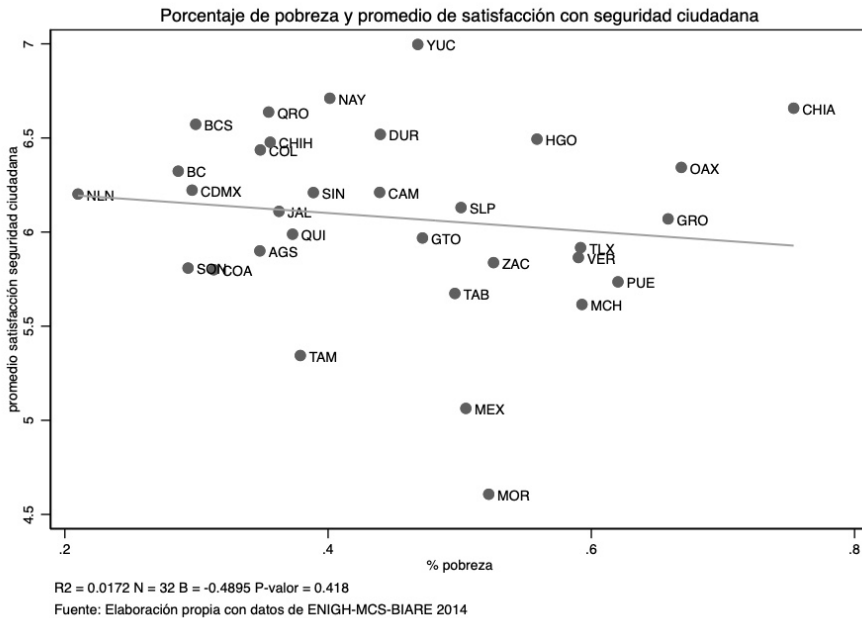


Gráfico 4



En este sentido, el gráfico 3 nos muestra la asociación entre la satisfacción promedio con el vecindario y el porcentaje de población que viven en condiciones de pobreza multidimensional, resultando que esta asociación no es estadísticamente significativa, lo que se refuerza al ver que la dispersión de cada uno de los casos analizados (estados) es más amplia que en los indicadores anteriores. Observamos casos como Chiapas, Guerrero y Zacatecas que, a pesar de tener un porcentaje de población en pobreza mayor al 50%, sus niveles de satisfacción con sus vecindarios son altos. El gráfico 4 muestra la asociación entre el porcentaje de población en pobreza multidimensional y el nivel promedio de satisfacción con la seguridad ciudadana. Este último caso coincide que en el que observamos la asociación más dispersa y nula. La seguridad ciudadana, como un componente del grado de cohesión social, resulta no tener asociación alguna con el nivel de pobreza entre los estados de la República. Probablemente, el fenómeno de la inseguridad ciudadana, al ser un fenómeno más complejo y con profundas causas sociales, no está

asociado plenamente con una mayor o alta prevalencia de pobreza. Se puede observar que en los casos como los de los estados de México y Michoacán son en los que existe el menor nivel de satisfacción con la seguridad ciudadana y no corresponden a los estados con más altos niveles de pobreza (IMCO, 2020).

En su conjunto, estos resultados apuntan a observar que, medida por el grado de satisfacción con las relaciones de amistad, la cohesión social puede tener una asociación significativa con el nivel de pobreza por entidades, lo cual representa un elemento clave de cara a la búsqueda de una redefinición o transformación de las políticas sociales en cuanto a los temas o prioridades que se establecen en la agenda. En este contexto coincidimos con Rogelio Muñiz, quien señala que

el cambio de régimen propuesto por el presidente López Obrador ha avanzado muy poco en su primer año de gobierno e incluso se advierten riesgos de retroceso en materia de derechos y de regresión autoritaria en relación con los equilibrios de poder y con la institucionalidad del sistema político (Muñiz, 2020).

De este modo, para avanzar en la definición de una política integral y construir un sistema de bienestar se hace necesario llevar a cabo la reorientación del gasto público e incrementar los montos económicos destinados en el presupuesto de egresos hacia el sector salud y educación, entre otros rubros, así como emitir reglas de operación claras que permitan lograr una mejor redistribución y universalizar su cometido.

En suma, los alcances que pudiera tener la política social hacia la cohesión y el desarrollo en México se encuentran condicionados por una serie de elementos de naturaleza política y estructural que ciertamente es necesario atender para lograr la superación de la pobreza y la desigualdad. Por tal motivo, es importante analizar en qué medida se requiere la renovación de las capacidades políticas y administrativas del Estado, así como repensar el rol de la sociedad civil en la gestión pública de los programas para garantizar una mejor colaboración y eficiencia en los proyectos, entre otras acciones que tengan como finalidad impulsar la participación del sector privado en la construcción de la agenda política. En este proceso es importante acotar que lo que está en juego es la propia capacidad del Estado y la sociedad para

impulsar un proceso de integración efectivo y que permita abonar hacia la política de bienestar social. Esto advierte la necesidad de entender que la pobreza, la desigualdad y la exclusión social deben estar en el centro del diseño de las políticas públicas, así como en la construcción y cooperación colectiva entre actores. Finalmente, alcanzar una agenda para la cohesión social no es solo una tarea exclusiva del gobierno, sino un desafío colectivo.

## 5. REFLEXIONES FINALES

Este trabajo planteó analizar cuál es la importancia de las políticas públicas hacia la cohesión social y de qué forma se plantea la política hacia el bienestar por el Gobierno de la Cuarta Transformación en México. En este sentido, y con base en lo expuesto, se puede aseverar que la agenda política hacia el bienestar que promueve el gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador plantea una alteración importante hacia el manejo de la política social y la cohesión social por medio de programas que tienen como finalidad la construcción de un sistema para el bienestar y con el objetivo de lograr la superación de la pobreza y la desigualdad registrada en el país.

En este proceso es necesario reconocer la agenda sistémica hacia el desarrollo social expresada en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* y estimar su verdadero alcance hacia la cohesión social a partir de un conjunto de temas y prioridades que son fundamentales para lograr su cometido. Asimismo, se requiere considerar en el diseño y como prioridad la participación social y la inclusión de actores privados para atender el tema (conflicto) del crecimiento económico, así como adoptar mecanismos participativos para la planeación de la gestión gubernamental de los asuntos públicos y desarrollar políticas, programas y proyectos que fomenten la construcción de ciudadanía y la confianza institucional.

Si bien en las últimas décadas existe un cierto consenso respecto a la importancia que tiene el Estado en la construcción de una propuesta que logre mantener el contrato social, la actual política de bienestar que promueve el gobierno denominado de la Cuarta Transformación en México, específicamente en el *Plan Nacional de Desarrollo, Eje 2. Construir un país con bienestar*, advierte una reflexión puntual para comprender la relevancia de las

políticas públicas hacia los principales problemas que afectan el desarrollo comunitario y la cohesión social basada en valores éticos y que contribuya a la gobernabilidad democrática.

La importancia de la cohesión social como concepto que guía las políticas sociales es relevante, ya que esta medida por la satisfacción promedio con la vida social y las relaciones de amistad tiene una alta asociación con el nivel de pobreza por estados de la República. Lo que quiere decir que, a pesar de haber sido una dimensión o indicador no involucrado en la metodología oficial de medición de pobreza, la cohesión social representa un elemento importante en el bienestar de la población y por tanto en la configuración de las políticas sociales. Asimismo, esto quiere decir que sí se observa una reconfiguración de estas políticas en el plan de gobierno de la Cuarta Transformación; esto es relevante, ya que comprende un fenómeno de alta incidencia en el nivel de bienestar experimentado por la población y con una amplia relación al nivel de pobreza observado en cada entidad federativa el país.

Se puede deducir que hay una muy buena intención del gobierno para abordar el tema de la cohesión social, pero el planteamiento que se infiere es general y requiere de una discusión más amplia donde se especifiquen los problemas del país relacionados con los índices de pobreza, desigualdad, formas de discriminación y exclusión social, así como que se realice un balance acerca de mecanismos asistencialistas y del control gubernamental que ha existido durante décadas en las diferentes regiones y comunidades del país. Asimismo, para estructurar una agenda de gobierno y definir una política integral hacia el bienestar, es indispensable contar con reglas claras de operación donde se conozcan los fundamentos legales, políticos e institucionales para su implementación y evaluación, y se vislumbre cuál es el lugar que tiene la participación social en este proceso.

Para concluir, no está de más señalar que los temas sobre cohesión social y desarrollo comunitario dialogan con múltiples perspectivas teóricas y empíricas que proponen valorar con mayor ahínco los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión que existen en una determinada sociedad. En el caso de nuestro país, es posible aseverar que hoy más que nunca se requiere voluntad política, construir confianza e incidencia desde la ciudadanía para enfrentar con mayor eficacia los problemas asociados con la pobreza. Finalmente, es

importante establecer una visión estratégica mayor para hacer frente a las contingencias –como exactamente el tema de las infecciones respiratorias causadas por el nuevo coronavirus (Covid-19)– y que debilitan no solo las acciones dirigidas hacia la cohesión social y el desarrollo de las comunidades, sino es posible que afecten la capacidad política del Estado para motivar el pacto social y fortalecer la gobernabilidad democrática en el mediano plazo.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L.F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2016). *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*. <[www.iadb.org](http://www.iadb.org)>.
- Bell, D. (1977). *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Alianza.
- Chapple, S. (2011). *Subjective Well-Being and Social Policy*. USA: Editor.
- Cobb, R. y Elder, C. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. USA: John Hopkins University Press.
- Cobb, R., Ross, J., Ross, M. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review* (70). <<http://urban.hunter.cuny.edu/~schram/cobbrossross.pdf>>.
- Comisión Económica para América Latina (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia*. Santiago de Chile: Cepal.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019). *Listado de programas sociales del Coneval en 2019*. <[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios\\_Anteriores/Inventario\\_2018.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2018.zip)>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). *Cohesión social: balance conceptual y propuesta metodológica*. Ciudad de México: Coneval.



- Cordera, R. (2008). Política social y desarrollo en México. *Nueva Sociedad* (125). <<https://www.nuso.org/articulo/politica-social-y-desarrollo-en-mexico/>>.
- Delhey, D. (2016). Social Cohesion and Subjective Well-Being in Europe. *Journal Psychol*, 51(3), 163-176.
- Fernández, G., Castañeda, F., Baca, L. e Iglesias, A. (coords., 2016). *Léxico de la vida social*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Unam.
- Godínez, V. (2013). Reflexiones en torno a la cohesión social. Las políticas locales de cohesión social y territorial. En *América Latina en un entorno de crisis internacional*. Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2020). *La política social en México, sin rumbo ni destino cierto*. <<https://imco.org.mx/diagnostico-imco-la-politica-social-mexico-sin-rumbo-destino-cierto/>>.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2014). Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. <<http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/164>>.
- Millán, R. (2016). *Sociopolitical Dimensions of Subjective Wellbeing: The Case of two Mexican Cities*. En M. Rojas (ed.). *International Handbooks of Quality-Of-Life. Handbook of Happiness Research in Latin America*, (pp. 297-323). Springer Science + Business Media. <[https://doi.org/10.1007/978-94-017-7203-7\\_18](https://doi.org/10.1007/978-94-017-7203-7_18)>.
- Mora, M. (2010). El desafío del análisis multidimensional de la pobreza. En Mora, M. (ed.). *Medición multidimensional de la pobreza en México*. México: El Colegio de México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Muñiz, R. (2019). Primer año de gobierno: política social y cambio político. *Aristegui Noticias*. <<https://aristeguinoticias.com/3011/mexico/primer-ano-de-gobierno-politica-social-y-cambio-politico-articulo/>>.
- Pascual, E. y Guiteras, J. (2009). *Cohesión social y gobernanza democrática. Para unas regiones y ciudades más inclusivas*. España: Junta de Andalucía Editor.

- Primer Informe de Gobierno (2019). *Poder Ejecutivo Federal de México*. <<https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO-2018-2019.pdf>>.
- Rojas, M. (2015). Poverty and People's Wellbeing. En *Global Handbook of Quality of Life*. Dordrecht: Springer Netherlands. <[https://www.researchgate.net/publication/283675458\\_Poverty\\_and\\_People's\\_Wellbeing](https://www.researchgate.net/publication/283675458_Poverty_and_People's_Wellbeing)>.
- Sojo, A. (2018). *La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas. Una perspectiva conceptual y metodológica renovada*. Madrid: Programa EuroSocial. <<https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/04/01-la-cohesion-social-democratica-como-guia-de-las-politicas-publicas.pdf>>.
- Stiglitz J., Sen A. y Fitoussi J.P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. <<http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload112.pdf>>.
- Tassara, C. (2014). Políticas públicas, cohesión social y desarrollo local: la experiencia europea y los aportes de la cooperación euro-latinoamericana. *Perfil de Coyuntura Económica* (23), 15-36.

# EL DISCURSO IDENTITARIO DEL MÉXICO POSREVOLUCIONARIO COMO POLÍTICA CULTURAL HOMOGENEIZADORA

THE IDENTITARY SPEECH OF THE POST-REVOLUTIONARY MEXICO  
AS A HOMOGENEIZING CULTURAL POLICY

Angélica Bautista López\*

## RESUMEN

El presente trabajo muestra una interpretación de la construcción de la nación mexicana, desde los argumentos desarrollados por los intelectuales de la posrevolución. El conflicto social le es inherente a la vida en sociedad. El conocimiento siempre es un conocimiento situado. Los intelectuales de la posrevolución concebían un sujeto único, como el ideal de la nación, a partir de sus horizontes de comprensión. Su pensamiento refleja un compromiso político que es importante develar y esa es la intención del presente texto.

**Palabras clave:** Identidad, estereotipo, racismo, discriminación.

## ABSTRACT

The present work shows an interpretation of the construction of the Mexican nation, from the arguments developed by post-revolution intellectuals. Social conflict is inherent in life in society. Knowledge is always situated knowledge. Post-revolution intellectuals conceived a unique subject, as the ideal of the nation, from their horizons of understanding. His thinking reflects a political commitment that is important to unveil and that is the intention of this text.

**Keywords:** Identity, stereotype, racism, discrimination.

Recibido 24 de septiembre de 2020  
y aceptado 10 de marzo de 2021

---

\* Profesora-Investigadora Titular «C», en la Licenciatura en Psicología Social del Departamento de Sociología de la División de Ciencias y Humanidades, de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, y en el Posgrado en Psicología Social, de la División de Ciencias y Humanidades, de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. <angelicabautista@hotmail.com>.

## INTRODUCCIÓN

Lo acontecido en México en el terreno de las ideas, con posterioridad al conflicto revolucionario del siglo xx, es tema de análisis por diversas razones. En primer lugar, una nación que ubica su origen en la confluencia cruenta de dos culturas y dos concepciones del *ser colectivo*, con dos trayectos civilizatorios diversos, tuvo en su élite pensante un elemento fundamental en la definición inicial de su existencia, como grupo humano diferente de sus dos orígenes: el aborígen y el extranjero. En el presente texto se parte del supuesto de que, al interior de los grupos humanos, por múltiples razones, se expresan formas diversas del pensamiento social que, siguiendo a Gaston Bouthoul, se derivan de «una tendencia permanente [de los grupos humanos] hacia la constitución de grupos diferenciados» (1971: 6). Las razones que este autor encuentra, para la emergencia de diferentes materiales simbólicos y sistemas de creencias en un mismo conglomerado de personas son, primero, exteriores al grupo humano mismo, como la que corresponde a la tierra que habita o la que representa el clima; de hecho, hay numerosas referencias al papel que la geografía y el clima juegan en la constitución de una identidad nacional. Bouthoul se refiere además a *la lengua* y *la raza* como elementos diferenciadores. Al respecto, nos dice que

es evidente que existe cierto genio de cada lengua que la lleva a sugerir, de preferencia, unas determinadas formas de pensamiento. Sin embargo toda lengua es un vehículo apto para expresar todo género de pensamientos y los más diversos matices (1971: 8).

Más allá de todos estos elementos que este y otros autores abordan en el estudio y análisis de lo que permite la emergencia de una *identidad nacional*, en el presente trabajo se sigue la postura de este autor cuando nos propone como único criterio suficientemente objetivo y general, que permite clasificar a las sociedades, el tipo de civilización a la que pertenecen. Claro que el concepto de civilización entraña una discusión que rebasa los objetivos de este trabajo. No obstante, la propuesta que se rescata aquí es que lo verdaderamente distinguible, en el caso de cualquier grupo humano, es la mentalidad del colectivo.

Regresando, a raíz del conflicto armado conocido como Revolución Mexicana, pensadores e intelectuales de la época se dieron a la tarea de reflexionar en torno a los elementos y cualidades de *México* y del *ser* mexicano. Esta reflexión los llevó, de entrada, a la referida mezcla de culturas. Pero la gesta revolucionaria ocurrió casi cuatrocientos años después de que esa *mezcla se iniciara* y, aun así, el centro de sus discusiones seguía siendo la *marca de la violenta irrupción de una cultura que avasalló a otra*. Los alegatos siempre posicionan a los autores; así, puede uno seguir el rastro de sus narrativas y apreciar cómo ellos mismos se ubican en ocasiones como los conquistadores, cuando los adjetivos positivos son aducidos para los *arrojados y valientes guerreros* que incursionaron en desconocidas tierras, mientras que en otras su posicionamiento se ubica del lado de los *fuertes, estoicos y capaces* indios que enfrentaron al enemigo. Lo que esta paradoja, reiterada por numerosos autores de la época, indica es que coexisten, y esa es la hipótesis del presente trabajo, mentalidades o cosmovisiones diversas, de larga duración (para el día de hoy ya son bastante más de quinientos años), que se gestaron un día y se reitaron a lo largo de una historia en la que los actores de hoy (esto es, los mexicanos de a pie) cuentan con una manera de nombrarse y un territorio que *aman y odian*, pero que al mismo tiempo los lleva a acercarse o a alejarse, a partir de disputas de *sentido*, derivadas de creencias —muchas de ellas ancestrales—, correspondientes a diversas mentalidades.

La mentalidad constituye la síntesis dinámica y viviente de cada sociedad. Dinámica lo es en grado superlativo, porque inmanente a cada uno de sus miembros, determina sus conductas y sus pensamientos. Al propio tiempo gobierna sus creaciones, puesto que es en relación a ella que se plantean sus problemas y sus preocupaciones (Bouthoul, 1971: 11).

El conflicto social le es inherente a la vida en sociedad. En cualquier cultura, para cualquier nación, el referente de la disputa simbólica encontrará contenido. Para los mexicanos ilustrados, esta característica ha sido referida, por lo menos entre los intelectuales del México posrevolucionario, al choque de las dos culturas que le permitieron existencia. *Unos llegaron y conquistaron a otros que ya estaban ahí*, y de ahí *nacimos nosotros*. Como si unos y otros hubieran sido seres de diferente especie. Para el discurso posrevolucionario

no había cabida a la frase *Cuando nos conquistamos*. Esto es, mentalidades, cosmovisiones, pensamientos sociales en disputa, entre unos y otros y entre nosotros mismos.

## 1. MÉXICO COMO CONCEPTO EN EL DISCURSO POSREVOLUCIONARIO

Los grupos humanos se distinguen por una derivación de su vida simbólica que se denomina *cultura*. Reunidos en un espacio geográfico, la definición de lo que son incorpora sus maneras de hacer y de vivir, el paisaje que los rodea y las características y accidentes de su entorno y, peculiarmente, un pasado que se inventan, para dar contenido a su existencia como grupo, de lo que se deriva una identidad que les permite reconocerse y les da reconocimiento desde fuera. Este es un proceso psicosocial que ha ocurrido a lo largo de la historia, siendo fundamental el nombrar al grupo humano y al territorio que ocupa. En el presente contemporáneo, el nombre de ese territorio simbólico-geográfico enuncia a un país. Nombrado este, su gentilicio se convierte en la enunciación de una identidad. La delimitación que permite esto se funda en afectos y pasiones que *atan* a las personas a esa tierra y a ciertas prácticas cotidianas. Emociones y sentidos que son reconocidos con el nombre de *nación*.

En el caso que nos ocupa, esa *nación*, autodenominada México, emerge en el discurso posrevolucionario, como un concepto que se dibuja en el discurso de numerosos pensadores. Uno de estos es Samuel Ramos (1951). Este pensador, reconocido como filósofo, nació en 1897 y fue discípulo de Antonio Caso, otro notable de la época. Es sabida la influencia que tuvo la obra de José Ortega y Gasset en el pensamiento de Ramos. Nos estamos refiriendo a un eminente integrante del grupo *Hiperión*. Dentro de sus biógrafos aparece reiteradamente la referencia a su papel en la investigación del *alma mexicana*. Desde el presente trabajo se propone que tal investigación —que incluye a Ramos mismo y a los demás intelectuales de la época— dio por resultado la emergencia misma del *alma mexicana* o, para decirlo directamente, su invención.

Se conoce a Ramos como un filósofo preocupado por constatar la existencia de un complejo de inferioridad del alma mexicana, que fue la resultante del choque entre las dos culturas de origen: la española y la aborigen. Entre paréntesis, la cultura aborigen, que ahora interpretamos como un entramado de culturas diversas y en disputa –algunas hasta antagónicas entre sí– no es tema de reflexión de este autor ni de los autores de la época. Sea como fuere, ese choque cultural se trastocó en un desprecio hacia lo propio (tampoco se aprecia reflexión sistemática hacia eso que se identifica como propio). Siendo filósofo, Ramos se introduce en un terreno farragoso, como el de intentar *psicoanalizar el alma mexicana*. Para ello, echa mano de la estructura teórica adleriana, que se sustenta en el estudio del individuo. La psicología individual de Alfred Adler (1993) tiene como punto nodal la hipótesis de que el individuo se encuentra constantemente en medio de una pugna entre su situación real concreta y sus aspiraciones, siendo que este contraste le causa frustración. Nada novedoso para un psicoanalista, si recordamos que todo el andamiaje teórico del psicoanálisis se basa en la visión capitalista de la propiedad privada centrada en el individuo, como posesión máxima y que ahora, en una época marcadamente posmoderna, podemos cuestionar.

Por ejemplo, el planteamiento del autor, en el sentido de que «una interpretación de nuestra historia conducía a descubrir ciertos vicios nacionales, cuyo conocimiento [es] [dice Ramos] indispensable como punto de partida para emprender seriamente una reforma espiritual de México» (1951: 10), es bastante cuestionable desde el presente. Primero, porque el criterio de análisis y de juicio para identificar lo moralmente valioso y lo deleznable partía de criterios estéticos y culturales de lo que en su época circunscribía a la alta cultura. Después, porque en esta frase se aprecia una visión ingenua de las sociedades que, por intermedio de sus grandes pensadores, puede ser moldeada y trastocada, no solo en su apariencia, sino en aquello que –se supone– le es consustancial: su alma colectiva. Claro que, para explicar la posibilidad de este cambio, argumenta que la problemática central del *alma mexicana* no estriba en una condición *orgánica*, sino en otra menos definitiva o más superficial. Aunque tampoco explica qué tan superficial es la inferioridad que aqueja a los mexicanos: «he creído siempre que no es necesario suponer una verdadera inferioridad orgánica para explicar el sentimiento de inferioridad» (Ramos, 1951: 10). La siguiente cita ejemplifica la postura del autor:

Me parece que el sentimiento de inferioridad en nuestra raza tiene un origen histórico que debe buscarse en la Conquista y Colonización. Pero no se manifiesta ostensiblemente sino a partir de la Independencia, cuando el país tiene que buscar por sí solo una fisonomía nacional propia. Siendo todavía un país muy joven, quiso, de un salto, ponerse a la altura de la vieja civilización europea, y entonces estalló el conflicto entre lo que se quiere y lo que se puede. La solución consistió en imitar a Europa, sus ideas, sus instituciones, creando así ciertas ficciones colectivas que, al ser tomadas por nosotros como un hecho, han resuelto el conflicto psicológico de un modo artificial (Ramos, 1951: 15).

El punto nodal del pensamiento de este autor estriba en aplicar un esquema de pensamiento sobre el individuo, a un colectivo, siendo que las fuerzas que operan en un grupo humano son de otra índole. Así, la apuesta de este autor es a que haya cada vez más mexicanos seguros de sí mismos para acabar con la inferioridad ancestral que nos viene de hace centurias, tal como lo expresa el autor en la siguiente cita: «depende de un factor interno: de la mayor o menor confianza que el sujeto tiene de sí mismo» (1951: 11).

Recapitulando respecto a los planteamientos de Ramos, el concepto de *México* deriva de las formas cultas traídas de Europa en la época de la colonia.

Los vehículos más poderosos de esta trasplatación fueron dos: el idioma y la religión. Fueron éstos los dos objetivos fundamentales de la educación emprendida por los misioneros españoles que, en una hazaña memorable, realizaron en el siglo XIX la «conquista espiritual» de México. Esta obra fue seguramente facilitada por cierta receptividad de la raza aborigen, que era tan religiosa como la del hombre blanco que venía a dominarla. Era un terreno muy bien preparado para que la semilla cristiana prendiera en el Nuevo Mundo (Ramos, 1951: 29).

Así, el idioma y la religión de los extranjeros y la receptividad de la raza aborigen son los materiales que este autor argumenta para la emergencia de esta nación.

Pero el papel central en ese México posrevolucionario, en el que se ubica Ramos, es el del mestizo. Es



el tipo de hombre que se adueña de la situación en el siglo pasado [...] Su pasión favorita es la política. La norma de su actividad es la imitación irreflexiva. El país que admira con entusiasmo es Francia, a la que considera como el arquetipo de la civilización moderna» (Ramos, 1951: 41).

Siguiendo a Elsa Cecilia Frost (1972), podemos ubicar el papel que en pensadores como Ramos tiene la imitación, como concepto que es llevado al extremo. Reproducir lo que otro hace es imitación en uno de los sentidos de la palabra. Pero para que hablemos de imitación es imprescindible que, de entrada, haya una intencionalidad en el actor que imita. Me refiero a que hablar de que una cultura imita a otra es llevar el concepto *imitación* a extremos peligrosos, porque ¿cómo argumentar que una cultura tiene la intencionalidad de parecerse a otra? Ramos dice:

Al nacer México, se encontró en el mundo civilizado en la misma relación del niño frente a sus mayores. Se presentaba en la historia cuando ya imperaba una civilización madura, que sólo a medias puede comprender un espíritu infantil. De esta situación desventajosa nace el sentimiento de inferioridad que se agravó con la conquista, el mestizaje, y hasta por la magnitud desproporcionada de la Naturaleza (1951: 51).

Entonces, ¿qué es una cultura?, o ¿cómo es que una cultura a la que se puede denominar *mexicana*, desde el siglo xx, se asume que existía ya, aunque en estado infantil, incluso antes de la Conquista? Aquí es pertinente recuperar la discusión abordada por Eduardo Nivón cuando nos plantea las acepciones del término *cultura*. Seguramente Ramos y los pensadores de su época reconocerían como cercana a ellos la primera acepción que propone a la cultura «entendida como los valores y las prácticas reducidas al campo de lo estético o del conocimiento» (Nivón, 2006: 20), sobre todo regidas por un criterio externo, que se asume como omnipresente y es asequible a cualquiera. La siguiente cita es ilustrativa al respecto:

La psicología del mexicano es resultante de las reacciones para ocultar un sentimiento de inferioridad [...] tal propósito se logra falseando la representación del mundo externo, de manera de exaltar la conciencia

que el mexicano tiene de su valor. Imita en su país las formas de civilización europea, para sentir que su valor es igual al del hombre europeo y formar dentro de sus ciudades un grupo privilegiado que se considera superior a todos aquellos mexicanos que viven fuera de la civilización [...] Aquel proceso se aplica también al propio individuo, falseando la idea que tiene de sí mismo (Ramos, 1951: 53).

Se trata de mexicanos que imitan lo que no conocen para *elevantar* su valor y acercarlo al de seres que desconocen también, para constituir núcleos de seres superiores a los de su entorno. En una defensa de lo nacional, una clara justificación de la desigualdad social nacida desde dentro.

## 2. LO MEXICANO UNÍVOCO EN LA POLÍTICA CULTURAL DEL MÉXICO POSREVOLUCIONARIO

Así, con el argumento de que *somos lo que resulta de no ser lo que no podemos ser*, en el discurso de Ramos aparece una versión unívoca de México y de lo mexicano. El mestizo es el centro de este discurso, como concatenación de lo bueno y lo malo de una historia cultural de lo que Ramos llamó una *cultura derivada*. Frost (1972) hace un interesante recorrido por los autores de la época para argumentar que, a partir de esta noción, se propone la existencia de una cultura criolla (también argumentada por Ramos), de una cultura mestiza y de una cultura india, entre otras.

El concepto de cultura derivada es interesante por su obviedad. Si los seres humanos han poblado el planeta durante siglos y siglos, su expresión continuada, así como sus múltiples variaciones, hablan de expresiones culturales diversas a lo largo de la historia, en la que unos grupos humanos han influido, influyen e influirán sobre otros. Recursos y poder diversos han sido, son y serán puestos en juego, en procesos de conflicto social y negociación, dando por resultado alteraciones, accidentes, coyunturas y circunstancias, de las que emergen, han emergido y emergerán nuevas posiciones, nuevas mentalidades, nuevas culturas. En este sentido, todas las culturas contemporáneas son culturas derivadas de estos procesos. Lo interesante estriba en que es en el *nuevo mundo* en donde se piensa, en donde se tiene la necesidad de

pensar en una *cultura derivada*. Las derivaciones culturales de los europeos no fueron tema de reflexión antes. La pureza de sus culturas no estaba en entredicho. Esta es la situación resaltada por el discurso posrevolucionario de lo mexicano. El mestizo es una derivación del blanco y del indio. Desde ahí se parte. Establecido el punto, por estos mestizos de las primeras décadas del siglo xx, se plantea la disyuntiva de transitar por el *vector de la cultura occidental*. «Alfonso Reyes ha definido muy bien esta situación diciendo que hemos sido ‘convidados al banquete de la civilización cuando ya la mesa estaba servida’» (Ramos, 1951: 33).

### 3. CREENCIAS HOMOGENEIZADORAS Y CREENCIAS ANTAGÓNICAS, DOS PENSAMIENTOS SOCIALES

Para continuar, tomo una extensa cita de Alejandro Grimson:

Cuando se afirma que la cultura mexicana o la cultura francesa fueron construidas, parafraseando a Hacking, ¿se afirma acaso que *la idea* de la existencia de esa cultura fue construida o que la *cultura* propiamente dicha fue construida? (2001: 59). Se trata de dos afirmaciones muy distintas. Si lo único que fue construido es la *idea* de que existe una cultura, podríamos considerar legítimamente que la cultura como tal no existe y que sólo existe como idea o como postulado. En cambio, si lo que se ha construido son hábitos y cosmovisiones, esto significa que aunque sea ontológicamente intersubjetiva, una vez que ha sido creada, la cultura existe. Desde nuestra perspectiva, y a través de mecanismos diferentes, hubo y continúa habiendo prácticas humanas –libros, discursos, símbolos– destinadas a producir ideas de culturas (Oriente, América Latina, las naciones, las etnias). También existen, además de las anteriores, otras prácticas humanas –dispositivos institucionales y políticos en el sentido más amplio– destinadas a producir culturas. Una cosa es declarar la necesidad de «civilizar» la nación; otra es instrumentar los mecanismos escolares, mediáticos y militares específicos para lograrlo (más allá de lo que signifique, en cada contexto, esa pretensión de «civilizar»). En

muchos de los Estados-nación que hoy conocemos, actores diversos han hecho ambas cosas, con resultados diferentes (2011: 29).

Nivón (2011) nos plantea que esta segunda manera de *hacer cultura* es en realidad una forma de hacer política cultural, que en el México posrevolucionario se expresó en una política integracionista y en una política educativa. Para este autor, ambas acciones implican una contradicción. Desde el presente trabajo se argumenta que no hay tal. Nivón recupera el argumento de Manuel Gamio, cuando define el llamado paradigma de la integración como «la forja de una patria, concepto que identificaba con la asunción de características inherentes a la nacionalidad definida e integrada» (2011: 35). Igualmente recupera el proyecto vasconceleano de civilizar a la nación como un proyecto educativo que «garantizara los aspectos mínimos indispensables para que las diversas regiones se identificaran con una visión de la sociedad y de la historia» (2011: 35). Afirmo que no hay contradicción en esta política cultural de la posrevolución, ya que la política integracionista seguía la misma línea de la propuesta por el grupo *Hiperión*: el centro está en el mestizo, es necesario integrar al indio, acercarlo al mestizo, para finalmente lograr su integración al mundo mestizo, más apto para acercarse al ideal occidental, negando su especificidad indígena. Se trata de llegar, por la educación y la política indigenista, a una manera de ser mexicano, cada vez más unívoca, en la que se disuelvan las diferencias. Autores como Andrés Molina Enríquez (1909) propusieron la necesidad de unificar los distintos grupos, tomando el mestizo como elemento predominante, para lograr una cohesión social de la que el indígena *era incapaz*. Esta idea prevaleció en el discurso de la identidad nacional mexicana y llega hasta nuestros días.<sup>1</sup>

El discurso de la identidad nacional mexicana es esa manera de hacer cultura, mediante una política cultural unificadora que negara las diferencias y que permitiera la defensa de una idea de México, pensada desde la élite ilustrada de la época posrevolucionaria. Al respecto, nos dice Nivón:

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, la actual discusión sobre la reforma educativa y la incorporación en las propuestas educativas en México de las tendencias internacionales en torno a una educación *transnacional* homogénea, son la evidencia de este pensamiento en torno a la unidad nacional, olvidando que esta nación es, de suyo, multiétnica y multicultural.

El modelo de desarrollo cultural que supuso el proyecto educativo vasconceleano consistió en garantizar que los valores que se consideraban nacionales se diseminaran a través de la escuela entre toda la población. Luego el muralismo como proyecto didáctico, la música o las creaciones apoyadas desde el estado debían completar el panorama de la cultura nacional. Si algo caracterizó ese modelo fue su consistencia interna, y los frutos que produjo fueron valorados de manera positiva por quienes observaban que era necesario un proyecto de tal envergadura para garantizar la unidad nacional en torno a diversos objetos políticos (2011: 36).

Una manera de pensar a México y a los mexicanos que, a los ojos de Ramos, era solo la resultante de nuestra tendencia a la *imitación*:

Los fracasos de la cultura en nuestro país no han dependido de una deficiencia de ella misma, sino de un vicio en el sistema con que se ha aplicado. Tal sistema vicioso es la *imitación* que se ha practicado universalmente en México por más de un siglo (Ramos, 1951: 21).

#### 4. LOS TIEMPOS DE LA HISTORICIDAD EN LA IDENTIDAD MEXICANA DE LA POSREVOLUCIÓN

Siguiendo a Bouthoul (1971), podemos afirmar que detrás de las diferencias y matices individuales «subsiste una especie de residuo psicológico irreduciblemente estable, hecho de juicios, conceptos y creencias que, en el fondo, tienen la adhesión de todos los individuos de una misma sociedad». Este conjunto constituye *la estructura mental específica de cada civilización*.

Liberarse, asumirse como ente único, así es como Justo Sierra apreciaba la historia de México:

México [dice Justo Sierra tratando del siglo XIX] no ha tenido más que dos revoluciones, es decir, dos aceleraciones violentas de su evolución, de ese movimiento interno originado por el medio, la raza y la historia, que impele a un grupo humano a realizar perennemente un ideal, un estado superior a aquel en que se encuentra [...] La primera fue la *In-*

*dependencia*, la emancipación de la metrópoli, nacida de la convicción a que un grupo criollo había llegado de la impotencia de España para gobernarlo y de su capacidad para gobernarse; esta primera revolución fue determinada por la tentativa de conquista napoleónica en la península. La segunda revolución fue la *Reforma*, fue la necesidad profunda de hacer establecer una Constitución política, es decir, un régimen de libertad, basándolo sobre una transformación social, sobre la supresión de las clases privilegiadas, sobre la distribución equitativa de la riqueza pública, en su mayor parte inmovilizada; sobre la regeneración del trabajo, sobre la creación plena de la conciencia nacional por medio de la educación popular; esta segunda revolución fue determinada por la invasión americana, que demostró la impotencia de las clases privilegiadas para salvar a la patria, y la inconsistencia de un organismo que apenas podía llamarse nación. En el fondo de la historia, ambas revoluciones no son sino dos manifestaciones del mismo trabajo social: emanciparse de España fue lo primero; fue lo segundo emanciparse del régimen colonial; dos etapas de una misma obra de creación de una persona nacional dueña de sí misma (Sierra citado en Ramos, 1951: 26).

Una *persona dueña de sí misma* que, sin embargo, carece de *mismidad*. La idea de *cultura criolla* propuesta por Ramos, como una *cultura derivada*, parte de su postura de que existe, o por lo menos existía, en su momento, una imposibilidad de que en México pudiera emerger una cultura original.

Pero también hay otra manera de enunciar el concepto *cultura*. Lo que la gente hace y dice en el día a día. Sus prácticas y su manera de vivir, su especificidad en el reconocimiento de un pasado, un día inventado y muchos reeditados, más allá de lo que digan las élites ilustradas, son la expresión de un colectivo que habla de un grupo humano con especificidad. La referencia en el discurso posrevolucionario a la realidad cotidiana de los habitantes de esta tierra indica que esta tercera acepción de lo que es cultura, no era concebible:

No es desprecio a su país, ni incompreensión de sus problemas la causa de que el intelectual mexicano no haga citas de la realidad circundante; es que cuando el espíritu quiere expresarse tiene que hacerlo en un lenguaje

propio que no ha creado todavía el suelo americano, y que sólo puede dársele la cultura europea (Ramos, 1951: 80).

Así, las reflexiones de estos pensadores partían de un ideal que imaginaban para proponer desarrollos a sus compatriotas a quienes no comprendían, más allá de moldes y estereotipos también creados desde fuera. Ramos defiende este punto cuando nos indica que «no es siempre nuestro ‘europeísmo’ un frívolo estar a la moda, o un mimetismo servil; es también estimación de los valores efectivos de la vida humana y deseo de entrar al mundo que los contiene» (1951: 80).

En el presente trabajo se argumenta que la identidad mexicana de la pos-revolución no ha sido estudiada aún. Las visiones con las que los pensadores de la época la abordaron partieron de una cultura mexicana pensada, y sus materiales fueron una cultura mexicana imaginada desde una interpretación de la historia de esta nación. Pero al tiempo, los mexicanos, estos seres que habitaban el territorio referido, iban construyendo trayectos, caminos y atajos, en un transcurrir por la sociedad *moderna* mexicana, en formas de hacer y prácticas cotidianas que expresaban mentalidades diversas. La interpretación de los intelectuales, pese a plantearse como unívoca, desde la política cultural de la élite, solo era una de las interpretaciones que se expresaban en el espacio de la opinión pública. Otras expresiones también contribuían y alimentaban el conflicto social y las disputas. Que las creencias sean ancestrales, no les resta historicidad; lo importante es reconocer que en un mismo momento, en un mismo lugar, se aposentan pensamientos sociales diversos, con diferentes temporalidades. Samuel Ramos, en 1951, nos decía lo siguiente:

Un grupo selecto de mexicanos impulsados por la necesidad de una cultura superior, no encontrándola fuera en el mundo en que vivían, la realizaron dentro de sí mismos. Ellos fueron el alma de México, pero un alma [...] sin cuerpo. Una cultura superior necesita, para sostenerse, de cierta forma social de cultura media, que es su atmósfera vital. Esta última sería el cuerpo que ha faltado para completar la totalidad orgánica de nuestra cultura y hacerla eficaz. Sólo cuando a la comunidad le sea accesible la ilustración media, fluirá por todas sus partes el alma de la

minoría culta, y la moverá como el sistema nervioso mueve los miembros de un organismo (p. 81).

Esta cita expresa con claridad la posición de los intelectuales de la posrevolución, que con aires mesiánicos se declaraban llamados a forjar una patria que, por otro lado, encontraban gestada desde 400 años antes, mientras se autocompadecían de un entorno incomprensible, a la luz de la civilización europea. Ese entorno, al que Ramos llama *sin cuerpo*, el de la población no ilustrada, es un entorno cultural; es, de hecho, el entorno cultural contemporáneo del México actual.

Los espacios geográficos habitados por grupos humanos con diversas cosmovisiones, que se adscriben a diferentes tradiciones y se reconocen en formas diversas de hacer, de decir y de sentir, que por razones histórico-políticas pertenecen a una misma entidad, como una nación, han sido pensados como multirraciales. Esto, en los intelectuales de la posrevolución en México, se deriva de la fuerte presencia de un pensamiento evolucionista, biologicista, científicista, centrado en la *inmanencia* de las características de cada grupo. Así, la explicación biológica argumenta y fundamenta diferencias. Pero el hecho de que los grupos humanos sean diferentes, no obstaculiza su coexistencia. El énfasis que los autores daban a la imposibilidad de que grupos diversos (étnicamente hablando) coexistieran en un mismo proyecto de nación, se deriva de otro tipo de creencias; básicamente, la creencia en una jerarquía que ubicaba y posicionaba a las personas. Detrás de este pensamiento se ubica un continuo que se imagina vertical –jerárquico–, que va de las personas asimilables a las no asimilables, de las personas instruidas a las no instruidas, de las personas con gustos y aficiones modernas a las personas con gustos no modernos. Efectivamente, en un grupo humano encontraremos siempre personas con características diversas. Pero en el México de la posrevolución, la diversidad de sus habitantes era un problema para los teóricos, que creían que, para que la nación avanzara, era requisito indispensable contar con un sujeto unívoco de la nación. Ese sujeto era el mestizo, porque, por ejemplo, para Molina Enríquez, la nación mexicana era una nación etnográfica, desde donde apreciaba «la imposibilidad de constituir una nación multirracial» (Basave, 1992: 53). Así, este autor propone un



estereotipo, como ese sujeto de la nación, que no existía, pero que había que perseguir. Molina Enríquez nos dice:

Como los mestizos estaban unidos a la raza indígena por la sangre; como llevaban consigo una gran suma de energía; como no tenían tradiciones monárquicas; como no tenían tradiciones religiosas; como no tenían tradiciones aristocráticas; y como al preponderar dentro del país mejoraban de condición, podían decir con justicia que eran los verdaderos patriotas, los verdaderos fundadores de la nacionalidad, libres de toda dependencia civil, religiosa y tradicional (Basave, 1992: 57-58).

Según Molina Enríquez, «por raza se entiende ‘un conjunto de hombres que por haber vivido largo tiempo en condiciones iguales de medio, han llegado a adquirir cierta uniformidad de organización señalada por cierta uniformidad de tipo’» (Basave, 1992: 61).

Reunidos en un espacio geográfico, la definición de lo que son incorpora sus maneras de hacer y de vivir, el paisaje que los rodea y las características y accidentes de su entorno y, peculiarmente, un pasado que se inventan, para dar contenido a su existencia como grupo, de lo que se deriva una identidad que les permite reconocerse y les da reconocimiento desde fuera. Este es un proceso psicosocial que ha ocurrido a lo largo de la historia, siendo fundamental el nombrar al grupo humano y al territorio que ocupa. En el presente contemporáneo, el nombre de ese territorio simbólico-geográfico es el que enuncia a un país. Nombrado este, su gentilicio se convierte en la enunciación de una identidad. La delimitación que permite esto se funda en afectos y pasiones que *atan* a las personas a esa tierra y a ciertas prácticas cotidianas. Emociones y sentidos que son reconocidos con el nombre de *nación*.

En el caso que nos ocupa, esa *nación* autodenominada México emerge en el discurso posrevolucionario como un concepto que se dibuja en el discurso de pensadores como Molina Enríquez (Basave, 1992). Este autor, reconocido como abogado, sociólogo y pensador mexicano, nació en 1868 y fue un distinguido representante del *positivismo mexicano*. El reconocimiento de este autor se deriva, sobre todo, de *Los grandes problemas nacionales*, texto que se ha propuesto como profético, ya que desde ahí enuncia la necesidad

de un cambio drástico en la relación de los pobladores con la tierra y, por ende, el reparto agrario. Escrito en 1909, adelanta lo que sería justamente la Revolución Mexicana.

Lo que permite que un estereotipo se regule y pase a formar parte del pensamiento social es la existencia de una descripción, más o menos acabada, de las características de los integrantes del grupo, referidas a la apariencia y a las ejecuciones de esos seres. Tal como lo señala Sabino Ayestarán,

se definen las representaciones sobre los grupos o estereotipos como los atributos que se perciben socialmente caracterizando y diferenciando a los distintos grupos. Las áreas de descripción de los grupos más frecuentes en nuestras culturas son: a) apariencia física; b) conducta de rol; c) rasgos de personalidad; d) roles laborales (1996: 251).

La construcción de significados compartidos o simbólicos tiene un referente cultural y está ligada al pensamiento colectivo, a través del lenguaje, de las creencias colectivas, de los símbolos colectivos y de las ideologías que se organizan en torno a determinados valores.

En el México de la posrevolución, hay múltiples referencias a estereotipos que definen a los mexicanos aceptables y a los no aceptables.

Para Gamio, la clase media estaba conformada por ‘individuos de sangre mezclada’ que asumieron la ‘terrible disyuntiva’ cultural que, por un lado, los acercaba por la acción del medio social a las costumbres indígenas y, por el otro, los alejaba inicialmente de la cultura europea, difundida con método y ciencia, pero claramente extranjerizante (Saade, 2009: 83).

Las funciones sociales de los estereotipos son la causalidad, la justificación y la diferenciación social, o una combinación de ellas. Esto implica que el estereotipo explica y justifica la manera en que se establece la relación con las personas que se reconocen como pertenecientes al grupo del que se hable. Para Gamio:

Una gran parte de la clase media, que sentía más el ambiente en que se desarrollaba y los antecedentes históricos que la acercaban a la clase in-

dígena, adoptó una cultura intermedia que ni es la indígena, ni tampoco la occidental, originada a raíz de la Conquista. Esta es, sin embargo, la cultura nacional, la del porvenir, la que acabará por imponerse cuando la población, siendo étnicamente homogénea, la sienta y comprenda. No hay que olvidar que esta cultura es la resultante de la europea y de la indígena, o prehispánica reformada (Saade, 2009: 83).

Así, aquí tenemos en realidad tres estereotipos claramente definidos, que además se expresan en la relación entre unos y otros, tal como nos lo muestra la autora:

Para el mestizo el indígena es el natural; para el de raza blanca es el indio; para el de raza blanca el mestizo es esta gente, la gente baja; para el indígena es el de razón; para el indígena el de raza blanca es el Señor; para el mestizo es el decente o el catrín. Con estas palabras Félix Villalobos recuerda otro de los postulados base del pensamiento y la acción indigenista: la situación del mestizo no se diferencia mucho de la indígena (Saade, 2009: 89).

Una característica reiterada del estereotipo del mexicano mestizo es su fuerza y su energía. Agustín Basave lo plantea al preguntarse:

¿Qué ventajas tiene el mestizo para que Molina Enríquez lo considere el elemento llamado a formar la nueva nacionalidad mexicana? La respuesta está en su energía, que «estriba en su naturaleza antropológica y en su fuerza selectiva» y que le viene de herencia indígena, porque el mestizo no es una raza nueva, es la raza indígena, considerada como la totalidad de las razas indígenas de nuestro suelo, modificada por la sangre española (1992: 65).

Se trata de atributos altamente valorados por Molina Enríquez. De hecho, aquí se aprecia la sobrevaloración de la categoría social mestizo. No se trata de un simple atributo más, sino de uno que muestra la sobrevaloración del autor.

En la presencia de tres *tipos* en la nación mexicana, estos intelectuales ubicaban en el centro al mestizo, como una suerte de *media* de la nación. Imaginaban que en sus posibilidades se encontraba la de negar al indígena, *mestizándolo*, y acercar al mestizo al blanco, *blanqueándolo*. Y no se trata del color de la piel, sino de eso agregado a la raza blanca, su valor por ser portador de una civilización ancestral que era reconocida y legitimada por ellos, como el ideal a perseguir. El estereotipo del mexicano, entonces, es el de un mestizo *blanqueado* simbólicamente, como ser ilustrado y de clase media. Por eso «Vasconcelos [...] imaginaba al mestizo como el faro espiritual de la civilización hispánica» (Stern, 2000: 61). Ese es el estereotipo valorable que se aprecia en

la obra de Molina –por el deseo de lograr una raza híbrida que fuera al mismo tiempo homogénea y ‘pura’– que caracterizó el culto del mestizo de las décadas de 1920 y 1930 e impregnó los escritos de Manuel Gamio y José Vasconcelos (Stern, 2000: 61).

Además, en la época de la posrevolución se aprecia también un principio que quizá no todos reconocían, pero que operaba en ellos y que impactaba en sus decisiones y en el diseño de políticas públicas: *para ser hay que parecer*. Si el ideal era ser blanco, para compartir en el *banquete de la civilización*, de igual a igual, había que parecer blanco. Esta premisa se aprecia en una plática dictada en la Sociedad Mexicana de Eugenesia en 1932: «Carrillo... eugenista... [declaró] que si el mestizaje sigue indefinidamente, desaparecerá con el tiempo, pues la raza blanca, siendo superior, prevalecerá sobre las [razas] inferiores negra e india» (Stern, 2000: 65). Claro que ese mestizo *blanqueado*, aunque tuviera un color de piel más *claro*, cada vez –en las subsiguientes generaciones– no llegaría jamás a ser *blanco*, en el sentido de poseer esa ancestral raíz de la civilización occidental, lo que en comparación con los europeos lo ubicaría en desventaja. Es por ello que importa dotarlo de valor adicional y alterno, proveerlo de cualidades que lo distinguan de los *blancos de origen*. Así, «Gamio introdujo por la puerta trasera la teoría de recapitulación del zoólogo alemán Ernst Haeckel, al sugerir que para hacerse fuerte el criollo civilizado debía ‘indianizarse’ e infundirse con la vitalidad mítica y resistente de los aztecas y mayas» (Stern, 2000: 61). Como plantea

Alexandra Stern, «donde Gamio fincaba su mestizofilia en la veneración del indio, Vasconcelos, a final de cuentas, se comprometía con lo criollo o lo hispánico» (2000: 62).

Un estereotipo opera siempre en oposición a otro. Esto implica que no hay *uno* sin *dos*. Y en el caso que nos ocupa, *no hay dos sin tres*. En los pensadores de la época se ubica otro tipo de mexicano, que es mestizo, pero que no puede acceder al anhelado proceso de *blanqueamiento simbólico*, debido a condiciones de opresión, desigualdad y miseria. Se trata de un mestizo que, más allá de su color de piel —es bien conocido cómo el mestizaje dio por resultado, en amplias franjas del territorio nacional, un campesinado de piel blanca, cabellos rubios y ojos azules, que además era iletrado y extremadamente pobre—, está *indianizado* por su imposibilidad de acercarse a la cultura europea hegemónica. En 1937 Gómez Robleda, director del Servicio de Psicofisiología del Instituto Nacional de Psicopedagogía, creado por Cárdenas, realizó el primer estudio biotipológico de gran escala en México, apoyado en el biólogo y eugenista José Rulfo. En ese estudio:

Llegaron a varias conclusiones. Por una parte adujeron que los sujetos de investigación pertenecían a una clase social oprimida y que esto explicaba su condición debilitada. Por la otra, aseveraron que los rasgos somáticos —tales como el índice cefálico y otras correlaciones corporales— eran constitucionales y hereditarios. Este principio sugirió que las acciones gubernamentales que recomendaban en el capítulo final serían de poca utilidad. Al final de cuentas, los autores determinaron que no habían identificado a un grupo étnico, sino a una clase proletaria universal, definida por un conjunto de «rasgos constitucionales» que eran «prácticamente» imposibles de modificar (Stern, 2000: 87).

Desde un ejercicio de imaginación reflexiva se puede plantear que los intelectuales de la posrevolución se sienten los representantes del pensamiento ilustrado en México y, reconociendo el valor de la ciencia y de sus contenidos —biología, leyes de la herencia y eugenesia—, y reconociéndose al mismo tiempo en una identidad más amplia —la de la alta cultura europea—, enfrentan la paradoja de un origen étnico no valorado por *eso* que ellos valoraban. Ante esta situación paradójica recurren a la defensa de una posibilidad no

pensada por los europeos: otra manera de ser civilizado, occidental, ilustrado, moderno. Una manera de ser eso, en unas coordenadas geográficas marcadas por otros trayectos civilizatorios. Una forma de allegarse del valor de lo moderno, siendo descendientes de un pasado premoderno. Esa es justamente la mestizofilia. En ella, no se sobrevalora lo indígena; al contrario, se argumenta la posibilidad de negar la presencia en el presente, de contenidos étnicos, al tiempo que se exalta el pasado de las grandes culturas aborígenes. Tampoco se sobrevalora lo mestizo, porque lo apreciable de este es justamente lo que le viene de la modernidad, su educación y su cultura. La defensa del mestizo es la defensa de una población con diversidad étnica de origen que, pese a ello, tiene derecho a asumirse como par de los más ilustrados del momento. Es decir, en pocas palabras, que los autores referidos se adscribían a la identidad social de sus pares en Europa, en tanto que impulsaban a los mexicanos con pocas posibilidades, a algún día, en alguna de sus futuras generaciones, acercarse a ellos.

Desde aquí se aprecia que la construcción misma del indigenismo es la resultante de un pensamiento social que partía de la defensa de una identidad social, la propia. Dado que los pensadores de la época no escapaban de sus propias determinaciones, creían en la mezcla de razas como un proceso casi mecánico que derivaba en que los herederos de cierta *sangre* poseían, en automático, los rasgos que se atribuían a sus orígenes genéticos. En la actualidad, podemos con facilidad cuestionar este pensamiento al apreciar su exacerbado determinismo, pero en los años inmediatos a la Revolución Mexicana el discurso hegemónico que se desarrollaba en Europa era claramente científicista, biologicista y evolucionista, lo que implicaba, de suyo, que había razas *mejores* y razas *peores*. Los intelectuales mexicanos optaron por asumir el discurso, respondiendo al principio de autoridad de la época y por trabajar con ello. ¿Cómo encontrar alternativas para una nación que partía de una desventaja de origen?, parece ser la problemática que Gamio y otros pensadores retoman en el siglo xx. Esto porque desde el discurso científico de la época, los indígenas no podían ser otra cosa que *despreciables*. Los indígenas correspondían a un proceso civilizatorio no reconocido, tenían prácticas sociales demasiado diferentes para ser incorporadas a la tendencia modernizadora; eran, por supuesto, representantes vivos, en el siglo xx, de un pasado premoderno que no *decidió* abrazar la *modernidad*. Siendo este

el panorama, la opción de estos mexicanos modernos fue la de revalorar lo despreciable.

Gamio fincó su indigenismo en principios eugenistas, al atribuir al mestizo la pureza y vincular ese ícono al impoluto y noble indio. En esta jerarquía racial invertida, los indios no se vieron como indolentes, pueriles e irracionales, sino alertas, resistentes y metafísicos (Stern, 2000: 61).

Gamio y los pensadores de la época tenían un problema serio. La corriente de pensamiento en la época abonaba para despreciar al indio. En el terreno de la antropología de la época se ubica también el trabajo del antropólogo y etnolingüista Robert Redfield. Este autor conoció a Gamio (2006) durante los largos periodos que pasó realizando trabajo de campo en Tepoztlán y Yucatán, y contribuyó a la perspectiva antropológica-sociológica que propugnó por el estudio de las poblaciones no desarrolladas, conocida como el continuum folk-urbano. Esta perspectiva suponía que todos los grupos humanos deberían alcanzar los altos niveles de las sociedades urbanizadas, entendiendo esto como la cima del desarrollo de la humanidad. El extremo urbano de ese *continuum* correspondió a sociedades con civilización industrial urbana y a una cultura moderna, en tanto que el extremo folk se corresponde con sociedades con una civilización preindustrial y una cultura tradicional. En este extremo se ubican los mestizos *indianizados* de ese tercer estereotipo. La teoría del *continuum folk-urbano* supone la necesidad de gestionar, mediante políticas públicas, que las sociedades tradicionales de esos mexicanos desfavorecidos transiten por el camino hacia la modernidad. Este tránsito supondrá –por lo menos ese es el sentido de las creencias que se aprecian en el pensamiento de la antropología de la época– el mejoramiento de sus condiciones de vida, en tanto que se les acerque a la cultura moderna. Supone entonces que el mestizo *indianizado* se *blanquee*. Serio problema porque al mismo tiempo Gamio y los demás requerían sobrevalorar lo indígena para fortalecer la identidad social del mexicano, al tiempo que les era imperativo negar lo indígena para alcanzar la modernidad. Esta es la paradoja que explica

las contradicciones discursivas implicadas en la elaboración de un ícono nacional híbrido a partir de teorías biológicas y genéticas fincadas en la existencia de la homogeneidad racial, que significaron que el mestizo no tenía una base lógica en que pudiera sostenerse (Stern, 2000: 62).

Lo anterior hace comprensible lo planteado por Knight, cuando dice que «el indigenismo tendía a reproducir muchos de los presupuestos racistas del ‘occidentalismo’ precedente que formalmente desafiaba. Lo hizo porque aún ahí donde reaccionaba en contra del racismo porfiriano, siguió operando dentro del paradigma racista» (Stern, 2000: 62).

Tres estereotipos del mexicano, ¿correspondientes a tres Méxicos?

Moisés Sáenz clasificaría al país en tres Méxicos: el de «asfalto ciudadano» y urbanizado, el del «camino real» campesino y el de «vereda» indígena. En concordancia con su tipología de progreso, sostendría que «socializar al indio no es ni incautarlo, ni reglamentarlo, ni exterminarlo; es hacerlo una parte de nosotros»; es decir, realizar una obra indigenista «selectiva y dirigida» de «difusión» y «permeabilización», que transformará «la impermeabilidad, resultado del aislamiento» indígena (Saade, 2009: 87).

Estos mexicanos ilustrados, insertos en su horizonte de comprensión, elaboraron una cárcel sin salida, cuyos barrotes corresponden a la visión capitalista del imperio del momento, dentro de la cual el mexicano pobre, inculto, iletrado, campesino o proletario, había recibido ya su sentencia. El indigenismo, tal como lo plantea Marta Saade, es la resultante de ello.

En este sentido creo necesario enfatizar la distinción entre el planteamiento del «problema indígena», cuyas raíces es posible seguir desde la Colonia y cuya concreción ocurre en el marco de las reformas liberales republicanas; del «indigenismo»; cuya condición de existencia depende de la producción científica de las causas para explicar la diferencia y de su relación con una práctica política encaminada a transformar la «naturaleza» indígena. Si del primero emana el reconocimiento del indio como una suerte de «objeto» pasivo a gobernar, parte de una crítica de dominación colonial que lo desconocía; y durante el siglo XIX se historiza



y posteriormente se racializa, en medio de la producción de continuidades y discontinuidades de corte evolucionista; con el indigenismo, este «objeto» se vuelve científico: el indigenismo sería producto del saber antropológico de la primera mitad del siglo xx (Saade, 2009: 68).

### Saade propone

la explotación, como causa de la desigualdad y [a] la etnicidad, como explicación racio-cultural de la diferencia, [y arguye que ambas condiciones] fueron constituidas como ejes de la discusión indigenista y [que] dan cuenta de su preocupación primaria: la elaboración de un saber antropológico integral con carácter aplicado, encargado de definir al indígena como objeto de transformación integrable al cuerpo nacional (2009: 70).

Es posible que el saber antropológico buscara dicha transformación y que estos pensadores asumieran como posible tal resultante de sus reflexiones. Lo que aquí planteo es que la diferencia emanada de la herencia racial y la desigualdad derivada de la explotación no son dos circunstancias que coincidieron por azar. Ambas, la diferencia y la desigualdad, corresponden al *corpus* del pensamiento de la época, que segregaba desde el discurso de la unicidad, aun con la salvedad del relativismo cultural, que desde el presente se aprecia sólo como retórica:

El indígena fue definido etnográficamente como un «tipo» culturalmente caracterizable e integrable, porque todas las agrupaciones humanas poseen iguales aptitudes intelectuales en iguales condiciones de educación y medio, y que para imponer determinada civilización o cultura a un individuo o a una agrupación, debe suministrársele la educación y el medio inherentes a la cultura que se trata de difundir. Con esta apreciación [Gamio] sintetiza su crítica a la noción de un progreso ascendente indefinido, característica del evolucionismo decimonónico, para reconceptualizarlo como un proceso universalmente discontinuo y dotar al campo de la antropología mexicana del periodo, de su primer posicionamiento teórico: el relativismo cultural (Saade, 2009: 72-73).

Afirmo que es retórica porque la creencia base de la modernidad es el progreso, y Gamio sostiene las premisas de su amigo Redfield, en el sentido de que lo importante es llevar a los indígenas al extremo urbano del desarrollo de las sociedades, ya que

cuando Gamio termina afirmando que el traslado de los indígenas al medio urbano y su conversión en proletarios, mejorará su cultura material, sostiene que su evolución está supeditada a su unión con las fases de desarrollo de los mestizos y los blancos, y a su subsecuente conversión a la moderna civilización (Saade, 2009: 76).

Todo lo anterior muestra las tensiones en el pensamiento identitario de los intelectuales, que se aprecia con claridad en la disputa que Saade trae a cuenta, ocurrida entre Federico Starr y Toribio Esquivel Obregón:

Durante las décadas de 1920 y especialmente durante la siguiente, el racialismo aparece mezclado y confundido entre la tesis del relativismo cultural y la atención en la situación socioeconómica del indígena. Su persistencia en tensión es constante y anima sendas discusiones, como aquella sostenida entre Federico Starr, profesor de la Universidad de Chicago, y el mexicano hispanista y tratadista de derecho internacional Toribio Esquivel Obregón. Durante la polémica, el primero trata de enfatizar la importancia de «estudiar» a la población mexicana desde el punto de vista racial, para comprender mejor sus problemas sociales. Al hacerlo vuelve sobre la triada de la tipología racialista, presente desde el siglo XIX (indígena de raza pura, mestiza fundamentalmente india mezclada con sangre española y raza extranjera pura) y que como intentamos demostrar, permanece asumiendo un vestido «cultural», como una fina operación realizada por indigenistas como Gamio.

Por su parte, Esquivel Obregón, como la mayor parte de los indigenistas, pero con un sesgo hispanista y extranjerizante, debate esta posición aduciendo que la población mexicana no debía considerarse desde el punto de vista racial, sino desde el social, económico y educativo. Siguiendo este criterio, divide a la población mexicana en dos grandes grupos: la población ilustrada

fundamentalmente de origen extranjero más un pequeño grupo de indios y mestizos (el 20% del total) y la «ignorante», conformada por la mayor parte de los nacionales (80%).

Con el mejor espíritu indigenista, Federico Starr excusa los tan recusados «vicios» de los indígenas, por las «condiciones miserables» en las que viven y elogia su laboriosidad, su amor a la familia y su afabilidad. Asimismo, sostiene que su supuesta imbecilidad se debía a su ignorancia y a su «falta de civismo, al desconocimiento de todo lo que se refiere a su pueblo y por el cual el indio no tiene verdadero amor patrio». Y parafraseando a Gamio, sostiene que en los mestizos: su «aparente» escasa afición al trabajo es explicable por su falta de necesidades, o mejor dicho, porque las necesidades que tienen les es dado satisfacerlas con poco (2009: 78-79).

## CONCLUSIONES

Me he referido a estereotipos, tres estereotipos, para referir a una población multiétnica y multicultural, con orígenes diversos, pensada por mexicanos ilustrados que suponían que su actuar en el mundo podría lograr alguna diferencia en el presente y el futuro de un pueblo. Tres estereotipos que, sin embargo, no permitían el análisis y la reflexión en torno a la presencia de la dimensión *poder*, que enmarcaba la emergencia de poblaciones empobrecidas. Molina Enríquez contribuye en la delimitación de tales identidades. La siguiente cita es muestra de ello:

Lo expresado hasta ahora implica, de algún modo, la existencia de una caracterología de los grupos raciales. Y en efecto Molina no duda en establecerla:

«El criollo es en lo general de alta sangre: se apellida Escandón, Iturbide, Cervantes, Landa, Cortina, Cuevas, de la Torre, Rincón, Pimentel, Rul, Terreros, Moncada, Pérez, Gálvez, Icaza, etcétera. Es generalmente rubio, de un rubio meridional, o trigueño –‘trigueño’ según la Academia, es un color entre rubio y moreno– de ojos negros más bien que azules, de continente orgulloso, de aspecto más bien frívolo que serio y de

conjunto a la vez delicado y fino. Es generalmente hombre de mundo, cortés, culto y refinado; en sus gustos se muestra elegante, le agradan las condecoraciones y tiene la afición de los honores cortesanos; pinta blasones en sus carruajes y se hace llamar ‘gente decente’. En cambio, «los rasgos morales característicos de los indios de raza pura, en conjunto, eran y son todavía su sumisión servil, hipócrita en los incorporados, sincera en los sometidos, y su cristianismo semiidolátrico». Del producto de ambas razas se puede decir lo siguiente: «El mestizo es plebeyo: se apellida Pérez, Hernández, Flores, etcétera. De color moreno, que en las mujeres se dice color apiñonado, es más moreno que el europeo meridional, aunque menos que el indígena puro, y en las costas es pinto; su cabello es en lo general negro y rebelde, su barba negra y escasa, su cuerpo tosco y robusto, su continente serio y grave, y su conjunto a la vez fuerte y dulce. El mestizo, que siempre ha sido pobre, es vulgar, rudo, desconfiado, inquieto e impetuoso; pero terco, fiel, generoso y sufrido. Nada puede identificarlo mejor que la palabra con que fue bautizado por la ‘gente decente’: ‘chinaco’ derivación de ‘chinacatl’, o sea para no traducir literalmente esta última palabra, ‘desarrapado’. En sus gustos, muestra inclinación a los placeres sensuales: cuando gasta no es elegante como los criollos señores, ni lujoso como los ‘criollos nuevos’, sino simplemente derrochador (Basave, 1992: 64-65).

El conocimiento siempre es un conocimiento situado. Los intelectuales de la posrevolución concebían un sujeto único, como el ideal de la nación, a partir de sus horizontes de comprensión. No obstante, su pensamiento refleja un compromiso político que me parece importante develar. Tal como propone Hale (1996), las categorías de adscripción de un grupo humano muestran las tensiones de lo político, en las que se resumen ejercicios desiguales de poder. Los planteamientos de Reinhart Koselleck implican la existencia de estos procesos identitarios, desde la antigua Grecia hasta nuestros días. Yo he asumido siempre que las características de sobrevaloración y desvaloración en la conformación de los grupos humanos pueden ser analizadas en la realidad contemporánea, por lo que los planteamientos de Koselleck me resultan provocadores. Me refiero a que la idea de que «en el mundo histórico se trabaja en la mayoría de las ocasiones con conceptos asimétricos y desigualmente

contrarios» supone cierta permanencia de un fenómeno netamente político, el referido al poder y su ejercicio. Que un grupo asuma poseer la ventaja sobre otro, requiere de la legitimación del otro, en un proceso comunicativo que excluye al diferente, pero que valida que la diferencia es positiva para uno, en detrimento del otro. Lo interesante para mí es ubicar los elementos que llevan a la sobrevaloración de un grupo; esto es, cómo algunas características de un grupo humano son revestidas de valoración «moral», «ética», etc., que permiten la emergencia de la dimensión «poder» en una relación intergrupo. Poder que había que imponer, para alcanzar, desde el punto de vista de autores como Gamio, la ansiada cultura nacional:

Una gran parte de la clase media, que sentía más el ambiente en que se desarrollaba y los antecedentes históricos que la acercaban a la clase indígena, adoptó una cultura intermedia que ni es la indígena, ni tampoco la occidental [originada a raíz de la conquista...]. Esta es, sin embargo, la cultura nacional, la del porvenir, la que acabará por imponerse cuando la población, siendo étnicamente homogénea, la sienta y comprenda. No hay que olvidar que esta cultura es la resultante de la europea y de la indígena, o prehispánica reformada (Gamio, 2006: 97-98).

## REFERENCIAS

- Adler, A. (1993). *El carácter neurótico*. Barcelona: Paidós.
- Ayestarán, S. (1996). *El grupo como construcción social*. Barcelona: Plural.
- Basave, A. (1992). *México mestizo. Análisis del nacionalismo mexicano en torno a la mestizofilia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bouthoul, G. (1971). *Las mentalidades*. Barcelona: Oikos-Tau Ediciones.
- Frost, E. (1972). *Las categorías de la cultura mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Grimson, A. (2011). *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Molina Enríquez, A. (2016). *Los grandes problemas nacionales*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

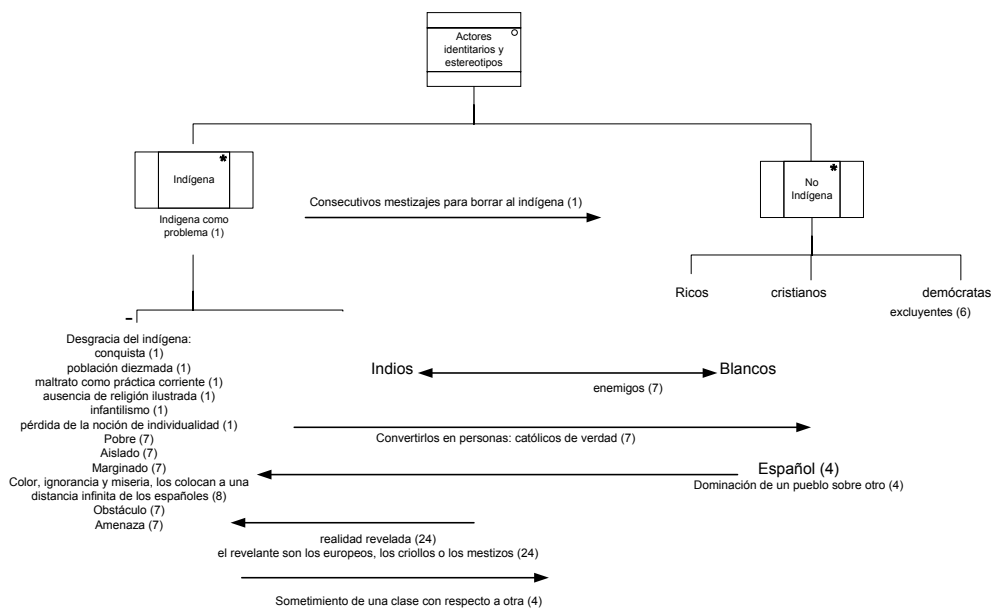
Nivón, E. (2006). *La política cultural. Temas, problemas y oportunidades*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

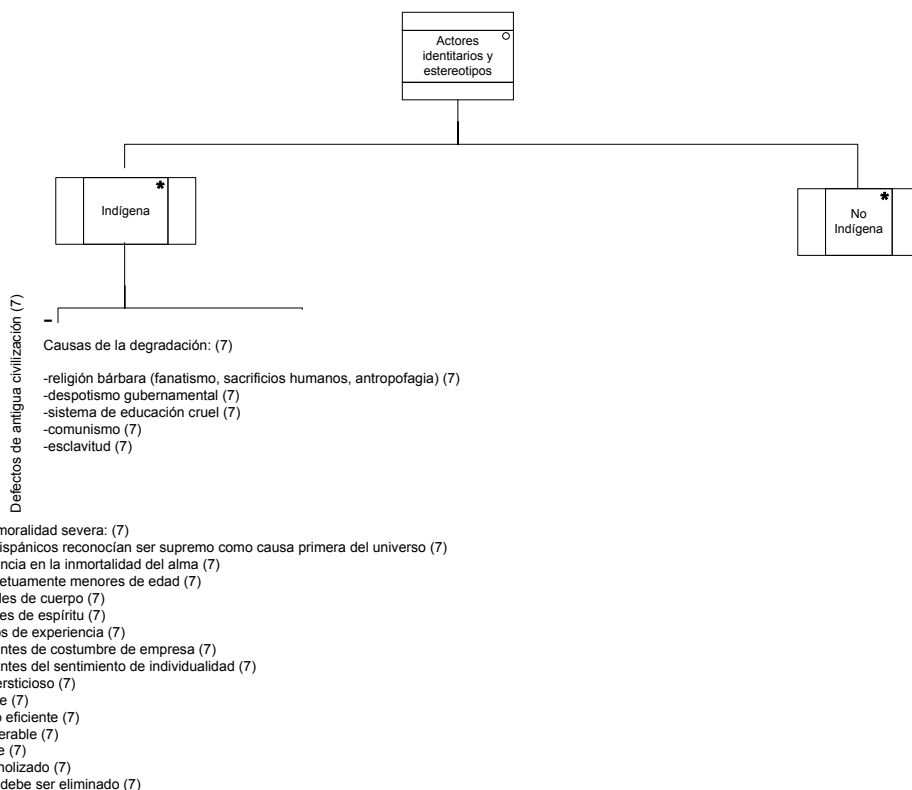
Ramos, S. (1951). *El perfil del hombre y la cultura en México*. México: Espasa-Calpe.

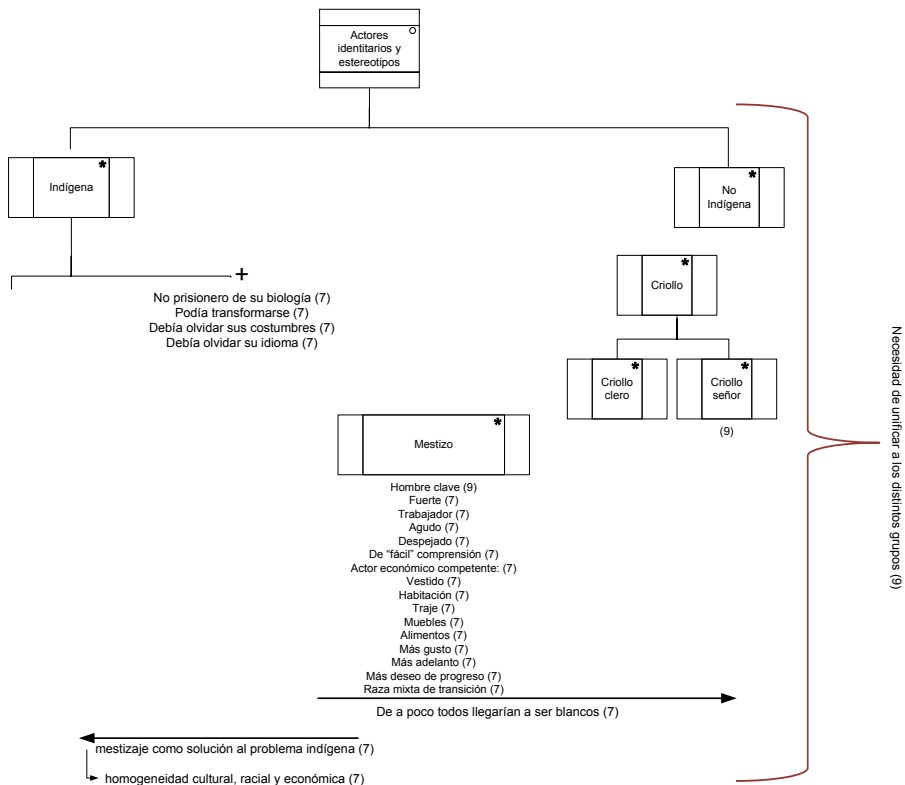
Saade, M. (2009). *El mestizo no es de color* (Tesis de Doctorado). Escuela Nacional de Antropología e Historia, México.

Stern, A. (2000). *Mestizofilia, biotipología y eugenesia en el México pos-revolucionario: hacia una historia de la ciencia y el estado: 1920-1960*. *Relaciones*. (81), 59-91. México: El Colegio de Michoacán.

## ACTORES IDENTITARIOS Y ESTEREOTIPOS

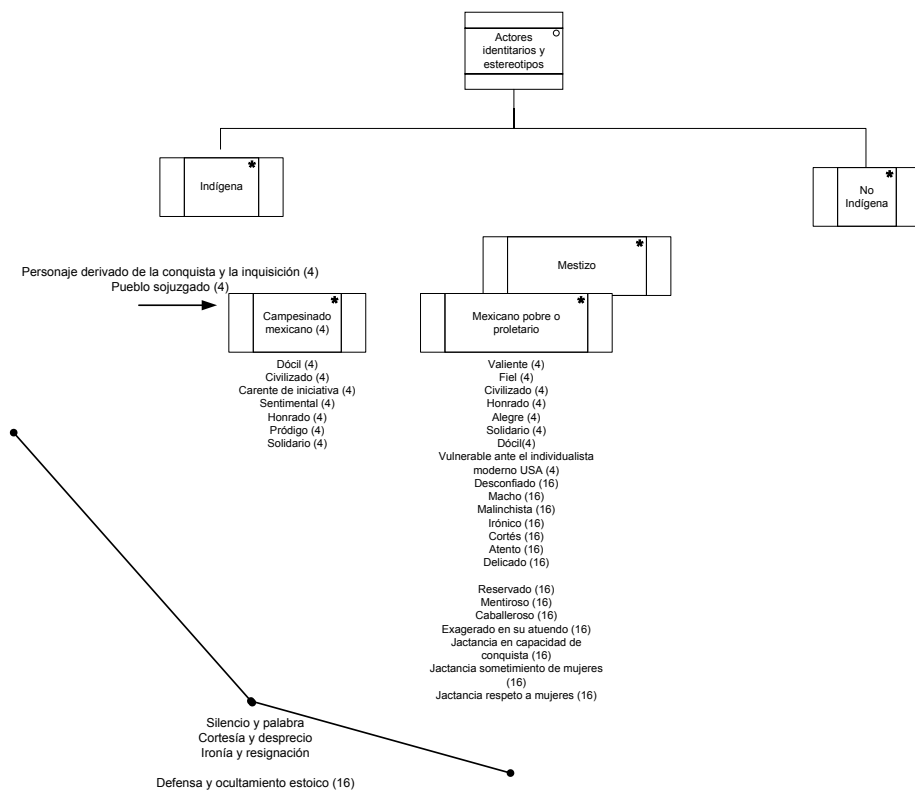


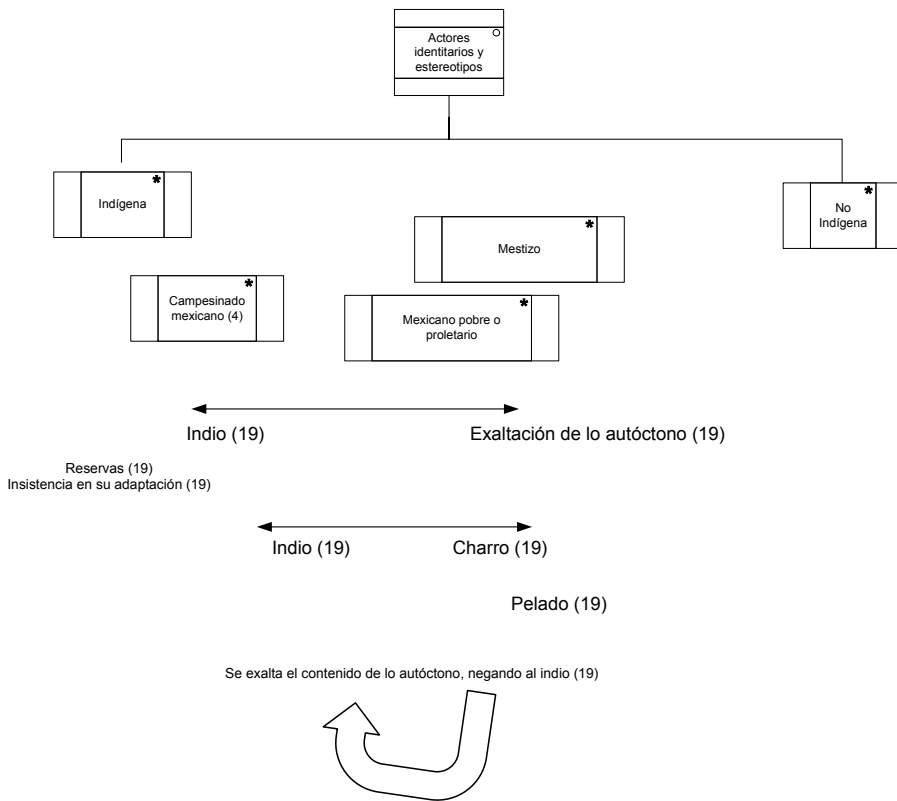






# EL DISCURSO IDENTITARIO DEL MÉXICO POSREVOLUCIONARIO COMO POLÍTICA...





# PERCEPCIÓN DE LA COMPRA DEL VOTO Y DESCONFIANZA DEL VOTANTE MEXICANO

PERCEPTION OF THE PURCHASE OF THE VOTE  
AND DISTRUST OF THE MEXICAN VOTER

Ricardo Román Gómez Vilchis\*

## RESUMEN

¿Previo a una elección qué impulsa la mente del ciudadano a detectar la compra del voto? Con una encuesta de Latinobarómetro 2017, un año antes de la elección presidencial en México, y el uso de regresiones logísticas, en este artículo se analizaron los determinantes que le permiten al votante mexicano identificar situaciones que, desde su perspectiva, están vinculadas con la adquisición ilegal del sufragio. Los resultados sugieren que la capacidad del elector para reconocer este tipo de actos, previo a una contienda, está asociada a dos factores: (1) la desconfianza en las instituciones electorales y (2) el rechazo de los votantes a la corrupción y su percepción sobre el compromiso del gobierno para combatirla.

**Palabras clave:** Corrupción, compra del voto, desconfianza, elecciones, votante.

## ABSTRACT

Before an election, what prompts the voter's mind to detect vote buying? With a survey by Latinobarometro 2017, a year before the presidential election in Mexico, and the use of logistic regressions, this article analyzes the determinants that allow the Mexican voter to identify situations that, from their perspective, are linked to the illegal acquisition of the suffrage. The results suggest that the voter's ability to detect this type of act, prior to a political competition, is associated with two factors: (1) distrust in electoral institutions and (2) voters' rejection of corruption and its perception on the government's commitment to combat it.

**Keywords:** Corruption, vote buying, distrust, elections, voters.

Recibido 20 de abril de 2020  
y aceptado 19 de enero de 2021

---

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de California, San Diego (UCSD). Profesor-Investigador, adscrito al Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, UAM-Cuajimalpa. <rgomezv@correo.cua.uam.mx>.

## INTRODUCCIÓN

**¿Qué elementos hay en el elector para**, a cambio de una dádiva, favorecer a un partido? ¿Es una decisión racional? Y cuando esto ocurre, ¿qué les permite a los otros votantes identificar situaciones vinculadas con lo que desde su perspectiva consideran propio de la compra del voto? Si bien es cierto que la literatura muestra de manera abundante en qué condiciones la venta y compra del sufragio resultan más recurrentes entre la población (pobreza, bajo nivel educativo, marginación) (Desposato, 2007: 145; González-Ocantos *et. al.*, 2013: 197; Ikbal *et. al.*, 2017: 315; Scott, 1972: 55; Shin, 2013: 460) todavía poco se conoce sobre los factores que le permiten al ciudadano reconocer el uso de estrategias ilegales para «orientar» el voto. El presente artículo tiene como objetivo analizar en qué medida la desconfianza en las instituciones electorales y la percepción sobre el problema de la corrupción contribuyen a identificar actos relacionados con la compra del sufragio.

Este artículo se divide en tres apartados: el primero es la revisión de la literatura, donde se aborda, a partir de los argumentos de diferentes autores, si la decisión del votante de «vender» su voto es racional o no. Posteriormente, se amplía la revisión de la literatura a partir de los argumentos que han ofrecido diferentes autores sobre la manera en que el elector adquiere información. La segunda sección expone la parte metodológica de la presente investigación, basada en la creación de modelos logísticos y en el uso de una encuesta organizada por Latinobarómetro 2017, la cual, por haberse realizado antes de la elección presidencial, permite analizar la disposición del votante para detectar actos «irregulares» durante la contienda electoral; finalmente, la tercera parte presenta los resultados y las conclusiones de este estudio.

## DETERMINANTES DE LA COMPRA DEL VOTO Y FACTORES QUE INCREMENTAN LA VIGILANCIA DEL ELECTOR

Al analizar las elecciones en México, Wayne Cornelius (2002: 14) define la compra del voto –concepto eje de este artículo– como «el intercambio de

beneficios materiales y servicios por votos». Esto incluye reparto de dinero en efectivo, alimentos, textiles, útiles escolares y acarreo hasta los lugares de la elección. Son muchos los factores que la literatura identifica como determinantes de la compra del sufragio, entre otros el nivel de ingreso y el grado educativo. Algunos autores (Nichter, 2008: 21; Stokes, 2005: 320; Winters y Weitz-Shapiro, 2013: 420.) enfatizan en que esto es producto de un mayor grado de vulnerabilidad de tales grupos. La racionalidad de este argumento señala que los votantes con menos ingresos y bajo grado educativo «valoran», aprecian más las «recompensas» a cambio de su voto (dinero, bienes en especie: regalos, utensilios, aparatos electrodomésticos, entre otros) que aquellos ciudadanos que disfrutaban de mejor posición económica o que ostentan mayor nivel educativo.

El argumento anterior sobre la racionalidad que precede a la compra del voto conduce al argumento de Downs (1957) acerca del mercado hipotético de la compra y venta del sufragio. Desde la lógica del votante, hay cierta racionalidad, razones individuales y colectivas que lo conducen a «vender» el voto. En el primer caso, para Downs (1957: 190), el elector «calcula» que las probabilidades de que con su decisión afecte el resultado de la elección es muy bajo; por tanto, la probabilidad de «intercambiar» el sufragio por una dádiva aumenta. En el segundo caso, el votante actúa en colectivo: conocen que, si trabajan en conjunto, los votos de todos los ciudadanos pueden afectar el resultado de una elección y, por ende, resultar más atractivos para los partidos políticos.

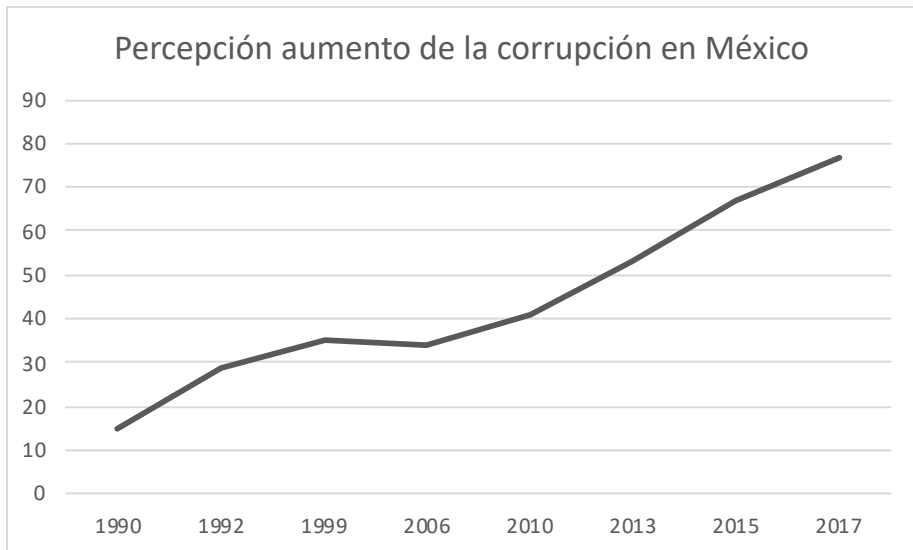
Específicamente en el caso mexicano, algunos estudios han ofrecido como contribución principal el perfil del votante mexicano más susceptible a la presión de los partidos. Aparicio y Corrochano (2002) detectan que la población más vulnerable a la compra del voto es la que reside en zonas rurales, donde se registran altos niveles de analfabetismo. Sin embargo, las zonas urbanas no se encuentran exentas a este problema, principalmente cuando son competidas electoralmente (Cornelius, 2002: 20), lo que forma parte del perfil de quienes son proclives a aceptar dádivas de los políticos. Incluso, estas investigaciones también muestran que, aunque la venta del sufragio puede ejercerse por el ciudadano, la comunidad no necesariamente la respalda (Cornelius, 2002; Schedler, 2004).

Más allá del perfil del votante vulnerable a la compra del voto, ¿qué tanto esta conducta de algunos ciudadanos puede ser reconocida por sus pares? ¿Y qué factores influyen en tal hecho para que el elector identifique un acto como la «adquisición» del sufragio a cambio de prebendas? Si bien no hay una literatura sobre este punto específico, los trabajos enfocados en el votante y su forma de adquirir información durante las campañas políticas pueden ayudar a desarrollar cierto andamiaje teórico que permita presentar argumentos en torno a los factores que guían a la ciudadanía a detectar este tipo de situaciones.

Uno de los principales puntos de la literatura sobre las formas de adquisición de información del votante se enfoca en los temas que guían la elección y el comportamiento de la población para dar su voto a cierto partido o candidato (Popkin, 1994: 78; Price, 1992: 99). En toda elección hay temas relevantes que guían el proceso electoral. Para que estos sean trascendentes, no basta con que sean llamativos; resulta necesario que se vuelvan política y socialmente importantes, es decir, que obliguen a las fuerzas políticas a tomar posición sobre ellos.

Un tema relevante puede funcionar como un «atajo», es decir, el votante no necesita conocer todos los problemas de la agenda nacional, pero sí debe, al menos, saber qué se está discutiendo en el país, que obliga a las fuerzas políticas a tomar postura. En México, la corrupción ha sido considerada trascendente a lo largo del tiempo. Basta con observar la gráfica 1, la cual muestra cómo, con el paso de los años, ha ganado importancia día a día. En 1990, 15% de la ciudadanía consideraba que iba en aumento; para 2017, a un año de la elección presidencial en México, la cifra aumentó a un 77%. Esto sugiere que el desafío de la corrupción ha ganado presencia en la mente de los votantes y que la percepción de esta en los ciudadanos puede guiar a tomar decisiones políticas durante el proceso electoral.

**Gráfica 1.** *Porcentaje de la población que considera que la corrupción ha aumentado en México, 1990-2017*



*Fuente: Elaboración propia, con datos de BGC: Beltrán, Juárez y Asociados; información tomada de las encuestas de los años mencionados en la gráfica. Se incluyeron los años donde se preguntó sobre la percepción ciudadana de la corrupción.*

¿De qué manera el tema de la corrupción está vinculado con la capacidad del votante para identificar la compra del voto? La corrupción es definida y remite al abuso del ejercicio de la autoridad depositado en los líderes políticos para obtener bienes privados que les permitan aumentar su poder (Transparencia Internacional, 2009). De tal forma que en el ámbito electoral la compra del sufragio es una forma de corrupción política que le permite al partido gobernante buscar mantenerse en el poder, incrementando las posibilidades de lograrlo por medios ilegítimos e ilegales; y a los partidos de la oposición llegar al poder mediante instrumentos inaceptables aumentando las oportunidades de «arrancarle» el poder a los actuales gobernantes por medios no legales (Fishman y Golden, 2017: 95; Stevens, 1993: 115).

El tema de la corrupción puede permitirle al votante identificar casos vinculados con la compra del voto (Morris, 1992: 80). Y esto puede derivar

en el desarrollo de tres mecanismos principales mediante los cuales el elector pudiera identificar casos que desde su perspectiva se relacionan con la adquisición del sufragio por medios ilegales.

El primer mecanismo proviene de la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones políticas, en particular las electorales. La cotidianeidad de la corrupción política, ejercida con la compra del voto, en la colonia, en el parque, en el lugar de trabajo, va afectando paulatinamente la perspectiva del votante sobre la política, alterando su forma de ver las elecciones, generando cierto distanciamiento hacia los partidos políticos, al proceso electoral en sí mismo (Yadav y Mukherjee, 2016: 212).

El distanciamiento se vuelve incertidumbre, duda, confusión y finalmente desconfianza, la cual eventualmente puede convertirse, como sugieren algunos autores (Cleary y Stokes, 2006: 115; Ferejohn, 1999: 144; Hart, 1978: 223), en el ánimo de un sector importante de votantes para observar la competencia electoral con mayor celo y determinación, como el artículo explica a continuación. La desconfianza de la población hacia las instituciones electorales, sobre su eficiencia para garantizar la competencia política y fortalecer el combate en contra de la compra del voto, puede alertarlos durante la elección (Cleary y Stokes, 2006: 212-215).

En este punto, habrá quienes consideran que el trabajo del Instituto Nacional Electoral (INE) ha sido eficiente, incluso apegado y comprometido con los derechos de los ciudadanos; otros serán menos optimistas y pensarán que el desempeño del INE más bien es de claroscuros, con sus fortalezas, pero también sus debilidades; algunos más juzgarán que la vigilancia del INE en los procesos electorales resulta cuestionable. Si bien no se puede señalar que su actuación directamente está relacionada con la corrupción, al menos su labor ha sido ineficiente y pobre en varios casos.

Cualquiera de estas posturas que tome el votante guiará su comportamiento y particular seguimiento de las elecciones. Quienes consideran que el trabajo del INE se ha encontrado a la altura de las exigencias de la ciudadanía, observarán de manera laxa la presencia de los partidos en su entorno: colonia, comunidad, el trabajo, el vecindario, pues el mismo INE resulta la garantía del proceso en sí, y es menos probable que identifiquen la compra del voto. Aquellos que poseen cierta desconfianza del desempeño del INE estarán más atentos que los anteriores votantes; serán capaces de identificar,



desde su perspectiva, algunos casos de intercambio del voto por prebendas, pero será un número restringido y, desde luego, menor, que quienes catalogan el trabajo del INE como desfavorable e ineficiente. Este último tipo de elector es el que tiene mayor probabilidad y recursos para «seguir» las elecciones y, por tanto, para reconocer mayor cantidad de casos, que, desde su visión, son representativos de actos ilegales en el proceso electoral. Para ellos, el INE ha sido incapaz de garantizar la limpieza del proceso; por tanto, la alarma se enciende para identificar situaciones relacionadas con la compra del sufragio. De tal manera que la primera hipótesis que guía este artículo es la siguiente:

HI: Entre mayor sea la desconfianza hacia las instituciones electorales, en este caso del INE, mayor número de casos identificados, desde la perspectiva del ciudadano, con la compra del voto.

El segundo de estos mecanismos corresponde a la percepción de la población sobre el trabajo del gobierno en materia de combate a la corrupción, incluyendo la corrupción política:

aquella que les permite a los políticos, conservar sus trabajos, mantenerse en el poder [...] incluso a través del intercambio del voto por el pago de dinero o el intercambio de bienes o servicios, lo que se conoce como compra del voto (Fisman y Golden, 2017: 40-50).

Habrán quienes consideran que las políticas anticorrupción han sido eficientes y que los niveles de corrupción en el gobierno han ido descendiendo, que incluso los gobernantes se han alejado de prácticas ilegales para mantenerse en el poder; otros serán menos optimistas y pensarán que hay varios retos que atender para lograr la reducción de la corrupción; algunos más, la mayoría, juzgará que esta sigue intacta, inmune a las políticas que ha implementado el gobierno, y que, incluso, la administración en turno aparece como la más asidua a adquirir el sufragio por medios ilegales. Cualquiera de estas posturas que tome el votante guiará su comportamiento: quienes consideran que las políticas anticorrupción han sido eficientes, observarán con menos detalle la eventual compra del voto de los partidos en su entorno –colonia, comunidad, el trabajo, el vecindario– y resultará menos probable que identifiquen la venta del sufragio a cambio de prebendas y favores. Aquellos

que poseen cierta desconfianza del desempeño del gobierno en materia de combate contra la corrupción, y que consideran que la administración es corrupta, estarán más atentos que los anteriores votantes; serán capaces de identificar algunas situaciones ilegales durante la elección, pero será un número restringido y menor a quienes catalogan el trabajo del gobierno, sus mismas instituciones como corruptas. Este último tipo de votante es el que tiene mayor oportunidad de observar las elecciones con mayor atención y así identificar mayor cantidad de casos vinculados con lo que desde su perspectiva son actos de compra del voto. Para ellos, el intercambio de la decisión electoral por «regalos o favores» es una forma de corrupción. De tal manera que la segunda hipótesis que guía este artículo aparece abajo:

H2: Entre más negativa resulta la percepción sobre la corrupción en el gobierno, mayor número de identificación de casos relacionados con lo que desde la perspectiva del ciudadano constituye la compra del voto.

El tercer mecanismo proviene de la tolerancia del votante hacia la corrupción (Yadav y Mukherjee, 2016: 235-240). En este caso, destacan dos posturas: quienes la rechazan de manera tajante, a pesar de los beneficios que esta pudiera darles en particular, y quienes resultan más complacientes y afirman que con tal de obtener cierto provecho individual podrían «tolerar» la corrupción, aunque esta los involucre directamente. Desde luego, habrá electores que ostenten una postura intermedia y eviten tomar posiciones de un abierto rechazo o clara complacencia hacia la corrupción. Quienes expresan un claro repudio, considerarán cualquier dádiva a cambio del voto como una forma de corrupción, de corrupción política, y vigilarán con cierta vehemencia la venta del sufragio en su entorno –colonia, comunidad, el trabajo, el vecindario–, y resulta más probable que identifiquen este tipo de incidentes y violaciones a la normatividad electoral. Por el contrario, quienes manifiestan una postura de «tolerancia» seguirán el proceso electoral con menor cuidado, su posición será más flexible ante las tácticas ilegales del proceso electoral; algunos de estos casos no los podrán detectar, o al menos las oportunidades para identificarlos se reducirán de manera significativa. De la descripción anterior del comportamiento del votante se desprende la hipótesis tres de esta investigación:

H3: Entre más fuerte es el rechazo a la corrupción, mayor número de identificación de casos relacionados con la que desde la perspectiva del ciudadano constituye la compra del voto.

Asimismo, la literatura sugiere incluir como controles las características sociodemográficas de la población y una percepción positiva de la democracia. Sobre esta última, la idea del avance democrático en la mente del votante tiende a fortalecer la confianza en la ciudadanía y en las instituciones políticas. Desde esta perspectiva, la idea del progreso no implica una «apuesta» ciega por las instituciones de gobierno; el ciudadano «trabaja» por la democracia y se compromete con la celebración de elecciones limpias y transparentes, a través de su participación como vigilante de los procesos electorales para contribuir en la realización de elecciones limpias y lucha contra la compra del voto (Putnam, 2000: 77; Verba y Lehman, 1977: 295; Warren, 2001: 123).

En torno a las variables sociodemográficas, teóricamente es posible asumir, con base en la literatura (Nichter, 2008: 20; Stokes, 2005: 320), que los votantes con mayor nivel educativo y nivel socioeconómico más elevado tendrán más recursos informativos, lo que para el presente estudio implica mayores oportunidades de identificar casos vinculados con la venta del sufragio, en contraste con los sectores más pobres y menos educados, más vulnerables ante la presión de los partidos políticos. En cuanto a la edad, teóricamente, esperamos que, a mayor edad, mayor dificultad para reconocer la venta del sufragio a cambio de regalos, por razones propias del aumento del desgaste físico e intelectual que experimentan los grupos de edad más avanzada. En cuanto al género, teóricamente resulta complicado asumir cuál de ellos tendrá mayor capacidad para identificar casos de venta del sufragio. La tabla 1 muestra las variables y su operatividad.

## METODOLOGÍA

El análisis de este artículo se basa en el desarrollo de modelos logísticos, a partir del estudio de 2017 de Latinobarómetro.<sup>1</sup> El trabajo usa exclusivamente la encuesta realizada en nuestro país, debido al objetivo de esta investigación: analizar para el caso mexicano en qué medida la desconfianza del votante en las instituciones contribuye a que durante el proceso electoral el ciudadano vincule actos con lo que él considera la compra del voto. En este punto resulta necesario aclarar la idoneidad de la encuesta citada para este estudio: la temporalidad «juega» como un elemento clave para el análisis; cierta distancia en relación con la elección de 2018 permite estudiar con mayor claridad el comportamiento del votante, específicamente en 2017, cuando la competencia todavía no se había llevado a cabo.

Es una encuesta representativa a nivel nacional de adultos en edad de votar, se realizó a través de entrevistas cara a cara. La muestra fue desarrollada utilizando un diseño probabilístico multietápico por conglomerados (con cuotas a nivel del hogar), y fue estratificada por regiones, tamaños de los municipios y por zona urbana y rural dentro de cada municipio. Aproximadamente 1200 personas fueron encuestadas.<sup>2</sup>

La variable dependiente es si los encuestados vieron a los candidatos o personas de los partidos políticos regalando bienes a los ciudadanos. En torno a la variable dependiente, resulta importante aclarar que el objetivo de este artículo se enfoca en la percepción de la población de actos que desde su perspectiva constituyen intentos por la compra del voto, reconociendo que tal apreciación puede ser acertada o errónea. Por un lado, el trabajo reconoce que la ciudadanía no es infalible en sus juicios. Sus valoraciones sobre lo que ve, observa y monitorea en su entorno político –en este caso, la intención de los partidos políticos de comprar, o al menos comprometer, el sufragio por

---

<sup>1</sup> En estadística, la regresión logística es un tipo de análisis utilizado para predecir el resultado de una variable categórica, la cual puede adoptar un número limitado de categorías: en este estudio: (1) si el encuestado vio a persona alguna de los partidos repartiendo regalos; (0) si no es el caso, en función de las variables independientes o predictores (Baum, 2006: 253).

<sup>2</sup> Lo que constituye un margen de error teórico de 3,2, para una proporción de 0,5 y un nivel de confianza del 95%.

medio de prebendas— no son cien por ciento confiables. Por otro, el objeto de estudio de esta investigación se enfoca en la visión del votante, más que en la certeza de sus juicios.

Las variables independientes clave son: la opinión sobre el nivel de corrupción en el gobierno, la intolerancia del ciudadano en contra de la corrupción y la desconfianza de la ciudadanía por el INE. Como controles, este estudio incluyó las características sociodemográficas de la población (educación, ingreso, edad y género) y la opinión de los encuestados sobre el progreso del país: una visión positiva del avance de la nación puede despertar un mayor compromiso hacia la democracia (Putnam, 2000) y eventualmente identificar un mayor número de casos vinculados con la compra del voto. Estos controles han mostrado su significancia estadística en estudios previos, como mostró la literatura.

El cuadro 1 muestra las variables y su operatividad. Para el caso del género, la edad, la educación y el nivel socioeconómico, se crearon sendas variables «ficticias». <sup>3</sup>

Si bien es cierto que el artículo se concentra en México, este estudio se «apoya» en los enfoques propios de otros ámbitos, privilegiando una perspectiva comparada que permite, por un lado, ubicar el objeto de estudio desde una visión amplia y, por otro, entender a cabalidad la compra del voto en México. En el primer caso, solo partiendo de lo global se puede comprender la particularidad de nuestro país como objeto de estudio, donde, si bien se comparte la problemática, los rasgos distintivos del contexto mexicano (la corrupción como problema cada vez más importante en la mente del ciudadano y el desprestigio de las instituciones electorales) permiten justiciar por qué se optó por este como objeto de estudio. Por otro lado, en la medida en que se comprende la generalidad de un fenómeno, los retos y problemáticas comunes, es factible examinar a detalle las características del caso mexicano cuando este se pone a la luz de trabajos previos, que han enfatizado realidades distintas a la nuestra.

---

<sup>3</sup> Las variables ficticias son aquellas que se recodifican solamente con los valores 1 y 0. En el primer caso, cuando se posee el atributo; en el segundo, cuando no es así (Acock, 2006: 244).

De igual manera, se optó por un análisis cuantitativo para dar elementos empíricos, medibles, que permitan trazar ciertas «generalidades» del fenómeno, la compra del voto, las cuales eventualmente pudieran hallar «resonancia» en otros lugares. En la segunda etapa se desea fortalecer los resultados de este estudio por medio de un trabajo cualitativo, donde a través de la observación y entrevistas se respalde lo argumentado en este trabajo.

**Cuadro 1.** *Variables utilizadas en el análisis econométrico*

Concepto	Pregunta	Operacionalización y codificación	Correlación esperada
<b>Variable dependiente:</b>			
Compra del voto (percepción)	Durante la campaña electoral, ¿ha visto a candidatos o personas de los partidos repartiendo regalos o favores en su colonia?	No (0) Sí (1)	
<b>VARIABLES INDEPENDIENTES:</b>			
Percepción corrupción gobierno	En una escala de 0 al 10, ¿cuánta corrupción cree que hay en el gobierno nacional?	Nada (0) Mucha (10) Las restantes son categorías intermedias	+
Intolerancia a la corrupción	Si presenciara un acto de corrupción, me sentiría obligado a denunciarlo	Muy en desacuerdo (1) En desacuerdo (2) De acuerdo (3) Muy de acuerdo (4)	+
Desconfianza INE	¿Cuánta desconfianza tiene usted en el INE?	Ninguna (1) Poca (2) Algo (3) Mucha (4)	+
Percepción de progreso	Diría usted que el país ha...	Retrocedido (1) Estancado (2) Progresado (3)	+
Edad	¿Cuál es tu edad?	Son tres variables ficticias: jóvenes (de 16 a 30 años), adultos (de 31 a 60) y adultos mayores (de 61 en adelante).	-

Concepto	Pregunta	Operacionalización y codificación	Correlación esperada
Educación	¿Cuántos años de educación completó?	Se crearon tres variables ficticias: de 1 a 6 años de educación escolarizada, nivel educativo 1; de 7 a 12, nivel educativo 2; 13 o más años escolarizados, nivel educativo 3.	+
Nivel socioeconómico	Nivel socioeconómico del entrevistado	Se crearon tres variables «ficticias»: nivel económico bajo, nivel económico medio, nivel económico alto.	+
Hombre	Marque el género de usted	Mujer (0) Hombre (1)	La literatura no ofrece evidencia empírica clara

*Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro 2017. Algunas de las variables fueron recodificadas en sentido inverso al original para facilitar la lectura de los resultados.*

## RESULTADOS

El análisis del cuadro 2 presenta tres modelos econométricos (regresiones logísticas) comenzando con un modelo base (modelo 1), en el cual la variable Compra del voto (si el encuestado, desde su perspectiva, atestiguó este hecho) es explicada exclusivamente por la variable independiente clave: la Desconfianza hacia el INE. Como se puede observar, la variable clave resulta significativa en términos estadísticos, con el 99% nivel de confianza. ¿Qué quiere decir esto? De 100 casos, en 99 cuando la desconfianza por el INE aumenta, la identificación actos relacionados con la compra del voto también es mayor, lo que arroja evidencia a favor de la hipótesis 1 de este trabajo (H1: A mayor desconfianza hacia las instituciones electorales, mayor número de vinculación de casos relacionados con lo que el electorado considera la compra del voto por parte de los partidos políticos entre la población).

En el modelo 2 se agregan un par de variables clave: Percepción corrupción gobierno e Intolerancia a la corrupción, ambas estadísticamente relevantes, la primera con un 99% nivel de confianza y la segunda con un 95%. Esto arroja evidencia empírica a favor de las hipótesis dos (H2: Entre más negativa resulta la percepción sobre la corrupción en el gobierno, mayor número de identificación de casos vinculados con la compra del voto) y de la hipótesis 3 (H3: Entre más fuerte es el rechazo a la corrupción, mayor número de reconocimiento de casos relacionados con la compra del sufragio), respectivamente.

En un estudio econométrico no basta con hallar una relación entre la variable dependientes y las independientes; resulta necesario agregar variables control para examinar si la relación detectada y estadísticamente relevante se sostiene.

En el modelo 3 se incluyen como controles la percepción sobre el progreso del país y los variables sociodemográficas: ingreso, educación, edad y género. La idea del progreso de la nación alcanza el 95% el nivel de confianza, pero contrariamente, en un sentido distinto al esperado: entre más se fortalece la visión de que el país progresa, se identifica un menor número de casos vinculados con el «reparto de regalos» de los partidos. ¿Por qué ocurre esto? Varios de los estudios sobre la percepción del progreso y su efecto para fortalecer la democracia (Putnam, 2000: 315; Verba y Lehman, 1977: 295) se han desarrollado, en la mayoría de los casos, en sistemas democráticos consolidados, en contextos diferentes a las democracias emergentes como la mexicana, donde la adquisición del voto por medios ilegales resulta más recurrente, que en democracias más avanzadas. Quizá esto explique, sin ser concluyente, el efecto negativo de esta variable en el caso de México: quienes perciben un cierto desarrollo del país consideran que la nación mejora en lo económico, lo social, lo político y lo electoral, y en vez de vincularse más con el proceso, con la vigilancia de la democracia y el monitoreo de los líderes políticos, como sucede en algunas democracias más consolidadas (Almond y Verba, 1963: 115; Holcombe y Boudreaux, 2015: 77), la evidencia del cuadro 2 sugiere que este tipo de ciudadanos no atiende con mayor celo la contienda política; hay menor atención y, por ende, se identifican menos casos con lo que la población considera compra del voto.



En cuanto a los indicadores sociodemográficos, destaca en particular la variable Adultos Mayores, que tiene un 95% nivel de confianza, y un efecto negativo, lo cual muestra que las personas de este grupo tienen mayor dificultad para reconocer la compra del voto, en contraste con los jóvenes, el grupo referente. En este modelo 3 las variables clave de este artículo (Desconfianza en el INE, Percepción corrupción gobierno e Intolerancia a la corrupción) conservan sus efectos estadísticamente significativos.

**Cuadro 2.** Explicando la percepción de la compra del voto, modelos logísticos (errores estándar en paréntesis)

	<b>Modelo 1=</b> <b>variable clave</b>	<b>M2 = M1 + varia-</b> <b>bles corrupción</b>	<b>M3 = M2 +</b> <b>controles</b>
<b>Desconfianza INE</b>	.21*** (.06)	.19*** (.06)	.20*** (.06)
<b>Percepción corrupción gobierno</b>		.08*** (.02)	.07*** (.02)
<b>Intolerancia a la corrupción</b>		.18** (.09)	.17* (.09)
<b>Percepción de progreso</b>			-.20** (.09)
<b>Adultos</b>			-.10 (.17)
<b>Adultos mayores</b>			-.33** (.17)
<b>Nivel educativo 2</b>			.03 (.17)
<b>Nivel educativo 3</b>			.02 (.20)
<b>Nivel económico medio</b>			.12 (.19)
<b>Nivel económico alto</b>			.10 (.20)
<b>Hombre</b>			.08 (.12)
<b>N</b>	1,164	1,146	1,121
<b>Pseudo R<sup>2</sup></b>	.007	.02	.026

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de datos de Latinobarómetro 2017. El grupo referente de la educación es el conjunto de personas que estudiaron hasta la primaria; de la posi-

*ción económica, aquellos que tienen un ingreso bajo; de la edad, los más jóvenes; del género, las mujeres. La variable dependiente es la percepción del ciudadano en relación con actos vinculados con lo que él considera la compra del voto en 2017. \* < P.10, \*\* P < .05, \*\*\* P < .01.*

La interpretación de los coeficientes de los modelos logísticos resulta hasta cierto punto problemática y confusa. Una manera más sencilla de «leerlos» radica en presentar estos datos como porcentajes (Stock y Watson, 2007: 253; Wooldridge, 2003: 315), los cuales se muestran en el cuadro 3. Ahí aparecen los coeficientes que representan el cambio porcentual en la razón de probabilidades cuando X (cada variable independiente, es decir, cada predictor) aumenta una desviación estándar (Acock, 2006: 274). En el cuadro 3 destacan los resultados del Modelo 3, en el cual se observa que la desconfianza en el INE favorece que la ciudadanía detecte un número mayor de casos vinculados con la compra del voto en más de un 18%. Las variables Intolerancia a la corrupción y Percepción corrupción gobierno contribuyen a que el votante identifique un mayor número de casos con lo que él considera compra del voto, la primera con un 11.5% y la segunda con un 23.1%. Por su parte, la Percepción sobre el progreso y ubicarse en la categoría de adulto mayor disminuyen la capacidad del votante para relacionar actos con la adquisición del sufragio por medios ilegales, la primera con 12.3% y la segunda en un 15.4%.

Resulta pertinente recordar que los datos presentados en los cuadros 2 y 3 deben «leerse» como las determinantes de la percepción del ciudadano sobre una posible compra del voto, más allá de la pertinencia o no de la visión de la ciudadanía con la realidad, ya que el objetivo de este artículo se enfoca en la perspectiva del votante de actos que él asocia con la compra del sufragio, más que concentrarse en la infalibilidad de dicho hecho.

**Cuadro 3**

*Explicando la percepción de la compra del voto, modelos logísticos (expresando los resultados en porcentajes), solamente las variables significativas*

	<b>Modelo 1=</b> <b>variable clave</b>	<b>M2 = M1 + varia-</b> <b>bles corrupción</b>	<b>M3 = M2 +</b> <b>controles</b>
Desconfianza INE	18.8%***	17.5%***	18.2%***
Percepción corrupción gobierno		25.5%***	23.1%***

	<b>Modelo 1=</b> <b>variable clave</b>	<b>M2 = M1 + varia-</b> <b>bles corrupción</b>	<b>M3 = M2 +</b> <b>controles</b>
Intolerancia corrupción		12.6%**	1.5%*
Percepción de progreso			-12.3%**
Adultos mayores			-15.4%**

*Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de datos de Latinobarómetro 2017. La variable dependiente es la percepción del ciudadano de si vio actos vinculados con la compra del voto en 2017. \* <math>P < .10</math>, \*\* <math>P < .05</math>, \*\*\* <math>P < .01</math>.*

## CONCLUSIONES

Son varias las implicaciones que se derivan de la presente investigación a partir de los hallazgos obtenidos, algunas de tipo empírico y otras de corte teórico. En cuanto a las primeras, sobresale el hecho de que la desconfianza hacia las instituciones electorales es una de las principales determinantes, pues con el 99% nivel de confianza explica la capacidad del votante para identificar casos, que, desde su perspectiva, pueden vincularse con la compra del voto (H1: entre mayor sea la desconfianza hacia el INE, mayor número de casos relacionados con la compra del sufragio, desde la visión del elector).

En el caso de la hipótesis dos (H2: entre más negativa resulta la percepción sobre la corrupción en el gobierno, mayor número de casos que el ciudadano relaciona con la compra del voto), los modelos econométricos 2 y 3 muestran que la variable Percepción corrupción gobierno resultó ser un buen predictor para entender la fluctuación de la variable dependiente. En los modelos mencionados, la opinión del votante sobre la corrupción en el gobierno tuvo fuertes efectos y fue significativa con un 99% nivel de confianza.

En el caso de la hipótesis 3 (H3: a mayor rechazo a la corrupción, mayor número de casos vinculados con la compra del voto, desde la visión del elector), la variable Intolerancia a la corrupción evidenció poseer impacto sobre la variable dependiente. En el análisis econométrico presentado en este estudio, la intolerancia a la corrupción mostró ser significativa, estadísticamente hablando, alcanzando niveles de confianza entre 95% y 90%, en los modelos 2 y 3 del cuadro 2, respectivamente, lo que indica que entre más

rechaza el votante la corrupción, mayores oportunidades tiene para detectar situaciones cercanas a la compra del sufragio.

Sin embargo, como el artículo expresó al principio de esta sección, los hallazgos empíricos también sugieren implicaciones teóricas, es decir, de tipo normativo. Tradicionalmente, la literatura ha mostrado que la confianza en las instituciones políticas es la mejor forma de fortalecer la democracia (Almond y Verba, 1963: 293; Putnam, 2000: 115; Warren, 2001: 88). Así, se sostiene que la confianza interpersonal antecede la confianza en las instituciones políticas, lo cual resulta clave para el avance hacia la democracia, ya que si los ciudadanos no confían en sus instituciones, no las apoyarán, lo cual complica la vida democrática (Almond y Verba, 1963: 290; Putnam, 2000: 110; Warren, 2001: 90).

Contrario a este argumento, otros autores sugieren que la desconfianza también puede robustecer la democracia, cuando tal situación impulsa al votante a buscar información, contrastarla, vigilar y monitorear a los líderes y las instituciones políticas (Ferejohn, 1999: 135; Hart, 1978: 110; Madison, 1982: 59). Tal parece que el caso mexicano no es ajeno a este tipo de implicaciones; la desconfianza en el INE tiene una correlación positiva con la percepción de la compra del voto en el elector. Todos los modelos desarrollados en la sección anterior así lo indicaron. Esto sugiere que la desconfianza, más que alejar a los electores de la contienda política, los impulsó a tener un seguimiento más detallado de los actores políticos. Cada vez que la desconfianza en el INE se fortalecía, la oportunidad de que los encuestados descubrieran mayor número de situaciones relacionadas con el reparto de prebendas aumentaba, lo cual sugiere que la desconfianza *a priori* no debe ser vista como algo malo, negativo y perjudicial para la democracia. El tipo de desconfianza que motiva a la población a observar los procesos electorales con atención debe ser reevaluada y revalorada como un principio que eminentemente, cuando logra despertar una conducta activa del votante, puede coadyuvar a una mayor calidad de las luchas electorales y de la misma democracia.

Los presentes hallazgos para ser robustecidos deberán encontrar «resonancia» en investigaciones de tipo comparado, donde variables como la percepción del elector sobre la corrupción, el rechazo a la misma por parte del ciudadano y la desconfianza hacia las instituciones electorales, consideradas elementos clave para explicar la compra del voto, sean utilizadas en

contextos distintos al mexicano, particularmente en otros países de América Latina, caracterizados por una larga historia de corrupción y desconfianza en los procesos electorales.

## REFERENCIAS

- Acock, A.C. (2006). *A Gentle Introduction to Stata*. Texas: Stata Press.
- Almond, G. y Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Aparicio, R. y Corrochano, D. (2002). El perfil del votante clientelar en México durante las elecciones de 2000. *Estudios Sociológicos*, 23(68), 375-396.
- Baum, C. (2006). *An introduction to Modern Econometrics Using Stata*. Texas: Stata Press.
- BGC: Beltrán, Juárez y Asociados (1990, 1992, 1999, 2006, 2010, 2013, 2015, 2017). Encuestas sobre aprobación presidencial en México. <www.bgc.com.mx>.<sup>4</sup>
- Cleary, M. y Stokes, S. (2006). *Democracy and the Culture of Skepticism. Political Trust in Argentina and Mexico*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Cornelius, W. (2002). La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000. *Perfiles Latinoamericanos* (20), 11-31.
- Desposato, S.W. (2007). How Vote Buying Shape the legislative Arena? *Elections for sale: the Causes and Consequences of Vote Buying*, Shaffer F. Ch. (comp.). Boulder, Colorado: Lynn Rienner, 144-179.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York: Harper Collins Publishers.

---

<sup>4</sup>Las encuestas fueron facilitadas por el doctor Ulises Beltrán, director de BGC Beltrán, Juárez y Asociados (consultoría especializada en la investigación de opinión pública). <www.bgc.com.mx>.

- Ferejohn, J. (1999). Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability. *Democracy, Accountability, and Representation*. Przeworski, A., Stokes, C. y Manin, B. (eds.). Nueva York: Cambridge University Press, 131-153.
- Fisman, R. y Golden, M.A. (2017). *Corruption: what Everyone Needs to Know*. Nueva York: Oxford University Press.
- González-Ocantos, E. et al. (2013). The Conditionality of Vote-Buying Norms: Experimental Evidence from Latin America. *American Journal of Political Science*, 58(1), 197-211.
- Hart, V. (1978). *Distrust and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Holcombe, R. y C. Boudreaux (2015). Regulation and Corruption. *Public Choice*, 164(1/2), 75-85.
- Ikbal, G.T. et al. (2017). Consistency and Vote Buying: Income, Education, and Attitudes About Vote Buying in Indonesia. *Journal of East Asian Studies*, 17, 313-329.
- Latinobarómetro (2017). Latinobarómetro 2017. <<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>.
- Madison, J. (1982). *The Federalist Papers*. Gary Wills (ed.). Nueva York: Bantam Books.
- Nichter, S. (2008). Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot. *American Political Science Review*, 102(1) 19-31.
- Popkin, S. (1994). *The Reasoning Voter*. Chicago: Chicago Press.
- Price, V. (1992). *Public Opinion*. California: Sage Publications.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon y Schuster.
- Scott, J.C. (1972). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, 99(3), 315-326.
- Schedler, A. (2004). El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(1), 57-97.
- Shin, J.H. (2013). Voter Demands, Access to Resources, and Party Switching: Evidence from the south Korean National Assembly, 1988-2008. *Japanese Journal of Political Science*, 14(4), 453-472.

- Stevens, J.B. (1993). *The Economics of Collective Choice*. Colorado: Westview Press.
- Stock, J.H. y Watson, M.W. (2007). *Introduction to Econometrics*. Boston: Pearson.
- Stokes, S.C. (2005). Perverse Accountability: a Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(3), 315-326.
- Transparencia Internacional (2019). <<http://www.transparency.org-press>>.
- Verba, S. y Lehman, K. (1977). Unemployment, Class Consciousness and Radical Politics. *The Journal of Politics*. 39(2), 291-323.
- Warren, M.E. (2001). *Democracy and Association*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Winters, M. y Weitz-Shapiro, R. (2013). Lacking Information or Condoning Corruption. When do Voters Support Corrupt Politicians? *Comparative Politics*, 45(4), 418-436.
- Wooldridge, J. (2003). *Introductory Econometrics*. Ohio: Thomson South-Western.
- Yadav, V. y Mukherjee, B. (2016). *The Politics of Corruption in Dictatorships*. Nueva York: Cambridge University Press.





# URBANIZACIÓN POPULAR Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. EL CASO DEL VALLE DE CUAUTEPEC, 1960-2010

POPULAR URBANIZATION AND CITIZEN PARTICIPATION IN MEXICO CITY. THE CASE OF THE CUAUTEPEC VALLEY, 1960-2010

Cuauhtémoc Ochoa Tinoco\*

## RESUMEN

En el texto se analizó la construcción del espacio urbano desde la acción social, con base en una experiencia organizativa de gestión social en el valle de Cuauhtémoc, Ciudad de México. Este caso mostró, por un lado, diferentes momentos del proceso de urbanización popular en esa localidad; por otro, nos da cuenta de cómo se produjeron, pese a los marcos limitados y controlados de participación que existían en el régimen priísta, formas de participación autónomas de carácter ciudadano con capacidad de acción y negociación con los poderes políticos locales y de la ciudad. Finalmente, se expuso cómo este frente ciudadano participó en la disputa por el espacio y la legitimidad social en la construcción del territorio entre pobladores autodenominados «originarios» y los llamados «avecindados».

**Palabras clave:** Urbanización popular, participación ciudadana, gestión social, corporativismo, Ciudad de México.

## ABSTRACT

The text analyzes the construction of the urban space from the social action, based on an organizational experience of social management in the Cuauhtémoc Valley, Mexico City. This case shows, on the one hand, different moments of the process of popular urbanization in that locality; and on the other, it tells us how, despite the limited and controlled frameworks of participation that existed in the PRI regime, autonomous forms of participation of a citizen nature capable of action and negotiation with the local political powers and the city. Finally, it is exposed how this citizen front participated in the dispute over space and social legitimacy in the construction of the territory between self-styled «originarios» and those called «avecindados».

**Keywords:** Popular urbanization, citizen participation, corporatism, social management, Mexico City.

Recibido 15 de septiembre de 2020  
y aceptado 11 de marzo de 2021

---

\* Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, plantel Cuauhtémoc. <cuauhtemoc.ochoa@uacm.edu.mx>.

## INTRODUCCIÓN

Una de las modalidades predominantes de la urbanización en la Ciudad de México en la segunda mitad del siglo xx fue lo que se denomina urbanización popular. El amplio territorio de la ciudad está marcado por una diversidad de asentamientos populares constituidos por precarias viviendas siempre inacabadas, construidas de diferentes materiales y con diseños realizados a la medida de la urgencia de habitar el espacio. Los entornos urbanos igualmente frágiles y con escasos servicios urbanos se caracterizan por laberínticos trazos producidos a lo largo de muchas décadas y extendidos sobre todo tipos de superficies. Estos asentamientos se fueron erigiendo a partir de la autoconstrucción del hábitat por parte de sus pobladores, en un contexto generalmente irregular, con la ausencia sistemática de servicios colectivos y una intervención estatal multifacética graduada por su liquidez económica, su capacidad de control político y su necesidad de apoyo y legitimidad social.

Un aspecto central en la configuración socioespacial de estas urbanizaciones ha sido la participación de los habitantes en la producción de su vivienda y entorno, así como en la gestión de sus múltiples demandas, entre las que predominantemente estaban, según cada poblamiento y etapa de conformación, los servicios públicos, infraestructuras urbanas y equipamientos sociales, además de las gestiones relacionadas con la regularización de la tenencia de la tierra. La organización de los colonos se expresó en diversas modalidades como movimientos sociales, corporaciones partidarias, grupos comunitarios, comités vecinales, asociaciones civiles, cooperativas y otras formas de agregación social. Cada asentamiento generó, en diferentes tiempos, sus propias modalidades de organización y participación; en algunos espacios pudieron convivir o coexistir, no sin conflictos, diferentes modalidades y actores. En muchos casos, la vinculación orgánica con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido oficial que dominó la escena política nacional durante más de 70 años, fue la constante obligada para conseguir, en la medida de lo posible, los objetivos centrales de los pobladores de esos asentamientos populares.

Salvo excepciones, la participación de las agrupaciones populares afiliadas o adheridas al PRI se caracterizaron por relaciones clientelares<sup>1</sup> y corporativas, con visos autoritarios y verticales. Subordinadas al partido y al gobierno en turno, tenían poco margen de autonomía y sus acciones se encauzaban principalmente por las ventanillas controladas por el partido: la estructura sectorial partidaria, las diputaciones del congreso nacional, las dependencias gubernamentales de todos los niveles (desde el local hasta la presidencia de la República). Entre esas excepciones, podemos ubicar a una organización integrada por diversos grupos y pobladores que constituyeron un frente ciudadano bien articulado, que durante más de tres décadas fue un actor relevante en el desarrollo del Valle de Cuauhtepac, delegación Gustavo A. Madero, un área en el extremo norte de la Ciudad de México, que se expandió a partir de la urbanización popular. Esta coalición de colonos, a lo largo de su existencia tuvo diferentes denominaciones, formas de organización y vinculación con los actores locales y gubernamentales; empero, mantuvo una línea de acción y un conjunto de nociones que podríamos enmarcarlas en lo que hoy conocemos como «participación ciudadana».

Considero que la revisión y análisis de la trayectoria de esta agrupación nos permite ampliar la mirada sobre los procesos organizativos que se han generado en la construcción y consolidación del hábitat popular en el norte de la Ciudad de México. Aunado a ello, documentar tal experiencia provee información poco conocida a los investigadores y estudiantes interesados en la historia sociopolítica de Cuauhtepac y brinda a miembros de la comunidad una mirada sobre su pasado reciente, lo cual puede contribuir a conocer y

---

<sup>1</sup> En términos generales, la noción del clientelismo político refiere el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos. Legorreta y Sil (1985: 66-68) exponen que las necesidades colectivas de miles de pobladores pobres de las ciudades mexicanas fueron resueltas paulatinamente a través de su relación con el partido oficial, el PRI. En menor medida, a través de movimientos sociales autónomos. El PRI y sus sectores (corporaciones), obreros agrupados en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), el sector campesino en la Confederación Nacional Campesina (CNC) y principalmente la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), se convirtieron en el mediador y al mismo tiempo el controlador de la acción de muchas agrupaciones de la ciudad. Uno de los mecanismos más socorridos por el partido y la CNOP fue la construcción de redes clientelares que al mismo tiempo contribuían a la gobernabilidad y a la subordinación política y social en la ciudad.

revalorar aspectos significativos de su trayectoria organizativa y repensar sus formas de lucha presentes.

Con base en el análisis de los archivos documentales de la organización, del testimonio de algunos de sus miembros notables, del examen hemerográfico sobre los procesos de urbanización en el norte de la ciudad y la revisión bibliográfica sobre el valle de Cuauhtepic, tratamos de responder a dos preguntas centrales: ¿Qué factores y condiciones contribuyeron a conformar una organización singular en un contexto marcado por las prácticas clientelares y corporativas?, y ¿cómo se dio el paso de una concepción meramente instrumental de satisfacción de necesidades básicas a la idea de ciudadanía en las acciones de este actor social en el valle de Cuauhtepic? Con base en estas preguntas pretendemos, asimismo, hacer un análisis como una crónica de la trayectoria de esta agrupación polifacética. Este trabajo está dividido en tres partes. En la primera se exponen las características de las urbanizaciones populares en la Ciudad de México. En la segunda parte se exponen el tema de la participación y sus diferentes expresiones, las que se observan en los procesos de urbanización, haciendo énfasis en la participación ciudadana, categoría que nos permite explicar rasgos y orientaciones de la acción de nuestro sujeto de estudio. En la tercera exponemos una panorámica de la trayectoria de esta coalición ciudadana y sus implicaciones en la vida sociopolítica y en las formas de producción del espacio urbano.

## URBANIZACIÓN POPULAR EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La formación de asentamientos populares en las periferias urbanas en América Latina, como en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), es uno de los aspectos de la urbanización de estas ciudades que más interés ha tenido para los investigadores de diferentes disciplinas que abordan temas urbanos. Las temáticas que se trabajan son variadas y los enfoques (teórico-metodológicos) también. El interés no es gratuito,

dada la relevancia que este tipo de asentamientos humanos ha tenido, por ejemplo, en la configuración socioespacial de la ZMCM.<sup>2</sup>

El establecimiento de asentamientos humanos irregulares constituye desde hace medio siglo la forma más difundida de acceso al suelo urbano para aquellos grupos sociales pobres que no poseen los medios necesarios para recurrir al mercado formal de vivienda. Si bien el fenómeno comienza en los años cuarenta del siglo pasado, es en la década de los sesenta que se expande en las periferias de la ciudad, favorecido por el aumento acelerado de la población como producto de la necesidad de mano de obra por la industria asentada en la ciudad, la creciente desigualdad social urbana, así como la limitada capacidad del gobierno para dotar de vivienda a los sectores de menos ingresos y marginados de la ciudad, y para producir y distribuir servicios públicos en las nuevas áreas de poblamiento urbano. Los trabajadores que laboraban, tanto en el sector formal como informal, vieron en este mercado del suelo irregular o ilegal la única solución viable para acceder a un lugar donde vivir, dado su precario ingreso y la falta de mecanismos gubernamentales para disponer formalmente de una vivienda (Castañeda, 1994; Connolly, 2008; Duhau, 1998).

Antes de continuar es pertinente exponer qué es la urbanización popular y qué rasgos generales adquiere en México. En principio, este tipo de poblamiento es, según Emilio Duhau (1998), producto de un proceso en el que los sectores populares acceden al suelo a través de la urbanización irregular y en el que predomina la autoproducción de vivienda y de su hábitat en general;

---

<sup>2</sup> Es abundante la literatura sobre el tema en México y en América Latina. Para este trabajo revisamos un conjunto de estudios pertinentes, que sin ánimo de agotar la búsqueda y limitar la discusión, nos permitiera una aproximación adecuada a nuestro estudio de caso. Entre los materiales relevantes están los vinculados a aspectos económicos, políticos y urbanísticos de los procesos de producción y configuración de los asentamientos irregulares (Alonso, 1980; Bazant, 2001; Castañeda, 1994; Connolly, 2008; Duhau, 1998; Legorreta y Sil, 1994; Padilla, 2009). Otros estudios son los que se relacionan con las formas de organización y participación social y política de los pobladores en la creación, expansión y consolidación de estos asentamientos y el papel que juegan las políticas gubernamentales en su conformación (Azuela y Duhau, 1993; Núñez, 1990; Moctezuma, 1999; Ramírez, 1987; Sánchez, 2005). Finalmente, consideramos algunos materiales que abordan los procesos socioculturales que se han originado o reproducido en este tipo de poblamiento (Duhau y Giglia, 2008; Gomezcézar y Ochoa, 2019).

es decir, es la construcción de un territorio urbano desde la iniciativa de los pobladores, por medio de sus propias capacidades de organización colectiva, ocupación, intervención y participación. A partir de estos elementos, este autor lo define como el

hábitat producido de modo progresivo a través del mecanismo de autoconstrucción, generalmente (aunque no siempre) dentro de un marco que supone algún tipo de irregularidad jurídica en la modalidad de posesión del suelo, la subdivisión del mismo y de producción de vivienda (Duhau, 1998: 77).

Diversos autores (Bazant, 2000; Castañeda, 1944; Connolly, 2008; Duhau, 1998) coinciden en que este tipo de urbanización es llevada a cabo fundamentalmente a partir de fraccionamientos ilegales y de la compra irregular del suelo en los márgenes del área urbana oficialmente reconocida. Las condiciones prevalecientes para la construcción de vivienda en un mercado de suelo «no formal» o «irregular» son el predominio de un bajo precio del suelo, el déficit y precariedad de satisfactores básicos como los servicios urbanos, la participación fundamental de los pobladores en buena parte del proceso de producción de su vivienda y hábitat y la intervención gubernamental en la provisión de bienes colectivos y en el reconocimiento de la existencia de esos asentamientos a partir de criterios de racionalidad política o social y no tanto formal-legal. Así pues, «los rasgos fundamentales que caracterizan las formas de producción de la vivienda en los barrios informales son la autoproducción progresiva, el autofinanciamiento, la libertad para construir y la adaptabilidad al ciclo vital familiar» (Duhau, 2002: 3). La progresividad de la producción de la vivienda y del entorno urbano no se da solamente con base en el esfuerzo familiar, sino que intervienen factores de carácter económico, social y político que hacen que las dinámicas urbanas de las colonias populares, como en el caso de Cuauhtepic, sean complejas, diferenciales y conflictivas.

Precarias como regla general, las urbanizaciones populares se fueron construyendo con la acción organizada de sus pobladores pobres. Ellos transformaron radicalmente el territorio y el conjunto de relaciones sociales de su entorno. A lo largo del tiempo lucharon por conseguir condiciones mínimas

de habitabilidad y de seguridad en la tenencia de la tierra, independientemente de la modalidad de adquisición y ocupación del suelo. La participación de hombres y mujeres contribuyó, no solo a la construcción de sus propias viviendas, sino a ejercer presión para la intervención del gobierno para regularizar; cuando era el caso, la tenencia de los terrenos, mejorar las condiciones de las viviendas e incorporar el asentamiento al entramado urbano mediante la introducción e instalación de los servicios y equipamientos básicos y legitimarlo para su posterior legalización. La formación y consolidación de los asentamientos no ha sido un proceso continuo, sino más bien variable y problemático, mediado por la acción de los actores participantes en su producción, especialmente los organizados, ya fuera en agrupaciones vinculadas con el partido oficial o el gobierno, en movimientos sociales o en otras formas colectivas como asociaciones civiles o cooperativas. De ahí la relevancia del análisis de las formas de participación y organización social y política para entender las dinámicas de acción y gestión que configuraron estos asentamientos y las maneras en que hoy participan sus habitantes en el mejoramiento de su entorno urbano.

En nuestro estudio de caso, es evidente que la urbanización popular ha sido el tipo de organización del espacio urbano que ha definido la configuración socioespacial del Valle de Cuauhtémoc. La Sierra de Guadalupe y la planicie donde se localizaba el pueblo de Cuauhtémoc fueron y han sido hasta la fecha un territorio imán de asentamientos irregulares en donde ejidatarios y especuladores inmobiliarios han comercializado una amplia extensión de terrenos privados y ejidales a bajo costo. Si bien el modelo dominante fue el de la colonia popular, el valle adquirió una heterogeneidad en los tipos de colonias, resultado de que cada una de ellas tuvo tiempos de conformación diferentes y la ubicación urbana de cada una de ellas definió necesidades y formas específicas para satisfacerlas. Muchas de las colonias en esta etapa se podían clasificar como colonias populares de baja densidad o «en formación», es decir, asentamientos, que generalmente no cuentan con obras de urbanización o cuentan con una urbanización básica mínima, con lo cual las deficiencias en los equipamientos y en los servicios son importantes y las edificaciones de vivienda en su mayoría son de carácter provisional (Conapo, 1988: 47-48).

En la urbanización de la zona tuvo un papel relevante la participación organizada de los colonos por medio de organizaciones vinculadas o integradas al Partido Revolucionario Institucional. Las formas de acción fueron marcadas por los tiempos de la urbanización, el tipo de participación, el contexto político y el ciclo propio de las organizaciones. Esas acciones se expresaron en diversas formas de participación, las cuales comentaremos en el siguiente apartado.

## LA PARTICIPACIÓN Y LA PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT POPULAR

La participación tiene una variedad de significados, usos y contextos que hacen necesaria una definición precisa para su descripción y análisis. Si bien no hay coincidencias plenas en su definición y hay un debate sobre sus acepciones, podemos en principio establecer que la participación es un acto social colectivo que surge de una decisión personal impulsada por necesidades, intereses o expectativas de los individuos en determinado contexto social, político, económico y cultural concreto (Merino, 1997). Si bien las acciones participativas pueden ser individuales o colectivas, lo que persiguen generalmente son fines colectivos. En este sentido, cabe exponer la definición que hace Lucía Álvarez (1997) del concepto en cuestión:

La participación consiste en primera instancia en una actividad orientada hacia un fin; [la cual pretende] dar respuesta o solución a una necesidad [...], intenta por lo general modificar las condiciones en que se plantea tal necesidad o indica otras vías de acción que permitan atenderla. [Así] la participación puede generar transformaciones en cuanto a las vías de acción del Estado y su capacidad para que se dé respuesta a sus demandas (p. 27).

Al hablar de la voluntad personal de un individuo de influir o intervenir en una problemática o situación de interés colectivo, debemos identificar el objetivo, el sentido y el ámbito de su intervención. Es necesario tomar en cuenta estos elementos para entender los tipos, las dinámicas y la orientación de la participación en un determinado contexto social y político. El térmi-



no «participación» que aquí consideramos no se refiere a cualquier tipo de interacción social o de actividad pública. La participación debe entenderse en el marco de la relación entre la sociedad y el Estado, y consecuentemente en el ámbito de la esfera pública en la que se producen tales interacciones (Álvarez, 1997).

La participación, entonces, tiene una intencionalidad, un ámbito de acción definido, una dimensión colectiva, una capacidad transformadora y supone un sentimiento de pertenencia. Aunado a estas características, Lucía Álvarez (1997) agrega los planos de esta actividad: «la participación como mediadora entre necesidades y aspiraciones puede remitirse a dos planos generales: a la demanda de soluciones a problemas colectivos (plano reivindicador), y a tomar parte en las decisiones (plano interventor)» (p: 27). Esto último es importante para identificar las orientaciones de la acción, los fines y el alcance de la participación en un contexto específico. Sea en un plano reivindicador o interventor, la participación es una actividad que permite a los integrantes de una sociedad ser parte en las decisiones públicas o incidir en ellas en el marco de un entramado procedimental y organizacional más o menos complejo.

La participación en sus diferentes tipos y planos está determinada históricamente. Su desarrollo dependerá de las características de cada sociedad, de las condiciones y dinámicas en las que aparece y evoluciona (tipo de Estado, modelo económico, cultura política, formas de representación, estructura socioeconómica, etc.). La participación entonces adoptará modalidades distintas y cada una de ellas generará a su vez resultados singulares. De la misma manera, la participación puede tener diferentes expresiones o variantes dependiendo del ámbito concreto donde se realiza, el tipo de actor que participa, el tipo de necesidad o intereses que se enarbola, la intencionalidad de la acción (reivindicadora o interventora) y la instancia o entidad con la que se establece la relación necesidad-demanda, atención-solución (Álvarez, 1997: 28-29). La complejidad y heterogeneidad de los procesos participativos ha generado diversos enfoques de análisis y clasificación, que suelen provocar más confusión que precisión; sin embargo, nos parece necesario identificar y delimitar al menos los tipos más recurrentes en la revisión de los estudios sobre el tema, a saber: participación social, participación comunitaria, política y ciudadana.

Si bien la delimitación conceptual ayuda a diferenciar las distintas formas de participación, estas en la realidad social se entrecruzan, se suceden o se presentan simultáneamente. Para los fines de este trabajo, anotamos los rasgos generales de los tipos de participación; estas en la realidad social se entrecruzan, se suceden o se presentan simultáneamente. En primer lugar, está la participación comunitaria. Nuria Cunill (1991) plantea que esta supone «una relación con el Estado pero que tiene un sentido meramente de impulso asistencial de acciones que, en definitiva, son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata» (p. 45), y aunque se realiza en el entorno próximo se busca el bienestar colectivo. Esta participación «transcurre fuera de los canales institucionales, con una fuerte presencia de la sociedad civil, trabajo voluntario de organizaciones sociales y eventualmente con algún apoyo financiero o técnico de instancias gubernamentales, universidades o agencias internacionales» (Conde, Gutiérrez y Chávez, 2015: 150). En ella se pueden observar acciones de autogestión, ayuda mutua y de cooperación entre los miembros de un colectivo o comunidad asentados en un territorio definido.

Otro tipo de participación es la que denominaremos «participación social», la cual se distingue de otras, según Nuria Cunill (1991), por ser:

un conjunto de acciones de individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales [...]. La participación social enunciaría la permanencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo, de una asociación [...] Supone que los individuos no se relacionan con el Estado, sino con otras instituciones sociales (pp. 44-45).

En este caso se ubican los sindicatos, las agrupaciones profesionales o los movimientos sociales, como el Movimiento Urbano Popular, el cual ha tenido un papel relevante en la producción del hábitat popular en las grandes ciudades de América Latina.

En el caso de la participación política, la entendemos como toda actividad de los ciudadanos orientada a intervenir o tener parte en la selección y designación del personal gubernamental o de los integrantes de los poderes del Estado; en la definición del régimen político y del tipo de gobierno de una determinada sociedad; en influir en los procesos de configuración e

implementación de las políticas estatales o intentar incidir en decisiones específicas del gobierno (Molina y Pérez, 2017: 809-810). Si bien es un tipo de participación con alcances y amplitud diversas, podemos distinguir en ella la relación estrecha entre el ciudadano y la organización, estructura y funcionamiento del Estado. Las acciones de los ciudadanos pueden tener diferentes características; por ejemplo, pueden ser individuales o colectivas, institucionales o no institucionales, por sector social o ámbito territorial, de apoyo, protesta o de presión. En cualquier caso, la finalidad es intervenir en los procesos de toma de decisiones estatal y en la determinación de quiénes y cómo las toman.

Otra forma de participación que ha adquirido relevancia en las décadas recientes, tanto en la discusión académica como en el debate público y en el ámbito sociopolítico concreto, es la ciudadana. Existen diferentes aproximaciones a lo que es este tipo de participación. Una de ellas es la de Nuria Cunill (1991), quien plantea que la participación ciudadana implica «la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales» (p. 44), mas no solo son individuos, sino grupos de la sociedad que tratan de influir en actividades públicas y en los procesos decisorios, en representación de sus intereses particulares. Esta participación, según Cunill, tiene dos dimensiones: (1) «como medio de socialización de la política», es decir, que por medio de esta actividad se crean y amplían espacios de vinculación y articulación entre el Estado y los ciudadanos, independientemente de sus diferentes formas de agrupación e intereses; (2) «como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y, por ende, de fortalecer a esta», es decir, como un medio que busca que lo público no se agote en lo estatal a partir del fortalecimiento de la sociedad civil (Cunill, 1991: 44).

Por su parte, Alicia Ziccardi (2004) expone que este tipo de participación es la acción social por medio de la cual los ciudadanos pueden involucrarse e incidir de forma directa en la manera en que se toman las decisiones gubernamentales que les competen. En el mismo sentido, Lucía Álvarez (2006) plantea que la participación ciudadana se despliega en la intermediación de la relación Estado-Sociedad y remite a

la acción en la que los individuos y los actores sociales toman parte en los asuntos públicos, ya sea a través de la convocatoria estatal y de la participación en los espacios institucionales o mediante el desarrollo de una política que emana de la sociedad civil, generando mecanismos de interlocución e intervención y espacios de intermediación con las instancias del sistema político (p. 53).

Si bien la participación ciudadana es un concepto determinado históricamente y con diversos matices, dependiendo de la corriente de pensamiento que la defina, podemos proponer un primer acercamiento a ella. Entendemos entonces la participación ciudadana como la institucionalización de la presencia de los ciudadanos en los órganos de decisión de las principales instancias de gobierno que, a través de sus experiencias de intervención,

busca mantener injerencia y control en el empleo de los recursos del Estado para obtener bienestar social, de tal suerte que los ciudadanos puedan tener acceso a servicios y bienes públicos, ejercer sus derechos y promover iniciativas de dinamización de la vida pública, sin asumir las responsabilidades del Estado.

Ahora bien, para entender con mayor claridad las dinámicas de la participación ciudadana es necesario analizarlas en términos de un proceso en el que sus umbrales estarían entre la no participación y la máxima participación y decisión posible de los ciudadanos en el ámbito público y en los temas más cercanos a ellos. Este planteamiento lo expone y desarrolla con precisión Sherry R. Arnstein (1966), quien cuestiona el uso genérico del término participación ciudadana, pues no distingue los niveles, intensidades y capacidades que va adquiriendo la acción ciudadana a través del tiempo, ni considera el sentido fundamental del concepto, que es, a su parecer, la capacidad de los ciudadanos de tener y ejercer el poder para disponer y decidir sobre las políticas, los recursos y la operación de programas públicos. Arnstein (1966: 24-25) propone una tipología que utiliza la figura de una escalera para caracterizar el nivel de poder de la participación ciudadana. Cada peldaño corresponde a la extensión de poder de los ciudadanos para intervenir y decidir sobre determinado ámbito social y político.

Dado el espacio limitado para desarrollar la propuesta de este autor, expondré brevemente en qué consisten los ocho peldaños de la escalera

(Arnstein, 1966: 26-33). Los dos primeros peldaños inferiores los denomina manipulación y terapia. Estos dos describen niveles de «no participación» ideados muchas veces para sustituir la participación genuina. El objetivo no es permitir que las personas participen, sino más bien se busca «educar» o «curar» a los participantes; aquí los ciudadanos no tienen voz y solo escuchan. En los peldaños 3 y 4, informar y consultar respectivamente, la participación cambia a un nivel de inclusión formal o simbólica, en la que se observan concesiones superficiales. Son escuchados por los poseedores del poder, pero los ciudadanos no tienen las condiciones ni el poder para asegurar que sus opiniones sean atendidas por sus interlocutores. En estos niveles no hay seguimiento ni capacidad de incidir; por tanto, no hay garantía de cambiar el *status quo*. El peldaño 5, identificado como apaciguamiento, es similar a los dos anteriores; sin embargo, hay condiciones básicas para que, quienes no tienen el poder, intervengan y propongan, aunque no tienen asegurado que se realice lo que formulan, pues los poseedores del poder mantienen el derecho a decidir. Estos tres peldaños son identificados por el autor como «grados de tokenismo», es decir, prácticas que proporcionan pequeñas concesiones a grupos minoritarios con el fin de mostrar que quienes ejercen el poder incorporan a las colectividades excluidas y son capaces de compartir con ellas su quehacer.

En los tres peldaños siguientes, Sherry Arnstein considera que ya hay grados de poder ciudadano, puesto que ya se observa una creciente influencia en la toma de decisiones. En el peldaño 6 se tiende a formar asociaciones con capacidad de organización que les permite negociar y participar en la toma de decisiones sobre cuestiones de la comunidad. De hecho, el poder se redistribuye a través de la negociación entre ciudadanos y gobernantes. Acuerdan compartir la planificación y la toma de decisiones y las responsabilidades por medio de estructuras o instancias formales de participación y planificación. Aquí es muy relevante la consolidación de este tipo de asociación o colaboración entre ciudadanos y gobierno para mantener el potencial participativo de los ciudadanos. El peldaño 7 se caracteriza por la dominancia de los ciudadanos en la toma de decisiones y la adjudicación de responsabilidades, tanto en las instancias de participación como en los procesos de planificación e implementación de programas u obras en determinado territorio. Finalmente, el peldaño 8 es en el cual, según Arnstein,

los ciudadanos adquieren el poder (o control) de los procesos participativos y de gestión, por lo que garantiza que los participantes o los residentes de una comunidad puedan gobernar un programa o una institución y sean capaces de negociar las condiciones bajo las cuales autoridades o corporaciones pueden incidir o cambiar algún aspecto de los proyectos controlados por la comunidad o los ciudadanos organizados.

Esta perspectiva analítica de los peldaños de la escalera de la participación ciudadana es relevante, pues contribuye a explicar de forma más amplia la participación ciudadana, ya que va más allá de describir las modalidades de participación y sus ámbitos de acción. Permite identificar y comprender los grados e intensidades de la acción ciudadana, así como los mecanismos sociopolíticos que limitan o estimulan la participación en cada estudio de caso como el que presentamos en este texto.

En este trabajo consideramos que la participación ciudadana se va construyendo a partir de contextos sociales y políticos específicos y con actores que no necesariamente aparecen en la escena pública con una idea clara de lo que es ser ciudadano, ni lo que significa la ciudadanía; sin embargo, con el transcurso del tiempo, y la actividad transformadora de su entorno urbano inmediato, como sucede en las colonias y barrios populares de la ciudad, adquieren conocimiento, comienzan a darle un sentido diferente a sus prácticas sociales y políticas y logran rebasar las relaciones y prácticas tradicionales del sistema político mexicano (clientelares y corporativas) para ubicarse en la arena de la participación ciudadana.

## **EL PUEBLO DE CUAUTEPEC Y LOS INICIOS PARTICIPATIVOS**

La producción y configuración de las urbanizaciones populares en la Ciudad de México en la segunda mitad del siglo xx se caracterizó, entre otros aspectos, por el papel predominante de las organizaciones de colonos o pobladores afines al PRI y a estructuras gubernamentales. No obstante, hubo procesos de urbanización en los que existieron otros tipos de agrupaciones, algunas de carácter autónomo, vinculadas a organizaciones de carácter social y político de izquierda (en todas sus gamas). En ambos casos predominó la participación social y política y en menor medida la comunitaria. En el Valle

de Cuauhtémoc, en un principio no fue diferente a buena parte de las urbanizaciones populares de la ciudad, aunque el predominio del partido oficial fue a través de su sector campesino, la Confederación Nacional Campesina (CNC), y, posteriormente, del sector popular, a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

Cuauhtémoc es una población ubicada en el norte de la Ciudad de México, en la alcaldía de Gustavo A. Madero. Era un pequeño pueblo integrado por dos barrios, rodeado en forma de herradura por la Sierra de Guadalupe y colindante con el Estado de México. En los inicios del xx esta localidad era un típico pueblo de los alrededores de la Ciudad de México, cuyas características rurales se mantuvieron hasta los años cincuenta. Este panorama comenzó a modificarse en la década de los sesenta al expandirse la ciudad hacia las periferias del norte, ya que el proceso industrializador de aquellos años requería de nuevos espacios para ubicar el conglomerado fabril naciente y la vivienda de sus trabajadores, aunado a las necesidades de otros grupos urbanos y de migrantes de bajos ingresos económicos. Migrantes de diversos lugares del país y de la zona central de la metrópoli se asentaron en el valle de Cuauhtémoc, principalmente en áreas cercanas a los dos barrios; con ello inicia una etapa de urbanización popular. En una década, de 1950 a 1960, se incrementó el 100% de la población de la localidad. Este crecimiento demográfico provocó un déficit tanto en el acceso a los servicios urbanos básicos como en equipamiento e infraestructura urbana de la localidad, así como la transformación inevitable de relaciones y prácticas sociales, políticas y culturales.

Paulatinamente, la insuficiente e ineficiente intervención gubernamental en el proceso de urbanización, las crecientes necesidades colectivas, el aumento poblacional incontenible y más adelante las condiciones de inseguridad en la tenencia de la tierra de los nuevos pobladores, generaron formas e instancias de organización y participación diferentes a las tradicionales de los nativos (el comisariado ejidal, la subdelegación política y algunos clubes sociales). Surgieron comités cívicos, organizaciones de colonos o se conformaron grupos gremiales, aunque las formas de organización social y cultural tradicionales permanecían a pesar de conflictos internos entre familias, barrios y grupos de vecindados. Las fiestas religiosas católicas y cívicas eran, como en muchos otros pueblos de la periferia de la ciudad, muy importantes

para la vida de la comunidad (Gomezcésar, 2019). Tal vez, las primeras eran las que contribuían a cohesionar a todos los habitantes, pero en particular a los originarios o nativos,<sup>3</sup> situación que permaneció con cierta fuerza hasta finales del siglo pasado, pues la vorágine urbanizadora configuró el espacio urbano y social de forma muy distinta a la anterior (Ochoa, 2019).

En este contexto, a principios de los años sesenta se comenzó a plantear entre algunos habitantes la necesidad de organizarse y participar para hacer frente a las problemáticas que imponía el crecimiento urbano en la vida del pueblo; crecimiento que se dio, en general, de forma irregular, ya que la mayoría de los asentamientos se localizaron en tierras ejidales, las cuales en aquellos años no podían venderse, de ahí su irregularidad. Este grupo de carácter informal conformado por colonos avecindados y originarios inició su participación gestionando algunos servicios públicos (agua, luz, drenaje, pavimentación, construcción de escuelas, etc.). La mayoría de los integrantes eran empleados, obreros, pequeños comerciantes, algunos técnicos y profesionistas. Los iniciadores de este esfuerzo ciudadano fueron personajes como Librado Tinoco Téllez, Miguel Ochoa Cifuentes, Luis Paredes Mendoza, Jesús Tinoco Fragoso y Guillermo Ariosto Acosta, entre otros. El grupo vio en los Comités de Mejoramiento Moral, Cívico y Material (CMMCM), instancias de participación local instituida por el gobierno federal, un medio para formalizar su trabajo y tener una interlocución directa con las autoridades delegacionales y la regencia del Distrito Federal.

En 1965, en unas elecciones muy competidas, el grupo ganó la representación del Comité de Mejoramiento de Cuauhtepc Barrio Alto;<sup>4</sup> sin embargo, estar al frente de este Comité generó un conflicto con un sector de los habitantes nativos, ya que para algunos de ellos no estar al frente de él significaba,

---

<sup>3</sup> Originario o nativo es una autodenominación de las personas que son miembros de familias que poblaron la zona de Cuauhtepc en distintos momentos históricos (desde la Colonia hasta antes del inicio de las oleadas migratorias de la segunda mitad del siglo xx). Históricamente, los miembros de estas familias estuvieron a cargo de responsabilidades de carácter político y cívico, así como de las festividades religiosas de los dos barrios que conforman esta población.

<sup>4</sup> En documentos, tanto de la comunidad como oficiales, se usa indistintamente Cuauhtepc Barrio Alto y Cuauhtepc El Alto. Consideramos que el primero es el más adecuado por razones geográficas e históricas.



por un lado, la disminución de la interlocución de los originarios con el gobierno y, por otro, el cuestionamiento a la capacidad de control político y social en el pueblo. Estos Comités fueron instancias de control político y social del gobierno de la ciudad, dominados y organizados en la práctica por el partido oficial, el PRI. Este grupo de ciudadanos consideró la participación a través del Comité como la forma más efectiva en ese momento para gestionar la solución de diversos problemas ante las autoridades, dado el desinterés y la subordinación de las entidades mediadoras del pueblo como el comisariado ejidal y la subdelegación política al gobierno delegacional de Gustavo A. Madero. Aunado a estas razones estaba otra que, sin duda, fue importante en aquella decisión: la imposibilidad de que se organizaran y participaran fuera del marco jurídico institucional, ya que «el reglamento de las Asociaciones implicaba una evidente restricción del derecho de asociación, al declarar ilegales a las organizaciones que no hubieran sido autorizadas por el Departamento del Distrito Federal (DDF) y por ende sus solicitudes no fueron atendidas» (Sánchez, 2005: 241).

Los integrantes del Comité tenían ya cierta experiencia organizativa, aunque no vinculada con la gestión social. Sus esfuerzos iniciales se orientaron hacia el trabajo comunitario por medio de una agrupación cultural denominada Club 14-20 (Ochoa, 2020: 11-16). A mediados de los años sesenta (probablemente 1964 o 1965) varios de los participantes que integraron el Comité de Mejoramiento fundaron la agrupación, cuyo objetivo fue la difusión cultural en la comunidad y la promoción de actividades cívicas del pueblo.<sup>5</sup>

Las formas de acción del Comité en un principio se limitaban a la gestoría ciudadana y más adelante comenzó la organización de habitantes de las nuevas colonias, aunque todo ello tenía cierta oposición de los grupos tradicionales del pueblo, quienes tenían otros intereses y formas de gestionar sus necesidades. Para ellos, la prioridad eran las cuestiones del ejido, las fiestas patronales y los problemas de los dos barrios del pueblo; las nuevas

---

<sup>5</sup> La información relevante para este artículo fue proporcionada por Miguel Ochoa Cifuentes, uno de los fundadores y gestores del Club 14-20, del Comité de Mejoramiento Cívico, Moral y Material, y de las posteriores organizaciones que se analizan en el presente trabajo, a quien se entrevistó el 27 de junio de 2017 en Cuauhtepc Barrio Alto, Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

colonias no eran prioridad. Los ciudadanos que se agruparon en torno al CMMCM de Cuauhtepac comenzaron a ser incómodos tanto para el gobierno como para el PRI. A finales de los sesenta, la fundación de nuevas colonias<sup>6</sup> propició que el Comité de Barrio Alto adquiriera mayor representatividad al integrarse a él grupos de colonos de esos asentamientos; sin embargo, esta experiencia terminó al desaparecer el Comité como instancia de colaboración institucional; empero, la organización continuó su quehacer bajo otra modalidad participativa. Desde la perspectiva de Sherry Arnstein, este periodo de organización y participación lo podemos ubicar entre los peldaños iniciales de la escalera participativa, es decir, en la no participación, aunque en ocasiones, el sentido de sus acciones tendió a alcanzar los niveles de información y consulta. Como suele suceder al principio de este tipo de iniciativas ciudadanas, las estructuras institucionales y las prácticas políticas tradicionales restringen y tratan de controlar el ímpetu participativo.

## **LA URBANIZACIÓN POPULAR Y LOS LÍMITES DE PARTICIPACIÓN TRADICIONAL**

En la década de los setenta se intensifica el crecimiento demográfico y territorial de la ciudad, por lo que los pueblos de las periferias sufrieron las consecuencias de la metropolización de la Ciudad de México. En el caso de Cuauhtepac, el aumento espectacular de la población y la expansión territorial de los asentamientos populares provocó profundos cambios en la estructuración y funcionamiento de la zona, así como en su organización social (véase Álvarez, 2011; Cruz, 2011; Ochoa, 2018; Wiener, 2012). La extensa planicie y los cerros alrededor de los dos barrios de Cuauhtepac se fueron poblando de más asentamientos irregulares bajo la lógica del mayor beneficio económico del fraccionador clandestino o del ejidatario convertido en un rústico agente inmobiliario, lo que derivó en una organización del espacio desarticulada,

---

<sup>6</sup> Entre las colonias que se crearon en ese periodo estaban La Pastora, Tepetatal, Zona Escolar, La Palmatitla, Benito Juárez, Castillo Chico y Castillo Grande, Jorge Negrete, Loma la Palma, Del Carmen, Compositores Mexicanos, Malacates, Cocoyotes, Felipe Berriozábal y La Casilda.

desordenada y sin los mínimos elementos urbanos que satisficieran las necesidades colectivas de los nuevos pobladores.

En estas circunstancias, las formas tradicionales de representación y participación de los habitantes estaban sobrepasadas; ya no respondían a la vorágine de necesidades y problemas urbanos de la zona. Los Comités de Mejoramiento se extinguieron y se instituyó una nueva estructura de participación institucional, definida en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, en la que las juntas de vecinos, las asociaciones de residentes y los comités de manzana se convirtieron en las instancias formales de representación y participación ciudadanas. La nueva estructura vecinal instaurada fue dominante y se erigió como la mediadora ineludible entre colonos (ciudadanos, según el discurso oficial) y el gobierno; sin embargo, continuarían siendo, según Mario Espinoza (2004: 15),

espacios institucionalizados de participación carentes de una verdadera representatividad ciudadana; desprovistos de facultades para tomar decisiones o para incidir en las acciones de gobierno y, por tanto, solo funcionales como órganos corporativos y clientelares vinculados con gremios o sectores económico-políticos que con los intereses de los capitalinos.

En esta tendencia al reforzamiento del control corporativo y clientelar de la relación entre los nuevos pobladores y el gobierno, un grupo representativo del desaparecido CMMCM decidió, junto con otros representantes y líderes de los nuevos asentamientos, conformar la Asociación Pro-Mejoramiento de Colonias de Cuauhtepec, D.F.

Así surgió una organización de base con ciertos márgenes de independencia, que utilizó la nueva estructura participativa oficial de reciente creación para continuar con su gestión social y comunitaria y con la labor de concientización sobre la necesidad de intervenir en la solución de los problemas y en el mejoramiento de su hábitat entre los nuevos colonos, los habitantes que ya tenían algún tiempo en la localidad y hasta entre los mismos originarios. Uno de los aspectos que permitió cierta cohesión y consolidación de la agrupación fue dar cabida a la pluralidad, ya que no se condicionó ni distinguió por condición social, creencia religiosa, lugar de origen o colonia en donde se viviera, o posición política e ideológica de quienes quisieran participar

en la organización. Otro rasgo que fortaleció su presencia fue el uso de un repertorio de movilización y negociación variado que fueron afinando con el tiempo y la práctica.

Con la experiencia acumulada en el Club 14-20, el Comité de Mejoramiento y con un conocimiento más amplio de Cuauhtepac, la Coalición elaboró uno de los primeros diagnósticos desde la sociedad civil sobre las problemáticas de la zona, que se sintetizó en el «Cuadro de necesidades de Cuauhtepac, D.F.» (APMCC, 1972). En este documento se hacía un diagnóstico de los problemas y necesidades de la zona y se planteaba un conjunto de soluciones y propuestas de corto, mediano y largo plazo, que a pesar del tiempo transcurrido siguen vigentes algunas de ellas. No solo se enfocaba a la cuestión de los servicios públicos, sino que planteaba también temas de dimensión urbana relevantes como la protección del medio ambiente, la tenencia de la tierra, la atención a la vialidad y el transporte, así como la necesidad de planeación urbana del valle. La década de los setenta, sin duda, fue un periodo de mucha actividad y logros de la organización ciudadana en Cuauhtepac; sin embargo, las diferencias entre colonos y algunos grupos de nativos permanecieron. Si bien había problemas comunes, los intereses particulares y la forma de entender lo que estaba sucediendo en el pueblo, sus barrios y sus colonias, produjo lógicas de acción social diferenciadas.

La versatilidad en su acción y la independencia relativa de los partidos y el gobierno, adquirida en estos años, era al mismo tiempo una ventaja y una desventaja. Ventaja porque no se subordinaba a intereses externos, orientaba su acción hacia aspectos de interés colectivo, más allá del cálculo estrictamente político, y podía tener una actitud crítica hacia el gobierno y el partido oficial; y desventaja, porque limitaba su interlocución y capacidad gestora, no solo en el nivel delegacional, sino también en el de la regencia del DF o en el federal. Esta situación llevó a replantear sus tácticas de acción. En 1973 los integrantes de la Asociación valoraron positivamente la invitación a integrarse a la Federación de Colonias Proletarias (FCP) (más adelante sería de colonias populares) de la CNOP del PRI, pues veían en esa coyuntura la posibilidad de tener más facilidades en su actuar. Esta decisión se da en un contexto en el que paulatinamente crecieron las demandas y la respuesta gubernamental fue cada vez más limitada e ineficaz, ya que como planteaban Jorge Legorreta y Marina Sil (1985: 64) «Las instituciones públicas no

fueron capaces de organizar estas formas de poblamiento y, menos aún, de dar respuesta a las necesidades habitacionales y a los servicios urbanos más elementales...»; es por ello que «la gestión urbana de estos poblamientos periféricos fue así, trasladada y depositada en un conjunto de redes organizativas bajo la hegemonía de aparatos políticos y gubernamentales del partido en el poder».

Así, en ese contexto, la Asociación Pro-Mejoramiento, como instancia organizativa del grupo, decidió incorporarse a la FCP. Desde el inicio, los miembros de la Asociación establecieron ciertas reglas básicas de relación con esa instancia del partido oficial. De la FCP-CNOP recibieron apoyos en su actividad gestora, y la Asociación (que desapareció al incorporarse a la FCP), a su vez, apoyó políticas del gobierno de la ciudad y a candidatos de representación popular del PRI. Con el pasar del tiempo, el nombre con el que se conoció oficialmente a este nuevo frente de organizaciones de colonos fue Federación de Colonias Populares de Cuauhtepc (FCP-C). El vínculo entre FCP y los integrantes de la sección Cuauhtepc fue de permanente tensión, ya que esta mantuvo independencia en su actuar, aunque la Federación quería influir en sus decisiones, esta no pudo controlar la participación ni la línea de acción de los miembros de la agrupación. En este sentido, Miguel Ochoa Cifuentes, uno de sus líderes más importantes, comentaba lo siguiente:

Nos consideraban rebeldes, pues no acatábamos ni las reglas ni los tiempos políticos que la Federación, los diputados y los funcionarios imponían a organizaciones como la nuestra [...]; lo que a nosotros nos interesaba era que ellos atendieran las demandas de la población, no solo en las colonias en específico, sino también los problemas de toda la zona...» (Miguel Ochoa Cifuentes, comunicación personal, 27 de junio, 2017).

La invitación a la Asociación para integrarse a la FCP-CNOP-PRI se explica principalmente por dos razones: por un lado, la necesidad de ampliar el número de sus afiliados, consolidar su presencia en los asentamientos populares de la periferia de la ciudad y mantener el control político de esas localidades por medio de líderes y caciques urbanos surgidos en las colonias emergentes; y por otro, contrarrestar el esfuerzo que a principios de esa década realizó la izquierda social (dirigentes sociales, partidos políticos, profesionistas, inte-

lectuales, bases de organizaciones sociales y comunitarias, etc.) por organizar a los nuevos pobladores de las periferias y potenciar los grupos organizados de colonias y barrios populares de la ciudad, esfuerzo que se concretó con la expansión del Movimiento Urbano Popular (MUP) y la configuración de proyectos de autogestión urbana en diversos rumbos del Valle de México (Alonso, 1986; Coulomb, 2018; Legorreta y Sil, 1985; Núñez, 1990).

En diversas partes de la ciudad la desatención a las demandas y necesidades de los habitantes de las colonias populares por la Federación de Colonias Populares, del PRI y de las autoridades gubernamentales, produjeron procesos de organización independiente agrupados en el MUP. Este movimiento heterogéneo combinó la lucha dentro de la estructura legal con la movilización social y política con un amplio repertorio de acciones que iban desde las marchas y mítines hasta invasiones y toma de oficinas públicas, entre otras acciones (Álvarez, 2005; Coulomb, 2018; Moctezuma, 1999; Ramírez, 1986). Si bien la zona de Cuauhtepc tenía las condiciones sociales y urbanas para que surgieran en ese momento organizaciones del MUP, estas no aparecieron sino mucho más adelante, en la década de los noventa, y no fueron determinantes en la expansión y consolidación de los procesos de urbanización popular de la zona. Podemos decir que fueron focalizadas las áreas de su actuación. Esto se puede explicar por la presencia de organizaciones del sistema corporativo urbano agrupado en torno a la CNOP, que constituyó durante varias décadas una red funcional de agrupaciones de base popular en la zona norte del Distrito Federal, incluyendo Cuauhtepc.

Ya como miembros en la FCP, los líderes, miembros y simpatizantes de la agrupación siguieron utilizando las instancias de representación ciudadana (comités de manzana, en asociaciones de residentes y en la junta de vecinos) creadas en esos años para gestionar las agendas locales de sus colonias y la general de Cuauhtepc. Se consideró conveniente utilizar esas instancias cuidando el balance entre resolución de problemas, independencia y colaboración con el gobierno y el partido oficial.

Este periodo de la organización de colonos se puede ubicar, según la perspectiva de Arnstein, entre la etapa de tokenismo, principalmente en los peldaños de consulta y apaciguamiento y, en algunos casos, logró alcanzar el primer nivel de poder ciudadano (escalón 6). Por un lado, su labor fue reconocida por el gobierno y el partido cediéndoles espacios de participación

y decisión en asuntos de trascendencia local y sin efectos políticos notables, lo cual generaba una idea de inclusión; no obstante, las decisiones principales se mantenían en aquellas dos instancias de poder. Por otro lado, en algunas situaciones donde las problemáticas urbanas requerían soluciones prontas y efectivas, la consulta y el apaciguamiento ya no podían contener las acciones formales y las movilizaciones de los grupos que integraban la Asociación Pro-Mejoramiento y, posteriormente, la FCP, por lo que la negociación y la toma de decisiones conjuntas entre autoridades y la agrupación marcó la solución en algunos temas, principalmente de carácter general y vinculados a los servicios públicos.

La organización no dependió económicamente del PRI, pues todos sus miembros participaban de forma voluntaria y con recursos propios, lo que le permitía un margen de acción considerable. No obstante, sus escasos recursos materiales y económicos, su repertorio de movilizaciones fue amplio y dosificado estratégicamente. Iniciaban con las peticiones formales a la autoridad competente a nivel local (subdelegación o delegacional), si no había respuesta (como generalmente ocurría) continuaban hacia los otros niveles como la regencia del DF, la cámara de diputados, las secretarías del gobierno federal o hasta la presidencia de la República. Lo formal era complementado con movilizaciones de colonos en las oficinas públicas, la presentación de la problemática en algunos medios de la prensa nacional, la búsqueda de intermediación de representantes populares o dirigentes partidarios, la conformación de apoyos de líderes o personajes públicos de la comunidad como maestros, párrocos, presidentes del comisariado ejidal, comerciantes, representantes de asociaciones o clubes sociales, etcétera. Todas estas acciones se combinaban, según la dimensión de la demanda y el tipo de respuesta, tanto de las autoridades como del partido. La definición de los problemas y demandas se realizaba en juntas de vecinos por colonia; posteriormente, se discutían y se afinaban en las reuniones que tenían los representantes de colonia y los líderes de la FCP-C y después comenzaba el recorrido formal.<sup>7</sup> En este quehacer laborioso tuvieron un papel relevante

---

<sup>7</sup> Los archivos de la Asociación y de la FCP-C contienen cientos de cartas y documentos que muestran, por una parte, la diversidad de problemas, demandas y propuestas de los miembros de la organización en relación, ya no solo, a servicios básicos, sino a la demanda

personas como Guillermo Ariosto Acosta, Miguel Ochoa Cifuentes, Natividad Saunders, Gilberto Carillo López, Antonio Suarez Muñoz, Agustín Saucedo, y Nicolás Castillo, entre otros más. Con la experiencia organizativa previa y, posteriormente, con cierta fuerza e influencia dentro del partido, este grupo adquirió capacidad de convocatoria y negociación, las cuales se expresaban en la presencia de autoridades de diferentes niveles de gobierno, de candidatos a diputado, legisladores federales, dirigentes de la FCP y de la CNOP en las colonias y barrios del pueblo en diferentes momentos, más allá de los tiempos electorales. Sin embargo, no todas las organizaciones vecinales o de colonos de la zona de Cuauhtepéc estaban de acuerdo con las estrategias y formas de la organización. Algunos planteaban la solución de los problemas a partir de utilizar las tradicionales relaciones y prácticas clientelares y corporativas, es decir, alinearse al PRI, asumiendo ser parte del entramado de control político oficial, ya fuera por medio de la CNC o de la CNOP. Al aceptar esta vía, ciertos líderes y sus grupos se convirtieron en

simples transmisores de decisiones previamente tomadas por las instancias gubernamentales respecto a los programas urbanos e inversiones públicas. En la práctica, funcionaban más como órganos de colaboración y apoyo a las funciones urbanizadoras del Estado que como instancias autónomas de gestión en las decisiones de los órganos públicos (Legorreta y Sil, 1985: 66).

---

de equipamientos de carácter social (escuelas, centros de salud, bibliotecas, espacios deportivos y recreativos, centros de bienestar social, etcétera), regularización de la tenencia de la tierra, acciones para el cuidado del medio ambiente, mejoramiento de la infraestructura vial y el transporte público, así como la introducción de servicios como telégrafos, correo y teléfono. Por otra parte, los documentos de los archivos muestran la diversidad de instancias y oficinas públicas a las que asistieron y en las que gestionaron sus demandas, algunas con más frecuencia que otras; Finalmente, en estos documentos se observa la dinámica de gestión urbana entendida como un «conjunto de prácticas políticas y sociales a través de las cuales se 'gestionan' al mismo tiempo las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas» (Coulomb, 1993: 18). En este tipo de gestión se interrelacionan dos tipos de actores sociales específicos: el Estado y la población demandante, la cual tenía una gama de expresiones organizativas y un repertorio de movilización diferenciado, como se pudo observar en el caso estudiado en el valle de Cuauhtepéc a partir de los años ochenta.



Esta opción, sin duda, era de las más comunes en el panorama de la urbanización popular en la Ciudad de México, pues era promovida por el Estado por dos motivos:

- a) lograr el control y sometimiento de cualquier expresión espontánea u organizada de la población, y b) contar con un cuerpo de apoyo con el fin de legitimar la función del gobierno en el plano de la colaboración y no de la decisión (Legorreta y Sil, 1985: 66).

A finales de los setenta y principios de los ochenta, la organización tenía aceitados los mecanismos de gestoría, las formas de movilización, el trabajo comunitario y la estrategia de comunicación y socialización de su quehacer; asimismo, había constituido una red de representantes en la mayoría de las colonias del valle de Cuauhtepac. El trabajo seguía siendo de carácter voluntario y los recursos materiales y económicos para su funcionamiento eran proporcionados por los mismos integrantes de la organización o por parte de los colonos. La claridad en el uso de esos recursos y la independencia de su origen jugaron un papel relevante para el mantenimiento de la legitimidad de la organización como representante social.

La organización en sus diversas etapas luchó por dar seguridad en torno a la propiedad de la tierra a los nuevos habitantes de las colonias y del pueblo. Dado que la mayoría de los asentamientos fueron construidos en parcelas ejidales, la tenencia de la tierra se convirtió en un tema de interés general para los pobladores de esas colonias. Ya desde principios de los años setenta estaba en la agenda de sus demandas; sin embargo, durante más de dos décadas no hubo respuesta positiva de la autoridad agraria ni del gobierno del Distrito Federal para iniciar el proceso de regularización de sus lotes. Ann Varley (1994) documenta el largo y tortuoso camino que tuvieron pobladores de zonas periféricas como Cuauhtepac para lograr la regularización de la tenencia de la tierra. En este sentido, una de las demandas permanentes de la organización era que los habitantes de todas las colonias tuvieran sus títulos de propiedad. En el abanico de gestiones que se realizaban este tema estaba presente, aunque variaba la cantidad e intensidad de las acciones (reuniones con autoridades, solicitudes formales tanto a las instancias gubernamentales correspondientes como a los representantes populares del distrito electoral,

así como movilizaciones de colonos para impulsar las gestiones respectivas a través de líderes de los niveles más altos del organigrama partidista), pues ello dependía de las coyunturas políticas (véase entrevista con Miguel Ochoa Cifuentes en PAPO-Cuautepec, 2009: 167-182). Si bien no fue un resultado directo de sus gestiones, sí contribuyó a que en los noventa iniciara el proceso de regularización de las colonias asentadas en ejidos en el norte de la ciudad, situación con un cariz político evidente, ya que esta zona de la ciudad se convirtió, a partir de 1988, en un enclave de la izquierda cardenista y, después, del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Formas de acción. Entre lo tradicional, intuitivo y lo imaginativo

Las acciones de este grupo de ciudadanos, en sus distintas etapas y formatos, organizativos, estuvieron en la difusa línea de las prácticas corporativas y la reivindicación ciudadana. Los marcos estrechos de participación existentes entre las décadas de los setenta hasta finales de los ochenta, definidos por el partido oficial y los gobiernos priístas, limitaban el ejercicio de la ciudadanía, por lo que las demandas y exigencias de la población de las urbanizaciones populares consolidadas o de reciente creación eran encauzadas por medio de mecanismos e instancias rígidas, verticales, autoritarias y patrimonialistas. Por su origen, sus objetivos y desarrollo, la agrupación ciudadana-partidista adoptó una serie de valores, principios y formas de interacción que le permitieron utilizar, por un lado, el marco participativo existente y, por otro, establecer una «manera de ser» independiente, con base en una lógica del interés colectivo y no de la transacción clientelar en beneficio de determinado grupo dirigente o partidista, como ha sido característico en la evolución de esos asentamientos humanos.

Es evidente que la independencia no significaba el aislamiento o distanciamiento con la autoridad o el sistema de representación política, sino más bien se expresaba en la capacidad de interrelación con diversos actores del partido oficial, gubernamentales, sociales o comunitarios, y de la capacidad de negociación de sus agendas sin renunciar a sus estrategias y repertorios de movilización, ni mucho menos a sus formas de participación y organización. Miguel Ochoa, líder destacado, expone con claridad la estrategia de su organización: «No acatábamos automáticamente las directrices de la

Federación de Colonias Populares o del PRI, discutíamos la conveniencia o no de dar determinado apoyo.

Este dependía del cumplimiento de ciertas demandas». (Miguel Ochoa Cifuentes, comunicación personal, 27 de junio, 2017). Por ello, la relación con la FCP-CNOP fue contrastante, conflictiva y tirante. Sin embargo, no siempre la relación fue ríspida, hubo ocasiones en las que líderes de la FCP-Cuautepec y representantes del sector popular coincidían en ciertas críticas al funcionamiento del PRI y la atención del gobierno a las colonias populares del norte del Distrito Federal, por lo que hacían causa común en ciertas coyunturas, como fueron los casos de los dirigentes y diputados del distrito electoral federal número 1, que representaban a los habitantes de Cuautepec, como Juan Moisés Callejas a finales de los setenta y Carlos Hidalgo Cortés a mediados de los ochenta.

Las elecciones han sido momentos importantes en la gestión social, tanto para las organizaciones corporativas como para agrupaciones independientes. La participación comunitaria y ciudadana alrededor de la gestión social daba paso a la participación política en estricto sentido. En el caso de Cuautepec, estas generalmente eran un lapso en donde se abrían más oportunidades de gestión, aunque también se presentaban situaciones de tensión. Las negociaciones eran complicadas entre candidatos a la diputación federal y actores locales, pues había siempre un reclamo hacia el papel del partido y el gobierno por «el olvido» en el que tenían a las colonias de la zona; no obstante, cuando había avances en la agenda de demandas los apoyos eran ponderados, mas hubo ocasiones en las que los acuerdos no se concretaron y los miembros de la organización definían libremente su voto por partidos diferentes al PRI como el Partido Acción Nacional y el Partido Popular Socialista, o se abstendían, situación que era vista como desafío hacia el partido; como sucedió, por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 1976, 1982 y particularmente en 1988, año en el que se fracturó el PRI local y por primera vez perdió todos los cargos de elección popular en la zona norte.

Si bien algunas problemáticas y demandas fueron procesadas en esas coyunturas electorales, el trabajo de gestión social y de participación ciudadana se daba durante todo el año. En estas gestiones tenían un papel importante las mujeres, principalmente las madres de familia, quienes participaban en las reuniones vecinales y en muchas de las actividades que realizaban los

grupos integrantes de la organización ante las autoridades. Si bien fue restringida su presencia en las diferentes dirigencias, la presencia femenina fue significativa en nuestro caso de estudio, como lo fue también en la mayor parte de los procesos de urbanización popular en México, independientemente de las experiencias organizativas y proyectos político-ideológicos que asumían (Massolo, 1992).

Ahora bien, un tema que es necesario anotar es el de la democracia dentro de la Asociación-FCP. Esta tenía un formato de coalición de agrupaciones que representaban a las distintas colonias, muchas de ellas contenidas en las instancias de participación formal como los comités de manzana y la asociación de residentes. No había un marco procedimental establecido en documentos formales para elegir a los representantes y tomar decisiones. Más bien, existía un conjunto de reglas informales basadas en principios democráticos: en cada colonia y en las juntas de representantes se realizaban procesos deliberativos y de toma de decisión por medio del voto mayoritario. En el caso de la representación, esta se decidía igualmente por votación directa, tanto los representantes por colonia como la conformación de la mesa directiva de la asociación. La participación no era obligatoria; dependía, entre otras cosas, de la gravedad de la problemática, el interés por determinada demanda local, la disponibilidad de tiempo de la gente y la voluntad de apoyar las causas de la comunidad. Por ello, a lo largo del tiempo, fue variable en cantidad e intensidad la participación de la población. Sin duda, en la década de los setenta y la primera mitad de los ochenta esta fue mayor, dados los tiempos y necesidades del proceso de urbanización de la zona.

Un aspecto que vale comentar es el uso estratégico de la comunicación. Sin tener conocimientos profesionales sobre ella, intuían su importancia, le asignaban un lugar preciso en su repertorio de movilizaciones y de alguna manera les daba identidad como actor social. Tenía tres niveles: (1) el discursivo, (2) la comunicación horizontal dentro de la organización y entre la comunidad, y (3) la comunicación en medios, fundamentalmente en la prensa escrita, la cual tenía como objetivo influir en las relaciones entre la organización y las autoridades locales y federales. El aspecto discursivo se observa con nitidez en las cartas y documentos elaborados tanto para exponer sus necesidades, objetivos y aspiraciones, como los comunicados en los que exponían sus planteamientos políticos y las razones de ser y actuar como gru-

po de colonos, en un primer momento y, posteriormente, como agrupación ciudadana. El segundo nivel de comunicación consistió en la conformación de una red de representantes o líderes de las colonias que eran como nodos por los que circulaba en doble dirección la información: de abajo (colonos) hacia arriba (dirigencia) y de arriba hacia abajo. La información era sobre el funcionamiento de la agrupación y los problemas de las colonias, las demandas específicas y generales, las propuestas de solución, las acciones para procesarlas y la situación de las negociaciones con las autoridades, además de avisos sobre trámites y gestiones relativos a servicios públicos y apoyos gubernamentales. Todo ello servía para mantener cierta unidad y tomar decisiones en conjunto, aunque no siempre había consenso.

Respecto a la comunicación a través de la prensa, esta se realizaba principalmente a través de *El Día*, periódico que daba espacio de expresión a diversos actores sociales urbanos; si bien limitado, era una tribuna que visibilizaba problemas de pueblos, barrios, colonias y nuevos asentamientos de la ciudad capital.<sup>8</sup> En ocasiones, se apoyaban en otros medios como *La Prensa*, *El Universal* y *Excélsior*. En la prensa se exponían las demandas generales de la población; se hacían denuncias de irregularidades en la construcción y operación de los servicios públicos de la zona; se mostraba el deterioro y apropiación ilegal del área ecológica (bosques y cerros de la Sierra de Guadalupe); se cuestionaban o develaban las prácticas clientelares y patrimonialistas, tanto de las autoridades delegacionales y del gobierno central como del PRI y de otros grupos de colonos y ejidatarios del valle de Cuauhtepec y sus alrededores. En muchos casos, recurrir a la prensa sirvió como mecanismo de presión o control en sus relaciones con el poder partidario y las instancias gubernamentales. La consecución de algunos de sus objetivos y demandas fue resultado de un variado repertorio de acciones como la presencia dosificada, pero oportuna en la prensa capitalina.

---

<sup>8</sup> En los años setenta, las páginas de la sección «Capital», y, en la segunda mitad de los ochenta, las del suplemento *Metrópoli* del diario *El Día*, fueron dos de los espacios más utilizados para exponer problemáticas urbanas, sociales y políticas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En ellos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y grupos civiles y sociales de diversa índole exponían sus problemas, sus demandas y sus proyectos de ciudad.

## **NUEVA ETAPA DE LUCHA. DE LOS PROBLEMAS LOCALES A LAS DEMANDAS GENERALES**

Las condiciones en las que se habían desarrollado el Comité de Mejoramiento, la Asociación Pro-Mejoramiento y posteriormente la FCP-Cuautepec se modificaron significativamente. El crecimiento poblacional, que continuó transformando el espacio urbano y el medio ambiente, junto con los cambios en el perfil demográfico, socioeconómico y sociocultural de la población, fue lo que comenzó a impactar el funcionamiento y cobertura de la agrupación. La diversidad de problemáticas, de intereses, de grupos sociales y de posiciones políticas en las colonias generó dificultad para representarlas. Poco a poco, las demandas locales fueron procesándose de forma particular y solo los temas o problemas de carácter general fueron trabajados desde la FCP-Cuautepec y la Asociación. Por ende, la representatividad y la capacidad de movilización fueron disminuyendo. Para la segunda mitad de los ochenta se había diversificado el horizonte de la participación en la zona: en el mismo espacio coexistían organizaciones priístas de diferente cuño, asociaciones civiles, grupos del Movimiento Urbano Popular, colectivos comunitarios y grupos organizados en torno a los mecanismos formales de participación ciudadana, como los comités vecinales o juntas de vecinos. Una constante en muchas de estas organizaciones fue el mantenimiento del vínculo corporativo y clientelar con el PRI y el gobierno; este vínculo fue un medio para gestionar las necesidades de la población, un mecanismo de control sociopolítico y un dispositivo para la reproducción del sistema político local (véase Álvarez, 2011; Vite, 2001). Esta situación, que no se modificó con la llegada de la izquierda política (PRD) a los gobiernos delegacional y de la ciudad a partir de 1988, sino que se renovó de una forma más amplia e intensa (Ochoa, 2019; Piña, 2017; Vite, 2001).

Al mismo tiempo, la crisis económica de 1982 trajo consigo la desatención a las demandas de los sectores populares por parte de los gobiernos priístas, lo que complicó la labor que realizaba la FCP y generó descontento entre las filas de la organización y la población en general. No obstante, en esos años se lograron obras de gran importancia para la región; por ejemplo, se gestionó de manera exitosa la construcción de los dos puentes de la vialidad Cuautepec-Ticomán, en la zona de la colonia La Pastora, obra fundamental

para el sistema vial de todo el valle; se gestionó la construcción de escuelas primarias y secundarias, de centros de salud y de casas de cultura, entre otros servicios y equipamientos. Podemos afirmar que este grupo de colonos organizados transitó de una organización asociada estrechamente con el aparato partidista-gubernamental a una organización ciudadana con una gran capacidad de equilibrio entre demandas, negociación, movilización y principios organizativos. El eje de su acción estaba basado en una concepción de ciudadanía en el sentido de que ellos estaban convencidos de que lo que hacían era ejercer derechos que les daba la Constitución. No era una transacción de votos por servicios, bienes o privilegios, sino más bien la satisfacción de necesidades a partir de una idea de derechos y de corresponsabilidad en la producción de su hábitat y en la búsqueda de su bienestar. Si, como plantea Nuria Cunill (1991), la participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de los ciudadanos, entonces podemos caracterizar la experiencia de esta organización como un ejemplo de la participación ciudadana.

En esta etapa de organización y acción participativa se comienza a alcanzar una capacidad de negociación e intervención notable en los proyectos y programas gubernamentales. Podemos colocar esta fase de lucha en el inicio de la asociación entre ciudadanos organizados y las instancias de poder estatal que plantea Arnstein (1966: 30-31) en la que se puede identificar un grado de poder ciudadano (peldaño 6 de la escalera de participación ciudadana), es decir, la agrupación logra una organización articulada y propositiva que le permite negociar y participar en la toma de decisiones sobre asuntos y problemas generales de la comunidad con la aceptación de las autoridades y otros factores de poder. Se logra redistribuir el poder a través de la negociación entre ciudadanos y gobernantes.

## **FIN DE CICLO: DISOLUCIÓN Y CONTINUIDAD DE LA EXPERIENCIA ORGANIZATIVA**

La progresividad de la producción del hábitat popular influye en los ciclos de lucha por mejores condiciones de vida de sus habitantes. En principio,

las condiciones precarias impulsan la acción masiva y casi obligatoria de los pobladores para generar o gestionar mejores condiciones de vida en sus territorios. Con la satisfacción de necesidades vitales y otras que aseguren su patrimonio aminora la participación social en los esfuerzos colectivos, y esto cambia nuevamente cuando aparecen otros problemas y necesidades. La FCP-Cuautepec experimentó este proceso en la segunda mitad de los ochenta. La consolidación de las urbanizaciones populares, aunada a las recomposición política y social, hizo que los líderes de la organización orientará sus esfuerzos, ya no a cuestiones específicas de las colonias, sino de índole general, que afectaban o tenían relación con buena parte de la población del valle de Cuautepec; por ejemplo, problemas de movilidad urbana, seguridad pública, provisión de equipamiento social de impacto regional, protección de áreas de conservación ecológicas, protección del patrimonio histórico y cultural, etcétera. En este periodo podemos observar que la acción de la organización pasó de un plano estrictamente reivindicador a uno de carácter interventor.

Dos acontecimientos a finales de los ochenta provocaron un viraje significativo en la ruta de este grupo: uno, la ruptura priísta de 1987 y la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas para la presidencia de la República en 1988, que cimbró la cúpula del partido oficial y, sobre todo, al arcoiris de organizaciones de base que lo apoyaban en todo el país. Cuautepec no fue la excepción. Un número importante de los miembros de la FCP- Cuautepec se sumó al Frente Democrático Nacional (FDN), organización que apoyaba a Cárdenas, mientras que otros optaron por mantenerse en el PRI. La división no fue traumática, pero sí impactó en la dinámica de la agrupación; tal vez este suceso fue uno de los elementos que influyó en la disolución de esta experiencia participativa. La mayoría de los líderes e integrantes de la FCP-C que salieron de esa agrupación conformaron años más adelante la Asamblea Cívica de Colonias y Unidades Habitacionales del Norte del D.F. La efervescencia opositora al régimen rebasó inusitadamente todas las previsiones. Se dio un voto de castigo y de esperanza a la vez. Para el PRI fue la debacle y para el FDN (antecedente del PRD) fue una victoria contundente; por primera vez el PRI perdió todas las elecciones en el distrito correspondiente a Cuautepec: la presidencia de la República, la diputación federal, la representación en la Asamblea Legislativa del D.F. y la votación para el Senado.



Sin embargo, aquella situación no fue el único factor que explica la disminución de su presencia en la comunidad, el debilitamiento de su labor gestora y su final disolución como agrupación. Desde nuestro punto de vista, también contribuyeron otros factores que a continuación anotamos: (a) el retiro de la actividad política y social de muchos de los integrantes históricos de la organización, aunado a la muerte de algunos de sus líderes más importantes; (b) la desatención de los dirigentes para promover un relevo generacional que proporcionara nuevas propuestas de trabajo y acción; (c) la frágil institucionalidad de la organización, pues al no establecer con claridad procedimientos para la distribución de las tareas, los mecanismos de sucesión y las formas de operación interna, produjo una sobrecarga de trabajo y responsabilidad sobre contados integrantes, lo que afectó el funcionamiento cotidiano, inhibió la participación activa y generó diferencias entre algunos miembros; (d) la centralización en pocas personas de las labores de análisis y propuesta, de negociación y de evaluación del ejercicio gubernamental, evitó la socialización de los saberes adquiridos durante la existencia de la agrupación, y (e) la división que se produjo en 1988, pues alejó a algunos líderes locales que optaron por el PRI y fragmentó los esfuerzos colectivos. Estos factores explican por qué no fue posible alcanzar los niveles más altos del poder ciudadano que plantea Sherry Arnstein (1966): la delegación de poder y el control ciudadano. Al analizar las características de la organización a lo largo de su historia, podemos establecer que esta logró alcanzar un nivel de poder ciudadano identificado como la asociación de ciudadanos organizados con el poder público para atender las necesidades urgentes de la población, como ya se ha mencionado. Para 2010, el valle de Cuauhtepic tenía aproximadamente más 300 000 habitantes.<sup>9</sup> Actualmente, la población está distribuida en dos barrios del pueblo, 56 colonias y cinco unidades habitacionales, las cuales en su mayoría están definidas como áreas de media y alta marginalidad,<sup>10</sup> lo que ha implicado el incremento de problemáticas urbanas diferentes a las de hace 40 años, aunque algunas de

---

<sup>9</sup> Información demográfica obtenida del Inegi (1991, 2001, 2011).

<sup>10</sup> Según el Consejo Nacional de Población en su estudio Índice de Marginación 2005, Cuauhtepic era una de las zonas más marginadas de la ciudad; esta caracterización coincide, en términos generales, con el Índice de Desarrollo Social elaborado por Evalúa DF (2011), en el cual se establece que la mayor parte de las colonias que integran esta localidad poseen

aquellos años aún persistan (asentamientos irregulares, movilidad, servicios públicos insuficientes, etcétera). Asimismo, la dinámica política y social a partir del presente siglo se ha hecho más compleja y conflictiva; viejos y nuevos actores convergen en un mismo espacio, cada uno con necesidades e intereses diversos y, en muchas ocasiones, contrapuestos. Disminuidos por la realidad demográfica y social, los originarios comparten con aquellos la vida política de la comunidad, tanto en ámbito formal como en el no institucionalizado. La administración gubernamental perredista ha sido desarticulada, ineficiente e incompetente, marcada por la reproducción de las mismas prácticas y relaciones clientelares, corporativas y patrimonialistas que ese partido le cuestionaba al PRI. Asimismo, la dinámica política y social a partir del presente siglo se ha hecho más compleja y conflictiva; viejos y nuevos actores convergen en un mismo espacio, cada uno con necesidades e intereses diversos y, en muchas ocasiones, contrapuestos. Disminuidos por la realidad demográfica y social, los originarios comparten con aquéllos la vida política de la comunidad, tanto en el ámbito formal como en el no institucionalizado. La administración gubernamental perredista ha sido desarticulada, ineficiente e incompetente, marcada por la reproducción de las mismas prácticas y relaciones clientelares, corporativas y patrimonialistas que ese partido le cuestionaba al PRI.

Ante este complejo panorama, el grupo histórico que rompió con el priísmo, en su faceta de ACCUHNDF, perdió presencia y capacidad de representación. En los noventa su acción gestora fue más espaciada en el tiempo y, ya para la primera década del presente siglo, su intervención pública fue esporádica, aunque de gran trascendencia, pues en ese periodo se logró, a partir de una intensa gestión de varios años, la construcción y puesta en operación en 2006 de la Unidad de Medicina Familiar núm. 49 del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Un aspecto relevante que debemos apuntar sobre estos últimos años de actividad de la Asamblea es la presencia y acción más articulada y decisoria de las mujeres. Ya no solo participaban mujeres dedicadas al hogar, al comercio o actividades de servicios como en periodos previos, sino intervenían

---

desarrollo social bajo y muy bajo, lo que significa que padecen muchos rezagos sociales, impera la pobreza y la habitabilidad del entorno es difícil.

de forma más activa profesionistas, estudiantes, empleadas de gobierno, etcétera, lo que le proporcionó un nivel mayor de discusión y decisión. Ello, sin duda, influyó en la capacidad de interlocución con las autoridades de todos los niveles de gobierno, con los dirigentes de diferentes partidos políticos y con miembros de otras organizaciones sociales y políticas ya asentadas en la zona.

Las problemáticas urbanas y sociales de Cuauhtepc sobrepasaron las formas de funcionamiento y acción de este grupo de ciudadanos organizados. Hoy lo que predomina en el espacio, con excepciones, son actores sociales y políticos que velan principalmente por intereses específicos y locales, actúan con un cálculo de acumulación política más que de resolución de problemas y su acción social reproduce las prácticas antidemocráticas del sistema político mexicano que hemos apuntado. En este sentido, es pertinente anotar el planteamiento de Elizabeth Jelin (1994): «la democratización política no produce automáticamente un fortalecimiento de la sociedad civil, una cultura de la ciudadanía y un sentido de responsabilidad social» (p. 95). Parece que esto es lo que hoy se experimenta en el panorama sociopolítico en el valle de Cuauhtepc, a pesar del camino andado.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

La urbanización popular ha generado una diversidad de formas de organización y participación de los pobladores, que es difícil clasificarlas rígidamente y analizarlas con los mismos parámetros en todas las ciudades en donde se ha dado este fenómeno. Este es el caso de la agrupación que analizamos en este trabajo.

La labor de sus miembros estuvo dirigida a la producción y obtención de servicios públicos en los asentamientos populares y en los barrios del pueblo de Cuauhtepc; al mantenimiento y recreación de formas de identidad y pertenencia colectivas de los pobladores originarios y los vecindados, así como a la promoción de una conciencia ciudadana más allá del discurso priísta, en la que la preeminencia estaba en el interés colectivo y general de la comunidad. Por su trayectoria, formas de acción y resultados, esta organización se convirtió en referente local de participación ciudadana en un

contexto complicado para la existencia de organizaciones que caminaban en el entramado corporativo priísta, pero que al mismo tiempo optaban por senderos de cierta independencia. Si bien sus principales logros se dieron en una alianza con el partido oficial y en el marco de la participación institucional, sus características organizativas, sus modos de acción, su ideario y su funcionamiento hacen de esta agrupación un caso singular, ya que en un contexto rígido de participación se erigió como una organización ciudadana que supo utilizar todas las instancias y mecanismos formales de participación y articuló con oportunidad y eficacia acciones no formales, sustentadas en un repertorio de movilización amplio y variado. Sin duda, los resultados de su gestión se observan cuando se hace un recuento de los servicios, equipamientos e infraestructuras existentes en el valle de Cuauhtepic, o cuando se analizan los procesos organizativos locales de carácter social y partidistas de las décadas anteriores.

La participación ciudadana es una acción que no surge en condiciones ideales, ni la realizan actores virtuosos, sino que más bien se construye en procesos heterogéneos y complejos, con orígenes insospechados y a partir de experiencias que pudieran ser antagónicas a los atributos asignados a la participación y a lo ciudadano. Por ello, la participación debe entenderse como una construcción social determinada por un tiempo y espacio específicos, en los cuales va adquiriendo contenido y sentido, por lo que con el paso del tiempo y las transformaciones en la realidad social se reinventa y se modifica. Hoy, la participación en sus diversas expresiones, en particular la ciudadana, ha adquirido relevancia en nuestro país, pues las complejas relaciones sociales y políticas que caracterizan a la sociedad mexicana han generado la expansión de los derechos, los cuales son ejercidos conscientemente por los ciudadanos, por lo que su práctica y concepción se afianzan como aspectos indispensables para el avance democrático y la transformación de las relaciones entre el ciudadano y el Estado. Quienes en los años recientes se han incorporado a los procesos participativos en Cuauhtepic no tienen referencias precisas ni de la trayectoria de este grupo ciudadano, ni de los principales personajes que le dieron vida; por ello, pensamos que es necesario que se conozcan y analicen las experiencias que les antecedieron. Tenemos frente a nosotros un gran reto: desmontar el entramado político social clientelar y la cultura política antidemocrática que limita la acción

ciudadana y la posibilidad de construir ciudades más habitables a partir de la acción comunitaria y la organización social y ciudadana.

## REFERENCIAS

- Alonso, J. (coord. 1986). *Los movimientos sociales en el Valle de México*. México: Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social.
- Álvarez, L. (1997). Introducción general. En L. Álvarez (coord.). *Participación y democracia en la ciudad de México*. México: La Jornada Ediciones, Universidad Nacional Autónoma de México, 131-149.
- Álvarez, L. (2011). Cuauhtémoc. En Gustavo A. Madero. En L. Álvarez (coord.). *Pueblos urbanos. Identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, 155-217.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bazant, J. (2000). *Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio en el medio ambiente*. México: Trillas.
- CONAPO (1998). *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010*. México: Consejo Nacional de Población.
- CONAPO (2006). *Índice de marginación 2005*. México: Consejo Nacional de Población.
- Castañeda, V. (1994). Ciudad de México: grupos de poder local, mercado ilegal del suelo periférico y expansión metropolitana. *Revista Interamericana de Planificación*, 17(107-108), 174-191.
- Conde, S., Gutiérrez, J.L. y Chávez, M.C. (2015). *Cartilla Ciudadana*. México: Fondo de Cultura Económica, Fundación Pueblo hacia Arriba.
- Connolly, P. (2008). Urbanizaciones irregulares como forma dominante de ciudad. En A. Iracheta y S. Medina (coords.). *Irregularidad y suelo urbano. ¿Cómo incidir en las prácticas y hacia dónde dirigir*

*las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno? Memorias del II Congreso Nacional de Suelo Urbano.* México: El Colegio Mexiquense, Secretaría de Desarrollo Social, UNO-Habitat, 143-169.

- Iracheta y S. Medina (coords., 2009). Observing the Evolution of Irregular Settlements. Mexico City's colonias populares, 1990 to 2005. *International Development Planning Review*, 31 (1), 1-35.
- Coulomb, R. (1993), La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización? En A. Azuela y E. Duhau (coords.). *Gestión urbana y cambio institucional.* México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 17-30.
- Coulomb, R. (mayo de 2018). *Autogestión, democracia y territorio: Ciudad de México, 1978 2018. Una retrospectiva.* Conferencia magistral, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- Cruz, M. S. et al. (2011). Los pueblos del Distrito Federal, una reconstrucción territorial. En L. Álvarez (coord.). *Pueblos urbanos. Identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México.* México: Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, 27-80.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos.* Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Duhau, E. (2002). *Dimensiones sociopolíticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares.* En Curso de desarrollo profesional sobre mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina. Lincon Institute of Land Policy. Recuperado de <[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Dimensiones\\_Socio\\_Politicas-Duhau\\_Emilio-2002.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Dimensiones_Socio_Politicas-Duhau_Emilio-2002.pdf)>.
- Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana.* México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

- Espinosa, M. (2004). Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico. *Andamios* (1), 9-50.
- Evalúa D.F. (2011) Índice de desarrollo social de las unidades territoriales del Distrito Federal *delegación, colonia y manzana*. México: Evalúa-D.F. <[http://www.evalua.df.gob.mx/indice/ind\\_inf.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/indice/ind_inf.pdf)>.
- Gomezcésar, I. (2019). Vida festiva y proyectos culturales en Cuauhtémoc. En I. Gomezcésar y C. Ochoa (coords.). *Cuauhtémoc: actores sociales, cultura y territorio*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 159-215.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (1991). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. Aguascalientes, México: Inegi.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2001). *XII. Censos General de Población y Vivienda 2000*. Aguascalientes, México: Inegi.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2011). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. Aguascalientes, México: Inegi.
- Jelin, E. (1994). ¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONGs en los años noventa. *Revista Mexicana de Sociología*, 56(4), 91-107.
- Legorreta, J. y Sil, M. (1985). El PRI y el sector popular de la CNOP. *Estudios Políticos*, 4-5(4), 64-72.
- Massolo, A. (comp., 1992). *Mujeres y ciudades: participación social, vivienda y vida cotidiana*. México: El Colegio de México.
- Merino, M. (1997). *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Moctezuma, P. (1999). *Despertares: comunidad y organización urbano popular en México 1970-1994*. México: Universidad Iberoamericana, Universidad Autónoma Metropolitana- Iztapalapa.
- Molina, J. y Pérez, C. (2017). Participación política. *Diccionario electoral*. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Núñez, O. (1990). *Innovaciones democrático-culturales del movimiento urbano- popular*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Ochoa, C. (2020). Club 14-20. El entusiasmo de compartir el placer de la cultura. En P. Ibararán (ed.). *Memoria e identidad pa 'l Barrio*.

- Catálogo de fotografías y de experiencias comunitarias. Cuauhteppec, periferia al norte de la Ciudad de México.* México: Colectivo Chiquihuite Culture Club, Secretaría de Cultura de la Ciudad de México, II-16.
- Ochoa C. (2019). Del set cinematográfico al caos metropolitano. Apuntes sobre Cuauhteppec en los albores del siglo XXI. En I. Gomezcésar y C. Ochoa (coords.). *Cuauhteppec: actores sociales, cultura y territorio.* México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 97-156.
- PAPO-Cuauhteppec (2009). *Cuauhteppec: memorias de ayer y hoy.* México: Programa de Apoyo a Pueblos Originarios, Gobierno de la Ciudad de México.
- Ramírez, J.M. (1986). *El movimiento urbano popular en México.* México: Siglo XXI.
- Sánchez, M.C. (2005). *Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente.* México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Vite, M. (2001). Clientelismo político y exclusión social: el caso de Cuauhteppec. *Sociológica*, 16(47), 199-238.
- Varley, A. (1994). ¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana, 1970-1988. *Revista Mexicana de Sociología*, 56(4), 135-164.



# EL JUEVES DE CORPUS: LA MASACRE ESTUDIANTIL DE 1971 EN MÉXICO NARRADA A 50 AÑOS

CORPUS THURSDAY: THE 1971 STUDENT  
MASSACRE IN MEXICO NARRATED TO 50 YEARS

Jorge Mendoza García\*

## RESUMEN

En la segunda mitad del siglo xx en México sucedieron dos masacres estudiantiles: la de 1968 y la de 1971. La segunda ha sido poco explorada y analizada desde el ámbito académico. Lo que el presente artículo propuso es una reconstrucción de la masacre del 10 de junio de 1971, también conocida como *Jueves de Corpus*. Ese día se efectuaba una marcha de apoyo a los estudiantes de la Universidad de Nuevo León. La reconstrucción se realiza a partir de testimonios y recuerdos que participantes de ese movimiento y jóvenes en la actualidad exponen y relatan. Se llevó a cabo a partir de la noción de la memoria colectiva y de la narración; la reconstrucción de lo sucedido, sus significados y cómo se mira a medio siglo de haber ocurrido, es lo que se expone en este trabajo.

**Palabras clave:** Memoria colectiva, narración, reconstrucción, 10 de junio

## ABSTRACT

In Mexico during the second half of the xx century, two student massacres were executed: the one of 1968 and the second in 1971. This second one has been little explored and analyzed since the academic field. What this article proposes is a reconstruction of the massacre which had place on June 10 of 1971, also known as «Jueves de Corpus». That day was taking place a march in support to the students of the *Nuevo Leon* University. The reconstruction is carried out based on testimonies and memories, which nowadays are exposed and narrated by participants of that movement. It is conducted since the collective memory and narration notions; the reconstruction of what happened, its meanings and how it is seen half century later is what is exposed in this article.

**Keywords:** collective memory, narration, reconstruction, June 10.

Recibido 11 de febrero de 2021  
y aceptado 18 de marzo 2021

---

\* Profesor de la Universidad Pedagógica Nacional. <jorgeuk@unam.mx>.

## INTRODUCCIÓN

La matanza del 10 de junio de 1971, también conocida como *Jueves de Corpus*, tiene antecedentes en distintos ámbitos, como el de los movimientos estudiantiles y la actuación autoritaria del gobierno. Podemos referir el más sonado: la masacre estudiantil del 2 de Octubre de 1968. Después esta matanza, el movimiento estudiantil en la ahora Ciudad de México entra en una especie de pausa; las calles prácticamente estaban proscritas para una movilización contestataria; los líderes del movimiento se encontraban en la cárcel o en el exilio; las manifestaciones de inconformidad se restringían al espacio de las escuelas. La masacre había calado hondo, la sensación de derrota permeaba en diversos grupos, algunos de los cuales habían optado por la radicalidad de sus métodos. La llegada de un nuevo gobierno, aunque del mismo grupo de poder, anunciaba nuevos horizontes; así lo pregonaba el recién estrenado presidente: apertura democrática, diálogo, incorporación de jóvenes en el gobierno, eso se prometía y en algunos casos se efectuaba. Pero el descontento en diversos planteles universitarios del país continuaba, se exacerbaba, se llegaba a la confrontación con las autoridades y con el poder local. Fue el caso de la Universidad Autónoma de Nuevo León, donde, como en otros puntos del país, se demandaba una nueva legislación que posibilitara una vida democrática en sus órganos de decisión. El gobierno local y después el gobierno federal decidieron que eso no era posible, que los tiempos de apertura anunciados no daban para tanto, y desde su lógica autoritaria pusieron y quitaron autoridades universitarias a su gusto, lo cual provocó mayor disgusto en las filas estudiantiles, desplegándose así un movimiento y protesta que llegó a impactar hasta el centro del país. Se organizó una marcha de solidaridad con el movimiento norteño, y la represión, nuevamente, fue la respuesta del gobierno.

Este trabajo reconstruye ese acontecimiento, con sus antecedentes y contexto, a medio siglo de distancia. Para ello, el escrito se divide en: (i) dar cuenta de una perspectiva conceptual, la de la memoria colectiva, que señala que se recuerda desde el punto de vista de un grupo; (ii) la narración, que es una forma de exponer los sucesos significativos en la vida de los grupos; (iii) fragmentos de entrevistas narrativas realizadas a participantes de la manifestación del 10 de junio de ese año y a jóvenes que actualmente asisten a

un evento de conmemoración de dicha masacre; (iv) la reconstrucción de lo sucedido, sus significados y cómo se mira a medio siglo de haber ocurrido. Este trabajo se realiza a través de tres ejes: (a) el tiempo: qué pasó el 10 de junio, (b) el lugar de la represión: la normal, y (c) consecuencias y ecos del movimiento de 1971 (y del 68). La perspectiva de la memoria colectiva y de la narración posibilitan una reconstrucción de cómo se representa la masacre estudiantil a 50 años.

### ANTECEDENTES DE LA REPRESIÓN DEL *JUEVES DE CORPUS*

En la década de los sesenta se desarrollaron distintos movimientos de protesta, desde los magisteriales, médicos y campesinos. Los movimientos estudiantiles se inscriben en esta oleada de inconformidad y demandas de cambios políticos, sociales, en términos de cultura política; por ejemplo, la democratización de los espacios de toma de decisión. Lo mismo hay que considerar el contexto internacional para entender las protestas; por caso, la denominada Guerra Fría entre Estados Unidos y la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Al respecto, Yllich Escamilla (en prensa) realiza una buena síntesis de estos momentos: las aulas universitarias en distintos puntos del mundo se nutren de jóvenes como no ocurría antes, el capitalismo y los Estados nacionales benefactores estaban en auge. La discusión en ese espacio es crítica. Los movimientos de resistencias en Vietnam, Argelia, el triunfo de la Revolución Cubana en el continente americano, así como los referentes de los países socialistas como la URSS y China posibilitaban otras realidades para construir. Los esfuerzos se encaminaron hacia esos proyectos:

para el año de 1968, podemos decir que fueron cuatro los eventos internacionales que abrieron el cauce y que nos permiten entender el contexto internacional que influyó al movimiento mexicano y su revolución juvenil: la operación militar denominada «Ofensiva del Tet» como parte estratégica de la guerra en Vietnam, la Primavera de Praga, el Mayo Francés y las Olimpiadas en México (Escamilla, en prensa: 3).

En ese contexto se presenta el movimiento en México, el que se ha convertido en un paradigma (Guevara, 2004). Previo al 68 estudiantil se desarrollan distintas protestas de diversos sectores en varios puntos del país, que recibieron una respuesta violenta de parte del Estado mexicano: el movimiento electoral del henriquismo en 1952, la huelga estudiantil del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1956, el movimiento magisterial de Othón Salazar en 1958, la huelga de los ferrocarrileros de 1958-1959, el asesinato del luchador agrario Rubén Jaramillo en 1962, el movimiento de médicos en 1964-1965, la protesta estudiantil en 1966 en la Universidad Nicolaíta, Morelia, y la masacre del 23 de septiembre de 1965 en la sierra de Chihuahua, que da paso a la conformación de la guerrilla moderna en México. En síntesis, más de 15 años previos de violencia de Estado repetitiva y sistemática contra toda disidencia.

El 68 es crucial en este marco de enseñanza y de protesta política de los jóvenes. El 2 de Octubre de ese año tuvo lugar la masacre de Tlatelolco, donde un grupo paramilitar denominado *Batallón Olimpia* disparó contra una multitud que se manifestaba pacíficamente en la Plaza de las Tres Culturas (González de Alba, 1971; Guevara, 2004). Este movimiento se extendió hasta diciembre de ese año, cuando el Consejo Nacional de Huelga (CNH) se disuelve. Esta matanza tuvo alta resonancia, después de la cual el movimiento estudiantil a nivel nacional parecía entrar en pausa.

Luis Echeverría Álvarez, quien fuera secretario de Gobernación durante estos hechos, llega a la presidencia de México en 1970, prometiendo un giro, un cambio hacia la política de izquierda, así lo pregonaba su equipo en el exterior y dentro del país, a tal grado de que intelectuales como Carlos Fuentes, Enrique González Pedrero y Gastón García Cantú llegaron a declarar: «Luis Echeverría o el fascismo» (Ortega, 2006: 191-192). Al inicio del gobierno de Echeverría (1970-1976) era crítica la condición política: «la sombra del movimiento estudiantil y de su trágico desenlace oscureció la transmisión del poder y fue una presencia constante en el devenir mediato e inmediato» (Mayo, 2020: 162). La prensa seguía siendo controlada por el poder y conculcados estaban los derechos de manifestación (Condés, 2001; Rodríguez, 2006; Aguayo, 2015). También era claro que, a pesar de haber reprimido al movimiento, la inconformidad no había sido apabullada.

En medio de este discurso aparentemente de apertura, los estudiantes le toman la palabra al mandatario, demandando autonomía universitaria y

democracia en sus universidades; en particular, fue el caso de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Estudiantes y profesores reclamaron democracia en el Consejo Universitario (CU), órgano de autoridad de la institución, así como elección del rector, para lo cual buscaban reformar la Ley Orgánica; el rector en turno se sumó a las propuestas democratizadoras. En distintos espacios, como en los sindicatos y las universidades, las formas autoritarias imperaban y se imponían; la democracia era una práctica lejana, y 1971 fue el año en que el conflicto estalló.

En 1969, el gobierno del estado promulga una Ley Orgánica en que el CU elegía al rector y en las escuelas y facultades las comunidades lo hacían con los directores. En 1970, la comunidad universitaria entrega al congreso local una nueva propuesta de Ley, en que la autonomía era parte nodal y la democracia profunda, como la elección de rector por parte de la comunidad universitaria. Para marzo de 1971, se aprueba una Ley Orgánica que reconoce como máxima instancia de decisión a una Asamblea Popular de Gobierno, que estaba por encima de otros órganos de fallo como el CU. En los hechos, tendrían el control sobre la universidad el gobernador en turno y el propio presidente del país. En ese contexto, el gobernador Eduardo Elizondo desconoce al entonces rector Héctor Ulises Leal Flores, y desde el centro político del país Luis Echeverría impone al coronel Arnulfo Treviño Garza. El rector saliente, al evaluar la situación, decidió convocar a diversas comunidades universitarias, a la local y a las de la Universidad Nacional Autónoma de México (Unam) y del Instituto Politécnico Nacional (IPN).

El 31 de mayo el movimiento regiomontano toma la rectoría. La presión es tanta que el 4 de junio el Congreso local aprueba una nueva Ley Orgánica en que se reconocía la facultad de la Junta de Gobierno para elegir al rector y los directores de escuelas y facultades. Para el siguiente día, 5 de junio, renuncian el coronel Treviño Garza y el gobernador Elizondo Lozano. La decisión, como era tradición, provenía del centro del país, con la clara intención de paralizar la protesta universitaria (Fiscalía Especial FEMOSPP, 2008). La prensa, por su parte, acusa de comunistas a los universitarios opositores. El entonces rector de la Unam, Pablo González Casanova, levanta la voz para defender a la institución agredida. Lo que había detonado el conflicto, la autonomía y la Ley Orgánica, seguían como temas pendientes (Guevara, 1988; Ortega, 2006).

Ante los sucesos en el norte del país, se organiza una manifestación de solidaridad de estudiantes del IPN, de la Unam y otras instituciones de la capital del país. Después de la masacre en Tlatelolco, no se había realizado una marcha: «es la primera gran demostración en las calles desde el 2 de Octubre de 1968 y, al mismo tiempo, sería también la primera gran prueba para el nuevo gobierno» (Condés, 2001: 14).

Después del movimiento del 68 se conforman el Comité Coordinador de Comités de Lucha de la Unam y del IPN (Coco), quienes, entre otras cuestiones, van a coordinar actividades de solidaridad con el movimiento universitario de Nuevo León. Se acuerda realizar la marcha de San Cosme al Monumento a la Revolución el 10 de Junio. A poco de haber salido, son interceptados por un grupo paramilitar que, después se sabrá, eran *Los Halcones*: «lo paramilitar es una denominación que se aplica a un grupo delictivo utilizado por el Estado para utilizar la fuerza de manera ilegal» (Fiscalía Especial FEMOSPP, 2008: 186). El gobierno declara que no hay tal grupo paramilitar y responsabiliza a las fracciones estudiantiles de distintas ideologías de lo ocurrido y al jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF, hoy Ciudad de México), a quien el presidente hace que renuncie (Montemayor, 2010).

Como en el caso de Tlatelolco, no se sabe cuántos muertos hubo, muchos heridos que habían sido trasladados a hospitales fueron sacados de ahí para rematarlos; al respecto, hay diversos testimonios (Montemayor, 2010; Ávila et al., 2011). Quien fuera funcionario en el DDF, militar de formación y en activo y, después se sabría, que estaba al mando de *Los Halcones* desde 1966, declaraba que se enteró de la existencia de dicho grupo por medio de la prensa, como cualquier otro ciudadano (Castillo, 2008: 1).

## **NARRANDO Y RECONSTRUYENDO: LA MEMORIA COMPARTIDA**

Las sociedades y las personas no solo están hechas de un tiempo presente, lo están también trazadas de un tiempo pasado, de aquello que les ha resultado significativo en el devenir del tiempo. Recordar proviene de *recor-dis*, volver a pasar por el corazón, volver a sentir, traer a la mente (Gómez de Silva, 1985), como suele decirse en algunos lugares: «recordar es volver a vivir». En efecto,

es sentir eso que en alguna ocasión ha sucedido y se tiene presente. En una vertiente social, el recuerdo es algo más que una evocación o reminiscencia, pues hay un sentido sobre ese pasado que se reivindica y que va configurando identidades de grupos y personas. Quizá por ello pueda entenderse por qué entre más edad más pasado se va trayendo a colación en las conversaciones: hay un sentido de lo recordado.

Ahora bien, el mantenimiento de las experiencias entrelazadas unas con otras no se logra únicamente a través de formas intelectuales o por esas exclusivas razones de lógica, pues también hay que considerar lo afectivo en que se encuentra inmerso un determinado evento: lo imaginario y el deseo, asimismo: «hay un ineliminable tono afectivo en la fijación de las formas y los lugares de la memoria» (Bodei, 1998: 58). Eso es volver a sentir, que algo resulte significativo para quien recuerda; el significado de los acontecimientos es de orden afectivo, y lo afectivo es lo que impacta y posibilita el recuerdo; en consecuencia, los afectos ocupan un lugar preponderante en la memoria que reconstruye y dota de significado al pasado (Mayoral y Delgado, 2017), y proyecta un futuro, o varias posibilidades de futuro. Un futuro que quiere delinarse sacando enseñanzas del pretérito; pasado y futuro se conectan por el presente y dicha conexión se logra en virtud del recuerdo social. Conceptualmente expuesta por Maurice Halbwachs (1925; 1950), la memoria colectiva es esa versión de los grupos sobre lo que ha sido o es significativo en su existencia: un evento, un lugar, una fecha, un objeto, sobre el que puede realizarse una narración. Como esa actividad que hacen los abuelos con los nietos, y que se ejerce desde milenios atrás, como cuando se creaban los mitos para cohesionar a las comunidades, dotarlas de identidad, y así sobrevivir y funcionar mejor (Florescano, 1999).

La memoria colectiva es un proceso de reconstrucción de un pasado significativo desde el punto de vista de un grupo (Halbwachs, 1950). El grupo es el que dota de significado a sus integrantes para indicar lo que es relevante y lo que no. Para Jerome Bruner, el significado tiene forma pública y comunitaria, siendo la cultura la que otorga forma y sentido a la vida en sociedad, proporcionando sentido a las acciones y a las intenciones, colocándolas en sistemas interpretativos, y lo hace «imponiendo patrones inherentes a los sistemas simbólicos de la cultura: sus modalidades de lenguaje y discurso, las formas de explicación lógica y narrativa, y los patrones de vida comunitaria

mutuamente interdependientes» (1990: 47-48). Ciertamente, lo que se destaca, lo que se recuerda y lo que narra «es en cada momento, en cada grupo y en casi todos los temas, resultado, en buena medida, de tendencias, intereses y hechos a los que la sociedad ha conferido algún valor» (Bartlett, 1932: 324). En su parte más pequeña y empírica, es el grupo el que delinea lo que resulta relevante e importante para las personas. Lo cual sabía perfectamente George H. Mead, eso del significado; de ahí que en su trabajo sobre el pretérito haya señalado que «el pasado es un desborde del presente. Está orientado desde el presente»; desde el tiempo actual reconstruimos el mundo pretérito según los intereses del momento; lo es, asimismo, la propia «selección de lo que es significativo en la situación inmediata, el significante que debe ser sostenido y reconstruido, pero su característica decisiva es que hace retroceder a las continuidades condicionantes del presente» (Mead, 1929: 378).

La memoria colectiva posibilita que pasado y presente sean comprensibles y se les vea como un tiempo (pasado) inscrito en el otro (presente). A eso se le denomina continuidad: lo que conecta a lo que ha ocurrido y lo que está ocurriendo es la memoria. Aún más, pues «cuando *hacemos memoria*, conferimos continuidad a las discontinuidades de nuestra experiencia y de la sociedad», mediante la memoria «conectamos pasado, presente y futuro, con lo que, simultáneamente, producimos nuevos sentidos y tratamos de establecer nuevas coherencias a esos pasados, presentes y futuros» (Vázquez, 2001: 165). Esto tiene un propósito, entre otros, saber de dónde se proviene. Los grupos, familias y sociedades, protegen la memoria de sus antecesores; resguardando la memoria de sus ancestros, de donde se proviene, se protege también la memoria propia. Del otro lado, puede aseverarse que lo discontinuo es lo nuevo (Mead, 1929), a lo cual puede denominarse olvido, que en este caso es no saber de dónde se proviene, omitir ciertas fechas y temporalidad de los grupos, de la familia, de una sociedad.

El tiempo se traduce empíricamente en fechas, y fechas como el 2 de Octubre, el 10 de Junio, el 19 de septiembre, en que ocurrieron matanzas y terremotos en la Ciudad de México remiten a una memoria de dolor, como también sucede cuando uno piensa o pasa por Tlatelolco o el metro normal. Así como hay memoria de dolor, existe una memoria grata, armónica y amena, como esa de cumpleaños que remite al nacimiento, la de xv años o la boda, lo mismo sucede con la de graduación, la de la gesta heroica, la



del aniversario de la inauguración de un lugar o la del 2 de julio de 2018 cuando la oposición de izquierda ganó en México después de casi un siglo.

Y así como localizamos recuerdos en el tiempo, sucede algo semejante con el espacio, con los lugares que revisitamos porque un significado se aloja ahí. Esto ocurre porque tiempo y espacio son marcos sociales de la memoria, los que se entienden como «el conjunto de las nociones que en cada momento podemos percibir, dado que ellas se encuentran más o menos en el campo de nuestra conciencia», y «todas aquellas que alcanzamos partiendo de esta, por una operación del espíritu análoga al simple razonamiento» (Halbwachs, 1925: 175). Los marcos posibilitan la reconstrucción de los recuerdos y son comunes a los integrantes de un mismo grupo, no son individuales.

El espacio es social en la medida en que los grupos realizan prácticas dotándolo de símbolos y significados; por intercambios sociales, por interacciones, de ahí que pueda señalarse que los espacios hablan, por virtud de quien los habita, en tanto que guardan acontecimientos en sus edificaciones; por eso durante muchos siglos «el espacio se concebía como templo de la memoria» y lo era «porque se sabía que hablaba o invitaba a hablar» (Ramos, 1989: 75). En el espacio se asientan las experiencias, se cargan de significado las cosas, se viven y se reviven situaciones gratas e ingratas; es en un marco social donde las experiencias se guardan para después, al buscarlas, poder encontrarlas. Por ejemplo, en ciertos sitios de tragedias se realizan inscripciones en que se expresa lo que ahí ocurrió, se coloca una placa o la clásica «cruz» en el lugar de un accidente y muerte en un punto de alguna carretera: *animitas* les llaman en Chile (Piper y Hevia, 2012).

Tiempo y espacio, decíamos, son marcos sociales de la memoria, puntos de apoyo; un recinto de sustento lo llega a ser en la medida en que «lo situemos en relación con unos lugares y una época que son unos puntos de referencia para el grupo» (Halbwachs, 1925: 171). Los puntos de apoyo son colectivos en el tiempo y en el espacio: en virtud de ellos los recuerdos emergen. Sin los marcos sociales los recuerdos pueden volatilizarse, y puede caerse en el olvido social (Mendoza, 2009).

Ahora bien, hay que explicitar que el lenguaje es el marco social mayor (Halbwachs, 1950), y un artefacto duradero, pues con lenguaje la memoria se mantiene y comunica; la memoria se narra. Para que la memoria se mantenga hay que darle continuidad, comunicación, lo cual puede realizarse

de diversas maneras. En este caso, puede enunciarse la narración: la forma lingüística regia que la memoria cobra para dar cuenta de lo ocurrido en el pasado, de aquello que resulta significativo. Se narra la identidad, se narra el pasado que tiene sentido, se narra de dónde se proviene; se narra el origen, se narran los sucesos relevantes en la vida de nuestros grupos.

En algún momento predominó la idea según la cual era importante lo que se decía y no cómo se decía, más el contenido y no la forma. El discurso positivista en torno al dato, por ejemplo, se enaltecía. Pero con el denominado giro narrativo se ha puesto el acento en la narración, lo cual deviene instrumento con el cual se media, arbitra o resuelve en un discurso un cierto conflicto (White, 1987) o se le da sentido a la vida (Bruner, 2002). La narración da cuenta de los acontecimientos de una forma que se conceptúan como reales; los acontecimientos reales no hablan por sí mismos, pues estos deben ser narrados (White, 1987: 19). En consecuencia, las narraciones son una forma de discurso y un modo de organizar la experiencia que consta de una secuencia singular de sucesos, estados en los que participa la gente, sea como personajes o como actores. El significado de tales componentes está dado por el lugar que ocupa en la configuración y secuencia global en su trama. Tal secuencialidad es clave para dotar de significado a un relato y para que sea captado y entendido por la gente, y es donde entra la tradición, pues las formas de la narración son una especie de residuos sedimentarios de formas tradicionales de relatar, de ahí que se indique que las narraciones tienen raíces, que no es otra cosa que una vieja y ancestral forma de relatar historias en las comunidades. La narración se especializa en la producción de vínculos entre lo excepcional y lo conocido, de tal manera que lo canónico y lo inusual de la vida humana se estrechan, y así lo inusual y lo extraño se vuelven comprensibles. La continuidad de ciertos patrones culturales se posibilita por su capacidad para resolver conflictos, para explicar las diferencias y renegociar los significados de los grupos. Dicha negociación de significados es posible mediante el aparato narrativo de que dispone una sociedad para hacer frente a lo canónico y lo excepcional: «los relatos son la moneda corriente de una cultura» (Bruner, 2002: 32; 2014).

Ahora bien, los relatos pueden estar armados y expresados por gente que vivenció o vio lo que ocurrió, incluso por gente que escuchó. Una fórmula que adquiere esta forma de estar ante ciertos sucesos es el testimonio, y que

resulta de importancia en los asuntos de la vida cotidiana: al preguntar a una persona quién es o qué ocurrió en su barrio en determinado momento, nos contará una pequeña historia (en el sentido de relato). Y ahí es donde se manifiesta el testimonio, el cual es una especie de huella, el relato de que algo sucedió, existió. Cuando se dice que algo aconteció son tres cuestiones las que salen a flote: (a) la presencia en el suceso del que narra; (b) se solicita credibilidad ante lo expuesto: se demanda confianza, y es cuando, en ese largo proceso, la memoria se comparte: «el recuerdo de uno es ofrecido al otro, y el otro lo recibe» (Ricoeur, 1999: 27); (c) si no hay credibilidad en lo narrado, se puede recurrir a otro testimonio o narración. De esta forma, el testimonio «traslada las cosas vistas a las cosas dichas, a las cosas colocadas bajo la confianza que el uno tiene en la palabra del otro» (Ricoeur, 1999: 27). Es en ese sentido que puede afirmarse que el testimonio incorpora la memoria en el discurso, convirtiéndolo en un puente entre el archivo y la memoria, porque el testigo vio, escuchó o experimentó (o cree que vio... a decir de Ricoeur), por lo que quizá fue afectado o marcado; de alguna forma fue alcanzado por el acontecimiento que se está reconstruyendo en el relato. La memoria se desprende de este testimonio, de esa experiencia, de ese relato vivo, como las memorias de las familias, de una colectividad o de una sociedad que se alimentan de lo vivido, de las narraciones pretéritas, de las personas que en ellas participan.

Los eventos dejan marcas, huellas, pero esa no es la memoria; la memoria va resignificando a la marca, a la huella, cada vez que recurre a ellas. En cambio, cuando el relato se archiva, se documenta, se almacena, es fácilmente atrapable por el poder y por cualquier mala intención que se presente (Calveiro, 2001). La marca y la huella llevan a la memoria. El problema del archivo es que queda fijado, ya dicho, sin posibilidad de reconstruirse a sí mismo, no como el relato o la narrativa que reconstruyen lo significativo del acontecimiento. La reconstrucción es un punto nodal en la memoria colectiva, pues se hace desde la postura del grupo, y sobre un suceso hay diversos grupos que lo han visto, testificado y por tanto puede ser narrado desde distintos ángulos.

El presente trabajo hurga y explora narrativas; en especial, reconstruye la postura de un grupo sobre lo acontecido alrededor del 10 de Junio de 1971 en México. El grupo a que se alude es de estudiantes que en ese entonces

sufrieron la represión. Asimismo, la investigación recoge relatos de jóvenes que significan lo ocurrido cinco décadas atrás; y se revisan documentos y declaraciones de otros personajes implicados en los hechos, que en su momento brindaron sus versiones, incluso antagónicas a lo expuesto por los entonces estudiantes. El material con que se trabaja es diverso y analizado desde distintas perspectivas.

## LA RUTA DEL TRABAJO: EL MÉTODO

Para esta investigación se ha trabajado con diversos materiales: (i) periódicos de la época; (ii) materiales impresos por los estudiantes, volantes, carteles, folletos; (iii) libros que publicaron algunos de los participantes o investigadores; (iv) eventos de conmemoración, como marchas realizadas cada 10 de Junio; mesas, foros, conferencias, presentaciones de materiales diversos respecto a lo sucedido en junio de 1971; (v) entrevistas. Estas se realizaron durante las marchas de 2016, 2017, 2018 y 2019, y en diversos eventos conmemorativos del 10 de Junio en esos años. Se efectuaron alrededor de 250 entrevistas, principalmente en la Ciudad de México, donde año con año confluye la principal marcha del 10 de Junio. Para 2020, por la situación de la pandemia ocasionada por el covid-19, los actos sobre los sucesos de junio se efectuaron de manera virtual; en tal caso, se realizó registro en línea de esos programas conmemorativos.

Ahora bien, la narración es una perspectiva sobre la condición humana, una aproximación teórica que pone en el centro la palabra, el relato sobre sucesos que ocurren en la vida social, y es también un método-proceso de investigación, como lo señalan Biglia y Bonet (2009), que permite hablar sobre lo humano y sus vicisitudes, es un sitio donde lo personal y lo social se entrecruzan; es un diálogo entre investigador e investigado, un proceso en el que puede hablarse de «prácticas discursivas», porque las narrativas van recreando y reconstruyendo la realidad que se va relatando: las narrativas son una acción conjunta. En cuanto a la parte técnica, se retoma lo que los autores denominan «narrativas discontinuas», en las que se ponen de manifiesto diversas voces, mostrando distintos puntos de vista de una misma trama, donde el relato tiene un autor y desde lo que expresa se va reconstruyendo

el evento. En este caso, hay una reconstrucción narrativa de lo ocurrido alrededor del 10 de Junio de 1971.

En la exposición del texto se encuentran fragmentos de entrevistas en que aparecen los nombres de quienes narran, cuando lo han autorizado; en otros casos, hay fragmentos en que aparece el seudónimo, porque también así lo solicitaron los entrevistados.

Sobre los ejes de análisis, hay que indicar que desde los presupuestos conceptuales y los sucesos alrededor de la matanza estudiantil se derivaron algunos de ellos. Y de las entrevistas con los actores, emergieron otros más. En ambos casos, se buscó que se ajustaran a los objetivos de la investigación. En este tenor, se presentan tres de esos ejes: (a) el tiempo: qué pasó el 10 de Junio, (b) el lugar de la represión: la normal, y (c) consecuencias y ecos del movimiento de 1971 (y del 68).

## **10 DE JUNIO NO SE OLVIDA**

Es una consigna que se grita en las manifestaciones que conmemoran la matanza estudiantil, lo mismo que en un coloquio, una exposición, un mitin. Las personas y grupos que participan en dichos actos traen al recuerdo lo ocurrido cincuenta años atrás, y señalan que hay que aprender de esos eventos trágicos, no solo para evitar que se repitan, sino para que se castigue a los responsables de la matanza: una manifestación pacífica reprimida, en lo que fuera el Distrito Federal (ahora denominada Ciudad de México). Jóvenes estudiantes que fueron atacados a plena luz del día por un grupo paramilitar llamado *Los Halcones*, del cual se negó su existencia. Los deseos de que ese evento no se olvide lleva a sobrevivientes de la masacre a dar cuenta, a narrar: reconstruir lo ocurrido. Recordar se vuelve una obligación (Mate, 2005), un ejemplo y una práctica que hay que realizar, al menos cada 10 de Junio.

### ***EL TIEMPO: QUÉ PASÓ EL 10 DE JUNIO DE 1971***

El año de 1971 remite a un ambiente de represión; en el poder se encuentra el Partido Revolucionario Institucional (PRI), de donde salen los gobernantes del país. En la presidencia se encuentra Luis Echeverría Álvarez, ofreciendo

una supuesta apertura democrática: al tiempo que recibe a parte del exilio latinoamericano, y piensa que su gobierno no debe ser puesto en cuestionamiento, que no aceptará pruebas sobre sus buenas intenciones; algunos intelectuales se suman con declaraciones que es su proyecto o el de la ultraderecha. No han pasado ni tres años de la represión del 2 de Octubre de 1968; el recuerdo está muy fresco en la memoria de diversos grupos del país, especialmente de la Ciudad de México.

La marcha se realiza el 10 de Junio, porque ese día se retornaba a clases en la Unam, donde se realizó la reunión que acordó la manifestación (Ortega, 2006). Las narrativas de quienes participaron en la movilización parecen no estar distantes en el tiempo, son como imágenes claras que posicionan a quien las escucha en los momentos mismos de la manifestación y la represión. Un egresado de la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica (IPN) narra sobre ese día:

es una marcha que se convoca para solidarizarse con la Universidad Autónoma de Nuevo León, que vive un proceso de movilización por una Ley Orgánica que les querían imponer, salen a las calles los compañeros, principalmente del Politécnico, pero también de otras universidades, en apoyo; y ahí en el trayecto, entre el Casco de Santo Tomás y la Normal, ahí fueron atacados por grupos de choques, armados con palos, francotiradores en las azoteas y todo un cerco policial que había alrededor de esa zona; y ya no se concluyó el destino final de la marcha, que era llegar al Zócalo. Hay que recordar que en esos tiempos prácticamente el único que tenía asegurado el acceso al Zócalo era el PRI [...] Hubo muchos compañeros desaparecidos y muertos en esa movilización del 10 de Junio (Mario, comunicación personal, 10 de junio de 2017).

Desde las 15:00 horas, los estudiantes comenzaron a concentrarse, partieron a las 17:00 horas; se habla de unos diez mil participantes. Se gritaba: «no olvidamos Tlatelolco» (Ortiz, 1971: 18). Hubo varios intentos de parte de la policía por impedir que se realizara: «¡Jóvenes! Disuelvan esta manifestación, porque no está autorizada» (Ortiz, 1971: 19), gritaba a través de un megáfono un comandante uniformado. La marcha no iba hacia el Zócalo, sino al Monumento a la Revolución (cerca del centro de la ciudad), pues el Zócalo,

después de la represión del 68, en efecto, estaba reservado para los eventos que patrocinaba el partido oficial (Ávila et al., 2011). El acontecimiento es de autoritarismo y de represión, es cruel, es mortal, pero es recuerdo, no puede dejarse fuera de la memoria porque algo quedaría incompleto en el devenir de una sociedad, de ahí que haya que reconstruirlo, narrarlo: hay un vínculo con las fechas, y no es formal, es afectivo (Halbwachs, 1941). Lo afectivo se siente, como indica su etimología: volver a sentir (Gómez de Silva, 1985).

Eso es lo que cruza a una joven estudiante que asiste a la manifestación de cada año, que convoca a la memoria de los estudiantes, un acontecimiento que considera relevante, emotivo; ante la pregunta ¿por qué marchar hoy?, expresa:

estamos conmemorando el 48 aniversario de la brutal represión que vivieron estudiantes en el 71, se le llamó *el halconazo*: un grupo de paramilitares golpeó y asesinó a jóvenes en aquel año (Soledad, comunicación personal, 10 de junio de 2019).

Después de las advertencias intimidatorias, de la lógica autoritaria ante la manifestación de solidaridad con los universitarios neoleoneses, los estudiantes continúan su recorrido: «la columna manifestante recibió un primer ataque con palos, sin que logran detenerla, por lo que los agresores se armaron con pistolas y rifles. Desde varios puntos los francotiradores dispararon sobre la pacífica marcha» (Ávila et al., 2001: 70). *Los Halcones* entraban en acción, y al grito de «Viva Che Guevara» se lanzaron contra los manifestantes (Ortiz, 1971: 19), evocando a un personaje cuya imagen los estudiantes enarbolaban en las marchas de 1968 y en distintas protestas, tratando de crear confusión, claro, para señalar que eran «los comunistas», quienes estaban detrás del enfrentamiento o quienes atacaban (Medina, 1972). El poder de corte totalitario se mostraba ante una expresión de descontento y solidaridad con sus iguales norteros. Las manifestaciones de oposición eran acalladas, castigadas, en todo momento entraban en escena la policía y el ejército (Guevara, 2018: 11). Y, en ocasiones, algún grupo parapolicíaco o paramilitar.

*Los Halcones* habían actuado ya antes: el 2 de Octubre de 1969, durante el homenaje luctuoso en Tlatelolco, un grupo de choque arremete contra los asistentes para dispersarlos; son *Los Halcones*. La prensa se hace poco eco

del suceso, pues continúa el control sobre los medios de comunicación por parte del poder (Monsiváis, 2008: 233-234). Asimismo, el 4 de noviembre de 1970, cuando en Ciencias Biológicas del IPN se realizaba un acto de apoyo a los obreros de «Ayotla Textil», unos dos mil estudiantes inician una marcha, los jefes policiacos amenazan: «no tienen permiso para hacer esta manifestación... mejor retírense» (Ortiz, 1971: 45). Los politécnicos argumentan sus derechos constitucionales y las libertades de manifestación... el general Raúl Mendiola Cercero les advierte: «no lo hagan, muchachos; tengo órdenes muy estrictas de disolverlos a como dé lugar. Mejor retírense... tienen cinco minutos para retirarse» (Ortiz, 1971: 46). Un grupo vestido de civil, con varas largas los ataca, fingen ser estudiantes y gritan vivas al *Che Guevara*; entran a las instalaciones del IPN y siguen golpeando estudiantes; son *Los Halcones*. Ante un periodista, el coronel Alfonso Guarro declara: «¿Pues qué no vio lo que pasó? ¿No vio que fue un pleito entre los estudiantes?» (Ortiz, 1971: 48). Los mismos argumentos de años atrás, para no admitir la intervención gubernamental represiva. La lógica paramilitar y parapolicial hacía parte del trabajo más sucio, el más letal. Con la represión del 10 de Junio, se desenmascara al poder y su grupo paramilitar; comienza a salir información del origen y actuación de ese grupo de choque.

El *Jueves de Corpus*, de dolor y sangre, lo conmemoran año con año quienes asisten a la marcha: saben que la memoria posibilita que el pasado y el presente estén hilados, mezclados, no separados, sino que sea una continuidad (Mead, 1929): «el tiempo humano era un sacrificio de la totalidad para privilegiar el instante y darle, al instante, el prestigio de la eternidad» (Fuentes, 2005: 98). Esto que expresa el escritor mexicano Carlos Fuentes para lo ocurrido en Tlatelolco aplica para lo acontecido el *Jueves de Corpus*. La memoria otorga continuidad y sentido al pasado desde el presente. El tiempo que se experimenta no se detiene, y los significados que se inscriben en ciertas fechas permanecen por virtud del relato, para ser comunicados y recordados incluso por generaciones posteriores, como los jóvenes que en esta investigación se entrevistan.

Como se muestra en este fragmento de narrativa, no pertenece a la generación del 68-71, sino una después, esta persona conmemora y reivindica luchas estudiantiles previas; es egresada del IPN y puntualiza algunas cuestiones sobre la marcha estudiantil y su represión:



el 10 de Junio del 71 no fue un movimiento, sino que hay un proceso detrás, donde se ataca la Universidad Autónoma de Nuevo León, y pues los compañeros a tres años de 1968 se vuelven a sumar a las calles y a la protesta, por la justicia y por proteger a las universidades y a la educación pública. En este sentido, los compañeros salen en una movilización para apoyar a esta universidad y realizando este recorrido de la normal, me parece que de la Facultad de Ciencias Biológicas [IPN], hasta el Zócalo, son impedidos a avanzar por grupos, de hecho, por un grupo de choque llamado *Los Halcones*, los cuales los atacan, los violentan y asesinan a muchos compañeros (Adriana, comunicación personal, 10 de junio de 2017).

La marcha era relevante por la forma solidaria que enarbolaba: se pasaba de las declaraciones al apoyo concreto, como solían decir los activistas estudiantiles. Era, también, la reactivación del movimiento y la hora de tomar las calles, lo cual no iba a permitirlo el gobierno. Un exdirigente estudiantil, Gilberto Guevara (2018: 17), al respecto señalará: cada vez que los estudiantes universitarios realizaban una manifestación de carácter político «casi siempre eran reprimidos».

Ya que los habían golpeado, baleado, violentado,

persiguieron a los que huían. Asaltaron la Escuela Nacional de Maestros, donde se habían refugiado centenares de personas. Usaron las ambulancias de la Cruz Roja para recoger a los lesionados, a quienes ultimaban a tiros; ocuparon el hospital Rubén Leñero, donde se apoderaban de los heridos para trasladarlos con rumbo desconocido (Ávila et al., 2011: 70).

Lo que ocurrió en el 68, como lo señala Adriana, nuevamente se ponía en práctica: «casi al oscurecer, vehículos del entonces Departamento del Distrito Federal, recogieron al grupo paramilitar, sustituyéndolo con soldados hasta el día siguiente» (Ávila et al., 2011: 70).

Portada de la Revista Por qué? Junio de 1971.



La memoria es un acto de reiteración, de comunicación: las fechas por sí mismas no tienen un significado, hay que endosárselos, y eso es justo lo que practican los estudiantes cuando conmemoran la matanza del 10 de Junio, asistiendo a una conferencia, a algún coloquio o a la marcha, por ejemplo. El teórico de la memoria colectiva, Halbwachs (1950), dirá que el tiempo es real en la medida en que tiene contenido, en la medida en que ofrece materia de sucesos al pensamiento social, en la medida en que no olvidamos.

Un joven participante de la marcha, que se reivindica como parte del bloque anarquista, comparte su versión del día del *halconazo*:

el 10 de Junio de 1971 los estudiantes buscaban en un acto de solidaridad, apoyar a la Universidad de Nuevo León, directamente, eh, fueron reprimidos como en el 68, ¿no? Muchos de los presos políticos del 68 salieron en ese año, entonces se armó nuevamente; empezaron a organi-

zarse los estudiantes directamente, a través de estos personajes. Un grupo paramilitar, como ya lo conocemos, como siempre, se va a presentar en algún lado, en algún movimiento, en alguna lucha dentro del Estado mexicano, pues los atacaron directamente; estos estudiantes corren por toda la avenida de los maestros y avenida México-Tacuba y son agredidos, ¿no? No solamente con palos, piedras, ¿no?, también con armas de fuego. El casco de Santo Tomás se manchó totalmente de sangre junto con la Benemérita Escuela Normal de Maestros. Y para nosotros es un acto de solidaridad, yo creo que, como anarquistas, nosotros nos presentamos aquí, no, no, no, también para hacer acción directa, en señal de que nos vamos a defender, que el acto de rebeldía no solamente está en los anarquistas, está en cualquier pueblo que quiera defenderse, que quiera tener su libertad (Enrique, comunicación personal, 10 de junio de 2017).

Tres generaciones narrando lo ocurrido en el *Jueves de Corpus*. Tres pensamientos que terminan por ser uno, el compartido, el del calendario social y político sobre sucesos que les atañen, que les significan, y del cual participan y narran. Una especie de mentalidad compartida hecha memoria colectiva que es de largo aliento; al menos así se va mostrando medio siglo después de lo ocurrido (Carpio y Mendoza, 2018).

Hay grupos, hay tiempos significados, tiempos múltiples de las diversas memorias de eventos que han vivenciado las colectividades. Cada sociedad tiene sus fechas que dan cuenta de eventos que le han marcado (Attali, 1982: 11). Utilizan esas fechas para reunirse, para comunicar y conmemorar, igualmente se requiere un sitio donde hacerlo. En la fecha hay una razón de por qué asistir, el sentido de por qué estar ahí. Lo cual se muestra cada 10 de junio, cuando se lleva a cabo una de las prácticas sociales más fuertes: la marcha, una manifestación en que se concentra la gente para expresar y mostrar su sentir; recordar y reivindicar a un grupo de luchadores sociales con el que, quien va narrando, siente que tiene un vínculo. Se marcha y se grita para volver a sentir la protesta de aquel entonces, para volver a sentir que uno participa de, por caso, la manifestación de ese 1971. Puede, en ese sentido, hablarse de un calendario estudiantil de izquierda, donde se marcan fechas, sobre todo de tragedias (porque así han sido muchas batallas universitarias), las cuales se conmemoran. En palabras de José Saramago (1991: 188),

se pondría en los siguientes términos: «el tiempo no es una cuerda que se pueda medir nudo a nudo, el tiempo es una superficie oblicua y ondulante que solo la memoria es capaz de hacer que se mueva y aproxime».

### ***EL LUGAR DE LA REPRESIÓN: LA NORMAL***

La manifestación salió de las instalaciones del IPN, era poca la distancia que había adelantado y la policía ya había realizado varios intentos por impedirla. Llegar a la avenida México-Tacuba, a la altura de la Normal (donde se estaba construyendo la estación de metro que lleva ese nombre) fue un logro, que se vio bloqueado por la actuación de *Los Halcones*. Al paso de los años, la marcha que conmemora la matanza estudiantil se cita en ese punto para partir hacia el centro de la Ciudad de México, el Zócalo, con la intención de ocupar la plaza que no se podía tomar en aquellos momentos de autoritarismo gubernamental. Así que ese sitio de la matanza es un lugar de memoria, un marco social que contiene el recuerdo que rebasa a la generación que lo gestó (Halbwachs, 1941).

Un joven que se autodenomina independiente, que asiste a la marcha, proporciona su versión de por qué concentrarse en el metro normal; expresa:

claro, sí, los sucesos del *halconazo*, también se le llama *Jueves de Corpus* a la matanza que hubo el 10 de Junio del 71. Fue justamente por esta parte, fue una marcha que pasó del lado de la Escuela Normal de Maestros, y justamente por eso la marcha sale de la Normal, porque en esa parte hubo enfrentamiento donde varias personas murieron y pues por eso (Camilo, comunicación personal, 10 de junio de 2019).

La manifestación, como señala Camilo, es reprimida a la altura del actual metro Normal. Los estudiantes acuerdan realizarla no dentro de los recintos universitarios, sino fuera, para mostrarse, además de que sentían la necesidad de tomar las calles, de realizar una marcha para dar cuenta que estaban de vuelta, pese a las prohibiciones de hacerlo por las autoridades gubernamentales. Acuerdan salir de San Cosme, argumentando: «el derecho de manifestarnos se defiende ejerciéndolo y no vamos a permitir que nos conculquen ese derecho» (Ortega, 2006: 193).

Al dar la vuelta en la calzada México-Tacuba, un grupo de jóvenes vestidos de civil, con apariencia de estudiantes, pero acoplados, los copó; llegaron por San Cosme en camiones grises (de recolección de basura, del gobierno): por varios lados se escuchaban «ráfagas de rifles automáticos y descargas de pistolas. Los gritos de dolor de señores, jóvenes y mujeres y niños, que se habían sumado al contingente manifestante, llenaban las calles aledañas a la Normal» (Ortiz, 1971: 19). La gente corrió y se resguardó donde pudo, comercios abiertos o las propias escuelas, entre ellas la Escuela Nacional de Maestros, pero hasta ahí llegarían *Los Halcones*, la policía o el ejército a sacarlos para llevárselos (Ortega, 2006; Ávila et al., 2011). Periodistas que cubrían la manifestación también fueron reprimidos, a algunos les quitaron su equipo para evitar los futuros testimonios gráficos (Medina, 1972).

El sitio de la represión es un marco social que contiene el recuerdo: asistir a la manifestación del 10 de Junio implica, de alguna manera, visitar el lugar donde parte de la memoria que ha forjado a la sociedad mexicana actual está presente. Estar ahí un 10 de junio significa actualizar la indignación de entonces. Llegar al lugar de la matanza y narrar desde ahí es practicar la memoria, un ejercicio de memoria colectiva. El alrededor del metro Normal deviene lugar practicado. Desde ahí se intenta irradiar a la población sobre lo acontecido décadas atrás.

La memoria trata, también, de señales, indicios, de brevedades o trozos de sucesos significados. En efecto, hay quienes no tienen toda la información, pero sí la idea, la imagen de los acontecimientos, lo cual convoca a participar. Es el caso de quien actualmente es una estudiante y por vez primera asiste a la marcha; relata:

lo que sé, es que en la Normal está el monumento del *halconazo*; no sé muy bien, no lo tengo claro, pero en esta zona fue en donde se dio lo del 71 [la represión] (Gina, comunicación personal, 10 de junio de 2019).

Dentro de la estación metro Normal hay una placa que el gobierno de la Ciudad de México colocó en el aniversario xxx de la matanza. El actual presidente de México en ese momento era el jefe de gobierno de la ciudad.

Cada aniversario, la gente que participa en la marcha, sale de ese metro y se concentra afuera para partir en grupos, gritando: «10 de Junio no se

olvida»; entre los manifestantes se encuentran sobrevivientes de la represión. Van coreando consignas, actualizando sus entonaciones, de acuerdo con las represiones del momento y sus demandas, al tiempo que informan a la población que mira el paso de los ya no tan jóvenes y los actuales estudiantes jóvenes que hacen acto de presencia cada aniversario, como ritual de conmemoración. En México, las marchas se han convertido en prácticas de la memoria colectiva, en vehículo de actualización del pretérito, con la intención de que ese pasado significativo se haga presente cuando se evoca. Para ciertos grupos tiene un valor simbólico y político el metro Normal: aludir a la Normal de Maestros y el metro que se encuentra a un costado, es remitirse al lugar de la matanza estudiantil.

#### Placa en la estación metro Normal de la Ciudad de México.



*Foto del autor.*

Quien fuera activista en 1971, perteneciente a los Coco de entonces, reconstruye ese momento doloroso, ese instante que queda para toda la vida, porque el suceso lo atravesó literalmente:

la represión fue muy cabrona. Yo estaba organizando los contingentes como miembro del Comité Coordinador POLI-Unam, y cuando terminé corrí hacia el frente porque sabíamos que había mucha provocación, que nos querían detener y todo; y cuando llego a Sor Juana Inés de la Cruz que pega en la Normal, la calle pega en la Normal, ahí nos agredieron *Los Halcones*. Luego me metí a la Normal corriendo, salí por la avenida México-Tacuba y ahí fue donde me dieron el balazo, un MI me atravesó cuatro partes de mi cuerpo: entró por el pecho, salió por la axila y atravesó el brazo [...] había muchos compañeros que iban cayendo, íbamos corriendo, iban cayendo, cayendo, hombres, mujeres, ahí perdimos a varios compañeros muy combativos del politécnico» (Manuel, comunicación personal, 10 de junio de 2018).

Otro participante de la manifestación de aquel día luctuoso relata de manera sintética lo sucedido y dónde ocurrió la represión, con actores incluidos: recuerdo

todo, o sea, me refiero a todo, a la traición, a la matanza de 1971: cuando salíamos de la avenida de los baños, casi llegando a la Normal, fuimos cercados y más adelante salieron grupos de choque, que hoy se les conoce como *Los Halcones*, que venían con varas de kendo, de karate, y pues bueno, fuimos golpeados y [...] y enseguida se oyeron muchos balazos, cayeron muchos compañeros (Jesús, comunicación personal, 10 de junio de 2018).

Las narraciones reiteran: a la altura de la Normal salió el grupo que atacó a la marcha, portaban varas y lanzaban golpes de karate; acto seguido, comenzaron a disparar. Y, efectivamente, tiempo después se sabría que ese grupo que arremetió contra los estudiantes se llamaba *Los Halcones*. Que había sido creado con la finalidad de tener control y evitar expresiones que, a decir del entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz, dañaran la imagen de México en el extranjero. Corría el año de 1966, el general Luis Gutiérrez Oropeza plantea crear un grupo paramilitar que respondiera a lo que solicitaba el presidente (Castillo, 2008). Por las actividades que realizaba, debían estar involucrados el secretario de la Defensa Nacional, la cabeza de la Dirección Federal de

Seguridad (DFS), el jefe de Departamento del Distrito Federal, el secretario de Gobernación; en una de las zonas militares se alistaron recursos humanos e instrumentales. Para darle cobertura a este grupo, se dijo que resguardaban las instalaciones del metro; pero la tarea para la que fueron creados era poner bajo control inconformidades en las escuelas y apagar las huelgas, actuando con un bajo perfil más no con baja violencia (Ortiz, 2014: 12).

En la reconstrucción de toda esta trama, hay un actor: los estudiantes; hay una fecha: 10 de Junio; hay un lugar: el metro Normal o la Escuela Nacional de Maestros; y un protagonista inesperado: *Los Halcones*. Ahí tenemos los elementos de una narración que se reconstruye medio siglo después. Con afecto se relata lo sucedido, con rabia, con dolor, pero se narra, se reconstruye la tragedia para comunicársela a la sociedad mexicana, como una forma aleccionadora de lo que no debería nuevamente ocurrir.

Era 1971 se anunciaban nuevos tiempos, que había un cambio; meras falacias. Un estudiante de ese entonces, Joel Ramírez, narra:

nadie esperaba una represión de este tamaño [...] recuerdo que por ahí había una construcción y los albañiles empiezan a tirar piedras y ladrillos hacia la calle para que los estudiantes pudieran aventárselos a los *halcones* que venían con palos de *kendo* y algunos, con armas de fuego (Condés, 2001: 27-28).

La construcción a la que alude el entrevistado es el metro Normal, como se mencionó, que en ese entonces se estaba edificando: el lugar de memoria.

Asistir a un sitio donde ha ocurrido algo que se considera trascendental, es revivirlo de alguna manera; es actualizar el suceso mediante un relato y, en el caso de los jóvenes, es actualizar lo que se les ha relatado; y al narrar el lugar donde algo ocurrió, lo afectivo se deposita en la sensibilidad de lo expresado: «el pasado se convierte parcialmente en presente: se toca, se está en contacto directo con él» (Halbwachs, 1941: 46). Así es la memoria colectiva: recurre a marcas, sitios, momentos y, en ocasiones, instala placas: «marcar espacios, respetar y conservar ruinas, son procesos que se desarrollan en el tiempo, que implican luchas sociales, y que producen (o fracasan en producir) esta semantización de los espacios materiales» (Jelin y Langland, 2003: 3-4). Se estudian creencias colectivas, se intenta percibir su fuerza, su



entusiasmo, su afecto, lo que de memoria colectiva hay en asistir a la marcha del 10 de Junio: «la memoria colectiva es esencialmente una reconstrucción del pasado, que adapta la imagen de los hechos antiguos a las creencias y necesidades espirituales del presente» (Halbwachs, 1941: 51).

La realidad del pasado no está ahí, pues es una reconstrucción que se realiza desde el presente, como ya se ha señalado, es una significación de acuerdo con los requerimientos del presente; por ejemplo: la demanda de justicia que medio siglo después se sigue enarbolando para que se esclarezca lo sucedido y se castigue a los responsables (que cada vez son menos los que están con vida).

### ***CONSECUENCIAS Y ECOS DEL MOVIMIENTO DE 1971 (Y DEL 68)***

Narrar lo ocurrido en junio de 1971 en México es entrar en el relato de su antecedente por antonomasia: el movimiento estudiantil de 1968 y la represión del 2 de Octubre. Hablar del *Jueves de Corpus* es remitirse a Tlatelolco. De hecho, dada la cercanía, hay estudiantes que participaron en ambas protestas estudiantiles: menos de tres años habían transcurrido entre el primero y segundo movimiento. Es mucho mayor la producción de material sobre 1968, y cuando se investiga 1971 inevitablemente sale a colación el estallido previo. Al realizar el balance medio siglo después de lo ocurrido en el *Jueves de Corpus*, aparece en el relato el impacto del movimiento de 1968: no se habla del primero sin el segundo. De ahí que este apartado introduzca la gesta del 1968 en su reconstrucción.

**Marcha del 10 de Junio de 2019, encabezada por el Comité 68.**



*Foto del autor.*

Quien participara en el movimiento de 1971 siendo estudiante de bachillerato, realiza una comparación entre el ayer y el hoy, relata:

lo que hemos ganado nosotros no han sido concesiones; o sea, hoy podemos manifestarnos sin mucho problema, hoy podemos hacer publicaciones, pero en aquel tiempo todo esto estaba prohibido: que te vieran un libro de marxismo en el brazo ya era motivo suficiente para que te acusaran de comunista y fueras a la cárcel. Entonces, sí hay cambios, pero los hemos logrado en base en la lucha, no han sido concesiones del gobierno (Guillermo Palacios, comunicación personal, 10 de junio de 2018).

En el mismo tono otro participante de la expresión contestataria relata qué cambios percibe, cuál es el impacto del movimiento:

bueno, tenemos libertad de expresión, tenemos libertad de prensa, tenemos derecho a manifestarnos, más libertades que antes, en nuestra época no teníamos (Guillermo Vázquez, comunicación personal, 10 de junio de 2019).

Las libertades democráticas se demandaban desde el movimiento de 1968; fue un año mundial en que eso se exigían a coro; Praga, París, México... una lucha contra el poder y las formas autoritarias: el 68 en el mundo «es uno de esos años-constelación en los que sin razón inmediatamente explicable coinciden hechos, movimientos y personalidades inesperados y separados en el espacio» (Fuentes, 2005: 11). Es un tiempo en que emergen movimientos contra las formas autoritarias, una protesta internacional, en que «los jóvenes –los masacrados jóvenes– se hicieron escuchar muy alto y muy fuerte en todo el mundo», y aunque en México los asesinaron se ganó mucho a mediano plazo (Magdaleno et al. 2018: 5): la manifestación de 1971, en cambio, fue más local, y aunque sí se enarbolaban banderas de libertades democráticas, como la de reunión, manifestación y expresión, durante la primera marcha en las calles, después de la masacre de 1968, al movimiento lo congelaron, lo atajaron, lo reprimieron. No así sus consecuencias, pues representaba la segunda matanza en un lapso breve por parte del mismo grupo en el poder: el PRI; y eso caló en el ambiente social y político. Nuevamente, hablar de la represión de 1971 obliga, a quienes participaron en ese entonces, a remitirse al movimiento estudiantil de 1968 y la matanza en Tlatelolco.

La masacre del 10 de Junio fue reportada por algunos medios impresos, pero rápidamente desapareció del ambiente periodístico y del escenario público: se silenció la tragedia; el poder, dirá Carlos Monsiváis (2008: 234), cierra filas y muchos medios, en especial la televisión, calla la represión. Quien también fuera representante de una vocacional, de una escuela de bachillerato en ese año de tragedia, desde su adolescencia participativa, trae el pasado al presente:

lo fundamental por lo que nosotros luchamos, en esos años, fue por la democracia, la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libertad de manifestación; yo creo que todo eso se ha cumplido [...] Yo creo que tenemos que seguir luchando por todo eso, por la plena democracia, por nuestra libertad de expresión, por nuestra libertad de pensar (Pedro, comunicación personal, 10 de junio de 2018).

De esa misma generación que batalló en el contexto del autoritarismo, cuando la represión era el canon con que se enfrentaba el descontento, otro

solidario del movimiento con los estudiantes de Nuevo León da cuenta y, desde su perspectiva, enuncia lo que se ha modificado:

por supuesto que hay cambios: después del 68 este país no volvió a ser el mismo, es totalmente diferente, quizás lo que no está totalmente aclarado es qué fue lo que cambió en las vidas cotidianas, no tanto en la política, sino en las vidas cotidianas qué cambió. En ese sentido, lo que cambió es el país que tenemos ahora, si no seguiría siendo un país autoritario con costumbres muy tontas que tenían los antiguos (Abelardo, comunicación personal, 10 de junio de 2018).

Hay que insistir, la del 71 es una generación que se enfrentaba a un Estado de corte totalitario, que copaba y controlaba todo: desde sus organizaciones regulaba la vida social y política del país. La cultura y los medios de comunicación no escapaban a ese control. Era un gobierno que se decía heredero de la Revolución de 1910, que en la segunda mitad del siglo XX dio frutos de cierta prosperidad y que en el terreno de la educación ofrecía alternativas a distintas capas sociales; la clase media crecía y, a la par, las maneras rudimentarias, toscas y de escarmiento por parte del poder no solo no se modificaban, sino que se acentuaban. Los jóvenes al manifestarse cuestionaban esas formas absolutistas (Fuentes, 2005: 14), restándole legitimidad al partido-gobierno: el PRI, al que unos lustros después Mario Vargas Llosa llamaría «la dictadura perfecta». En efecto, el presidente tenía un gran poder, marcado desde la Constitución, y un partido cuasi estatal, siendo el PRI un partido con una maquinaria corporativa de organizaciones que controlaba una gran parte de la vida de la sociedad. Además, el gobierno contaba con un aparato de seguridad e información que vigilaba e infiltraba a la oposición, como la DFS: «a través de esa instancia gubernamental, se persiguió igualmente a líderes y militantes de grupos sindicales, campesinos y juveniles disidentes» (Guevara, 2018: 11). No había acción, organización o personaje de oposición considerado peligroso que no fuera registrado en la vigilancia gubernamental.

Es muy cierto que previo al movimiento de 1968 las libertades democráticas estaban conculcadas, la gente no podía tomar las calles si así lo acordaba, pues debían solicitar permiso a las autoridades; fiel a este proceder por parte

del poder, la represión era la fórmula para enfrentar el descontento: en 1956 el ejército entró a las instalaciones del IPN para acabar con un movimiento. Entre 1958 y 1960 reprimieron a ferrocarrileros, electricistas, maestros, trabajadores postales; en 1962 el ejército asesina al líder agrario Rubén Jaramillo; en 1964 los militares fusilan a un grupo de campesinos en la sierra de Guerrero; en 1966 el ejército ocupa la Universidad Michoacana; cualquier manifestación contra el poder y el orden era reprimida; los estudiantes y sus protestas no escapaban a este método opresor. El pensamiento autoritario del grupo en el poder se expresaba campantemente: Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría y Marcelino García Barragán son «los tres principales verdugos de los estudiantes» en 1968 (Guevara, 2018: 125); el primero, presidente cuando ocurrió la matanza en Tlatelolco, y el segundo, secretario de Gobernación, y ya presidente cuando en 1971 se masacró nuevamente a los estudiantes: «México no era un país democrático ni libre. Era un régimen autoritario, porque era represivo» (Guevara, 2018: 12). La bota militar y las balas eran una respuesta constante a la rebelión contra el autoritarismo: la protesta juvenil fue cruentamente reprimida (Illades y Santiago, 2014).

Contra esta cultura totalitaria se enfrentaba un movimiento estudiantil, como el de Nuevo León en el norte del país, en que el presidente como centro político y de poder decidía a quién ponía y quitaba en los gobiernos locales, y se entrometía en los asuntos universitarios. Ante tales excesos y las protestas de los universitarios neoleonenses, se sumó la solidaridad en la capital del país para mostrar la capacidad estudiantil de poner a prueba a un gobierno que declaraba tener «apertura democrática» (Ortega, 2006). Además, y no era un dato menor, en la memoria colectiva de esos jóvenes estaba muy presente lo ocurrido el 2 de Octubre de 1968. El poder, por supuesto, le apostaba a la desmemoria, al olvido. Y efectivamente, el gobierno de Luis Echeverría se sintió a prueba, asumió que lo estaban calando, como él decía. En el pensamiento paranoico del gobierno seguía presente, como tres años antes, la idea de que el comunismo estaba detrás de toda expresión de inconformidad estudiantil. No solo el poder, también la derecha sostenía esa hipótesis. Prácticamente se estigmatizaba como enemigo a cualquier expresión juvenil de descontento. La intervención violenta era su consecuencia. Y eso es, justamente, lo que la memoria recupera, lo que el relato trae a colación. Y así se explica el presente.

A la distancia se miran los cambios, sobre todo en el orden de las libertades democráticas que no se tenían en los años sesenta y setenta. Pero en la forma de responder a la rebeldía juvenil y estudiantil parece que el régimen político no cambia sus prácticas, incluso se percibe que más bien estas se acentúan: la represión de parte del Estado con ciertas expresiones de inconformidad sale a relucir y, por el grupo de adscripción, se señala el ejercicio de violencia contra los estudiantes. En particular, un suceso reciente se trae a colación: el de los 43 de Ayotzinapa. Quien fuera estudiante del IPN cuando ocurrió la matanza, que participó en la movilización del 10 de Junio, y año con año marcha, lo deja claro:

sí ha cambiado, ha cambiado todo. Lo que no ha cambiado es que el Estado mexicano sigue reprimiendo a la educación popular: Ayotzinapa es un ejemplo más claro de ello, los tres de Guadalajara es otro ejemplo más, y todos los estudiantes y jóvenes que siguen desapareciendo, eso no ha cambiado; en lo demás, aquí vamos (Adolfo, comunicación personal, 10 de junio de 2018)

En un tono similar, otra entrevistada se manifiesta, pone en el centro de la actualidad la represión; también participante de la protesta de medio siglo atrás, hace un balance sobre lo que ocurre hoy en nuestro país, y en ciertos ámbitos le parece que no ha mejorado; narra:

estamos a casi cinco años de la desaparición de los 43 [de Ayotzinapa] ¿no?, y la realidad de la desaparición y asesinato no ha cesado; los números son escandalosos en este país y en el marco de la Guardia Nacional que implica mayor militarización en el país. Seguramente esos números no disminuirán, lamentablemente; está comprobado históricamente [que] cuando el ejército sale a las calles la desaparición de hombres, de mujeres, la violación sistemática de derechos aumenta brutalmente; por eso ahora es clave tenerlo presente (Soledad, comunicación personal, 10 de junio de 2019).

Entre el reconocimiento de los logros y lo que se ha modificado aparece como una constante el relato sobre lo que no ha cambiado que, de hecho,

ha sido escandaloso: la represión a estudiantes. También participe de la manifestación del 10 de Junio de 1971, relata:

pues desafortunadamente muchas cosas no han cambiado, aunque hay más libertad, digamos de expresión. Por ejemplo, esta marcha te lo puede demostrar, pero en lo esencial, en lo esencial hacen falta muchas cosas, como yo en lo personal les digo: no estamos por ‘juntos haremos historia’, nosotros ‘juntos hicimos historia’, y la seguimos haciendo. Necesitamos que haya más justicia, o sea, mucha gente que está en el mismo gobierno y que todos sabemos que ha sido nociva para el pueblo como [Porfirio] Muñoz Ledo, como [Manuel] Barttlet y muchos más, o sea, si realmente es un gobierno que quiere cambiar y transformar al país debe demostrarlo con hechos, es lo que queremos que lo demuestren con hechos (Cuahtémoc Padilla, comunicación personal, 10 de junio de 2019).

La entrevista se realizó durante la marcha conmemorativa en el 2019, de ahí que el entrevistado la refiera como un signo de los logros y cambios respecto a lo que les tocó vivir cinco décadas atrás. También refiere al nuevo gobierno emergido de una izquierda partidista que prometió cambios profundos y del cual se espera una actuación más civil e institucional, no ilegal y violenta. El balance está ahí, por parte de quienes vivieron tiempos de autoritarismo férreo.

Y contra este autoritarismo de décadas, los estudiantes y los jóvenes han seguido manifestando su descontento; han conquistado, como ellos mismos lo han indicado, ciertos derechos; han realizado huelgas en los ochenta y los noventa. Pero la forma represiva de parte del gobierno no se atenuaba, más bien parecía incrementarse, así se percibía; múltiples situaciones lo muestran, y de los más recientes en el ámbito estudiantil es el caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, desaparecidos la noche del 26-27 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero, en el sur del país, y cuya desaparición se aloja en la memoria de los grupos estudiantiles:

porque consideramos que todavía sigue impune el asesinato y toda la represión del 10 de Junio, entonces consideramos que hoy más que nunca sigue vigente salir a las calles en el marco de que se acaba de aprobar y

legalizar la Guardia Nacional, ¿no?, porque pareciera que con esa política quieren que nos reconciliemos con todas las fuerzas represivas que se han encargado de desaparecer a los luchadores sociales, pero también reprimir estudiantes, comunidades indígenas, trabajadores, mujeres, por eso estamos hoy en las calles (Daniela, comunicación personal, 10 de junio de 2019).

Mirar los excesos del pasado desde la óptica del presente es mirar los problemas actuales. Desde el orden estudiantil, es enfocarse sobre las represiones que se han sufrido en el pasado reciente y los excesos del poder. Cambios los ha habido, pero también está la conciencia de que hace falta modificar cierto estado de cosas: detener la represión, esclarecer lo que ha sucedido con las masacres son tareas de las actuales generaciones, y del gobierno emergido de amplios sectores sociales y políticos, entre ellos la izquierda; además de no mandar señales de control policial y militar, como terminó siendo la creación de la Guardia Nacional. Y a pesar de estas desproporciones actuales del gobierno, se reconoce que algo es diferente respecto a lo que sucedía décadas atrás, que fue algo que consiguió la sociedad: lo logrado no se percibe como concesiones de la clase gobernante. El impacto de la protesta estudiantil y sus demandas de libertades democráticas se mira desde el presente, como hace la memoria, con su balance.

El impacto de la represión sobre los jóvenes fue atroz; la desconfianza hacia el gobierno se acentuó: la masacre de Tlatelolco y la del *Jueves de Corpus* echó abajo la creencia estudiantil en la democracia; la sensación de que las rutas abiertas y legales se cerraban cayó como una losa, una dura lección. En efecto, las represiones de 1968 y 1971 cerraron para miles de mexicanos la posibilidad de transformar la realidad a través de las rutas pacíficas; diversas escuelas de educación superior y universidades se tradujeron en centros de una fuerte inconformidad a grado tal de que de esos espacios surgieron núcleos guerrilleros (Ávila et al., 2011: 72). Los grupos revolucionarios comenzaron a crecer, la radicalización estudiantil se propagó; los estudiantes indignados comenzaron a prepararse ideológicamente e incrementaron las filas de la lucha armada: el gobierno empujó a estudiantes, profesores e intelectuales a engrosar la radicalidad (Guevara, 2018: 121-124). En México «no es comprensible la historia del país del 68 para acá sin la historia del



país antes y durante el 68», liberación de presos políticos, y su trabajo político abierto, las guerrillas que se propagaron después de la represión del 2 de Octubre, así como la reforma política en los setenta, que se presentan después del 68; estos sucesos se abrieron paso con el movimiento estudiantil (Fuentes, 2005: 16).

Hay otra vertiente, que también debe reconocerse: la edificación de espacios. El impacto y eco del 68 y del 71 se fue haciendo sentir en el Movimiento Urbano Popular, en la creación de organizaciones campesinas, en partidos políticos, como el Mexicano de los Trabajadores (PMT) y el Socialista de México (PSM); además de evidenciar las deficiencias y excesos del Estado, también

motivó el crecimiento de la participación política de la ciudadanía mexicana, e hizo que la educación pasara por una reforma que se tradujo en la apertura de más centros educativos, como el CCH, el Colegio de Bachilleres y la UAM (Domínguez, 2003: 126).

Hay cambios, ciertamente, se palpa en las manifestaciones que se realizan cada vez que se desea protestar, cuando se toman las calles. Hay también, como se ha indicado líneas arriba, represión, y masacres, como los entrevistados señalan. En el propio devenir de las marchas y de los relatos se pone en evidencia que, asimismo, se trata de una forma de educación: hacer lo posible porque esto no ocurra en el presente. ¿Qué les ha dejado a los jóvenes la represión de estos dos movimientos que hemos reconstruido en este trabajo?: una enseñanza, y claramente lo expresa un manifestante, autodenominado independiente, que conmemora a sus antecesores:

nos hace darnos cuenta que en México el PRI gobierna, ¿no?, gobierna a través del miedo y de ser necesario asesinar gente; entonces, creo que para los jóvenes es importante darse cuenta que estas cosas pasaban en nuestro país para que no se vuelva a repetir, para que no vuelva a llegar el PRI a la presidencia y vuelva a matar personas. Que ya pasó, ¿no? Enrique Peña Nieto durante su sexenio desapareció a 43 estudiantes, que es algo igualmente lamentable, ¿no?, justamente nos demuestra que el PRI no ha cambiado en su forma de hacer política; entonces yo creo que sí nos dice

algo al respecto a los jóvenes, y es que debemos estar bien informados para no volver a cometer los mismos errores (Camilo, comunicación personal, 10 de junio de 2019).

Si bien para este momento ya está en la presidencia un personaje de oposición, el balance se hace sobre la base de las administraciones anteriores, hasta el pasado reciente.

## CONCLUSIONES

En el libro *Operación 10 de Junio*, Gerardo Medina señala al Partido Comunista, las juventudes comunistas en específico, como aquellos que prácticamente impusieron la manifestación del 10 de Junio pues, escribe, la mayoría de los integrantes del Coco se inclinaban por cancelar la marcha: «los activistas del ‘Partido Comunista Mexicano’ desataron toda la demagogia posible [...] y ganaron el acuerdo de realizarla» (1972: 60). Más aún, acusa: «todos los que llevaban magnavoces eran activistas del PC [Partido Comunista]» (1972: 61). Cuando el libro se publicó, Medina era activo militante del derechista Partido Acción Nacional (PAN). Esa idea de que el comunismo tenía las manos detrás de las manifestaciones estudiantiles permaneció por más tiempo en el imaginario del gobierno y sus aliados. A los estudiantes no se les puede reprimir fácilmente, porque una y otra vez se ha dicho, desde la esfera oficial, que son el futuro; en cambio, a los «comunistas» y los aliados de Cuba sí se les puede eliminar y negarles derechos hasta de entierro: «no eran muertos para el presidente. Eran alborotadores, subversivos, comunistas, ideólogos de la destrucción, enemigos de la Patria encarnada en la banda presidencial» (Fuentes, 2005: 104). Esto que escribe Carlos Fuentes aplica para el *Jueves de Corpus*: los cuerpos de los asesinados no podían ser reclamados; eran comunistas, no estudiantes, el viejo discurso operó nuevamente ahí (Ávila, 2011 et al.). O la tesis demagógica que apuntaba que la matanza había sido producto de un enfrentamiento entre dos grupos de estudiantes con diferencias ideológicas. Discurso conspirador y actuación represiva, ahora a manos de grupos paramilitares, cuya existencia oficialmente no se quiso reconocer (Ortiz, 1971). La misma retórica que operó tres años antes,

cuando el movimiento de 1968. Repetición y terquedad de las prácticas discursivas del poder.

Del lado de los jóvenes, del lado de los estudiantes, del lado de los activistas de la protesta de 1971 hay, a su vez, reiteración y reivindicación para conmemorar; para que lo sucedido no caiga en el olvido. Por eso narran la tragedia como suya, desde la perspectiva de su grupo, por eso se convocan y citan afuera del metro Normal para expresarse y así dar continuidad a la rabia y el dolor de aquel entonces: para mostrar que tomar las calles es parte de las libertades democráticas por las que entonces se luchaba, y llegar al Zócalo, que estaba vetado para ellos, es un triunfo simbólico. Manifestarse para actualizar la lucha, expresan. Seguir demandando justicia para lo ocurrido medio siglo atrás, porque el pasado no termina de pasar, se encuentra en el presente, en las reivindicaciones que la gente realiza sobre este tiempo significado: marchar, año con año en 10 de Junio es convocar al recuerdo, es actualizar lo sucedido: que se reprimió una manifestación pacífica y eso no se olvida. En un magnífico ensayo, Octavio Paz (1989: 158-159) aduce que un evento puede verse con los «ojos del primer día», lo cual significa «ir» al momento originario de ese 1971, revisitarlo, como si se tratara de un «tiempo petrificado», que permanece para recuperarlo y narrarlo en el presente, lo cual, de alguna forma, es una «fidelidad a la memoria». Enrique Florescano expresa que, en buena medida, los esfuerzos en pos de la memoria, en el caso de los narradores e investigadores, están atravesados por un entorno familiar, grupal, de comunidad, que nos lleva a tratar de reconstruir aquellos eventos significativos (aunque dolorosos) para dar cuenta de dónde venimos como sociedad. Esta bien puede ser una razón que lleva a los sobrevivientes del 10 de Junio a relatar lo que ocurrió ese jueves fatídico: «para no olvidar» formulan e insisten varios de los entrevistados. Se piensa como una «deuda» que se salda cuando se comunican los eventos vividos, al tiempo que se actualiza y se mantiene viva la memoria de los agravios (1999: 11).

Indudablemente, se trata de recordar, de no olvidar. Omitir el pasado de donde se viene es no tener sentido del presente: las sociedades requieren saber de su pasado, por eso hay que hurgar en él, para saber cómo se ha edificado la actualidad. Clausurar ciertos sucesos pretéritos y sus narraciones es dejar incompleta a una sociedad, es permitir que la fuerza del vacío se imponga, y es que el olvido es como algo que se ha perdido. Ocultar eventos

trágicos del devenir de un país lleva a su desconocimiento cuando se presentan y relatan por vez primera a un público que lo desconocía: lo extraño hay que hacerlo comprensible, significativo, como esas masacres que se piensa que ocurrieron en otros lados, en otros países, no en el propio. El silencio de las matanzas estudiantiles lleva al olvido: el silencio sobre un evento implica olvido porque no se le piensa; sobre los excesos se calla, se hace mutis sobre los doblegados: «al vencido se le reduce al silencio; también si son dioses: derrotados, se callan» (Le Breton, 2006: 67). De lo que no se habla, no cobra existencia social. De ahí que se tenga que narrar para que se salga de esas sombras del desconocimiento: la sociedad debe tener una reconciliación con la realidad, conociendo lo que ocurrió en tiempos pretéritos, sean de dicha o de desdicha esos momentos que se han ocultado. Mnemósine debe hacer acto de presencia.

Contrariamente al olvido y al silencio, como se ha señalado al inicio del trabajo, la memoria se alimenta del lenguaje, de la comunicación, de las narraciones: «la tradición oral es proclive a la redundancia, y también estimula el discurso florido y la verbosidad. La cultura oral repite continuamente los mismos temas para mantener la continuidad del relato» (Florescano, 1999: 225). De esta forma, la memoria colectiva de esos grupos permanece (aunque no como se quisiera: ampliada y en el escenario público), y eso es lo que se pone de manifiesto año con año en la marcha del 10 de Junio: la memoria mantendrá en el grupo aquello que le resulte significativo, y suele encontrarlo en ciertas fechas y lugares, en marcos sociales: para localizar un recuerdo, hace falta inscribirlo en un conjunto de otros recuerdos de los cuales se conoce su ubicación en el tiempo y en el espacio (Halbwachs, 1925: 194). Y esa memoria se alimenta de elementos brindados por los testigos y quienes reconstruyen esos pasajes recapitulados.

La memoria colectiva es un producto social: recordamos como respuesta al mundo, y es ese mundo el que nos lleva a comprender lo que decimos, hacemos y somos; es, por caso, lo que ocurre con las entrevistas realizadas: la gente recuerda y reconstruye sobre la base de un intercambio con el mundo, por ejemplo, con quien entrevistaba, en un diálogo y, de esta forma, quien narraba iba reconstruyendo lo ocurrido décadas atrás. Es, efectivamente, en la sociedad donde las personas tienen sus recuerdos, donde los adquieren y donde los comunican, donde los reconocen y posicionan: las personas re-

cuerdan y narran en perspectiva y posición de un grupo (Halbwachs, 1925; 1941), en este caso desde la traza de quien sufrió la represión.

Ahora bien, la interpretación del pasado es una práctica muy arraigada en las sociedades; si sobre el pasado remoto México es «memorioso», no podría decirse lo mismo sobre el pasado reciente: sus tragedias no están del todo en la memoria compartida de la sociedad, sino en algunos grupos. La tesis que sostiene el historiador y estudioso de la memoria mexicana, Enrique Florescano, es que hay una «macronarrativa» que predomina, en que se «absorben» otras versiones menores o no dominantes, incluso marginales, sobre la interpretación del pasado; y esa versión hegemónica es la que inunda los discursos públicos y oficiales. Pues bien, en este caso, habrá que indicar que las narrativas del poder, las versiones oficiales, han marginado, eliminado o silenciado las interpretaciones de hechos cruentos y dolorosos, que nos implican directamente, como la matanza del 10 de Junio, que no aparece, por ejemplo, en los libros de texto de historia que se enseña en las escuelas públicas del país. Asistimos a una historia oficial hecha por expertos que ha dejado de lado las narraciones que no encajan con los cánones que se han erigido: «los historiadores profesionales, al convertir los principios académicos en el sostén de la investigación histórica, desvaloraron la memoria colectiva y marginaron al historiador aficionado» (2002: 18), y con ello dejaron fuera del relato del pasado de la sociedad a eventos que resultan incómodos para las élites del poder, los aparatos gubernamentales, y que además no encajan con los cánones que imperan en torno a cómo se expone el pasado de este país a su sociedad, por caso, la retórica de héroes y vilanos y la historia de bronce con que se nutre el pensamiento social.

En sentido inverso, este trabajo y otros intentos (González y Mendoza, 2018) muestran que debe hurgarse en las memorias locales de eventos significativos para ciertos grupos y que tienen eco a la distancia, que debe apostársele a su reconstrucción, como antaño ocurría cuando se recogían mitos, tradiciones, remembranzas legendarias en el mundo mesoamericano, antes de que esta perspectiva sobre el pasado fuera arrumbada en el cajón de los relatos ficticios (Florescano, 2002: 444).

Y es que lo sucedido en México con distintos movimientos estudiantiles no es ficción, es represión concreta y violenta. Desde ahí han emergido los relatos de quienes fueron participantes en esas gestas, y narran para recons-

truir su paso por las movidas contestatarias. Ahora bien, los sucesos que relatan no tienen el mismo impacto décadas después, eso hay que señalarlo. En efecto, al 68 se le fue rodeando de mito, un relato estructurado simbólicamente, en el que no se muestran contradicciones y se enaltecen virtudes y oscurecen defectos; al tiempo que se le posiciona como el movimiento canon, que se ha convertido en modelo, al que voltean la mirada los posteriores movimientos estudiantiles para sentirse herederos de esa hazaña (Guevara, 2001: 99-100); volviéndose, en los hechos, en un claro referente para otros movimientos estudiantiles. En cambio, la protesta de 1971 ha estado, respecto al 68, algo relegada: ha tenido menos producción de investigación académica, menos publicaciones, menos interés en la óptica de la revisión de los movimientos sociales. Su importancia, no obstante, es mayúscula; así lo reconoce uno de los estudiosos de la violencia en México cuando señala que «la masacre del Jueves de Corpus de 1971 cerró el ciclo de represión que se había iniciado con el movimiento estudiantil de 1968, pero abrió otro más: el surgimiento de otras organizaciones armadas» (Montemayor, 2010: 131). Justamente, hablar de 1971 es introducirse al tema de la lucha guerrillera, a donde llegaron muchos estudiantes que experimentaron la represión en 1968 o la de 1971. Después de la matanza del 10 de Junio, las filas de la lucha armada se engrosaron, de manera particular en el ámbito urbano. Después de dos matanzas estudiantiles en un lapso tan corto, la opción pacífica se estaba clausurando. Aunque hay que reconocer que en algunos grupos estudiantiles ya se contemplaba esta forma de lucha a fines de los años sesenta (Ortega, 2006), lo cierto, también, es que la segunda matanza estudiantil terminaba por orillar a varios grupos hacia la ruta armada; ya no era tomar las calles, sino sumergirse en la clandestinidad, optando por la revolución y hacerse pueblo (Guevara, 1988).

Este periodo hay que revisarlo, analizarlo, narrarlo: muchos (aunque cada vez menos) de los que sufrieron la embestida se encuentran aún con vida, fueron testigos de los sucesos, lo cual brinda material para la reconstrucción de esa etapa autoritaria y violenta, para dar cuenta de esa memoria de dolor del México de la segunda mitad de del siglo xx. Debe esclarecerse el exceso de poder y violencia que el Estado mexicano desplegó contra jóvenes que tenían anhelos democráticos y sueños para una sociedad más justa y mejor. Anhelos y sueños que siguen vigentes a medio siglo, y que se

vuelve necesario comunicárselo a las nuevas generaciones. Como certera y claramente lo manifiesta un joven estudiante que conmemora las luchas de sus antecesores; entrevistado durante la marcha anual, expresa:

la marcha ahorita está encabezada por el Comité 68, eso es sobre todo un llamado a la memoria en estos momentos en los que parece que el país cambia, que quiere caminar, que hay disposición de la gente, de acercarnos a un país con más justicia. Lo más importante es voltear a ver nuestro propio pasado y las propias experiencias que hemos tenido como movimiento social; y, bueno, lo que hace el Comité 68 es un trabajo de memoria constante, desde la izquierda, pues sí, es muy importante en este momento (Gabriel, comunicación personal, 10 de junio de 2019).

Ya para cerrar y concluir, hay que señalar que la masacre del 10 de Junio constituye un episodio crucial en el pasado mexicano que ha sido poco estudiado; es un momento donde se definen distintos proyectos, entre ellos el de la radicalización de algunos grupos estudiantiles que optan por la clandestinidad de las armas y la inscripción de los caminos institucionales, por citar dos casos; es un suceso donde el poder nuevamente, manda señales de que este tipo de cuestionamientos no los va a tolerar: el talante autoritario nuevamente se muestra; da cuenta, asimismo, de la capacidad del movimiento, aun después de un duro golpe, de reorganizarse en distintos puntos del país y demandar cambios. En este caso, reconstruimos el movimiento en la Ciudad de México, pero la apuesta, que en el fondo también se encuentra, radica en abordar esos otros movimientos estudiantiles que en el interior del país se gestan y han quedado algo olvidados. Un ejercicio de memoria se vuelve necesario realizar.

La obediencia incondicional no ha sido parte de la juventud ni de los estudiantes: el autoritarismo parece toparse con pared en los espacios de las universidades públicas del país o, al menos, se han gestado diversas inconformidades cuando la imposición intenta reinar ahí; la Universidad Autónoma de Nuevo León, como se ha señalado, es un caso particular al respecto. Ciertamente, las universidades han sido, con mucho, la conciencia de una sociedad, cuando esta ha errado el camino por donde ha de conducirse; es su parte crítica, «de hecho, ellas mismas son un modelo de sociedad (Fernández

Christlieb, 2018: 207-208). Sobre el movimiento estudiantil del 68, Octavio Paz escribía: «asistimos, sí, a una suerte de temblor; no en la tierra: en las conciencias» (Magdaleno, 2018: 63). En cierto sentido, puede esgrimirse algo similar para la protesta solidaria de 1971. Recuperar la memoria de lo ocurrido 50 años atrás se vuelve una necesidad para confrontar al autoritarismo que desde el poder se asoma, tratando de poner en sombras y olvido el conocimiento de la sociedad que requiere luz y memoria. O como dijera Joaquín Sabina: más vale que no tengamos que elegir entre el olvido y la memoria.

## REFERENCIAS

- Aguayo, S. (2015). *De Tlatelolco a Ayotzinapa. Las violencias del Estado*. México: Ediciones Proceso.
- Attali, J. (1982). *Historias del tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ávila, E., et al. (2011). *Movimientos y conflictos sociales en el México contemporáneo (1943-2011)*. México: Uníos.
- Biglia, B. & Bonet, J. (2009). La construcción de narrativas como método de investigación psicosocial. Prácticas de escritura compartida. *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*, 10(1), 1-25.
- Bartlett, F. (1932). *Recordar. Estudio de psicología social y experimental*. Madrid: Alianza.
- Bodei, R. (1998). *Libro de la memoria y de la esperanza*. Buenos Aires: Losada.
- Bruner, J. (1990). *Actos de significado*. Madrid: Alianza.
- Bruner, J. (2002). *La fábrica de historias. Derecho, literatura, vida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bruner, J. (2014). Cultura y pensamiento: su fecunda inconmensurabilidad. En C. Moro & N. Muller (dirs.). *Semiótica, cultura y desarrollo psicológico*. Madrid: Machado, 33-54.
- Calveiro, P. (2001). *Desapariciones. Memoria y desmemoria de los campos de concentración argentinos*. México: Taurus.



- Carpio, A. & Mendoza, J. (2018). *Pensamiento social: historia de las mentalidades, memoria colectiva y representaciones sociales*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Castillo, G. (9 de junio de 2008). El *halconazo*, historia de represión, cinismo y mentira se mantiene impune. *La Jornada*, México.
- Condés, E. (2001). *10 de junio ¡No se olvida!* México: BUAP.
- Domínguez, C. (2003). *1968. La escuela y los estudiantes*. México: Unam.
- Escamilla, Y. (en prensa). El 68 en México: protesta radical y violencia política. En J. Mendoza, A. Carpio & M. González (coord.). *El 68 en México: medio siglo de voces y memorias*. México: UPN.
- Fernández Christlieb, P. (2018). Psicología social de la universidad: la institución y la sustitución. En M. González y J. Mendoza (coord.). *Psicología social y realidad actual: nuevos enfoques y análisis*. México: Somepso, UAM-I, 207-215.
- Fiscalía Especial FEMOSPP (2008). *Informe histórico presentado a la sociedad mexicana. Tomo IX*. México: Comité 68 Pro Libertades Democráticas, A. C.
- Florescano, E. (1999). *Memoria indígena*. México: Taurus.
- Florescano, E. (2002). *Historia de las historias de la nación mexicana*. México: Taurus.
- Fuentes, C. (2005). *París, Praga, México, 1968*. México: ERA, UAS, El Colegio Nacional.
- Gómez de Silva, G. (1985). *Breve diccionario etimológico de la lengua española*. México: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.
- González de Alba, L. (1971). *Los días y los años*. México: Era.
- González, M. & Mendoza, J. (coords.). *Memoria colectiva de América Latina*. México: Biblioteca Nueva, UAM-I.
- Guevara, G. (1988). *La democracia en la calle. Crónica del movimiento estudiantil mexicano*. México: Siglo XXI, Unam.
- Guevara, G. (2001). 1968: política y mito. En E. Florescano (coord.). *Mitos mexicanos* México: Taurus, 99-105.
- Guevara, G. (2004). *La libertad nunca se olvida. Memoria de 1968*. México: Cal y Arena.

- Guevara, G. (2018). *1968 explicado a los jóvenes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Halbwachs, M. (1925). *Les cadres sociaux de la mémoire*. París: PUF.
- Halbwachs, M. (1941). *La topografía legendaria de los evangelios en Tierra Santa. Estudio de memoria colectiva*. Madrid: CIS, 2014.
- Halbwachs, M. (1950). *La mémoire collective*. París: PUF.
- Illades, C. & Santiago, T. (2014). *Estado de guerra. De la guerra sucia a la narcoguerra*. México: Era.
- Jelin, E. & Langland, V. (2003). Introducción: las marcas territoriales como nexo entre pasado y presente. En E. Jelin & V. Langland (comps.) *Monumentos, memoriales y marcas territoriales*. Madrid: Siglo XXI, 1-18.
- Le Breton, D. (2006). *El silencio. Aproximaciones*. Madrid: Sequitur.
- Magdaleno, A. (comp., 2018). *1968. El año que transformó al mundo*. México: Planeta.
- Mayo, B. (2020). *Los movimientos sociales y la izquierda en México. 150 años de lucha*. México: Siglo XXI.
- Mate, R. (2005). *A contraluz. De las ideas políticamente correctas*. Barcelona: Anthropos.
- Mayoral, E. y Delgado, F. (2017). ¿Historia de las emociones o emociones en la historia? Memoria y emociones colectivas para el abordaje del pasado. En M. González y J. Mendoza (coords.). *Memoria colectiva de América Latina*. México: Biblioteca Nueva, UAM-I, 61-83.
- Mead, G. (1929). La naturaleza del pasado. En G. Mead (2009). *Escritos políticos y filosóficos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 375-381.
- Medina, G. (1972). *Operación 10 de junio*. México: Ediciones Universidad.
- Mendoza, J. (2009). Dicho y no dicho: el silencio como material del olvido. *Polis*, 5(2), 121-154.
- Montemayor, C. (2010). *La violencia de Estado en México. Antes y después de 1968*. México: Debate.
- Monsiváis, C. (2008). *El 68. La tradición de la resistencia*. México: Era.
- Ortega, J. (2006). *El otro camino. Cuarenta y cinco años de trinchera en trinchera*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Ortiz, O. (1971). *Jueves de corpus*. México: Jus.
- Paz, O. (1989). Estrofas para un jardín imaginario. *Revista de Occidente*, (208), 112-126.
- Piper, I. y Hevia, E. (2012). *Espacio y recuerdo. Archipiélago de memorias en Santiago de Chile*. Santiago: Ocho Libros.
- Ramos, R. (1989). Maurice Halbwachs y la memoria colectiva. *Revista de Occidente* (100), septiembre, 63-81.
- Ricoeur, P. (1999). *La lectura del tiempo pasado: memoria y olvido*. Madrid: Arrecife, Universidad Autónoma de Madrid.
- Saramago, J. (1991). *El evangelio según Jesucristo*. México: Alfaguara.
- Vázquez, F. (2001). *La memoria como acción social. Relaciones, significados e imaginario*. Barcelona: Paidós.
- White, H. (1987). *El contenido de la forma. Narrativa, discurso y representación histórica*. Barcelona: Paidós.



**RESEÑAS**



# LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS EN MÉXICO FRENTE AL AMBIENTE OBESOGÉNICO

González Contró, Mónica y Luna Pla, Issa (2016).  
México: UNAM. 123 pp.

José Alberto Vázquez Arellano\*

En este libro se aborda el problema de la epidemia de obesidad infantil en México. Las autoras afirman que esta epidemia, en parte, ha sido resultado de que el Estado mexicano no cumple con su compromiso de garantizar adecuadamente los derechos de los menores, compromiso que ha adquirido al firmar tratados internacionales. Su objetivo es proponer una agenda legislativa y política pública que pueda ofrecer vías de solución a este problema.

En México, en los últimos 30 años se ha desarrollado una epidemia de obesidad y ante la gravedad de este problema de salud pública en 2012 la Academia Nacional de Medicina (ANM) realizó un estudio con diversos expertos titulado *Obesidad en México: recomendaciones para una política de Estado*, cuyo objetivo fue proporcionar un conjunto de recomendaciones al Estado mexicano para su prevención. Estos expertos enfatizaron (entre otras cosas) la importancia de contar con una estructura normativa congruente y actualizada con la realidad epidemiológica del país, la cual permita asegurar que el Estado tendrá un buen desempeño para garantizar los derechos fundamentales de los afectados, y que haga posible el cumplimiento de los compromisos establecidos en tratados internacionales. Y aunque este estudio señala la importancia del derecho como una herramienta para combatir el problema de la obesidad, lo hacen de una manera general sin distinguir entre adultos y menores. La relevancia del libro que se va a comentar consiste en que retoma esta recomendación, la desarrolla y fundamenta enfocándose solo en el caso de los menores. En este sentido, este libro complementa el estudio mencionado y viene a cubrir un vacío importante en la literatura sobre el tema. En concreto, las autoras sostienen que el problema de la obesidad en los menores en México es el resultado del incumplimiento del Estado mexicano por garantizar los derechos humanos de los menores de edad.

---

\* Profesor titular en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y profesor asociado en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. <jose.alberto.vazquez@uacm.edu.mx>.

Además de retomar el estudio mencionado, esta investigación se basa en un cuidadoso análisis de la principal literatura científica que se ha generado en el ámbito internacional sobre el tema. La finalidad del libro es proponer una agenda legislativa y política pública que permita ofrecer vías de solución a este problema. Creemos que las observaciones de las autoras son vigentes y pertinentes para el actual debate sobre el problema de la obesidad infantil en México. También creemos que sus observaciones críticas acerca de las limitaciones de la política pública del Estado mexicano serán valiosas para el desarrollo de políticas públicas en países que encaran este grave problema. El libro está constituido por tres capítulos, más el capítulo de conclusiones. A continuación, los comentamos brevemente.

El libro tiene dos ejes de investigación: la condición de vulnerabilidad de los menores frente al ambiente obesogénico y los menores como titulares de derechos humanos. En el primer capítulo, «*El problema de obesidad en el estudio del derecho*» explica cada uno. Por ejemplo, respecto al primer eje, comentan que en los principales estudios internacionales sobre la obesidad infantil se ha abandonado la perspectiva de que esta se debe principalmente a los malos hábitos de alimentación y de consumo excesivo de carbohidratos, azúcares y sodio, sino que se reconoce que las carencias educativas y de opciones saludables en el mercado han sido aprovechadas por las «agresivas industrias» de alimentos para generar un entorno promotor de la obesidad, el cual favorece la ingesta de alimentos procesados de bajo contenido nutricional y alto conteo calórico, el cual llaman ambiente obesogénico (AO). Este ambiente está integrado por diversos factores, como son la compleja dinámica urbana que dificulta la preparación de alimentos adecuados, los hábitos interiorizados por las familias y la sociedad mexicana que se transmiten a los niños, el bajo costo de los productos industrializados, la falta de información sobre los riesgos vinculados al consumo de estos alimentos, la influencia de los medios de comunicación y las estrategias de venta de las grandes empresas procesadoras de alimentos para comercializar sus productos. Señalan que el ambiente obesogénico representa un claro ejemplo de la manera en que el contexto social coloca a la infancia en una condición de vulnerabilidad, pues este se ha creado debido a «los intereses económicos que tienen como finalidad la promoción del consumo infantil y adolescente, ignorando sus derechos y amparándose en la supuesta facultad de las perso-



nas adultas de tomar decisiones sobre la alimentación de sus hijas e hijos» (González, y Luna, 2016: 14).

Respecto al segundo eje, las autoras señalan que aunque actualmente en el derecho internacional y en el derecho mexicano, en particular desde la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN), reconoce su titularidad, esto no se ha reflejado en el plano social mexicano. Señalan que en el país hay una fuerte resistencia a asumir que los menores tienen derechos independientes de la familia. Lamentablemente, esto genera una situación de vulnerabilidad, pues legitima el autoritarismo dentro de la familia y la discrecionalidad en la actuación de los tutores frente a los menores. Por el contrario, que los menores sean titulares de derechos significa que gozan de casi todos los derechos humanos, pero también de derechos específicos derivados de su condición y que aunque los tutores son los que tienen la obligación de preservar sus derechos, el Estado tiene que velar e intervenir para que se hagan efectivos, incluso en contra de la voluntad y derechos de los tutores. Sostienen que el reconocimiento de la titularidad se puede concebir como una herramienta para democratizar las relaciones familiares, pues no implica la eliminación del ejercicio de la autoridad de los tutores, sino que establece un ámbito de actuación para su ejercicio, el cual debe darse en el marco del respeto a sus derechos humanos, y no subordinado a la libre elección de las personas adultas, sobre todo cuando se trata de situaciones en las cuales se ponen en riesgo su salud y su vida. Consideran que los derechos de los menores se deben configurar como derechos obligatorios. Por último, considerar a los menores como titulares de derechos no solo implica abandonar la creencia (de sentido común) de que los tutores tienen el derecho a alimentar a sus hijos como quieran, sino que también implica que sus derechos se pueden oponer y ponderar respecto a cualquier tipo de interés, autoridad y actores, lo que a su vez implica abandonar la creencia de que las empresas de alimentos procesados de bajo contenido nutrimental y alto conteo calórico tienen derecho de actuar bajo las reglas del libre mercado, si esto tiene como resultado la vulneración de los derechos de los menores.

En el capítulo 2, «Los derechos del niño frente al ambiente obesogénico en el derecho internacional», los principales documentos que analizan son CDN y el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC), sobre todo discuten la interpretación y los comentarios de los

comités encargados de supervisar su aplicación. Por ejemplo, en la CDN el derecho a la salud se interpreta como un derecho incluyente, el cual comprende no solo la prevención, promoción, servicios de salud y rehabilitación, sino también el derecho a crecer y desarrollar su mejor potencial, y a vivir en condiciones que les permitan alcanzar los más altos estándares de salud. Según esta interpretación, el derecho a la salud está interrelacionado con otros derechos, de tal manera que su realización es dependiente de estos (González y Luna, 2016: 38). Entre los derechos específicos que se encuentran en el derecho internacional, las autoras identifican y discuten puntualmente los siguientes: el derecho al mejor estado de salud posible, derecho a la consideración primordial del interés superior del niño, derecho al desarrollo de sus capacidades, derecho a alimentos saludables adecuados y al agua para beber, derecho a la no discriminación, derecho a ser protegido frente al mercado y derecho a la información. Respecto al derecho a la información, identifican los siguientes derechos: derecho a expresarse y a ser escuchados, derecho al acceso limitado de mensajes publicitarios y derecho a la información en los productos y etiquetado. Esta flexibilidad del derecho internacional ha ampliado las obligaciones que adquieren los Estados que forman parte de los tratados internacionales para garantizar contextos y ambientes saludables para los menores; estas obligaciones se clasifican en obligaciones de respetar, proteger y cumplir. También en este caso cada una la discuten de forma detallada (González y Luna, 2016: 35). Por ejemplo, en la interpretación del Comité, estas obligaciones son extensivas para los actores no gubernamentales, en particular señala que como parte de las obligaciones de los Estados de proteger los derechos de los niños se deben proveer remedios y reparaciones efectivas frente a las violaciones de los derechos y libertades, incluso frente a los particulares y las empresas. Las medidas que se tomen deben considerar que los menores pueden ser más vulnerables a los efectos del abuso de sus derechos que los adultos, y que los efectos pueden ser graves e incluso irreversibles. De tal manera que si los menores son afectados por alimentos poco saludables, se deben tomar acciones inmediatas para suspender su comercialización. En cuanto a las obligaciones de las empresas, el Comité ha establecido que estas tienen la obligación de la debida diligencia respecto a los derechos de los menores, lo cual asegura que todas las empresas tienen que identificar, prevenir y mitigar los efectos negativos en el derecho a la

salud. Pero no solo esto, sino que a las grandes empresas se les debe motivar y en algunos casos requerir que hagan públicos sus esfuerzos por atender al impacto negativo sobre los derechos de los menores.

En el capítulo 3, «Necesidades en el marco jurídico mexicano», señalan que aunque en el marco jurídico mexicano está garantizada la protección a la salud por varias instituciones y leyes, debido a que los compromisos internacionales asumidos por México no se han reflejado en las leyes nacionales, y tampoco en las estatales ni locales, su principal problema es su falta de homologación con el derecho internacional en materia de los derechos de los menores. También afirman que debido a que los derechos de los consumidores se encuentran dispersos en diversas legislaciones vigentes en México, las autoridades con las facultades para protegerlos y para hacerlos cumplir son diversas y sus funciones, en algunos casos, resultan confusas. Ello deriva en inseguridad jurídica y en la falta de sistematización en la interpretación sobre la protección de los derechos de los consumidores. Una forma de ilustrar este punto es mostrando que, aunque en el marco jurídico mexicano se cubren algunos aspectos de la publicidad dirigida a los menores, se deja desprotegido gran parte del *ambiente obesogénico*. Por ejemplo, el *Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad* (RLGSMP) prevé que aquellos alimentos y bebidas con bajos niveles nutricionales deben subsanar su publicidad con mensajes informativos. Pero las autoras señalan que esta medida legal no atiende las necesidades especiales de los menores, pues algunos menores no tienen capacidades para tomar decisiones de consumo basadas en un criterio informado. Además, dichos mensajes, cuando son escritos, excluyen a una amplia cantidad de la población infantil que todavía no puede leer, y que incluso aunque los niños y adolescentes pueden leerlas, sus efectos no son necesariamente preventivos para la salud. Por otro lado, afirman que la información publicitaria que contienen los mensajes sobre las cualidades nutritivas de los productos está mal enfocada y desorienta a los menores; por ejemplo, se aprovechan de que los niños no tienen capacidades de autorregularse y conciencia para resistirse a las tentaciones inmediatas de los productos que promueven (González y Luna, 2016: 115), por lo cual afirman que las medidas jurídicas más usadas en México por las empresas de alimentos y bebidas altos en grasas y azúcares, y con bajos en

micronutrientes, no son eficaces ni apropiadas para garantizar el derecho a la salud de los menores.

Por otro lado, aunque el concepto de protección del derecho a la información se encuentra en la ley como una obligación del Estado mexicano, afirman que se trata de enunciados generales que en la práctica y aplicación de las normas mexicanas no resuelven los problemas de publicidad dirigida a los menores en el *ambiente obesogénico*; publicidad que al aprovecharse de sus vulnerabilidades los inducen al error. Debido a esto, sostienen que el concepto de *engaño* debe ser ampliado en el sentido de que sea sensible a los aspectos vulnerables de la población infantil, como lo son las etapas de su desarrollo cognitivo (González y Luna, 2016: 108). Las autoras recomiendan que lo que debe considerarse como engaño en el derecho mexicano y que se encuentra ausente en el marco jurídico son un conjunto de estrategias de mercado que inducen al menor a pensar que ciertos productos son saludables, aunque no lo sean o que inducen al menor a apreciar un producto porque en el mensaje publicitario algún personaje significativo para ellos lo aprueba (padre, madre, otros niños, figuras públicas) u ofrecen juguetes con los productos, etcétera.

La Secretaría de Salud ha diseñado estrategias para intentar cumplir los objetivos y responsabilidades de los acuerdos internacionales. Una de ellas es el Acuerdo Nacional de Salud Alimentaria (ANSA). Lamentablemente, sus defectos son que no contiene objetivos dirigidos a la población infantil, como la disminución del consumo de alimentos y bebidas altos en grasas y azúcares, ni toma en cuenta el contexto del ambiente obesogénico, tampoco consideró políticas de protección especiales a la población infantil y a la protección de sus derechos humanos. Y aunque en política pública hay acuerdos que establecen los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica, debido a la presión de las industrias de botanas y bebidas azucaradas, el contenido de estos acuerdos fue limitado y llevó a su fracaso. También analizan la *Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso* (ENPCSD) e identifican dos problemas. El primero es que no adopta un enfoque de derechos humanos y tampoco incorpora los comentarios generales del CDN; el segundo es que no se centra en atacar el problema a través de su origen en la pobreza, ni aborda el problema de la alta

disponibilidad en el mercado de productos calóricos y bajos en nutrientes mientras que al mismo tiempo hay escasez de productos nutritivos; tampoco trata el problema de la influencia de la publicidad. En cambio, repite los errores de estrategias anteriores, pues se centra en acciones de prevención y promoción de la salud que tienen que ver con la modificación del comportamiento de los individuos y de las familias, y con acciones que promueven el aumento de la actividad física y de los hábitos alimentarios correctos. Lamentablemente, este enfoque se remonta a los años ochenta, en donde el origen del problema se trasladaba a los consumidores y se liberaba a las industrias y al Estado de obligaciones más complejas. Esta visión y táctica de deslinde tuvo como consecuencia la falta de consensos y de negociaciones frente una regulación que fuera necesaria y pertinente, lo cual ocasionó que la Estrategia Nacional resultara insuficiente y que por tal motivo se aludiera a una estrategia de un etiquetado frontal que fuera clara y que ofreciera información útil para que el consumidor tuviera los elementos adecuados para tomar decisiones respecto a su consumo calórico. Sin embargo, las autoras argumentan que estas estrategias se basan en premisas erróneas sobre el comportamiento del consumo de los menores; por tal razón, su eficacia es cuestionable. Por ejemplo, observan que a pesar de que la tendencia de la política pública en diversos países del mundo ha sido modificar los patrones de nutrición y consumo de alimentos y bebidas de los menores a través de aumentar su conocimiento y la información nutricional que reciben, algunos estudios demuestran que más conocimiento y conciencia no se traduce directamente en un cambio de comportamiento de consumo (González y Luna, 2016: 102). Esto contrasta cuando se revisan las tareas que la Estrategia Nacional asigna al sector privado; a saber, reformular el contenido de la oferta de alimentos y bebidas, desarrollar material didáctico destinado al fomento de la alimentación correcta y promover campañas en medios para fomentar hábitos de consumo y estilos de vida saludable, etcétera. En comparación con las responsabilidades que asigna el derecho internacional de los menores a las empresas que se mencionaron, estas tareas no vinculantes son prácticamente enunciativas y basadas en un desconocimiento del marco jurídico internacional.

Finalmente, debido a las deficiencias de un marco jurídico que sea claro y sólido respecto a garantizar el derecho a la salud y a la información de los

menores, y aunado al incremento de la epidemia de obesidad, en México se ha adoptado una estrategia de autorregulación de las empresas (González y Luna, 2016: 115). Por ejemplo, el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria (CONAR) ha desarrollado el Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas dirigida al Público Infantil (PABI). Sin embargo, los mecanismos de autoregulación no han sido eficaces para disminuir los índices de obesidad infantil y, por lo mismo, para combatir el AO. Las autoras identifican las siguientes características que explican por qué fallan estos mecanismos. Primero, el cumplimiento de las observaciones de los códigos por parte de las empresas es voluntario y depende de la calidad moral de sus directivos, pero esto no garantiza que en la práctica se cumplan. En segundo lugar, el PABI y las recomendaciones de la CONAR solo obligan a aquellas empresas que las adoptan, pero las empresas no adherentes pueden ignorar estas recomendaciones y continuar realizando prácticas que lesionan derechos. Tercero, hay buenas razones para dudar que este tipo de códigos realmente cumplan con las obligaciones contraídas por el Estado mexicano tanto en los tratados internacionales como en la Constitución mexicana y la legislación en materia de derechos de los menores. Por ejemplo, las autoras afirman que el PABI no integra el derecho internacional en la lista de conductas respetuosas de los derechos de los niños. Además, sostienen que en la práctica resulta difícil que la CONAR haga recomendaciones a las empresas basadas en derechos humanos y que estas empresas acojan sus principios. Para concluir, nos gustaría señalar que una de las virtudes adicionales del libro es que promueve y hace accesible al público en general la cultura internacional de los derechos humanos de los menores, lo cual permite su democratización y el empoderamiento de la sociedad; por ejemplo, permite que el público en general pueda identificar y expresar de forma más clara los posibles conflictos o violaciones que detecta sobre los derechos humanos de los menores.

# ESTUDIOS

otoño 2019

130

*Necesidad matemática y mundos posibles*

Emilio Méndez Pinto

*El agua como derecho humano*

Terence A. McGoldrick

*Introducción al pensamiento  
de Edmund Husserl*

María Dolores Illescas Nájera

**Diálogo de poetas**

*Daniela Lázaro*

**Creación**

*Atenea Cruz*

## SECCIÓN

Las disputas Iglesia-Estado  
en México por los decretos  
de tolerancia y libertad religiosa

*Marta Eugenia García Ugarte*

**ITAM**

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

# Migraciones

## INTERNACIONALES

From Portugal to Europe. A Micro-Level Sociology of Scientific Migration in Times of Eurozone Crisis

*Rafaela NEIVA GANGA, José Pedro SILVA, Henrique VAZ, Rui GOMES, João TEIXEIRA LOPES, Luísa CERDEIRA, Sílvia SILVA, Belmiro GIL CABRITO, Dulce MAGALHÃES, Maria de Lourdes MACHADO-TAYLOR, Paulo PEIXOTO, Rui BRITES, Tomás PATROCÍNIO*

Geografías de la vida cotidiana de jóvenes emigrantes catalanes en Londres  
*Clara RUBIO ROS y Carmen BELLET SANFELIU*

Emigrantes españoles y asociacionismo flamenco: Estudio de tres casos en Bélgica  
*Fernando C. RUIZ MORALES*

Evolución y características de los matrimonios binacionales en España, 2005-2015  
*Isabel KHADOUR y Diego BECERRIL RUIZ*

El retorno a la tierra del origen: Pertenencia en argentinos con doble ciudadanía residentes en Milán  
*María Nazaret SERRA BUSANICHE*

Violencias contra la infancia migrante en Santiago de Chile: Resistencias, agencia y actores  
*Iskra PAVEZ-SOTO*

Labor Reintegration of Return Migrants in Two Rural Communities of Yucatán, Mexico  
*Mirian SOLÍS LIZAMA*

US-Mexico Border Militarization and Violence: Dispossession of Undocumented Laboring Classes from Puebla, Mexico  
*Alison Elizabeth LEE*



El Colegio  
de la Frontera  
Norte

# 35



# FRONTERA NORTE

Revista internacional de fronteras, territorios y regiones / International Journal of Borders, Territories, and Regions

Sociolinguistic Capital and *Fresa* Identity Formations on the U.S.-Mexico Border

*Claudia HOLGUÍN MENDOZA*

Un análisis de la gobernanza multinivel en las aguas transfronterizas de México con Guatemala y Belice

*Edith KAUFFER*

La paradiplomacia y las relaciones de cooperación en las regiones de frontera entre Brasil, Bolivia y Paraguay

*Tito Carlos MACHADO DE OLIVEIRA y Rainne FEITOZA DO NASCIMENTO*

NAFTA and Wage Inequality in Mexico: An Analysis for Border Cities, 1992-2016

*Albany AGUILERA FERNÁNDEZ y David CASTRO LUGO*

Local Perceptions of Hydrocarbon Exploitation Operations in the Northeastern Region of Mexico

*Dionicio MORALES RAMÍREZ, Elías ALVARADO LAGUNAS, Esteban PICAZZO PALENCIA y Ricardo TOBIÁS JARAMILLO*

Imaginario sobre la frontera y relaciones interétnicas: El papel de Nicolás Prieto en La Guajira colombiana

*Hugo José CARRILLO FERREIRA*

Una evaluación de los programas de educación en seguridad social en América Latina

*Juana Isabel VERA LÓPEZ*



El Colegio  
de la Frontera  
Norte

60



## REQUISITOS PARA COLABORACIONES

- 1) Los artículos que se envíen para ser publicados deberán ser resultado de investigaciones de alto nivel dentro de las líneas temáticas de la convocatoria correspondiente. Asimismo, deberán ser inéditos y no haber sido ni ser sometidos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Se otorgará al Comité Editorial de la revista Polis la autorización para su difusión por los medios y en las formas que considere pertinentes.
- 2) Los trabajos deberán entregarse al Comité Editorial o enviarse por correo electrónico dentro del plazo establecido a la dirección: <polis\_iztapalapa@yahoo.com.mx>.
- 3) Las colaboraciones se acompañarán de una breve referencia de los(as) autores(as), que contenga: nombres completos, institución de referencia, áreas de investigación, dirección, teléfono y correo electrónico.
- 4) Los textos se entregarán en original, elaborados en computadora en el programa Word, tanto impresos en papel como en archivo electrónico con las siguientes características: una página de resumen que contenga el nombre del artículo en inglés y español, la ficha curricular del autor, el resumen en español e inglés de 100-140 palabras como máximo y las palabras clave en español e inglés. La extensión del trabajo deberá ser de entre 30 y 40 cuartillas, cada una con 27 renglones a doble espacio y cada renglón de 65 golpes o espacios, en tipo Times New Roman de 12 puntos, lo que corresponde a entre 45 mil y 55 000 caracteres, incluidos los espacios. Se recomienda que el título no exceda de 60 caracteres, incluyendo espacios.
- 5) Se recomienda que el título no exceda de 60 caracteres, incluyendo espacios.
- 6) Las referencias en los textos se presentarán de acuerdo con las especificaciones técnicas del estilo APA sexta edición: dentro del cuerpo del trabajo se indicará el apellido del(os) autor(es) y el año de la edición consultada. Ejemplos: (Sorauf, 1967), (Alcántara y Freidenberg, 2001), (Cohen, March y Olsen, 1972). Si hay una cita textual, se deberá incluir el número de página o conjunto de páginas; por ejemplo (Weber, 2004, 8). Cuando son de tres a cinco autores, la primera vez que se citan se indican los apellidos de todos. Posteriormente se cita solo el primero y se agrega et al, seguido de punto (et al.); por ejemplo: (Pugh et al., 1968). Cuando son seis o más autores se cita el apellido del primero seguido de et

al. desde la primera citación. Cuando haya más de una obra del mismo autor con el mismo año de publicación, se distinguirán con letras minúsculas junto al año, de la siguiente manera: (Weber, 2004a) y (Weber, 2004b). Al final del texto se incluirá la bibliografía completa. Se solicita respetar el siguiente orden y formato.

- 7) Cuando la cita tiene menos de 40 palabras se escribe inmersa en el texto, entre comillas y sin cursiva. Se escribe punto después de finalizar y la cita entre paréntesis.
- 8) Si la cita incluye más de 40 palabras se escribe aparte del texto, con sangría, sin comillas y sin cursivas. Al finalizar la cita se coloca un punto y los datos de la cita entre paréntesis.
- 9) En la cita de parafraseo, es necesario incluir la información de la cita entre paréntesis seguido de un punto.
- 10) Cuando se utilicen siglas o acrónimos, el nombre correspondiente deberá escribirse in extenso la primera vez que aparezca, seguido de la sigla o el acrónimo entre paréntesis. Las subsecuentes veces se utilizará sólo la sigla o el acrónimo.
- 11) Los cuadros, gráficas, fotografías, mapas y todo elemento gráfico que forme parte del trabajo deberán entregarse tal y como se obtienen del programa o el equipo con que se hayan elaborado, creado o capturado (es decir, sin importarlos desde Word o Acrobat). Deberán ir acompañados de referencias precisas tanto de localización como de contenido; en cualquier caso, tendrán que ser de calidad suficiente para permitir su óptima reproducción.
- 12) Las reseñas bibliográficas deben seguir los lineamientos de forma de los artículos –en programa Word, tipo Times New Roman de 12 puntos– y tener las siguientes especificaciones: extensión de siete cuartillas como mínimo a 15 como máximo; contener los elementos básicos de la obra y una visión crítica del texto, además de privilegiar las opiniones fundamentadas.

Sólo se aceptarán los artículos que satisfagan todos los requisitos aquí enunciados. Los trabajos estarán sujetos a un primer dictamen del Comité Editorial y a dos o más dictámenes posteriores de especialistas en la materia con el método doble ciego. Se considerará la 161 pertinencia

temática y sus contenidos académicos y formales. Los resultados de los dictámenes se notificarán a la brevedad a los autores. Las colaboraciones aceptadas se someterán a corrección de estilo y su publicación estará sujeta a la disponibilidad de espacio en cada número. En ningún caso se devolverán originales. El envío de cualquier colaboración a la revista implica la aceptación de lo establecido en estos requisitos.

*Polis*. México. Primer semestre 2020, vol. 17  
núm. 1, se imprimió en junio de 2021 en  
los talleres de Ediciones del Lirio, ubica-  
dos en Azucenas 10, col. San Juan Xalpa,  
del. Iztapalapa, Ciudad de México, C.P.  
09850. Corrección de estilo: Sigfrido Ba-  
ñuelos. Composición tipográfica Ana Pa-  
tricia Reyes Fernández. La edición consta  
de 500 ejemplares.



